



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

PROCESSO: 0001999-86.2024.6.22.8000

INTERESSADO: COMAP.

ASSUNTO: **Dispensa presencial** - Contratação de serviço de impressão de formulário impresso de Requerimento de Justificativa eleitoral (RJE) para ser utilizado nas Eleições Municipais de 2024 - **Análise**.

PARECER JURÍDICO Nº 223 / 2024 - PRES/DG/SAOFC/AJSAOFC

I – RELATÓRIO

01. Trata-se de processo administrativo instaurado pela Coordenadoria de Material e Patrimônio ([1194624](#)), por meio do Documento de Formalização da Demanda – DFD ([1194626](#)), objetivando a contratação de serviço de impressão de formulário impresso de Requerimento de Justificativa Eleitoral (RJE), para atender à demanda da Justiça Eleitoral de Rondônia nas Eleições Municipais de 2024.

02. Por meio do Despacho nº 1737/2024 ([1195011](#)), o Secretário da SAOFC:

I - analisou que, de acordo com as justificativas apontadas no DFD, a contratação **não** exigiria a instituição de Equipe de Planejamento da Contratação e Equipe de Gestão e Fiscalização de Contrato, bem como a elaboração de Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Riscos;

II - informou que, em cumprimento ao art. 29, § 3º da Instrução Normativa TRE-RO nº 9/2022, procedeu à abertura de processo administrativo (PSEI nº [0000170-70.2024.6.22.8000](#)) com a finalidade de informar e manter registros digitais atuais das despesas realizadas durante o exercício corrente e, principalmente, **aferir e evitar eventuais fracionamentos de despesas em contratações diretas, por dispensa de licitação em razão do valor**, com fundamento no art. 75, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021;

III - considerou que a dispensa de licitação na forma eletrônica é a regra e será preferencialmente adotada nos casos elencados pelo §1º do art. 28 da Instrução Normativa TRE-RO nº 09/2022, contudo **autorizou**, de forma excepcional, a **adoção de dispensa presencial** para a contratação, com fundamento no §2º do art. 28 do mesmo normativo e com base nas justificativas apontadas pela unidade demandante;



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

IV - por fim, com fundamento no § 3º da IN TRE-RO nº 9/2022, encaminhou o processo à SAC para elaboração do Termo de Referência, realização de pesquisa de preços e elaboração da Informação Conclusiva do Valor Estimado da Contratação - ICVEC.

03. Para cumprimento do referido despacho e instrução do feito, foram juntados os seguintes documentos ao processo:

I - Informação Conclusiva do Valor Estimado da Contratação ([1197541](#)), no valor de R\$ 7.800,00 (sete mil trezentos e oitocentos reais);

II - Proposta de preços da Rondoforms Editora e Gráfica Ltda. - CNPJ Nº 05.155.992/0001-40 ([1196936](#)), e a comprovação da sua regularidade mínima para contratar com a Administração Pública por meio da Declaração emitida pelo Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) juntadas no evento [1199822](#);

III - Proposta de preços da Roda Viva Indústria Gráfica e Editora Eireli - CNPJ 07.161.584/0001-26 ([1196937](#)) e comprovação da sua regularidade mínima para contratar com a Administração Pública por meio da Declaração emitida SICAF juntada no evento [1199824](#);

IV - Proposta de preços da L. Dallabrida Araujo Ltda. - CNPJ 47.434.482/0001-51 ([1197451](#)) e comprovação da sua regularidade mínima para contratar com a Administração Pública por meio da Declaração emitida pelo SICAF juntada no evento [1199302](#) e Certidão Negativa emitida pelo CNJ ([1201747](#));

V - Proposta de preços da A. I. F. Soluções e Suprimentos Ltda. - CNPJ 17.729.832/0001-46 ([1197454](#)) e comprovação da sua regularidade mínima para contratar com a Administração Pública por meio da Declaração emitida pelo SICAF juntada no evento [1199825](#);

VI - Termo de Referência nº 18/2024-COMAP ([1201754](#)), versão final, que reproduz as regras da contratação direta, com dispensa de licitação. Posteriormente, o este documento foi complementado pela Informação nº 72/2024-COMAP ([1207502](#)) contendo a justificativa para o afastamento de possível fracionamento despesa.

