



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Av. Presidente Dutra, 1889 - Bairro Baixa da União - CEP 76801-976 - Porto Velho - RO - www.tre-ro.jus.br

PROCESSO: 0000606-63.2023.6.22.8000

INTERESSADO: Gabinete da Secretaria de Gestão de Pessoas - GABSGP.

ASSUNTO: Contratação emergencial – Dispensa de licitação tradicional – Contratação temporária de agência de fornecimento de passagens aéreas.

PARECER JURÍDICO Nº 74 / 2023 - PRES/DG/SAOFC/AJSAOFC

I – RELATÓRIO

01. Trata-se de processo administrativo instaurado pelo Gabinete da Secretaria de Gestão de Pessoas - GABSGP, por meio do Documento de Formalização da Demanda - DFD n. 21/2023 ([0992464](#)), objetivando a contratação temporária de agência de fornecimento de passagens aéreas para emissão de bilhetes, cotações, reservas, marcações e cancelamentos de trechos nacionais e internacionais para atender demanda deste Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia.

02. Registra-se que o pedido de contratação foi elaborado pelas regras do regime jurídico da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, aplicável a este Tribunal pela regulamentação que consta da Instrução Normativa TRE-RO n.9, de 11/10/2022, publicada no DJE TRE-RO n. 250, de 05/09/2022 e de observância obrigatória neste Órgão para os processos instaurados a partir de 07/11/2022 ([0934832](#)).

03. Por meio do Despacho n. 656/2023 ([0992843](#)), o Secretário da SAOFC 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. Assim, com fundamento no § 3º da IN TRE-RO n. 9/2022, encaminhou o processo ao GABSGP para elaboração do Termo de Referência, realização de pesquisa de preços e elaboração da Informação Conclusiva do Valor Estimado da Contratação - ICVEC.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

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

I - Condições Gerais (minuta do TR) da cotação de preços ([0995147](#)), modelo de apresentação de proposta ([0995333](#)) e a comprovação do envio desses documentos ao mercado fornecedor ([0995259](#));

II - Informação Conclusiva do Valor Estimado da contratação direta n. 30/2023 ([0995376](#)), com valor estimado de **R\$ 107.666,55** (cento e sete mil, seiscentos e sessenta e seis reais e cinquenta e cinco centavos); instruído pela consulta a preços praticas no âmbito da Administração pública ([0995369](#)) e pelas três propostas de preços apresentadas ([0995370](#), [0995372](#) e [0995374](#));

III - Documentos de propostas e de habilitação das cotantes:

a) SLC Serviços Aeroportuario Ltda. EPP - CNPJ 04.462.643/0001-08 - Documentos de habilitação juntados no evento [0995371](#). Proposta juntada no evento [0995370](#), desclassificada porque apresentou desconto zero sobre a taxa de agenciamento, descumprindo assim o item 10.5.1."b" da Cotação de Preços ([0995147](#)):

10.5. Critérios de aceitação da proposta

10.5.1. A proposta deverá conter:

a) O preço, nos valores unitário, total e líquido, em moeda corrente nacional;

b) O percentual de desconto oferecido sobre o valor do volume de vendas de passagens aéreas nacionais e internacionais, inclusive sobre as tarifas promocionais e reduzidas disponíveis no momento da compra, excluída a taxa de embarque.

c) O futuro contratado deverá considerar a previsão de **45 passagens completas (ida e volta)** para elaboração de orçamento da proposta comercial.

b) LINK TOUR Prom Turística e Sociais Ltda. - CNPJ 00.541.037/0001-27 - Documentos de habilitação juntados no evento [0995372](#). Proposta juntada no mesmo evento. Ofertou desconto de zero por cento;

c) L.A. Viagens e Turismo Ltda. - CNPJ 04.613668/0001-65 - Documentos de proposta juntada no evento [0995374](#). Ofertou desconto de um por cento. Documentos de habilitação juntados no evento [0995374](#). De acordo com item 10.7 da Cotação de Preços ([0995147](#)), forma exigidos os seguintes critérios de habilitação, os quais serão checados nesta análise, de acordo com os itens indicados na referida cotação de preços:



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

10.7.1. A habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista será aquela regularmente exigida pelo elaborador do instrumento convocatório e será solicitada somente do proponente que tenha a sua proposta aceita, nos termos do instrumento convocatório: **Comprovado por meio dos documentos juntados às fls. 19, 20, 23, 41 e 42 do evento ([0995375](#))**;

10.7.2. A habilitação econômico-financeira consiste na apresentação de **Certidão Negativa de Falência**, Concordata, Recuperação Judicial ou Extrajudicial, expedida pelo setor de distribuição do foro onde fica a sede da pessoa jurídica: **Comprovado por meio do documento juntado à fl. 24 do evento ([0995375](#)), com validade de 30 dias após a data de expedição em 13/03/2023.**

Habilitação técnica

10.7.3. Poderão participar as agências de turismo Consolidadoras e Consolidadas, assim entendidas:

(...)

