



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
PRAÇA CÍVICA, 300 - Bairro CENTRO - CEP 74003-010 - @cidade_unidade@ - - www.tre-go.jus.br

PARECER Nº 176 - ASAQ (0392299)

Trata-se de solicitação da Seção de Controle Patrimonial (SECPA), consistente na aquisição quinze aparelhos de televisão de quarenta e três polegadas "*necessários à recomposição/manutenção de estoque da Justiça Eleitoral de Goiás*", nas especificações e condições previstas no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência retificado (doc. 0364177 e 0368934).

Na instrução dos autos, a SECPA acosta - além do ETP (doc. 0364177) e Termo de Referência (doc. 0379245) - Formulário do Selo Verde (doc. 0365465) e propostas atualizadas de preços (docs. 0369803), bem como atas de realização de pregões eletrônicos para comprovação do valor do mercado (doc. 0375950, 0375953, 0375957, 0375958, 0375960, 0375960 e 0375963).

Em seguida, os autos são encaminhados para a Assessoria de Apoio Administrativo às Contratações (ADAAC), que - à vista das propostas colacionadas pela SECPA e sintetizadas por ela própria no Mapa Comparativo de Preços (doc. 0379115) - informa o valor estimado para a contratação pretendida, no importe de R\$ 40.190,40. Registrou, ainda, que, no Plano Anual de Contratações, referente ao exercício financeiro de 2022, não há contratações de mesma natureza da pretendida neste feito, razão pela qual enquadrou a despesa na hipótese do art. 75, inc. II, da Lei 14.133/21 (doc. 0379251).

Ao final, anexa aos autos Minuta de Aviso de Dispensa Eletrônica (doc. 0379245).

Após, a Coordenadoria de Orçamento, Finanças e Contabilidade atesta a existência de recursos orçamentários e financeiros suficientes para fazer face à despesa (doc. 0382958).

Por fim, a Coordenadoria de Bens e Aquisições, corroborada pela Secretaria de Administração e Orçamento, manifesta-se favorável à aquisição via dispensa de licitação, com fulcro no art. 74, inciso II, da Lei 14.133/21 (doc. 0383511).

É o relatório.

Preliminarmente, revela destacar que o objeto inicial dos autos compreendia, além dos quinze televisores, aquisição de duzentos aparelhos telefônicos, com e sem fio (doc. 0301810). A exclusão do item aparelhos telefônicos se deu em razão da informação superveniente de que referidos aparelhos não eram compatíveis com a nova tecnologia que seria contratada (protocolo de voz sobre *internet*), nos termos do informado no despacho contido no doc. 0350903.

Realizada análise dos autos, em cotejo com os preceitos da Lei 14.133/21, extraem-se alguns pontos dignos de nota.

1. Proibição da Combinação das Leis

Importante destacar que a NLLC permitiu a pacífica convivência entre seu regime e o da Lei 8.666/93, enquanto esta ainda mantiver sua vigência, vedando, porém, a aplicação combinada dos dois normativos.

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o [inciso II do caput do art. 193](#), a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do **caput** deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no [inciso II do caput do art. 193 desta Lei](#), o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

Dada a escolha externada nos autos pela utilização da Lei 14.133/21, observa-se que, após os ajustes necessários, todos os atos do procedimento licitatório estão orientados sob sua égide.

2. A Contratação Direta Como Exceção Legítima à Regra da Obrigatoriedade de Licitação

Da análise dos autos, depreende-se que foi feita a opção pela Lei 14.133/21 para nortear a contratação objeto dos autos.

Isto posto, inicialmente, importa destacar a seguir que no Regime Jurídico Administrativo a regra é a obrigatoriedade de licitação, tanto para a aquisição de bens como para a prestação de serviços, como determina o art. 37, inciso XXI, da CF/88. *Ipsis litteris*:

Art. 37. *Omissis*:

(...)

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.