04. Por meio do Despacho nº 1847/2024 ([1200712](#)), o Secretário da SAOFC determinou a remessa do processo à SAC para análise dos documentos da etapa de planejamento de contratação, à COFC para programação orçamentária, e a esta Assessoria Jurídica para emissão de parecer.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

05. Em seguida, a SAC concluiu pela adequação dos documentos da fase de planejamento da contratação nos seguintes termos ([1201751](#)):

3- Como já registrado nesta análise, comprovou-se a regularidade da empresa L DALLABRIDA ARAUJO LTDA, CNPJ n. 47.434.482/0001-51, para contratar com a Administração Pública, conforme documentos (eventos [1199302](#) e [1201747](#)).

4- Após a análise formal, verifica-se que a FASE DE PLANEJAMENTO, constituída pelo DOCUMENTO FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD), evento ([1199392](#)), pela PESQUISA DE PREÇOS N. 14/2024 - PRES/DG/SAOFC/COMAP, evento ([1195086](#)), enviado por e-mail às empresas do mercado local (evento [1195118](#)), INFORMAÇÃO CONCLUSIVA VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO (ICVEC) evento ([1197541](#)) e pelo TERMO DE REFERÊNCIA (TR) 18/2024 - PRES/DG/SAOFC/COMAP evento ([1201754](#)), encontram-se em consonância com as normas gerais de contratações estabelecidas pelo art. 75, inciso II, da Lei 14.133/2021, para contratação direta por dispensa de licitação, para aquisição com o mercado local, a ser analisada pela Assessoria Jurídica da SAOFC, nos termos do art. 26, inciso V, da IN n. 009/2022-TRE-RO.

06. A programação orçamentária da despesa no valor de **R\$ 7.800,00** (sete mil e oitocentos reais), foi juntada no evento [1203726](#), documento que também registra que a despesa pretendida pela Administração está adequada e compatível orçamentária e financeiramente com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias referentes a este exercício financeiro.

07. Dessa forma instruídos, vieram os autos para análise desta Assessoria Jurídica.

É o necessário relato.

II – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

08. Inicialmente, convém ressaltar que este parecer utiliza como base os elementos que constam nestes autos até a presente data. Ressalte-se que, conforme art. 58-A, inciso I c/c XI, do Regimento Interno do Corpo Administrativo do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, com redação dada pelo Resolução TRE-RO nº 11/2022, e demais atos normativos regulamentadores das atividades dos Assessores Jurídicos, é responsabilidade desta Assessoria prestar consultoria jurídica, de forma imparcial, aos atos praticados no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia – TRE/RO.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

09. Por sua vez, no regime jurídico da **Lei nº 14.133/2021**, encontram-se as seguintes regras no tocante à atuação da Assessoria Jurídica nos processos de contratação:

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;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no [art. 54](#).

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração **também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas**, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos. (sem destaques no original)

10. O presente parecer restringir-se-á aos aspectos jurídicos dos documentos e elementos que instruem a fase de planejamento da contratação, com base nas peças constantes dos autos, não adentrando no mérito técnico e administrativo, salvo patente ilegalidade. Isso não significa, porém, que não poderão ser tecidas considerações e recomendações a respeito da motivação dos atos para melhor embasá-los. Até porque, na forma do **art. 169 da Lei nº 14.133/2021**, as unidades de assessoramento jurídico, ao lado do controle interno do órgão, **integram a segunda linha de defesa** na busca de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo. A manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados.

III – ANÁLISE JURÍDICA



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

3.1 Da verificação do cumprimento dos requisitos legais da fase preparatória da contratação

11. De acordo com o **art. 18 da Lei nº 14.133/2021**, a fase **preparatória** do **processo licitatório** é caracterizada pelo **planejamento** e deve compatibilizar-se com o **plano de contratações anual** também disciplinado por essa norma, devendo abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação por meio de diversos instrumentos listados nesse dispositivo.

12. Contudo, o caso em análise não busca a realização de um certame licitatório de maior complexidade. Trata-se da via da contratação direta, por dispensa de licitação, em razão do valor. Para hipóteses como tais a **Lei nº 14.133/2021** elencou os documentos que devem instruir o processo de contratação. Veja-se:

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.