10.7.4 O futuro contratado deverá apresentar a seguinte documentação complementar:

I - Atestado ou declaração de capacidade técnica, expedido por órgão ou entidade da administração pública ou por empresas privadas que comprovem que a empresa prestou, ou vem prestando, a contento, os serviços compatíveis com o objeto da licitação: Comprovado por meio dos documentos juntados às fls. 1-2; 3-4 3 36-39 do evento ([0995375](#));

II - Certificado de registro concedido pelo Ministério do Turismo, conforme previsto no art. 22 da Lei n. 11.771, de 17 de setembro de 2008, e ao artigo 18 do Decreto n. 7.381/2010: Comprovado por meio do documento juntado à fl. 35 do evento ([0995375](#)), CADASTUR com validade até 19/01/2023;

III - Tratando-se de agência de viagem consolidada, cópia do contrato assinado com a agência de viagem consolidadora (Acórdão TCU 112/07 – Plenário): PREJUDICADO, por se tratar de agência consolidadora, ou seja, credenciada pelas companhias aéreas e autorizadas, mediante Contrato de Fornecimento, a emitirem bilhetes de passagens aéreas e outras agências de turismo, nas classes econômicas e executivas, em âmbito nacional.

IV - Declaração do próprio licitante, sob as penas da lei, de que está autorizado a emitir e comercializar passagens/bilhetes, no



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

*mínimo, das companhias GOL, LATAM e AZUL: **Comprovado por meio do documento juntado à fl. 1 do evento (0996636);***

*V - Declaração do próprio licitante com a descrição da estrutura de serviços **exclusiva** de agência de viagens, indicando, no mínimo, endereço e telefone comercial, horário de atendimento, número de funcionários administrativos e de atendimento, e outras informações que garantam condições de operacionalidade, funcionamento e cumprimento da contratação a ser firmada: **Comprovado por meio do documento juntado à fl. 2 do evento (0996636);***

*VI - Ato de registro perante a International Air Transport Association (IATA). Na hipótese de a licitante não dispor do registro perante a IATA, poderá apresentar registro da consolidadora ou declaração expedida pelas empresas internacionais de transporte aéreo regular, listadas na página da internet da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, obtida no site www.anac.gov.br, traduzidas por tradutor juramentado, se for o caso, comprovando que a licitante é possuidora de crédito direto e está autorizada a emitir bilhetes de passagens aéreas internacionais durante a vigência do contrato: **Comprovado por meio do documento juntado à fl. 5 do evento (0995375).***

...

*IV - Termo de Referência n. 36/2023-GABSGP (0995377), que reproduz as regras da contratação direta, com dispensa de licitação, fundada na situação de **emergência**, com fundamento no art. 75, VIII, da Lei n. 14.133/2021.*

05. Por meio do Despacho n. 682/2023 (0994496), a Secretária substituta da SAOFC determinou a remessa do processo à COFC para programação orçamentária, à SAC para análise do termo de referência e seus anexos, à SECONT para elaboração de minuta de instrumento contratual e, por fim, a esta Assessoria Jurídica para emissão de parecer. Já no **Despacho n. 722/2023 (0996330)**, a mesma autoridade administrativa considerou a juntada de novos documentos da etapa de planejamento da contratação e determinou nova remessa do processo À **COFC** para complementar a programação orçamentária e às demais unidades para as providências de sua alçada regimental.

