



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - CEP 77006-002 - Palmas - TO - www.tceto.tc.br

## PARECER JURÍDICO

**EMENTA;** Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Contratação Direta. Emergencial. Art. 75, inciso VIII, da lei nº 14.133, de 2021. Prestação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva de ar-condicionado, incluindo os materiais e equipamentos necessários à manutenção. Possibilidade Jurídica.

### I. RELATÓRIO

1. Aportou nesta **ASSJ** os autos do processo SEI nº 25.007655-1, o qual tem como objeto a contratação de empresa especializada, de forma emergencial, para a prestação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva de ar-condicionado, incluindo os materiais e equipamentos necessários à manutenção, para os 3 (três) edifícios que compõe o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.
2. Os autos vieram instruídos com a documentação, em especial:
  - a) Documento de Formalização de Demanda (DFD) 0939167;
  - b) Mapa de Gerenciamento de Riscos 0939168;
  - c) Estudo Técnico Preliminar - ETP 0939170;
  - d) Termo de Referência nº 255/2025 (0939172);
  - e) Análise Preliminar da DIGAF (0940335) entendendo que os mesmos, estão formalmente adequados para o regular prosseguimento do feito;
  - f) Termo de Referência nº 256/2025 (0940826);
  - g) Despacho nº 46647/2025 (0941258) da DIGAF reiterando a análise Preliminar realizada e o Despacho nº 46364/2025, aprovando, com fulcro no parágrafo único do Art. 35 da Resolução Administrativa nº 7/2023-PLENO, sob o ponto de vista formal, os referidos artefatos de planejamento;
  - h) Despacho nº 46856/2025 (0941876) do GABPR autorizando o prosseguimento do feito;
  - i) Planilha - **COADM** (Doc. Sei nº 0942752);
  - j) Certidões de capacidade técnica, regularidade social, fiscal e trabalhista (Docs. Sei nºs 0943020, 0943021, 0943024, 0943025, 0943027, 0943032, 0943029, 0943039, 0943058, 0943050, 0943068, 0943110, 0943117, 0943135 0943136);
  - k) Justificativa de preço e razão da escolha (0943137);
  - l) Análise Técnica 1 (0943836);
  - m) Despacho nº 639/2026 (0944214) da DIOAF informando que há disponibilidade orçamentária e financeira na ação 01.122.1171.2208-Coordenação e manutenção dos serviços administrativos gerais, natureza 33.90.37, para atendimento da presente demanda;
  - n) Autorização nº 2/2026 emitida pela Coordenadoria de Finanças contendo detalhamento da dotação orçamentária (0945099);
  - o) [Menu cópia protocolo] DD - Detalhamento de Dotação 000002 (0945484);
  - p) Minuta da Portaria de Dispensa (0946851);

p) Minuta de Contrato (0946915);

q) Despacho nº 1861/2026 (0947813) emitido pela COLCC encaminhando os autos a esta Consultoria Jurídica para fins de análise e emissão de parecer jurídico.

### 3. É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

4. Inicialmente deve-se salientar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir o Gestor máximo do Órgão no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

*Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.*

*§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:*

*I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;*

*II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;*

5. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

6. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelas Unidades Técnicas, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária deste Tribunal de Contas, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

7. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

8. Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação. Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO.[\[1\]](#)

9. Nos termos da Constituição Federal, art. 37, XXI, a contratação de obras, serviços, as compras e alienações realizadas pela Administração Pública deverão, em regra, ocorrer por meio de licitação pública. Assim dispõe o referido dispositivo:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”*

10. Nessa linha, a licitação pública é processo seletivo, mediante o qual a Administração Pública oferece igualdade de oportunidade a todos os que com ela queiram contratar, preservando a equidade no trato do interesse público, tudo a fim de cotejar propostas para escolher uma ou algumas delas que lhe sejam a mais vantajosa. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a

própria consecução do interesse público. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa.

**11.** Um dos pressupostos da licitação é o tratamento isonômico, que deve ser assegurado pelo Estado, a todos os interessados que atuam no mercado e atendam as condições exigidas para a contratação. Entretanto, como exposto acima, existem situações em que o interesse público – pautado em razões de ordem técnica e/ou jurídica – demanda para a Administração, conforme previsão legal, uma contratação direta. Esta forma de contratação poderia representar violação ao princípio da isonomia, mas o interesse público justifica o tratamento diferenciado dado pelo legislador nesses casos, inclusive, com respaldo no acima citado dispositivo constitucional.