13. Para regulamentar o referido comando legal, no âmbito deste Tribunal foi editada a **Instrução Normativa TRE-RO nº 9/2022**, que disciplina as regras e procedimentos para as contratações diretas realizadas por inexigibilidade e dispensa de licitação. Assim, de igual forma, o referido normativo também dispõe:

CAPÍTULO II

PLANEJAMENTO

Art. 3º O planejamento das contratações realizadas por meio de inexigibilidade e dispensa de licitação será composto pelos seguintes documentos, quando não dispensados parcialmente na forma regulada por esta instrução normativa:

I - Documento de Formalização da Demanda/Solicitação de Contratação;

II - Formulário de Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;

III - Estudo Técnico Preliminar;



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

IV - Mapa de Riscos;

V - Estimativa da Despesa, a ser apurada por meio de pesquisa de preços e registrada na Informação Conclusiva do Valor Estimado da Contratação (ICVEC), documento padronizado pelo TRE-RO no Anexo V deste normativo;

VI - Termo de Referência ou Projeto Básico e Projeto Executivo;

VII - Indicação e Ciência de Equipe de Gestão e Fiscalização de Contrato, quando houver.

§ 1º O planejamento das contratações compete às unidades demandantes e, quando houver designação, às equipes de planejamento das contratações, às quais incumbe a elaboração dos documentos indicados no caput.

§ 2º A elaboração dos documentos previstos nos incisos I, V e VI do caput é obrigatória para todas as contratações diretas, exceto na ocorrência das situações previstas no inciso VIII do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021, para as quais a elaboração poderá ser dispensada, sem prejuízo da observância, naquilo que aplicável, do § 6º desse dispositivo legal.

§ 3º A elaboração dos documentos previstos nos incisos II, III, e IV do caput é facultativa, a critério da unidade demandante ou decidido pelo titular da Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças (SAOFC), conforme a especificidade do objeto, a complexidade da contratação ou outros elementos que a justifiquem, registrados expressamente no processo, nos quais devem ser considerados a redução de custos da contratação (art. 21, VI, da Resolução TSE n. 23.702/2022).

§ 4º A elaboração do documento previsto no inciso II do caput é obrigatória nas contratações cujo planejamento contenha estudos técnicos preliminares e mapa de riscos, quando a complexidade assim exigir.

§ 5º A elaboração do documento previsto no inciso VII do caput será adotada nas contratações formalizadas mediante termo de contrato, quando a complexidade assim exigir.

§ 6º O planejamento da contratação poderá, a critério da unidade demandante ou da equipe designada, conter outros documentos considerados necessários à instrução processual.

§ 7º O gestor da unidade demandante deverá, como condição para o encaminhamento do processo à SAOFC, manifestar expressa concordância com os termos da contratação proposta.

14. Como visto pelos dispositivos acima que estabelecem os documentos da fase de planejamento das contratações diretas, cuja análise será realizada de forma individual neste parecer:

I - Poderão ser dispensados de forma justificada:

- a) a equipe de planejamento da contratação;
- b) o Estudo Técnico Preliminar; e
- c) o mapa de riscos;
- d) Equipe de Gestão e Fiscalização de contrato.

II - Por sua vez, são obrigatórios a todas elas:



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

- Contratação;
- a) Documento de Formalização da Demanda/Solicitação de
 - b) Estimativa da Despesa; e
 - c) Termo de Referência ou Projeto Básico e Projeto Executivo.

3.1.1 Análise dos elementos do Documento de Formalização da Demanda - DFD (Solicitação de Contratação):

15. O Documento de Formalização da Demanda/Solicitação de Contratação está disciplinado pelo art. 4º da IN TRE-RO nº 9/2022, que o padroniza na forma de seu anexo IV, documento utilizado pela COMAP para o registro de sua demanda ([1194626](#)). Verifica-se que todos os elementos exigidos pelo referido regulamento foram informados pela unidade demandante. Destaca-se ainda que a unidade sugeriu a dispensa de ETP, Mapa de Riscos e Indicação de Equipe de Planejamento da Contratação, devido a simplicidade do objeto pretendido, fato este que foi acatado por meio do Despacho nº 1737/2024 do Secretário da SAOFC ([1195011](#)).

16. Também afastou o processamento da contratação por meio de dispensa eletrônica, prevista nos **arts. 28 e segs. da IN TRE-RO nº 9/2022**, sob o fundamento de agilidade do procedimento, necessária para cumprir o cronograma de entrega de materiais à todas as Zonas Eleitorais de Rondônia. O Secretário da SAOFC autorizou a **dispensa presencial** ([1195011](#)).