Assim, o legislador Constituinte admitiu hipóteses em que a licitação poderá deixar de ser realizada ou mesmo casos em que não haverá a possibilidade de sua realização, situações nas quais a Administração Pública é autorizada a celebrar contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

Sobre a contratação direta, assim disserta Joel de Menezes Niebuhr em sua obra “Licitação Pública e o Contrato Administrativo”, Ed. Fórum, 2022, pag. 125, *in verbis*:

“A obrigatoriedade de licitação pública encontra limites, porque há casos em que ela não poderia se desenvolver regularmente. Eis as hipóteses de inexigibilidade de licitação pública, ou seja, **hipóteses em que não se poderia exigir que se procedesse à licitação pública**, uma vez que, mesmo se a Administração Pública quisesse realizá-la, tal empreendimento estaria fadado ao insucesso por força da inviabilidade de competição.

[...]

Afora as hipóteses de inexigibilidade, percebe-se existirem **situações em que, conquanto fosse viável a competição, não haveria utilidade em empreender licitação pública**, já que o interesse público seria comprometido, afigurando os casos em que ela é dispensada ou dispensável. Em breves palavras: **a inexigibilidade relaciona-se à impossibilidade de proceder à licitação pública por inviável a competição; a dispensa, ao seu turno, à inutilidade da licitação pública para a consecução do interesse público.**" (grifamos)

Conclui-se, portanto, que muito embora a licitação seja a regra nas contratações da Administração Pública junto a particulares, há hipóteses que a lei autoriza que a contratação se dê diretamente, há hipóteses que a lei autoriza que a contratação se dê diretamente, isto é, sem a realização de prélio licitatório prévio, constituindo-se, portanto, em exceção legítima à regra geral.

3. Dispensa de Licitação Eletrônica

Uma das novidades introduzidas pelo novo regime jurídico da Lei 14.133/21, está no procedimento da dispensa de licitação, que agora será eletrônico, em regra, conforme previsão do art. 75, § 3º:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

[...]

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

Regulamentando esse dispositivo, o Ministério da Economia editou a Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021, por meio da qual estabelece o rito da Dispensa de Licitação Eletrônica, que muito se assemelha a uma licitação simplificada, pois há uma publicação do Aviso de Dispensa Eletrônica, fase de lances, indicação da proposta vencedora, fase de habilitação, adjudicação e homologação do certame (Vide IN 67/2021, art. 6º e seguintes).

Importante notar que a estimativa global da presente contratação é de R\$ 40.190,40 (doc. 0379115), dentro, portanto, do limite previsto no inciso II, do art. 75, da Lei 14.133/21. Destaque-se que o limite originalmente previsto para a dispensa eletrônica (R\$ 50.000,00) foi recentemente atualizado pelo Decreto 10.922/2021, passando a ser de R\$ 54.020,41, em atenção ao preceituado no art. 182 da Lei 14.133/21.

Art. 182. O Poder Executivo federal atualizará, a cada dia 1º de janeiro, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) ou por índice que venha a substituí-lo, os valores fixados por esta Lei, os quais serão divulgados no PNCP.

4. Da Instrução do Processo

Uma das novidades introduzidas pelo novo regime jurídico da Lei 14.133/21, está na indicação dos documentos que devem instruir o processo de contratação direta, como

se verifica no art. 72:

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.

No caso dos autos, verifica-se a presença dos elementos acima enumerados, visto que consta:

I - Formulário de aquisições (doc. 0301810), o qual deverá, nas próximas contratações ser substituído pelo DFD (documento de **formalização** da demanda), Estudo Técnico Preliminar (doc. 0364177) e Termo de Referência (doc. 0368934);

II - Estimativa de despesa (docs. 0375950, 0375953, 0375957, 0375958, 0375960, 0375960 e 0375963);

III - Parecer jurídico;

IV - Informação de existência de dotação orçamentária para o custeio da despesa proposta - doc. 0382958;

V - Certidões e atestados conforme estabelecido no Anexo I da Minuta do Aviso de Dispensa de Licitação - doc. 0379245;

VI - Razão da escolha do contratado - após definição da melhor proposta e que não deverá recair apenas sobre o aspecto do preço; e,

VII - Justificativa de preço.

Antes de prosseguir, cumpre observar que em relação à estimativa de preços, em que pese haver obedecido aos ditames do art. 23 da novel legislação, apenas um dos orçamentos inclui o fornecimento de suporte fixo, acessório requerido no Termo de Referência (docs. 0369803 e 0379245), fato que pode provocar uma estimativa de preços abaixo do valor de mercado a qual, ao final, tem potencial para acarretar uma licitação deserta.

