



ANÁLISE JURÍDICA

Direito Administrativo. Serviços de manutenção preventiva de equipamentos de suporte e supervisão de energia elétrica - subestações de energia elétrica (subestação da entrada principal e do subsolo). Dispensa de licitação em razão do valor. Aprovação condicionada.

Referência Legal: [Lei n. 14.133/2021 \(NLLC\)](#). [Lei n. 8.666/1993 \(LLC\)](#). [Lei Complementar n. 123/2006 \(LC n. 123/2006\)](#). [Lei n. 13.709/2018 \(LGPD\)](#). [Lei n. 12.257/2011 \(LAI\)](#). [Lei n. 10.406/2002 \(CC\)](#). [Lei n. 8.078/1990 \(CDC\)](#). [Lei n. 5194/1966](#). [Lei n. 6496/1977](#). [Decreto n. 10.024/2019](#). [Decreto n. 7.983/2013](#). [IN SEGES/ME n. 91/2022](#). [IN SEGES/MPDG n. 3/2018](#). [Resolução Presi TRF1 n. 4/2021 \(12234632/SEI TRF1\)](#). [Resolução Presi n. 14, de 6 de outubro de 2022 \(RITRF6\)](#). [Resolução CNJ n. 114/2010](#). [Resolução CONFEA nº 361/1991](#). [Resolução CAU nº 91/2014](#). [Resolução CFT nº 101/2020](#).

Análise de procedimento de dispensa de licitação em razão do valor (art. 24-I da LLC) para contratar serviços de manutenção preventiva de equipamentos de suporte e supervisão de energia elétrica - subestações de energia elétrica (subestação da entrada principal e do subsolo), pertencentes à Subseção Judiciária de Juiz de Fora, conforme o Pedido SEAFI JFA n. [0132819](#) (de agora em diante PEDIDO).

Breve relato. À análise.

O procedimento será regido pela LLC por força da opção do setor demandante permitida pelo art. 191 da NLLC. Referências às normas anteriores relativas ao TRF1 estão sendo aplicadas por força do art. 205 do RITRF6.

As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente analisadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração (LLC, art. 38-parágrafo único).

Destacamos que a análise desta Assessoria circunscreve-se aos aspectos formais e jurídicos da contratação, não havendo - em homenagem ao princípio da segregação de funções e à presunção de legitimidade dos atos administrativos - responsabilidade, tampouco competência, sobre o conteúdo e as decisões do termo de referência, da pesquisa de preços ou de qualquer ato preparatório de caráter técnico.

A LLC prevê a possibilidade de contratação direta mediante dispensa de licitação nas hipóteses previstas nos incisos do *caput* do seu art. 24. No caso, o PEDIDO está fundamentado em dispensa em razão do valor:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

A licitação é dispensada em razão do valor, na forma do inciso I do art. 24 da LLC de acordo com o PEDIDO.

Dos elementos formais, destacam-se:

a) Documento de Oficialização da Demanda - DOD ([0051353](#), [0130570](#)), Estudo Técnico Preliminar - ETP ([0051355](#)), Termo de Referência - TR/Projeto Básico - PB ([0125942](#)); Análise de Risco mediante Mapa de Riscos - MR ([0119969](#)) (Resolução PRESI TRF1 n. 4/2021 e ao Despacho DIGES TRF1 n. [13026448](#)), Resolução CJF n. 447/2017);

b) dispensável a Minuta Contratual - MC, conforme observações nas recomendações abaixo; (LLC, art. 62-§4º);

c) as Pesquisas de Preços, quanto aos itens componentes do valor estimado da contratação, foram consolidadas na Informação Conclusiva de Valor Estimado da Contratação - ICVEC ([0118596](#)), permitindo-se presumir tenha sido realizada a análise crítica dos preços obtidos como referência para a estimativa da despesa, conforme boa prática disposta no art. 3º da IN SEGES/ME n. 73/2020. Entretanto, tratando-se de obras e serviços de engenharia, o regime para o procedimento da pesquisa é o estabelecido pelo Decreto n. 7.983/2013, em especial seu art. 3º, devendo ser observadas as recomendações abaixo;

d) disponibilidade orçamentária do Órgão - Classificação da Despesa ([0132286](#));