17. Nesses termos, esta Assessoria conclui pela adequação legal do Documento de Formalização da Demanda - DFD ao regime da Lei nº 14.133/2021 e às regras da IN TRE-RO nº 9/2022.

3.1.2 Análise da Estimativa da Despesa:

18. Verifica-se que a unidade demandante se utilizou da via da cotação direta aos fornecedores potenciais, procedimento idôneo para o cumprimento dos requisitos legais de caráter genérico, aplicável às contratações diretas, quais sejam: a) a **razão da escolha do fornecedor** e b) a **justificativa do preço (art. 72, incisos VI e VII, da Lei nº 14.133/2021)**. Isso porque a possibilidade de a Administração contratar diretamente não a isenta de comprovar a regularidade dos preços e desconsiderar propostas excessivas ou inexequíveis. A jurisprudência do Tribunal de Contas da



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

União - TCU é firme em indicar que a realização de pesquisa de preços, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade.

19. Quanto à justificativa do preço, neste Tribunal a estimativa da despesa está disciplinada pelo **art. 9º e sgs. da IN TRE-RO nº 9/2022**, que utiliza, por meio de seu Anexo V, um documento padronizado, denominado de **INFORMAÇÃO CONCLUSIVA DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO (ICVEC)**, elaborado em harmonia com o disposto no **art. 23 da Lei nº 14.133/2021**, atualmente regulamentado pela **Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021**, para a aferição do valor estimado da compra e a prestação das informações exigidas pelo referido formulário. No caso em análise, o referido documento foi juntado ao processo no evento [1197541](#) e demonstra a metodologia utilizada para estimativa de preços. Importante, ainda, destacar a justificativa trazida pela unidade para o NÃO priorizar os parâmetros de preços definidos pela inc. I e II da IN SEGES/ME nº 65/2021. Veja-se:

II - A cotação de preços priorizou os parâmetros definidos nos incisos I e II:

() Sim

(x) Não (JUSTIFICAR): Considerando se tratar de contratação direta, não apenas estimativa de preços para processo licitatório, não foi utilizado o Painel de Preços e nem consultas de preços de contratações similares de outros entes públicos, uma vez que a intenção é consultar o mercado local, com vistas à aquisição e uso imediatos do material, para distribuição aos cartórios do interior. De modo a efetuar contratações de preços com empresas com sede nesta capital, verificação do material mais célere, estímulo à economia e manutenção do emprego no comércio local.

20. Por sua vez, os documentos juntados ao processo atestam a regularidade das 4 (quatro) cotantes, sagrando-se vencedora a empresa L. DALLABRIDA ARAUJO LTDA. GRÁFICA MODERNA, CNPJ 47.434.482/0001-51, no valor total de **R\$ 7.800,00** (sete mil e oitocentos reais). As Certidões de Regularidade da referida empresa foram juntadas nos eventos 1199302 e 1201747, de modo que se verifica que todas estão válidas. Por tal motivo, demonstrado o cumprimento dos dois requisitos legais (**justificativa do preço e a razão da escolha do fornecedor**) a referida contratação poderá ser enquadrada na situação de dispensa de licitação em razão do valor, prevista no art. 75, II, da Lei nº 10.133/2021, atualmente no patamar de R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil, novecentos e seis reais e dois centavos), na forma do Decreto Federal nº 11.871/2023.

21. Nesses termos, esta unidade conclui pela adequação legal do procedimento de estimativa da despesa ao regime da Lei nº 14.133/2021 e às regras da IN TRE-RO nº 9/2022.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

3.1.3 Do fracionamento de despesa: Inocorrência:

22. Com o intuito de evitar eventuais fracionamentos das despesas nas contratações processadas por dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021), o GABSAOFC elaborou quadro com os registros dos processos com despesas realizadas durante o exercício financeiro de 2024 ([0000170-70.2024.6.22.8000](#)).

23. A aferição de eventual fracionamento tem seus contornos definidos no âmbito deste órgão pelo **§ 2º do art. 29 da Instrução Normativa TRE-RO nº 009/2022** ([1075769](#)). Em harmonia com § 1º, Inciso I e II, art. 75, da Lei nº 14.133/2021, tal regulamento interno prevê de forma expressa:

Art. 29. Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do artigo anterior, deverão ser observados:

I - o somatório despendido no exercício financeiro; e

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

§ 1º O disposto nos incisos do caput deste artigo não se aplica às contratações de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) de serviços de manutenção de veículos automotores de propriedade ou na posse do TRE-RO, incluído o fornecimento de peças, de que trata o § 7º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021.