**12.** Portanto, para assegurar o interesse público existem situações mencionadas em lei, e de caráter excepcional, em que se admite a contratação sem licitação, a nominada contratação direta. Essa forma direta de contratação não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa, pois o administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais.

**13.** Assim, a contratação direta se submete a um procedimento administrativo, ou seja, a ausência de licitação não equivale à contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem a devida instrução e motivação que demonstrem a sua legalidade. Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Não é raro que esse procedimento prévio à contratação se exteriorize como uma concorrência simplificada.

**14.** A dispensa de licitação nada mais é do que uma contratação direta pela Administração Pública e se configura nas hipóteses em que a licitação é possível, há viabilidade de competição, mas realizá-la importaria em sacrifício ou prejuízo desmedido ao interesse público. Portanto, visando o legislador resguardar o interesse público, permitiu à Administração Pública a dispensa de licitação nas hipóteses previstas em lei. Assim, o agente administrativo poderá dispensar a licitação e realizar a contratação direta nos casos expressamente autorizados por lei.

**15.** Dentre as possibilidades de dispensa de licitação, o legislador tornou dispensável a realização de licitação para as compras/serviços nos casos em que for ***caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos***. Nesses termos estabelece o inciso VIII do artigo 75, do referido diploma legal, *in verbis*:

*Art. 75. É dispensável a licitação:*

*(...)*

*VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;*

*(...)*

*§ 6º Para os fins do inciso VIII do caput deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.*

**16.** Para a contratação da prestação de serviços é indispensável que a situação emergencial seja justificada adequadamente no respectivo processo e apontados os problemas que poderão advir da não execução de tais serviços, comprovando-se a ocorrência de prejuízo ao interesse público, conforme jurisprudência do TCU (**aplicável por analogia ao art. 75, VIII, da Lei 14.133/2021**):

*A contratação direta com base na emergência prevista no inc. IV do art. 24 da Lei 8.666/1993 deve ser adequadamente justificada, de maneira a se afastar qualquer tipo de dívida quanto à*

*regularidade no uso do dispositivo. Informativo do TCU n. 81.*

*Indique a efetiva urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens quando de contratações emergenciais, nos termos do art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 1573/2008 Plenário.*

*Admite-se, em caráter excepcional, e com fundamento no interesse público, contratação emergencial da prestação de serviços que não possam sofrer solução de continuidade, desde que justificada adequadamente no respectivo processo e apontados os problemas que poderão advir da paralisação de tais serviços, comprovando-se a ocorrência de prejuízo ao interesse público. A contratação será apenas durante o prazo necessário para a realização do novo processo licitatório, observando-se o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/1993. Acórdão do TCU n. 727/2009 Plenário.*

**17.** No caso, há justificativa fundamentada no DFD (0939167) e no Termo de Referência nº 256/2025 (0940826)

## **2. Justificativa da necessidade da contratação**

*2.1. Os serviços de manutenção preventiva e corretiva dos aparelhos de ar-condicionado do TCE/TO são atualmente executados por meio do Contrato nº 23/2022 (SEI nº 0458504). Contudo, conforme informado no Ofício nº 0938671, a empresa Meric Ar-Condicionado solicitou a rescisão contratual, em razão de pendência quanto à sua regularidade fiscal, o que impossibilita a emissão da Certidão Negativa de Débitos Federais.*

*2.2. Diante desse cenário, evidencia-se a necessidade de contratação emergencial, com fundamento no inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, a fim de assegurar a continuidade da prestação dos serviços essenciais, até contratação definitiva mediante Pregão Eletrônico.*

*2.3. Diante da inexistência, no quadro funcional do TCE/TO, de profissionais com atribuição de executar serviços de manutenção em equipamentos de refrigeração, que podem afetar direta ou indiretamente a perfeita execução das atividades institucionais deste Egrégio Tribunal, sendo imprescindíveis estes serviços para o funcionamento em condições satisfatórias de salubridade desta unidade, assim como para a conservação da vida útil dos equipamentos contemplados nas rotinas de manutenção e de acordo com as normas técnicas vigentes, ou seja, manter o bom funcionamento dos equipamentos, conforto e segurança de membros, servidores e demais pessoas que utilizem as dependências do prédio, bem como preservar o patrimônio público, de forma que, justifica-se a contratação de empresa especializada na manutenção do sistema de condicionamento de ar. A presente contratação estabelece a manutenção preventiva e corretiva com o fornecimento de peças, excetuando-se placas eletrônicas, compressores e motoventiladores, tendo em vista a necessidade do pronto restabelecimento da operacionalidade dos equipamentos, pois, a demora na correção de falha poderá acarretar prejuízo para o conjunto do sistema do ar-condicionado e interrupção dos serviços prestados por este TCE.*