e) presentes os requisitos de habilitação, conforme sintetizado no PEDIDO (LLC, art. 27 a 31 e 31-§2º c.c. art. 25 da IN SEGES/ME n. 3/2018), com observação da recomendação abaixo;

f) a razão da escolha do contratado e a justificativa dos preços foram apresentadas no PEDIDO e item "b" acima relativo à pesquisa de preços, Ofício SEAFI JFA n. 25 ([0125978](#)), Relatório de pesquisa de preços públicos ([0112729](#)) e Mapa de preços e resultado ([0132691](#));

h) **não obtida** prévia autorização da autoridade competente, conforme Despacho SJMG-Secad 511 ([0130303](#)).

Analisados os autos, avaliam-se parcialmente atendidos os requisitos da LLC quanto à contratação direta, sendo necessário, nos termos do art. 38-parágrafo único da Lei, observar as seguintes recomendações:

1- Em relação ao DOD (Resolução Presi TRF1 n. 4/2021, art. 26-I):

Nada a considerar.

2- Em relação ao ETP (Resolução Presi TRF1 n. 4/2021, art. 26-II c.c. Decreto n. 10.024/2019, art. 3º-IV):
Nada a considerar.

3- Em relação à Análise mediante Mapa de Riscos – MR (Resolução Presi TRF1 n. 4/2021, art. 26-III):

3.1- caso a equipe de contratação não tenha conhecimentos técnicos específicos para elaboração da planilha orçamentária de referência, nos termos do Decreto n. 7.983/13, resta materializado o risco previsto na análise de riscos, devendo observar solução prevista e, assim, recomenda-se solução apresentada no mapa, qual seja, “solicitar à sepob a criação de documentos padronizados (termo de referência e planilhas) com valores de referência estimativos para disponibilização às áreas envolvidas”;

4- Em relação à Pesquisa de Preços (IN SEGES/ME n. 73/2020 e Decreto n. 7983/13):

4.1- ao setor de compras observar que o formulário utilizado para ICVEC não é adequado para contratações relativas a serviços e obras de engenharia, como é o caso.

Vale registrar, ainda, que o método de pesquisa direta com no mínimo três fornecedores, na forma apontada no item 2 da ICVEC não é adequado e válido, como regra, para estimar preço de obras e serviços de engenharia, não só conforme o atual §2º do art. 23 c.c. 72-II da NLLC, mas conforme o Decreto n. 7.983/2013, Resolução CNJ n. 114/2010 que regulamentam a LLC e jurisprudência consolidada do TCU, por todos, cf. os Acórdãos ns. 2056/2015-Plenário e 2056/2015-Plenário, respectivamente:

A Administração Pública deve observar, em suas licitações de obras e serviços de engenharia, os referenciais oficiais de mercado, em especial o Sinapi e o Sicro, justificando tecnicamente a adoção de valores distintos dos constantes desses sistemas. (Acórdão 2056/2015-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES; ÁREA: Licitação | TEMA: Obras e serviços de engenharia | SUBTEMA: Orçamento estimativo; Outros indexadores: Referência, Sinapi, Sicro, Preço de mercado; Publicado: - Boletim de Jurisprudência nº 96 de 08/09/2015)

A Lei define os preços máximos das obras e serviços contratados pela Administração, de forma que valores excedentes são ilegais e devem ser rejeitados. Somente em condições especiais, devidamente justificadas, podem os custos unitários de serviços ou insumos exceder o valor obtido a partir do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) . Não procede o argumento de que, por representar percentual insignificante em relação ao valor global da contratação, o sobrepreço estaria dentro da faixa de aceitação e refletiria oscilações normais de mercado, já que não existe percentual de sobrepreço aceitável. (Acórdão 1155/2012-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES; ÁREA: Licitação | TEMA: Obras e serviços de engenharia | SUBTEMA: Orçamento estimativo; Outros indexadores: Justificativa, Extrapolação, Sinapi, Sobrepreço, Exceção)

Desse modo, **recomenda-se solução apontada no item 3.1., acima.** Confira como exemplo a Planilha de referência de cotação SINAPI ([0123167](#)).