§ 2º Considera-se ramo de atividade a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

§ 3º A SAOFC manterá registro em meio digital com os dados dos processos de despesas do exercício corrente, que permitam aferir eventual fracionamento, para consulta de todas as unidades que atuam no processo da contratação ou juntá-los nos respectivos processos.

§ 4º Quando do enquadramento de bens, serviços ou obras nos termos das hipóteses previstas neste artigo, a autoridade competente pela autorização e a autoridade superior responsável pela adjudicação e pela homologação da contratação devem observar o disposto no art. 73 da Lei n. 14.133/2021 e no art. 337-E do Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. (sem destaques no original).

24. Verifica-se que o quadro atualizado juntado no evento ([1163174](#)), **NÃO** indica qualquer outra contratação direta no exercício corrente de 2024 que pudesse fazer parte do somatório despendido para aferição correspondente ao serviço especializado em impressão gráfica dos formulários de Requerimento de Justificativa Eleitoral (RJE) para ser utilizado nas Eleições Municipais de 2024. Contudo, na Informação nº 72/2024-COMAP ([1207502](#)), a COMAP aponta a existência do Pregão Eletrônico SRP 90014/2024, visando a contratação de serviços de impressos gráficos (como cédulas eleitorais, etiquetas de mídia, cartilhas, folder, cartazes, placas, banners, livros). Esta licitação tramita no processo [0002484-23.2023.6.22.8000](#), possui o valor estimado de R\$



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

1.504.872,10 (um milhão, quinhentos e quatro mil oitocentos e setenta e dois reais e dez centavos) e está na fase externa em etapa de seleção do fornecedor.

25. Assim, considerando o valor citado utilizado neste exercício financeiro e a natureza dos objetos do Pregão Eletrônico mencionado e desta dispensa de licitação em razão do valor pretendida, discute-se possibilidade objeto almejado neste processo ser fornecido de forma apartada e direta sem configuração de fracionamento de despesa ou necessariamente se deverá ocorrer por meio do pregão eletrônico.

26. Sobre o tema, pode-se registrar que a jurisprudência do TCU não se embasa sobre um **critério matemático** na verificação da possível ocorrência do fracionamento de despesas, que, como sabido, tem expressa vedação legal. Ela avalia o intuito de fuga do procedimento licitatório e falha de planejamento dos órgãos. Como nos exemplos abordados pelos **Acórdãos TCU 1193/2007 - 1ª Câmara e 743/2009 - Plenário**. Embora estas manifestações tenham sido firmadas sob a égide da legislação anterior, são perfeitamente aplicados ao novo cenário normativo da Lei nº 14.133/21.

27. Nesse sentido, a fim de esclarecer a indagação quanto a possibilidade de abertura de processo licitatório e posterior contratação de uma determinada linha de fornecimento em conformidade com o limite monetário estabelecido no art. 75, inc. I e II, da Lei nº 14.133/2021, no mesmo exercício financeiro, vale destacar o posicionamento de **Felipe Ansolini**, entrevista ao Portal Sollicita (disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/17270>. Acesso em: 05/8/2024):

Felipe Ansaloni, advogado e consultor jurídico em licitações e contratos públicos, também concorda que é possível realizar dispensa e depois uma licitação, mas que não é recomendável como primeira medida.

“Veja, quando o órgão dispensa primeiro e depois licita, ele está invertendo a ordem das prioridades e a sequência natural do planejamento da contratação. A quantidade comprada por dispensa, abaterá da quantidade licitada e, por via de consequência, diminuirá o poder de compra da Administração no pregão. Por isso, essa alternativa pode ser entendida como falta de planejamento e perda da economia de escala. **O melhor mesmo é licitar primeiro e somente utilizar a dispensa como alternativa complementar; ainda sim, devidamente justificada de acordo com as circunstâncias do caso concreto**”.

Seria ou não fracionamento?