No que concerne ao ETP, tendo em vista a necessidade de que ele seja anexado ao Termo de Referência (art. 6º, XXIII, "b" da Lei 14.133/21), forçosa sua retificação para atualização dos valores estimados para despesa, alteração da modalidade de contratação e readequação da indicação da lei que norteará o processo de aquisição, qual seja, a NLCC.

Ao final, no tocante à habilitação, sugere-se que seja seguida a determinação contida no Capítulo VI (Da habilitação), em seu art. 70, inciso II, da Lei 14.133/21, a qual

orienta a exigência apenas das regularidades fiscal federal, social e trabalhista nas contratações de entrega imediata e naquelas com valores abaixo de 1/4 do limite de dispensa, hoje, R\$ 13.505,10, *in verbis*:

Art. 70. A **documentação** referida neste Capítulo poderá ser:

[...]

III - **dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral** e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). ([Vide Decreto nº 10.922, de 2021](#)) ([Vigência](#)).

Nesse mesmo sentido, a Instrução Normativa dispõe sobre a dispensa de licitação, na forma eletrônica, [IN SEGES/ME nº 67/2021](#), determina que:

Art. 20. **No caso de contratações para entrega imediata, considerada aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento, e nas contratações com valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral** e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento de que trata a alínea “c” do inciso IV do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, somente será exigida das pessoas jurídicas a comprovação da regularidade fiscal federal, social e trabalhista e, das pessoas físicas, a quitação com a Fazenda Federal.

4.1. Termo de Referência

Entre as inúmeras inovações, a nova Lei contempla dispositivo que define o conteúdo necessário do Termo de Referência, nos seguintes termos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que **deve conter** os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Tendo em conta a diretriz citada, a nova legislação parece apresentar-se, neste artigo, mais restritiva, ou seja, **não dá margem discricionária ao gestor para optar ou não por um dos elementos ali descritos**. Isto posto, convém - por precaução - que estejam expressos todos os itens do dispositivo acima transcrito. Nesse sentido, observa-se que **restam ausentes do Termo de Referência alguns elementos considerados indispensáveis**.

Contudo, paralelamente a isso, da análise da Minuta do Aviso de Dispensa e do Estudo Técnico Preliminar, observa-se que podem ser extraídos destes documentos alguns itens faltantes do citado termo, quais sejam: forma e critério de seleção do fornecedor (preâmbulo e item 1 da minuta); descrição da solução (item 8 do Estudo Técnico Preliminar) e requisitos da contratação (itens 4 e 5 do ETP e item 13 e Anexo I Minuta do Aviso de Dispensa).

Com esses registros em relação aos pontos destacados, louvando o esforço das unidades técnicas envolvidas, será dispensada, na contratação em tela, a retificação do Termo de Referência para que sejam incluídos, de maneira expressa, os elementos, ora ausentes, naquele documento. Não obstante, consigna-se que nas próximas contratações será reivindicada a presença explícita de todos os elementos elencados nas alíneas do inciso XXIII, artigo 6º da NLLC.

De outra parte, não se pode ignorar, no entanto, a falta de outros elementos indispensáveis à elaboração do Termo de Referência.

Dito isso, reputa-se que **não fora atendida a determinação legal relativa à fundamentação da contratação (art. 6º, XXIII, letra "b")**, qual seja, "[...] *referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes [...]*". Portanto, tomando por base a instrução normativa acima, nesse ponto específico, orienta-se que o Estudo Técnico Preliminar deve ser um anexo do Termo de Referência.

Do mesmo modo, não consta do Aviso de Minuta de Dispensa, ETP ou Termo de Referência as **estimativas do valor da contratação [...] acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado**, cuja obrigatoriedade é estabelecida no art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", da Lei 14.133/21. À vista disso, com o objetivo de suprir a demanda legal, mister que sejam insertos no documento ora analisado, ao menos, o mapa comparativo de preços elaborado pela ADAAC (doc. 0375968).

Como sugestão, esta Assessoria entende que, nas futuras contratações, **seja utilizada a mesma nomenclatura dos itens indispensáveis no Termo de Referência as quais estão dispostas no art. 6º, inciso XXIII**, de modo a não deixar dúvidas sobre a presença ou não de algum dos requisitos ali exigidos.