06. A programação orçamentária da despesa foi juntada no evento (0996471), documento que também registra, em cumprimento ao art. 16, II, c/c o § 4º, I do mesmo artigo, ambos da LC n. 101/2000 –



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

LRF, 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. Verifica-se que a SAC concluiu pela regularidade do TR n. 36/2023 ([0995377](#)), nos seguintes termos:

3 - Da análise acima exposta, conclui-se que o **TERMO DE REFERÊNCIA – CONTRATAÇÃO DIRETA Nº 36/2023 - PRES/DG/SGP/GABSGP ([0995377](#))** - complementado pela Informação Conclusiva ([0995376](#)) e demais elementos contidos no processo - encontra-se em consonância com as normas gerais de contratações estabelecidas, entre outros, pelos arts. 72 e 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/21 e no art. 2º c/c art. 26, inciso IV, ambos da Instrução Normativa TRE-RO n. 9/2022, podendo a contratação de seu objeto ser processada por dispensa de licitação, afastado o Sistema de Dispensa Eletrônica, no tipo maior desconto.

08. Na sequência, a minuta do contrato foi juntada pela SECONT no evento [0996453](#).

09. em sede de diligências ([0996524](#)), solicitou-se à unidade demandante a complementação da instrução do processo no tocante à comprovação dos requisitos de habilitação da empresa vencedora da cotação, vindo assim ao processo os documentos juntados nos eventos [0996636](#) e [0996642](#)). Assim instruídos, vieram os autos para análise jurídica. **É o necessário relato.**

II – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

10. Inicialmente, convém ressaltar que este parecer utiliza como base os elementos que constam nestes autos (Processo SEI n. 0000606-63.2023.6.22.8000) 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 n. 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.

11. Por sua vez, no regime jurídico da **Lei n. 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.**



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

§ 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)

12. 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 n. 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

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

13. De acordo com o **art. 18 da Lei n. 14.133/2021**, a fase **preparatória** do processo licitatório é caracterizada pelo **planejamento** e deve compatibilizar-se com o **plano de contratações anual** também



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

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.

14. 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 de situação emergencial**. Para hipóteses como tais a **Lei n. 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.

15. Para regulamentar o referido comando legal, no âmbito deste Tribunal foi editada a **Instrução Normativa TRE-RO n.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;

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



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

(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.

16. 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

- a) Documento de Formalização da Demanda/Solicitação de Contratação;
- 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

17. O Documento de Formalização da Demanda/Solicitação de Contratação está disciplinado pelo art. 4º da IN TRE-RO n. 9/2022, que o padroniza na forma de seu anexo IV, documento utilizado pelo GABSGP para o registro de sua demanda ([0992464](#)). Verifica-se que todos os elementos exigidos pelo referido regulamento foram informados pela unidade demandante. Destaca-se ainda que no campo reservado às **INFORMAÇÕES ADICIONAIS**, a unidade sugeriu a dispensa de ETP, Mapa de Riscos e Indicação de Equipe de Planejamento da Contratação, dada a pequena complexidade da contratação pretendida e a redução de custos, concluindo que: *"Facilmente o esforço conjunto empreendido seria mais oneroso que o objeto."*

18. Embota tenha previsto no DFD o processamento da contratação por meio de dispensa eletrônica, prevista nos **arts. 28 e segs da IN TRE-RO n. 9/2022**, dada a alteração do enquadramento legal da contratação dispensada para emergencial, instruiu o processo com a pesquisa direta entre fornecedores do objeto, descartando a via eletrônica. Nesses termos, esta Assessoria conclui pela adequação legal do Documento de Formalização da Demanda - DFD ao regime da Lei n. 14.133/2021 e às regras da IN TRE-RO n. 9/2022.

3.1.2 Análise da Estimativa da Despesa:

19. Verifica-se que a unidade demandante utilizou-se da via da cotação direta aos fornecedores potenciais, procedimento idôneo para o cumprimento dos requisitos legais de caráter genérico, aplicáveis 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 n. 14.133/2021**). Isso porque a possibilidade de a Administração contratar diretamente não a isenta de comprovar a regularidade dos preços e



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

desconsiderar propostas excessivas ou inexequíveis. A jurisprudência do Tribunal de Contas da 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.

20. Quanto à justificativa do preço, neste Tribunal a estimativa da despesa está disciplinada pelo **art. 9º e sgs da IN TRE-RO n. 9/2022**, que utiliza, por meio de seu Anexo V, um documento padronizado, denominado de **INFORMAÇÃO CONCLUSIVA DO VALOR ESTIMADO**, elaborado em harmonia com o disposto no **art. 23 da Lei n. 14.133/2021**, atualmente regulamentado pela **Instrução Normativa SEGES/ME n. 65/2021**. Para a aferição do valor estimado dos serviços a unidade prestou as informações exigidas pelo referido formulário. No caso em análise o referido documento foi juntado ao processo no evento [0995376](#) e demonstra a metodologia utilizada para estimativa de preços. Importante ainda destacar a justificativa trazida pela unidade para o afastamento dos parâmetros de preços definidos pela IN SEGES/ME n. 65/2021. Veja-se:

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

() Sim

(x) Não (Parcialmente):

O inciso I foi utilizado para estimativa de ticket médio e obtenção de valor global a ser contratado. Porém, o inciso II restou prejudicado ante a urgência da contratação. Desta maneira, as fontes referenciais em contratações similares feitas pela Administração Pública foi substituída pela consulta direta aos fornecedores para imediata contratação.