**18.** Conforme esclarecido nos autos, a contratação é emergencial em virtude da interrupção dos serviços que será ocasionada pela rescisão contratual com a atual prestadora, empresa Meric Ar-Condicionado, em razão de pendência quanto à sua regularidade fiscal, o que impossibilita a emissão da Certidão Negativa de Débitos Federais. Neste contexto, não foi visualizada outra alternativa, de modo a não ocorrer a descontinuidade da prestação dos serviços, senão, utilizar da prerrogativa da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133, de 2021.

**19.** A despeito disso, na hipótese de uma contratação direta por dispensa de licitação com espeque no art. 75, inciso VIII da NLLC, não se pode olvidar da necessidade de se instruir o processo da contratação com os documentos reclamados no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, quais sejam:

*Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:*

*I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;*

*II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;*

*III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;*

*IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;*

*V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;*

*VI - razão da escolha do contratado;*

*VII - justificativa de preço;*

*VIII - autorização da autoridade competente.*

*Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.*

**20.** Por seu turno, a Resolução Administrativa-TCE/TO nº 7, de 29 de março de 2023, prevê em art. 33 que as contratações deste Tribunal de Contas se submetem à realização da fase preparatória, incluindo, para tanto, a elaboração de artefatos de planejamento. No entanto, no caso de contratação direta por dispensa de licitação em razão da emergência, como é o presente caso, são facultados e ou dispensados o ETP – Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Gerenciamento de Riscos, e, por razões óbvias, a elaboração de anteprojeto e projeto executivo, além da minuta de ato convocatório. *In casu*, optou-se pela apresentação do ETP e mapa de gerenciamento de riscos.

**21. Pois bem,** os atos em que se verifique a dispensa de licitações são atos que fogem ao princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação, consagrando-se como exceções a este princípio. Assim, este tipo de ato trata-se de ato discricionário, mas devido a sua importância e necessidade extrema de idoneidade, se submete a necessidade de uma perfeita instrução processual que ateste o ato de dispensa. Nesse sentido, analisaremos, abaixo, a documentação reclamada nos dispositivos citados alhures.

### **Documento de Formalização de Demanda**

**22.** O DFD é o primeiro documento a ser elaborado pela Unidade Demandante no processo de contratação, dando início ao planejamento da aquisição. Neste particular, este documento explicita a necessidade da contratação, justificando a demanda e detalhando as características do bem ou serviço desejado, sendo necessário, portanto, que haja um detalhamento que possa contribuir para um processo de contratação mais transparente, permitindo que os licitantes compreendam melhor o objeto da contratação. Para tanto, deve conter minimamente os elementos indicados no art. 34 da RA nº 07, de 2023, vejamos:

*Art. 34. As demandas oriundas da estrutura do TCE/TO deverão ser formalizadas por instrumento padronizado denominado “Documento de Formalização de Demanda (DFD)”, contendo, no mínimo, os seguintes elementos:*

*I – indicação do objeto necessário para o atendimento à demanda e sua previsão no PCA;*

*II – justificativa da necessidade da contratação;*

*III – informações relevantes acerca da contratação atual, se for o caso; e*

*IV – expectativa de resultados a serem alcançados.*

*Parágrafo único. A formalização da demanda e o registro das informações necessárias é de responsabilidade da unidade demandante.*

**23.** No caso em apreço observa-se o documento Sei nº 0939167, traz os elementos reclamados na norma citada acima.

### **Estudo Técnico Preliminar**

**24.** O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da

necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. Por conseguinte, o artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

*§ 1º o estudo técnico preliminar a que se refere o inciso i do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:*

*I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*

*II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da administração;*

*III - requisitos da contratação;*

*IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;*

*V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;*

*VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*

*VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*

*VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*

*IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;*

*X - providências a serem adotadas pela administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;*

*XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;*

*XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;*

*XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.*

**25.** Nessa mesma esteira a Resolução Administrativo nº 7, de 29 de março de 2023 também enumerou os elementos que o ETP precisa conter, vejamos:

*Art. 39. O ETP conterá os seguintes elementos:*

*I – descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*

*II – descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;*

*III – levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:*

*a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades do TCE/TO;*

*b) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou do acesso a bens, ser avaliados os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, prospectando-se arranjos*

*inovadores em sede de economia circular; e*

*c) ser consideradas outras opções logísticas menos onerosas ao TCE/TO.*

*IV – descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*

*V – estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;*

*VI – projeção aproximada do valor da contratação;*

*VII – justificativas para o parcelamento ou não da solução;*

*VIII – contratações correlatas e/ou interdependentes;*

*IX – demonstrativo da previsão da contratação no PCA do TCE/TO, de modo a indicar o seu alinhamento com o Plano Estratégico;*

*X – demonstrativo dos resultados pretendidos, em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;*

*XI – providências a serem adotadas pelo TCE/TO previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores para fiscalização e gestão contratual;*

*XII – descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; e*

*XIII – posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.*

*§ 1º O ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, V, VI, VII e XIII deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos, apresentar as devidas justificativas.*

*§ 2º Caso, após o levantamento de mercado de que trata o inciso III deste artigo, a quantidade de fornecedores for considerada restrita, deve-se verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, flexibilizando-os sempre que possível.*

*§ 3º Em todos os casos, o estudo técnico preliminar deve privilegiar a consecução dos objetivos de uma contratação, nos termos no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, em detrimento de modelagem de contratação centrada em exigências meramente formais.*

*§ 4º A descrição que trata o inciso XII deste artigo deverá estar alinhada com o Plano de Logística Sustentável a ser implementado no âmbito deste TCE/TO.*

*Art. 40. Facultar-se-á a elaboração de ETP:*

*I – nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e §7º do art. 90, ambos da Lei nº 14.133/2021; e*

*II – nas contratações de bens ou serviços, comuns e frequentes, no âmbito deste Tribunal de Contas, considerando aquelas que envolvem objetos adquiridos nos últimos 03 (três) exercícios financeiros consecutivos e que possam ser demonstrados o histórico de consumo desse período e, que tenham sido submetidos, inicialmente, a estudos técnicos preliminares.*

*Parágrafo único. Excetuam-se a faculdade a que se refere o inciso II deste artigo as contratações de:*

*I – soluções de tecnologia da informação e comunicação, ressalvadas as contratações diretas fundamentadas no inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021; e*

*II – serviços e fornecimentos contínuos, os quais poderão ser definidos por ato da Presidência.*

*Art. 41. É dispensado o ETP na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, bem como nos casos de prorrogação dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.*

*Art. 42. Durante a elaboração do ETP deverão ser avaliadas:*

*I – a possibilidade de utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não haja prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, nos termos do §2º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021;*

*II – a necessidade de ser exigido, em edital ou em aviso de contratação direta, que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades, conforme dispõe o §4º do art. 40 da Lei nº 14.133/2021; e*

*III – as contratações anteriores voltadas ao atendimento de necessidade idêntica ou semelhante à atual, como forma de melhorar a performance contratual, em especial nas contratações de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, com base, inclusive, no relatório final de que trata a alínea “d” do inciso VI do §3º do art. 174 da Lei nº 14.133/2021.*

*Parágrafo único. Quando o ETP demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital são relevantes aos fins pretendidos pela Administração, deverá ser escolhido o critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no §1º do art. 36 da Lei nº 14.133/2021.*

**26.** É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, do § 1º do Art. 18 da lei nº 14.133, de 2021, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, considerando que este Tribunal de Contas ainda não possui um Programa de Logística Sustentável, é aconselhável que seja verificado o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU que apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

**27.** Além das exigências da Lei nº 14.133, de 2021, deve o TCE-TO observar as regras constantes da RA nº 7, de 2023, citada alhures, que, por sua vez, também estipula os elementos mínimos que deve conter no ETP e, quando da ausência dos demais elementos enumerados no Art. 39 da referida Resolução Administrativa, reclama a apresentação de justificativas pertinentes.