5. Recomendações

No que concerne ao Termo de Referência (TR) e Estudo Técnico Preliminar (ETP) e à Minuta do Aviso de Dispensa, apurou-se pontos que oferecem oportunidade de aprimoramento:

- a) esclarecer se a contratação dos televisores abrangerá, também, o suporte fixo para parede e, se for o caso, incluir essa informação no item 2 da Minuta do Aviso de Dispensa, no Anexo III do TR e no item 2 do ETP;
- b) anexar o ETP ao TR;

- c) anexar o mapa comparativo de preços ao TR (doc. 0379115)
- d) retificar os valores estimados no ETP;
- e) alterar a modalidade de contratação indicada no ETP;
- f) adequar a legislação que regerá a contratação no ETP.
- g) adequar os itens 5.2.2 e 7.2 do TR, eis que descrevem documentos distintos a serem utilizados no recebimento definitivo;
- h) adequar o anexo I Minuta do Aviso de Dispensa às determinações do art. 70, III da Lei 14.133/21 e art. 20 da IN SEGES/ME 67/2021.

Além disso, para as futuras contratações, em razão de haver sido utilizado o [Modelo da Advocacia-Geral da União](#) na elaboração da Minuta de Aviso de Dispensa Eletrônica, sugere-se que, tal qual ali, abstenha-se de inserir no Aviso determinações em relação a encargos, recebimento do objeto, pagamento e compensação financeira, de modo a obter-se documento mais conciso. Outrossim, entende-se que tais informações estarão contidas nos próximos Termos de Referência, conforme orientação desta Assessoria Jurídica.

Por fim, sugere-se evitar que os documentos a serem publicados no Portal Nacional de Compras Públicas façam referência à elementos insertos no processo SEI, pois dificultam o acesso dos pretensos fornecedores, às informações ali citadas. O ideal é que as informações sejam transcritas para o documento em questão. Por exemplo, no caso em tela, observa-se que no ETP (doc. 0364177), item 7, está escrito "*As especificações técnicas do bem estão constantes na planilha estimativa, constante no doc. nº 0305326*", ou seja, para a empresa ter acesso a planilha, ela deverá pedir acesso a este Regional para fazer acesso externo ao processo e, só então, verificar o documento citado.

7. Conclusão

Abstraídos os pontos acima referidos, entende-se que a instrução atende os requisitos formais mínimos necessários para que o processo alcance seu desiderato, isto é, seja deflagrado o procedimento de dispensa eletrônica e selecionado o fornecedor que apresente a melhor proposta para prestação dos serviços.

Diante desse quadro, esta Assessoria Jurídica sugere sejam os autos encaminhados **à Seção de Controle Patrimonial para que, juntamente com as unidades competentes, tomem ciência das ponderações acima, a fim de aprimorar ainda mais os atos da presente contratação, sem olvidar as ações e os processos das futuras contratações de acordo com a NLLC.**

No tocante ao Estudo Técnico Preliminar e ao Termo de Referência, sugere-se também as adequações pontuadas nos itens 4.1 e 5, para seu aperfeiçoamento e conformação ao previsto na Lei 14.133/21.

Com vistas a agilizar o andamento processual, sugere-se, ainda, seja autorizado o deflagramento do procedimento de dispensa eletrônica, com fulcro no art. 4º, inciso II, da Instrução [Normativa SEGES/ME Nº 67, de 8 de julho de 2021](#), cujo rito deve observar o disposto nos artigos 5º e seguintes de aludida Instrução Normativa, tendo em vista a presença nos autos dos elementos mínimos para o bom êxito do procedimento, após realizados os ajustes acima sugeridos.

Uliana Marques de Carvalho
Assistente de Aquisições

Carlúcio José Vilela
Assessor Jurídico da Secretaria-Geral

De acordo. À consideração do Diretor-Geral.

Pedro Henrique Gomes Pereira de Souza Azzi
Secretario-Geral da Diretoria-Geral



Documento assinado eletronicamente por **CARLÚCIO JOSÉ VILELA, ASSESSOR(A)**, em 09/11/2022, às 16:31, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Uliana Marques de Carvalho, TÉCNICO JUDICIÁRIO**, em 10/11/2022, às 09:45, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tre-go.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0392299** e o código CRC **A79E26A7**.