21. Deve-se destacar, posto que relevante, que o referencial de preços praticados no âmbito da administração pública serviu apenas para estimar o valor total de 45 passagens para o período da contratação temporária e sobre ele aplicar o desconto que fosse ofertado pelas cotantes. Isso porque os valores que serão executados representam o custo efetivo de cada passagem demanda pelo Tribunal durante a vigência do contrato, com o descontado ofertado pela empresa vencedora.

22. Por sua vez, os documentos juntados ao processo atestam que a cotante **LINK TOUR Prom Turística e Sociais Ltda - CNPJ 00.541.037/0001-27, com sede em Brasília/DF, ofertou o maior desconto de**



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

1% sobre o valor total das passagens aéreas estimadas, de acordo com sua proposta juntada no evento [0995374](#), resultando sua proposta no valor estimado de **R\$ 106.589,89** (cento e seis mil quinhentos e oitenta e nove reais e oitenta e nove centavos), sagrando-se vencedora do certame, conforme registrado também no item 10.4 do TR em análise.

23. A comprovação dos **documentos de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista, econômico-financeira e técnica** foram todos juntados ao processo com indicação dos eventos que constam do **item 4 deste parecer.**

24. Por tal motivo, tratando-se de **situação emergencial** - que será analisada adiante neste parecer - e 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 prevista no art. 75, VIII, da Lei n. 10.133/2021.

25. Nesses termos, esta unidade conclui pela adequação legal do procedimento de estimativa da despesa ao regime da Lei n. 14.133/2021 e às regras da IN TRE-RO n. 9/2022.

3.1.3 Análise do termo de referência:

26. O Termo de Referência está disciplinado pelos **arts. 15 e sgs da IN TRE-RO n. 9/2022**, que o padroniza na forma de seu anexo VI, documento utilizado pela SAC para disciplinar as regras da contratação pretendida ([0995377](#)). 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:

I - A previsão no Plano Anual de Contratações de 2023 do TRE-RO - Capítulo 2;

II - O fundamento da contratação - Capítulo 3;

Nesse ponto, a unidade justifica o enquadramento da **contratação temporária como emergencial**, com previsão na Lei n. 14.133/2021, veja-se:



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

Nesse sentido, a SGP registrou que o serviço de fornecimento de passagens aéreas é de vital importância para o cumprimento da missão institucional do TRE-RO. Assim, considerou:

a) o iminente exaurimento da contratação vigente deste serviço em 12/5/2023, bem como a imprevisibilidade de se estabelecer prazo final para a conclusão da nova licitação em andamento no PSEI: [0003344-58.2022.6.22.8000](#) em razão de fatos procedimentais como revisões, impugnações, análise de recursos, etc.;

b) que as causas do exaurimento da contratação atual que reclamam a necessidade da presente contratação emergencial decorrem do impacto imprevisível que os custos das passagens aéreas vêm sofrendo ultimamente em razão do seguinte:

- i. elevação dos preços dos combustíveis;
- ii. proximidade das datas de ciência e convocação com as de realização dos eventos de trabalho;
- iii. períodos de deslocamento próximos a feriados e datas especiais; e
- iv. destinos específicos que sofreram aumento de preço (ex.: Brasília-DF).

c) que esses fatores ocasionaram o aditamento do contrato atual em 25% do seu valor, exigindo da Administração a busca da **contratação emergencial**, apesar de o contrato atual ter sido planejado com base na média histórica de emissão de passagens e no orçamento disponível para o período;

d) que a contratação emergencial visa de fato preservar a continuidade da prestação dos serviços e das atividades finalísticas deste tribunal com os deslocamentos aéreos de seus agentes públicos (magistrados e servidores), uma vez que o valor financeiro disponível do contrato em vigor está crítico para comportar todas as viagens demandadas. A execução do contrato atual já ultrapassou 94%, conquanto o contrato atual tenha vigência até maio de 2023;

e) que a suspensão do fornecimento deste serviço poderia inviabilizar a concretização em sua mais plena dimensão das atividades e missões institucionais deste Regional, visto tratarem-se de necessidades permanentes e prolongadas no tempo, típicas de serviços continuados.

POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

Quanto ao mérito deste processo, a nova Lei de Licitações e Contratos prevê, em seu art. 75, os casos de contratação direta, ou seja, sem a necessidade da realização de licitação, caracterizando a exceção legal à regra constitucional prevista no art. 37, inciso XXI, da Lei Maior.

Dentre as hipóteses legais consta a dispensa de licitação em casos de emergência, nos termos do inciso VIII, do artigo acima mencionado. Diz o dispositivo:

Lei 14.133/2021:

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.

Depreende-se da leitura do dispositivo legal citado que é possível a dispensa da licitação quando ocorre situação real que poderá **ocasionar prejuízo** ou comprometer a segurança de pessoas, obras, **serviços, equipamentos e outros bens, público** ou particular. Para que seja caracterizada a urgência descrita na lei e, portanto, possível a dispensa de licitação, é indispensável a ocorrência dos seguintes pressupostos, no que relevante para esta análise:

a) a situação adversa deve caracterizar uma urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos;

b) deve ser dimensionada somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial, que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano contado da data de ocorrência da emergência;

c) são vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

No caso em análise **constata-se que as justificativas apresentadas pela SGP** no capítulo 3 do TR e reproduzidas no que essencial nesta análise, **cumprem os requisitos legais à caracterização da contratação emergencial demandada**. Acrescente-se ainda que, de acordo com o **item 11.1 do TR**, o contrato que se pretende terá prazo de execução de 90 (noventa) dias e prazo de vigência de 100 (cem) dias a contar a contar da assinatura do instrumento contratual, o que revela que foi dimensionado apenas para o atendimento da situação emergencial.

Caracterizada a situação de emergência, a Lei de Licitações estabelece outras condições a serem observadas no processo de dispensa, na forma do **§ 6º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021**, a saber:

I - valores praticados pelo mercado: situação que foi demonstrada por meio da pesquisa de preços levada a cabo pela unidade demandante ([0995376](#)) e **analisada na Seção 3.1.2** deste parecer;

II - adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório: verifica-se que o processo SEI [0003344-58.2022.6.22.8000](#) encontra-se com sua tramitação regular, com reabertura do certame agendada para o dia 12/04/2023 ([0995532](#));

III - sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial: Sobre este ponto, esta unidade jurídica entende que as justificativas apresentadas pela SGP, item 3 do TR, afastam eventual apuratório com essa finalidade. Isso porque demonstram que **a contratação emergencial não decorreu de desídia ou má gestão**, elementos objetivos exigidos, como na Orientação Normativa n. 11 da AGU, veja-se:

Orientação Normativa AGU Nº 11, de 01 de abril de 2009

A CONTRATAÇÃO DIRETA COM FUNDAMENTO NO INC. IV DO ART. 24 DA LEI Nº 8.666, DE 1993, EXIGE QUE, CONCOMITANTEMENTE, SEJA APURADO SE A SITUAÇÃO EMERGENCIAL FOI GERADA POR FALTA DE PLANEJAMENTO, DESÍDIA OU MÁ GESTÃO, HIPÓTESE QUE, QUEM LHE DEU CAUSA SERÁ RESPONSABILIZADO NA FORMA DA LEI.

Contudo, poderá a autoridade administrativa competente decidir sobre a eventual apuração de responsabilidade dos agentes que diretamente deram causa ao ato.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

- III - A devida descrição integral da solução - Capítulo 4;**
- IV - A previsão de práticas de sustentabilidade -**
Capítulo 6;
- V - Modelo simplificado de execução e rotinas do objeto:**
Capítulo 7;
- VI - Aderência orçamentária, com indicação da fonte -**
Capítulo 9;

VII - Forma de seleção - Capítulo 10;

Este parecer já se debruçou sobre os principais aspectos desse tema.

VIII - Regras do contrato - Capítulo 11;

IX - modelo de gestão do contrato - Capítulo 12;

X - Infrações e sanções aplicáveis - Capítulo 13.

27. Nesses termos, esta unidade conclui pela adequação legal do termo de referência n. 36/2023-GABSGP ([0995377](#)) ao regime da Lei n. 14.133/2021 e às regras da IN TRE-RO n. 9/2022, podendo ser aprovado pela autoridade administrativa.