**28.** No caso concreto, foi devidamente apresentado o ETP 0939170.

### **Da Análise de Riscos**

**29.** O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

**30.** Da mesma maneira a RA nº 7, de 2023 também determina a obrigatoriedade de se proceder a elaboração da análise de riscos da contratação, utilizando-se de modelo instituído pelo TCE-TO, que possam identificar os principais riscos que porventura venham a comprometer a efetividade do planejamento da contratação ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação; avaliar os riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco e, ainda, definir os responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

**31.** Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato, tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação.

**32.** No caso concreto, a Administração elaborou o Mapa de Gerenciamento de Riscos por meio do documento SEI nº 0939168. Sobreleva dizer que, embora tenha se apontado 6 (seis) riscos, em razão dos controles já existentes, não se verificou nenhuma necessidade de serem desenvolvidas ações para tratamento dos riscos identificados no Mapa, sobretudo porque os riscos não apresentaram níveis residuais considerados altos e, conseqüentemente, não haveria necessidade de serem tratados.

### **Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços**

**33.** O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

*Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*

*§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido*

*por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:*

*I – composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);*

*II – contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*

*III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;*

*IV – pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;*

*V – pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.*

*(...)*

**34.** Além das regras legais, também devem ser observadas as normas da Resolução Administrativa nº 7, de 29 de março de 2023, que estabelece que a Coordenadoria Administrativa – **COADM** consolidará a estimativa prévia da despesa, mediante procedimento de pesquisa de preços, na forma dos arts. 48 a 52 desta Resolução.

*Art. 48. Para viabilizar a apuração do valor estimado das contratações realizadas no âmbito do TCE/TO, deverá ser realizado procedimento de pesquisa de preços em conformidade com o estabelecido nesta Resolução Administrativa.*

*§ 1º A partir do TR/PB e dos subsídios fornecidos pela unidade técnica em observância ao disposto nesta Resolução Administrativa, compete à COADM realizar a consolidação da estimativa prévia da despesa, mediante procedimento de pesquisa de preços.*

*§ 2º A unidade técnica deverá prestar todo o apoio necessário à COADM, em especial no tocante à análise crítica das amostras de preços obtidas e à avaliação da compatibilidade das especificações de outras contratações com aquelas do objeto que se pretende contratar.*

*§ 3º As pesquisas de preço poderão ser realizadas por entidades especializadas, preferencialmente integrantes da Administração Pública, desde que atendam às exigências desta Resolução Administrativa e sejam ratificadas pela COADM.*

*§ 4º Poderá ser utilizada pesquisa de preço efetuada por outros órgãos públicos, desde que tenha sido realizada no prazo de até 1 (um) ano, e atenda, ao menos, às diretrizes desta Resolução Administrativa ou ao disposto na Resolução Administrativa nº 65, de 7 de julho de 2021, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, ou outra que a substitua, cabendo manifestação da COADM.*

*§ 5º O disposto nesta Resolução Administrativa não se aplica a itens de contratações de obras, insumos e serviços de engenharia para os quais seja apresentada Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) pelas planilhas orçamentárias, devendo, nesse caso, ser observado os §§ 2º, 3º, 5º e 6º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e, no que couber, as disposições do Decreto Federal nº 7.983, de 8 de abril de 2013.*

*Art. 49. A composição da cesta aceitável de preços depende da obtenção de, no mínimo, 3 (três) amostras de preços por item.*

*§ 1º Sem prejuízo da utilização de outros sistemas de auxílio à pesquisa de preços ou de catalogação de bases de dados de natureza pública ou privada, constituem fontes de consulta:*

*I – públicas:*

*a) Painel para Consulta de Preços disponível no PNCP;*

*b) Banco de Preços em Saúde;*

*c) contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante Sistema de Registro de Preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*

*d) contratações anteriores do TCE/TO.*

*II – privadas:*

*a) pesquisa publicada em mídia especializada, em meio impresso ou eletrônico, com notório e amplo reconhecimento no âmbito que atua;*

*b) pesquisa disponível em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que o documento contenha o endereço eletrônico e a data de acesso;*

*c) pesquisa direta com potenciais fornecedores de produtos ou serviços, inclusive mediante orçamentos coletados por servidores do TCE/TO nos estabelecimentos, desde que não tenham sido obtidos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;*