Contudo, em situação semelhante a destes autos, vale mencionar a Manifestação SEAJU n. [14924015/SEI TRF1](#), nos autos do Pae Sei n. [0050248-02.2021.4.01.8008](#), por meio da qual esta Assessoria assim se pronunciou:

[...]

Não foram identificadas planilhas estimativas de custo elaboradas pela própria Administração¹, apenas o levantamento dos preços, consolidado no Mapa de Preços e Resultado Final (14903904). Consultado o Portal de Compras do Governo Federal, sem, contudo, identificar contratações públicas com objeto afim, como apontado no item D.3 do ETP, o orçamento estimativo foi obtido a partir de consulta a empresas do setor, conforme Art. 5º, IV e §2º da IN 73/2020-SEGES-ME.

Entretanto, como disposto no Art. 1º, §1º da IN 73 referida, a pesquisa de preços para serviços de engenharia deve ser pautada pelo Decreto 7.983/2013, o qual, por sua vez, direciona a pesquisa para os sistemas de referência de custos oficiais, cabendo a pesquisa de mercado apenas caso os sistemas não contemplem os itens necessários à contratação.

Tendo em vista o conhecimento técnico demandado para elaboração de planilha estimativa de custos e para pesquisa de preços em serviços de engenharia, bem como o reduzido quadro pessoal da SEPOB-NUMES - setor finalístico mais próximo ao desempenho de tal atribuição - é possível, por decisão de mérito, a exemplo do Despacho SJMG-Secad 14505839, o prosseguimento da contratação, em especial considerando que os valores obtidos entre as empresas não são ostensivamente discrepantes; que, aparentemente, o serviços de instalação têm composição de custos simplificada; e que trata-se de bem imprescindível para o funcionamento da Subseção (ETP, campo "B").

Registra-se que referida manifestação foi emitida em janeiro de 2022 e, portanto, antes da instalação do Tribunal a justificar a incapacidade institucional no auxílio técnico das áreas demandantes, o que deverá ser reavaliado diante de nova realidade e da necessidade de observância ao princípio da legalidade e eficiência das contratações públicas (NLLC, art. 5º).

Ademais, **em caso de inviabilidade** da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º (sistemas referenciais de preços), a estimativa de custo global (planilha orçamentária) **poderá ser apurada** por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas e em sistema específico instituído para o setor, e, ainda, através de **pesquisa de mercado**, conforme autorizado pela parte final do art. 6º do Decreto n. 7.983/13.

Assim, **recomenda-se** a remessa dos autos ao setor de engenharia do Tribunal para avaliar a possibilidade de prestar o suporte necessário à área demandante para elaboração da planilha orçamentária referencial **e, na hipótese de efetiva e justificada impossibilidade**, ser tomada decisão mérito pela autoridade competente pela ordenação da despesa para autorizar o apontado método excepcional de pesquisa de preço já realizado nos autos.

Importa destacar que os orçamentos dos fornecedores participantes também devem observância aos requisitos do Decreto n. 7983/2013 e Res. CNJ n. 114/2014.

Para maiores informações, recomenda-se consulta à Cartilha do TCU de Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas, disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/BF/21/7F/EE/965EC710D79E7EB7F18818A8/Orientacoes_elaboracao_planilhas_orcament

No caso, de acordo com a ICVEC apresentada, verifica-se que os valores dos serviços obtidos entre as empresas não são ostensivamente discrepantes (23,82%); aparentemente, os serviços de manutenção da subestação

têm composição de custos simplificada; trata-se de serviço imprescindível para o funcionamento da Subseção; diversos fornecedores cotados não se dispuseram a fornecer orçamento.

Vale ressaltar, ainda, que, de acordo com os itens 3 e 4 da ICVEC, foi declarada ter sido realizada análise crítica dos preços obtido em pesquisa de mercado, notadamente fazendo referências a contratações anteriores de objeto semelhante.

Entretanto, nos próximos procedimentos de contratação, além de elaborar planilha orçamentária, sem prejuízo do exposto acima em relação a presente contratação, recomenda-se adequar o formulário, item 2, conforme as hipóteses já previstas no §2º do art. 23 da NLLC, do Decreto n. 7.983/2013 c.c. art. 1º da [IN SEGES/ME n. 91/2022](#) e Res. CNJ n. 114/2010 e alterar redação entre parêntese no início do formulário de "(não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia)" para redação sugestiva "(aplicável apenas às contratações de obras e serviços de engenharia)".