Para Ansaloni, pode sim ser entendido como fracionamento. **“Dependerá muito das razões e justificativas que foram aduzidas no processo.** Por isso, é melhor não arriscar. **Licite primeiro. Aplique a regra. Se necessário, aplique a exceção, a dispensa de licitação somente deve ser adotada se devidamente fundamentada e demonstrada.** Lembre-se: o parcelamento se refere à divisão do objeto em parcelas (itens ou etapas), ou seja, em partes menores e independentes. Difere-se do fracionamento, que se relaciona à divisão da despesa para adoção de dispensa ou modalidade de licitação menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor do objeto a ser licitado”.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

E citou o Acórdão 367/2010 da Segunda Câmara do TCU, que recomendou que seja realizado o planejamento de compras, a fim de que possam ser feitas aquisições de produtos de mesma natureza de uma só vez, pela modalidade de licitação compatível com a estimativa da totalidade do valor a ser adquirido, abstando-se de utilizar, nesses casos, o art. 24, II, da Lei Federal nº 8.666/1993 para justificar a dispensa de licitação, por se caracterizar como fracionamento de despesa (sem grifos no original)

28. Apesar de o especialista está comentando situação similar, o cerne de seu discurso pode ser utilizado ao caso em comento no que diz respeito a possibilidade utilização da dispensa de licitação após o regular processo licitatório para contratação e aquisições de mesma natureza, em idêntico exercício, haja vista que ele entende que esta ordem poderá ser seguida em caso excepcional e devidamente justificada.

29. Alinhado o exposto, **Ronny Charles Lopes de Torres**, no livro Lei de licitações públicas comentadas, 13 ed., São Paulo: Editora Juspovim, p. 441, leciona:

(...)

Em nossa opinião, o fracionamento ilícito apenas deve ser caracterizado quando o gestor fraciona a pretensão contratual; quando era possível a ele prever esta necessidade e atender tais necessidades através de uma licitação. Quando esse planejamento ou previsão conjunta não se apresentarem factíveis, a alegação de fracionamento ilícito pode ser afastada.

Vale observar que a observância dos critérios “anualidade” e “mesma natureza” é combinada; ou seja, descumprindo um deles, a dispensa de pequeno valor poderá ser considerada irregular. (sem grifos no original)

30. Depreende-se, portanto, que o fracionamento ilícito somente é configurado quando o gestor escolhe procedimento mais simples em detrimento de outro mais complexo e falha no planejamento. Já quando é impossível prever conjuntamente contratações diferentes no mesmo procedimento não há que se falar na fuga indevida à obrigatoriedade de licitar.

31. Nota-se que, neste caso concreto, não foi possível incluir o serviço de impressão do RJE no PE citado, pois não havia na época da fase de planejamento, iniciada em 2023, definição do modelo do documento pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conforme informado no evento [1207502](#). E que o seu detalhamento - informação essencial para especificação do objeto - foi divulgado em 9/5/2024, por meio da Portaria TSE nº 273. Assim, estes fatos evidenciam que não houve falha no planejamento por parte do TRE-RO.

32. Diante da tardia definição do objeto, a unidade demandante teve que escolher qual seria a melhor estratégia a ser seguida a fim de que não ocorressem prejuízos a Eleições de 2024 e que o interesse



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

público de justificativa do voto pelo eleitor fosse preservado. Segue o esclarecimento da COMAP contido na Informação 72/2024 ([1207502](#)):

Diante do exposto, informo que o impresso gráfico, RJE, descrito no TR 18 ([0001999-86.2024.6.22.8000](#)) não integrou o SRP 90014/2024 ([0002484-23.2023.6.22.8000](#)) para contratação unificada de impressos gráficos em um único pregão eletrônico, porque a unidade demandante (COMAP) não possuía o detalhamento/modelo/dimensões do impresso a ser contratado, informação essencial para a especificação do objeto, pois ainda não havia sido divulgado pelo TSE.

O modelo foi disponibilizado pelo TSE por meio da Portaria TSE n. 273, de 09/05/2024 (1194954), momento no qual já em curso aquele processo licitatório SRP. **Ademais, o eventual retorno à fase de planejamento do processo para a edição do ETP, ICVEC, TR e Mapa de Riscos da licitação, para a inclusão do item referente ao formulário do RJE poderia retardar o início e a conclusão do Pregão Eletrônico SRP 90014/2024, contendo 40 itens, e consequentemente trazer prejuízos caso o pregão não seja concluído em tempo hábil para a contratação do material a ser empregado nas eleições deste ano.**

Por fim, importante consignar que o pregão eletrônico SRP 90014/2024 encontra-se em fase de seleção do fornecedor, com análise das propostas da licitação, fase avançada, portanto. (sem grifo no original)

33. Infere-se que a inclusão no objeto do PE já em curso não seria racional, porque retardaria a efetiva contratação de todos 40 itens necessários para realização das Eleições 2024. Além disso, abertura de procedimento licitatório para contratação de apenas 1 item no valor de **R\$ 7.800,00** a ser utilizado no dia do pleito também não seria coerente, porque os custos diretos e indiretos são bem maiores que a potencial vantagem econômica produzida pela disputa licitatório; o intervalo de tempo entre a fase de planejamento e a efetiva contratação é reduzido; e existe grande chance de o desfecho da licitação ser fracassada ou deserta.