*d) pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas.*

*§ 2º Sempre que houver contratação anterior do TCE/TO para o mesmo item, vigente ou que atenda aos critérios estabelecidos no art. 51 desta Resolução Administrativa, a COADM poderá utilizá-la para composição da cesta aceitável de preços, exceto nos casos em que a sua utilização trouxer distorções à pesquisa de preços, mediante justificativa.*

*§ 3º As amostras de preços coletadas devem ser analisadas de forma crítica, especialmente quando houver grande variação entre os valores apresentados.*

*§ 4º Não serão admitidas amostras de preços obtidas em sítios de leilão e de intermediação de vendas, bem como de comparação de preços.*

*§ 5º A composição de cesta aceitável de preços será dispensável nos seguintes casos:*

*I – em contratações de obras e serviços de engenharia, para os itens em que os preços sejam obtidos por meio do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), do Sistema de Custos Rodoviários (SICRO), ou, ainda, da Tabela de Composição de Preços e Orçamentos da Editora PINI (TCPO); e*

*II – em processos relativos a objeto contratado que visem apenas à substituição de bens, materiais ou equipamentos.*

*Art. 50. Todas as amostras de preços obtidas deverão:*

*I – estar expressas em moeda corrente do Brasil, exceto nos casos de contratação internacional;*

*II – considerar as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, formas e prazos de pagamento, tributação, custo de frete, garantias exigidas e demais custos indiretos, diluídos nos preços unitários de cada item; e*

*III – desconsiderar descontos relativos a pagamento antecipado ou por boleto bancário.*

*§ 1º Excepcionalmente, nas hipóteses em que se pretender utilizar amostras obtidas em moeda internacional para contratação nacional, o valor a ser convertido deverá considerar os aspectos macroeconômicos que influenciam no preço final do produto ou serviço pesquisado, tais como taxa de câmbio corrente, frete e tributos.*

*§ 2º Excepcionalmente, nas hipóteses em que, justificadamente, reste demonstrado que o custo de frete tem o potencial de distorcer o valor de mercado do item, a amostra de preço poderá não considerar o custo de frete de que trata o inciso II deste artigo.*

*§ 3º Compete à unidade técnica avaliar a adequação da consideração positiva ou negativa dos custos adicionais, acessórios ou marginais na estimativa de preços para refletir a realidade de mercado e a correspondência com o modo de execução e fornecimento do objeto.*

*§ 4º Aplica-se o disposto no art. 52 desta Resolução Administrativa quando a unidade técnica, excepcionalmente, indicar que, a despeito da expiração do prazo de validade da*

*amostra coletada, o valor obtido mantém-se pertinente e atual de acordo com os preços praticados considerando a realidade do mercado.*

*Art. 51. O valor estimado da contratação será, preferencialmente, aquele calculado pela mediana ou pela média das amostras de preço obtidas, ou, ainda, igual à amostra de preço de menor valor obtida na pesquisa de preços.*

*Art. 52. A utilização de menos de 3 (três) amostras de preços, ou a falta de uma fonte pública, poderá ser admitida mediante justificativa a ser elaborada pela COADM, considerando as circunstâncias mercadológicas e apontando fundamentos adequados tendentes a fundamentar os fatores determinantes para a não obtenção do número mínimo requerido.*

*Parágrafo único. A justificativa a que se refere o caput deverá ser aprovada pela DIGAF, a qual deliberará acerca de sua aceitabilidade ou da necessidade de complementação da justificativa ou, ainda, quanto à pertinência de realizar nova pesquisa de preços.*

**35.** Referida RA em seu artigo 49, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021. Acrescenta, no entanto, os regramentos dos arts. 50 e 52 citados acima, além das alíneas "c" e "d" do inciso I do §1º do art. 49.

**36.** Assim, confrontando a pesquisa de preços constante dos autos e o planilhamento desses preços, elaborado pela COADM (0942752) percebe-se que o valor total da média para a contratação dos serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva de ar-condicionado por 12 meses é R\$ 358.099,20 (trezentos e cinquenta e oito mil, noventa e nove reais e vinte centavos), sendo que a empresa RLS ENGENHARIA, apresentou a proposta mais vantajosa, no valor mensal de R\$ 27.350,00 (vinte e sete mil, trezentos e cinquenta reais), totalizando o valor da contratação anual de R\$ 328.200,00 (trezentos vinte e oito mil e duzentos reais).