5- Em relação ao Termo de Referência – TR/Projeto Básico – PB (LLC, art. 6º-IX):

5.1- registra-se que a responsabilidade pela definição da natureza do serviço como sendo de engenharia é do setor técnico, conforme interpretação normativa pacífica no âmbito da Advocacia Geral da União [ON n. 54, de 25 de abril de 2014](#):

Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável ;

5.2- tratando-se de serviço de engenharia, **recomenda-se a elaboração de projeto básico por profissional habilitado**, em observância da Lei n. 5194/66, 6496/77 e Resolução CONFEA nº 361/1991 diante da necessária garantia pela responsabilidade técnica. Desse modo, caso a área demandante não tenha competência técnica mediante profissional qualificado, que seja solicitado auxílio ao setor de engenharia do Tribunal;

6- Em relação à Habilitação:

Nada a considerar, registrando que inclusive foi prevista exigência no TR de condição técnica no seu item 7.2, 8.3, 8.5.6 e 10.1, conforme exigido pelos órgãos fiscalizadores (Lei n. 5194/66, Lei n. 6496/1977, Resolução CONFEA nº 361/1991, Resolução CAU nº 91/2014 e Resolução CFT nº 101/2020);

7- Em relação à Minuta do Contrato:

Ausentes obrigações futuras, entendemos dispensada a minuta contratual, nos termos do art. 62, caput e §4º, transcritos a seguir:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

(...)

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

O conceito de entrega imediata, que se contrapõe à contratação com previsão de obrigações futuras, foi estabelecido pelo TCU como a que ocorrer dentro do prazo de 30 dias, após o pedido formal da Administração:

[...] 9.1.2 a "entrega imediata" referida no art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993 deve ser entendida como aquela que ocorrer em até trinta dias a partir do pedido formal de fornecimento feito pela Administração, que deve ocorrer por meio da emissão da nota de empenho, desde que a proposta esteja válida na ocasião da solicitação; (TCU. Acórdão 1234/2018 - Plenário. Data da Sessão: 30/05/2018. Processo: 025.898/2016-7. Relator: José Mucio Monteiro)

Embora a literalidade das normas supracitadas, extraídas da Lei n. 8.666/93, permita concluir que o instrumento de contrato seria dispensável nos dois casos distintos, previstos no caput e no parágrafo 4º do art. 62, o Tribunal de Contas da União já proferiu julgados nos quais entendeu-se que os requisitos do valor da contratação e da entrega imediata são cumulativos³, conforme se depreende de excerto de jurisprudência da Corte citado no Acórdão 3352/2015 - Plenário:

[...] a contratação deve ser formalizada obrigatoriamente por meio de termo de contrato sempre que houver obrigações futuras decorrentes do fornecimento de bens e serviços, independentemente da modalidade de licitação, sua dispensa ou inexigibilidade, conforme preconizado no art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993.

De acordo com a citação acima, não bastaria que o valor da contratação fosse compatível com a modalidade "convite" para que fosse dispensável o instrumento de contrato. Para tanto, seria necessário que também não fossem previstas obrigações futuras.

Por outro lado, o TCU posicionou-se pela possibilidade de dispensa do termo de contrato nos casos em que a entrega seja imediata, com base na regra do art. 62, § 4º, da Lei de Licitações e Contratos, independentemente do valor da contratação, ou seja, sem cumulação com o requisito do art. 62, caput. Nesse sentido, segue trecho do já citado Acórdão n. 1234/2018:

9.1.1 há possibilidade jurídica de formalização de contratação de fornecimento de bens para entrega imediata e integral, da qual não resulte obrigações futuras, por meio de nota de empenho, independentemente do valor ou da modalidade licitatória adotada, nos termos do § 4º do art. 62 da Lei 8.666/1993 e à luz dos princípios da eficiência e da racionalidade administrativa que regem as contratações públicas;

A par da aparente indefinição jurisprudencial sobre o tema, verifica-se que ambos os requisitos mencionados estão presentes no caso sob análise, pois os valores são compatíveis com a modalidade "convite", e o prazo máximo previsto para entrega é de até 30 dias, contados do recebimento das ordens de entrega do transformador e de instalação do mesmo. Desse modo, sendo o Termo de Referência [0125942](#) e as propostas [0069512](#) e [0111192](#) integrantes das notas de empenho, entendemos que é possível substituírem o instrumento de contrato como documento definidor das

obrigações das partes.