34. Pelas justificativas da unidade demandante, entende-se que não configurou a ausência de planejamento e que a aquisição pretendida por dispensa em razão do valor é uma opção complementar e secundária ao PE, visa na sua essência a garantia de interesse público - que no presente caso é a realização das Eleições Municipais de 2024 respeitando todas as normas eleitorais vigentes.

35. À vista disso, afastando-se assim a configuração de eventual fracionamento da despesa pela não observância do limite definido pelo art. § 1º do art. 75 da NLLC. Verifica-se que o valor da contratação pretendida se encontra no limite da dispensa legal, atualmente fixado em R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos), de acordo com a atualização de valores estabelecida pelo Decreto Federal nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023, verifica-se o atendimento ao requisito insculpido no **inciso II, art. 75, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.**

3.2.3 Da análise do termo de referência:

36. O Termo de Referência está disciplinado pelos arts. 15 e ss. da IN TRE-RO nº 09/2022, que o padroniza na forma de seu anexo VI,



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

documento utilizado pela COMAP para disciplinar as regras da contratação pretendida ([1201754](#)). Verifica-se que a unidade cuidou de inserir no TR todos os elementos tidos como essenciais, haja vista que alguns deles são dispensáveis, exigidos apenas para determinados objetos ou em função da sua complexidade. Destaca-se:

37. Feitos esses necessários esclarecimentos, passa-se à análise do Termo de Referência elaborado pela unidade demandante. Ressalte-se, ainda, que, após análise pela SAC, esta concluiu por sua regularidade ([1201751](#)).

Item Analisado	Análise	Comentários
Capítulo 1 - Definição do Objeto	Em conformidade.	De acordo com as especificações contidas no próprio TR, a unidade identifica adequadamente o objeto e detalha os serviços que compõem a solução.
Capítulo 2 - Previsão no plano anual de capacitações	Em conformidade.	Registra que a demanda NÃO está prevista no PAC de 2024. Contudo, há a devida justificativa no item 2.1 deste capítulo.
Capítulo 3 - Fundamentação da Contratação	Em conformidade.	Apresenta adequadamente a necessidade e o fundamento jurídico para inexigibilidade de licitação.
Capítulo 4 - Descrição da solução como um todo	Em conformidade.	Descreve o Requerimento de Justificativa Eleitoral (RJE), aponta como foi definido a quantidade de sua impressão e qual o ramo empresarial que poderá prestar o serviço pretendido.
Capítulo 5 - Requisitos da Contratação	Em conformidade.	Informa que os parâmetros de aceitação das propostas e do objeto, local de entrega do material e informações complementares da execução da contratação.
Capítulo 6 - Critérios de Sustentabilidade	Em conformidade.	Lista as exigências de sustentabilidade de acordo com Decreto Federal nº 7.746/2012 e Resolução CNJ nº 400/2021, a saber: a) preferência para produtos reciclados e recicláveis, constituídos no todo ou em parte por materiais reciclados, atóxicos e biodegradáveis; b) redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Ainda, registra regras de descarte ambientalmente