3.1.4 Da análise minuta do contrato:

28. Os instrumentos contratuais não estão listados entre aqueles que integram a fase de planejamento da contratação, os quais devem ser submetidos ao controle de legalidade da Assessoria Jurídica na forma do **art. 53 da Lei n. 14.133/2021**. Contudo, o § 4º desse mesmo dispositivo determina que o órgão de assessoramento jurídico da Administração **também realizará o controle prévio de legalidade** das contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos. Por sua vez, o instrumento de contrato - ou seu substitutivo - é imperativo nos casos elencados pela lei. Veja-se:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais **não resultem obrigações futuras**, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no [art. 92 desta Lei](#).

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). [\(Vide Decreto nº 10.922, de 2021\)](#)

[\(Vigência\)](#)

29. Como não se trata de dispensa em razão de valor, mas sim originada em situação emergencial, aliás com serviços que resultam obrigações futuras à contratada, tem-se como imperativo a adoção do instrumento de contrato. Por sua vez, a análise dos elementos da minuta do instrumento contratual trazida ao processo pela SECONT no evento [0996453](#), revela que essa foi adequada às regras disciplinadas pelo novo regime jurídico das contratações instituído pela Lei n. 14.133/2021. Por sua vez, as condições ajustadas decorrem dos demais documentos da fase de planejamento, notadamente do termo de referência elaborada pela unidade demandante. Assim, sob o aspecto formal, verifica-se que o instrumento encontra-se em **conformidade** com as regras da Lei n. 14.133/2021, atendendo aos princípios e diretrizes que norteiam a sua aplicação.

IV – CONCLUSÃO

30. 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 n. 14.133/2021 e nas disposições da Instrução Normativa TRE-RO n. 9/2022, motivo pelo qual opina:

a) pela aprovação do **Termo de Referência n. 36/2023 – GABSGP** ([0995377](#)) - também analisado e julgado regular pela SAC ([0996515](#)), caso assim entenda a autoridade competente para aprovação, na forma do item 15 do ANEXO VIII da IN TRE-RO n. 9/2022;

b) pela possibilidade jurídica da contratação EMERGENCIAL, por meio de dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, VIII, da Lei 14.133/2021, dos serviços especificados no objeto do termo de referência retrocitado, diretamente com a empresa **L.A. Viagens e**



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

Turismo Ltda. - CNPJ 04.613668/0001-65, vencedora da cotação de preços, pelo valor total estimado de **R\$ 106.589,89** (cento e seis mil quinhentos e oitenta e nove reais e oitenta e nove centavos), de acordo com sua proposta juntada no evento [0995374](#), com comprovação dos requisitos de habilitação **jurídica, fiscal, social, trabalhista, econômico-financeira e técnica**, pelos documentos juntados ao processo com indicação dos eventos que constam do **item 4 deste parecer**;

Sobre eventual apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial: Esta unidade jurídica entende que as justificativas apresentadas pela SGP, item 3 do TR, afastam eventual apuratório com essa finalidade. Isso porque demonstram que **a contratação emergencial não decorreu de desídia ou má gestão**, elementos objetivos exigidos, como na Orientação Normativa n. 11 da AGU. Contudo, **poderá a autoridade administrativa competente decidir sobre a eventual apuração de responsabilidade dos agentes que diretamente deram causa ao ato.**

Registre-se que, conforme já apontado no **item 6 deste parecer**, há informação da unidade orçamentária do órgão quanto à regularidade da despesa no planejamento orçamentário de 2023 e comprovação da sua programação ([0996471](#));

c) para cumprimento do **§ 4º do art. 53 da Lei n. 14.133/2021**, esta Assessoria Jurídica **APROVA** os termos da minuta do contrato ([0996453](#)), estando o instrumento apto a produzir os efeitos jurídicos pretendidos e regular a relação entre as partes.

31. Com precedente no **Acórdão TCU n. 1336/06-Plenário**, entende-se **necessária a publicação na imprensa oficial**, haja vista que o valor da contratação está acima do patamar da dispensa legal em razão do valor. Além disso, o item 28 do ANEXO VIII da IN TRE-RO n. 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.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos



Documento assinado eletronicamente por **JAMIL JANUARIO, Assessor Jurídico**, em 04/04/2023, às 16:39, 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 **0996683** e o código CRC **2CC03D28**.