Outro ponto a ser considerado, sobre a substituição do termo de contrato por outros documentos, é que o § 4º do art. 62 refere-se apenas aos casos de compras com entrega imediata, o que excluiria as hipóteses de contratação de serviços.

No entanto, se for adotado o entendimento já manifestado em algumas oportunidades pelo TCU, de que seria necessário o preenchimento dos dois requisitos para desobrigar a Administração de formalizar o instrumento de contrato, quais sejam, o valor inferior ao limite da "tomada de preços" (art. 62, caput) e a entrega imediata (art. 62, § 4º), entendida como a que ocorre dentro do prazo de 30 dias, é forçoso reconhecer que esses requisitos valeriam também para a contratação de serviços.

Isso porque, não fosse assim, não seria possível, em nenhuma hipótese, a substituição do termo de contrato por outro documento, em se tratando de contratação de serviços. Essa interpretação seria contrária ao que prevê o art. 62, caput, da Lei n. 8.666/93, porquanto um dos instrumentos elencados pela norma como aptos à substituição do termo de contrato é a "ordem de execução de serviço". Portanto, entendemos que o caso se amolda às hipóteses em que a formalização por instrumento de contrato é dispensável.

Por fim, vale registrar entendimento desta Assessoria Jurídica de que garantia técnica não se confunde com assistência técnica para fins de exigência de minuta contratual, conforme Manifestação [0085984](#) adotada pela Secretaria de Licitações e Contratos no Encaminhamento [0088776](#).

9- Em relação ao PEDIDO:

Nada a considerar.

Por extensivas à presente contratação, reportamo-nos à informação ([16064826](#)/SEI TRF1) quanto às considerações sobre padronização e catálogo eletrônico de padronização.

Observa-se que foi dada ciência à futura CONTRATADA quanto às penalidades cabíveis, caso haja inexecução contratual ([0125973](#)).

Conclusão

Pelo exposto, promovidas as alterações acima recomendadas, nos termos do art. 38-parágrafo único da LLC, esta Assessoria Jurídica opina pela regular continuidade do processo de contratação de ENGELAB INFORMATICA E SERVIÇOS LTDA - CNPJ: 05.756.144/0001-96.

É o parecer, s.m.j.

À consideração superior.

GUILHERME BRANDÃO MARQUES

Analista Judiciário - ASJUD

Documento assinado digitalmente

De acordo.

À consideração superior.

JULIENE BIBIANO SÁLVIO

Assistente V - ASJUD/DIGER/PRESI

Documento assinado digitalmente

APROVO o Parecer ASJUD supra.

É dispensado o retorno dos autos a esta Assessoria em caso de alterações supervenientes à aprovação jurídica, que sejam de caráter técnico ou de configuração do objeto. Ressalva-se a hipótese de haver questionamento jurídico, o qual deverá ser especificado para manifestação, destacando, ainda, quais foram as alterações realizadas nos documentos em relação à análise anterior.

À SEAFI JFA, para ciência dos apontamentos ASJUD acima, a serem providenciados.

Após retificação, à SECAD para deliberação e prosseguimento do processo de contratação, com posterior remessa ao Comitê Gestor Seccional de Contratações/SJMG para ratificação, tendo em vista Despacho SJMG-Secad 511 ([0130303](#)).

VILSON SANTANA DA ROCHA JÚNIOR

Chefe da ASJUD/DIGER/PRESI

Documento assinado digitalmente



Documento assinado eletronicamente por **Vilson Santana da Rocha Junior, Assessor(a)-chefe**, em 26/12/2022, às 17:54, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Julienne Bibiano Salvio, Supervisor(a) de Seção**, em 26/12/2022, às 18:34, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Brandao Marques, Analista Judiciário**, em 26/12/2022, às 18:34, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.trf6.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0150872** e o código CRC **FE0BDA5D**.