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

Item Analisado	Análise	Comentários
		adequado, na forma do programa de Sustentabilidade Ambiental do TRE-RO (evento 1087395 do SEI 0001729-96.2023.6.22.8000).
Capítulo 7 - Modelo e Execução do Objeto	Em conformidade.	A unidade registra que elaborou cronograma de entregas; definiu os deveres e responsabilidades da contratante e da contratada; bem como a substituição do contrato por nota de empenho (medida com amparo no art. 95, II, da Lei nº 14.133/201).
Capítulo 8 - Modelo de Gestão do Contrato	Em conformidade.	A unidade registra a unidade competente para gestão e fiscalização do contrato, além de estabelecer a responsabilidade de cada membro.
Capítulo 9 - Critérios de Medição e Pagamento	Em conformidade.	É definido a metodologia de aceitação do objeto.
Capítulo 10 - Reajuste Contratual	Em conformidade.	Informa que os preços iniciais poderão ser reajustados, mediante a aplicação, pelo Contratante, da variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. A regra tem amparo no § 7º do art. 25 da NLLC.
Capítulo 11 - Estimativa do valor da contratação	Em conformidade.	Registra que o detalhamento da pesquisa de preços realizada para estimar o preço a ser contratado integra a Informação Conclusiva do Valor Estimado da Contratação, já analisado neste parecer.
Capítulo 12 - Aderência Orçamentária	Em conformidade.	Apresenta adequadamente o item de despesa no planejamento orçamentário e o respectivo plano interno.
Capítulo 13 - Forma de Seleção do fornecedor	Em conformidade.	Conforme já relatado, a unidade justificou a opção pela dispensa presencial. A medida foi autorizada pelo Secretário da SAOFC.
Capítulo 14 - Critérios de Seleção do fornecedor	Em conformidade.	Listou os documentos exigidos para a comprovação da regularidade mínima para a contratação.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

Item Analisado	Análise	Comentários
Capítulo 15 - Das Infrações e Sanções e Aplicáveis	Em conformidade.	Apresenta adequadamente as sanções que poderão ser aplicadas na ocorrência de infrações administrativas que derem causa à inexecução contratual parcial ou total.

38. Nesses termos, esta unidade conclui pela adequação legal do Termo de Referência nº 18/2024-COMAP ([1201754](#)) ao regime da Lei nº 14.133/2021 e às regras da IN TRE-RO nº 9/2022, podendo ser aprovado pela autoridade administrativa.

IV – CONCLUSÃO

39. Pelo exposto, e por tudo o mais que consta neste processo, esta assessoria jurídica conclui pela regularidade e observância dos requisitos formais dos documentos que integram a fase de planejamento da contratação, previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021 e nas disposições da Instrução Normativa TRE-RO nº 9/2022, motivo pelo qual opina:

a) pela adequação legal do Documento de Oficialização da Demanda DFD ([1194626](#)), da informação conclusiva valor estimado da contratação - ICVEC ([1197541](#)) e do Termo de Referência nº 18/2024 ([1201754](#)), também analisados e tido com regulares pela SAC ([1201751](#)), podendo ser aprovados pela autoridade competente, na forma do art. 72, VIII da Lei nº 14.133/2021 e item 15 do ANEXO VIII da IN TRE-RO nº 9/2022

b) pela possibilidade jurídica da contratação, por meio de dispensa de licitação, do produto especificado no objeto do termo de referência citado, diretamente com a **L. DALLABRIDA ARAUJO LTDA., CNPJ 47.4343.482/0001-51**, vencedora da cotação de preços ([1197451](#)), pelo valor total de **R\$ 7.800,00** (sete mil e oitocentos reais), que também comprovou as condições mínimas para contratar com a Administração Pública, conforme certidões de regularidade juntadas nos eventos [1199302](#) e [1201747](#).

c) conforme já apontado no **item 6 deste parecer**, há informação da unidade orçamentária do órgão quanto à regularidade da



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

despesa no planejamento orçamentário de 2024 e comprovação da sua programação ([1203726](#)).

40. Com precedente no **Acórdão TCU nº 1336/06-Plenário**, entende-se **desnecessária a publicação na imprensa oficial**, haja vista que o valor da contratação está abaixo do patamar da dispensa legal. Além disso, o item 28 do ANEXO VIII da IN TRE-RO nº 9/2022 estabelece que o extrato da nota de empenho - ou do contrato - juntamente com o ato autorizativo e demais documentos necessários, serão divulgados no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no sítio eletrônico oficial do TRE-RO**. Contudo, em homenagem ao princípio da publicidade, constante no art. 37 da Constituição Federal, nada impede que seja feita também a **publicação no Diário da Justiça Eletrônico - DJE**.

À consideração da autoridade competente.



Documento assinado eletronicamente por **MAIARA SALES DO CASAL**, **Analista Judiciário**, em 06/08/2024, às 16:09, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **JAMIL JANUARIO**, **Assessor(a) Chefe**, em 06/08/2024, às 16:12, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.tre-ro.jus.br/servicos-judiciais/verificacao> informando o código verificador **1208321** e o código CRC **21BA2F04**.