**37.** Impende ressaltar a previsão do art. 48, § 2º, da RA nº 7, de 2023, notadamente quanto ao dever de a Unidade Técnica observar de maneira crítica a pesquisa realizada, vejamos: "*A unidade técnica deverá prestar todo o apoio necessário à COADM, em especial no tocante à análise crítica das amostras de preços obtidas e à avaliação da compatibilidade das especificações de outras contratações com aquelas do objeto que se pretende contratar*". Neste sentido, a COMAT juntou aos autos a Justificativa (0943137) no seguinte contexto:

*“Justifica-se o preço da futura contratação da empresa RLS ENGENHARIA LTDA, considerando a pesquisa de preços realizada pela COADM, demonstrada na Planilha 0942752.*

*Nota-se que restou evidenciado, em tal documento, que o menor preço ofertado foi exatamente da empresa citada acima, comprovando, desse modo, que o preço é condizente com aqueles praticados pelo mercado.*

*No que diz respeito a razão da escolha da empresa, esta ocorreu não somente em razão do preço, mas também pelo fato da empresa cumprir os requisitos exigidos no Termo de Referência nº 256/2025 (0940826).*

*Ademais, em consulta ao SICAF e CEIS não foi verificado nenhum impedimento de contratação com a administração pública”*

**38.** Porquanto, infere-se que as propostas estariam em conformidade com o Termo de Referência, vez que não nenhum apontamento em sentido contrário.

### **Termo de Referência**

**39.** Nota-se que foram acostados aos autos 2 (dois) documentos, quais sejam: Termo de Referência nº 255/2025 (0939172) e o Termo de Referência nº 256/2025 (0940826), tendo ocorrido a aprovação dos artefatos de planejamento pela DIGAF (0940335 e 0941258), bem como a autorização do GABPR para prosseguimento do feito (0941876).

## Adequação Orçamentária

40. Conforme se extrai do *caput* do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

41. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

### ***Lei nº 8.429, de 1992***

*Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)*

*(...)*

*IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;*

*(...)*

### ***Lei nº 14.133, de 2021***

*Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.*

*(grifou-se)*

42. Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

43. Atente-se, ainda, que a RA nº 7, de 2023 traz a sistemática a ser adotada quanto à disponibilidade orçamentária:

*Art. 53. Concluído o procedimento de estimativa de despesa, os autos serão encaminhados à DIOAF e, após, à Coordenadoria de Orçamento e Finanças (COOFI) para se manifestar a respeito da classificação e disponibilidade orçamentária, conforme o caso, para atender à contratação.*

*§ 1º A COOFI se responsabilizará pela emissão dos documentos atinentes à reserva orçamentária (Autorização e Detalhamento de Dotação - DD).*

*§ 2º A informação quanto à reserva orçamentária poderá ser dispensada em caso de adoção de Sistema de Registro de Preços (SRP) e quando a contratação resultar na obtenção de receita pelo TCE/TO.*

44. Constata-se, no caso concreto, que foi providenciada a Autorização COOFI nº 2/2026 (0945099).

## Minuta do Instrumento Contratual

45. No que se refere a minuta do instrumento contratual (0946915) exibida nos autos, percebe-se que esta foi elaborada em atendimento aos preceitos legais, especialmente no que tange a nova lei de licitações e contratos administrativos.

## **III – CONCLUSÃO**

46. Ante o exposto, manifestamos pelo **prosseguimento do feito**, com enquadramento na dispensa de licitação, alicerçado no artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

47. Por fim, alerta-se para que sejam realizadas as publicações de praxe, bem como que os autos sejam remetidos ao Núcleo de Controle Interno deste Órgão, consoante prevê o inciso X do art. 33 da RA nº 7 de 2023.

48. Encaminhe-se os autos à consideração superior.

## 49. É o parecer, s.m.j.

[1]

Acórdão 1492/2021 Plenário (Auditoria, Relator Ministro Bruno Dantas)

Licitação. Parecer jurídico. Conteúdo. Competência. Contratação integrada. Fundamentação técnica.

Não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos para adoção do regime de contratação integrada.



Documento assinado eletronicamente por **SAMARA COSTA BARBOSA**, ANALISTA TÉCNICO, em 22/01/2026, às 11:03, conforme art. 4º da Resolução Administrativa TCE/TO nº 001, de 15 de outubro de 2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tceto.tc.br/sei/processos/verifica.php>, informando o código verificador **0948100** e o código CRC **B5742128**.