



PARECER Nº 940/2023-AJDG

Referência: Processo Administrativo Eletrônico nº 3214/2023

Assunto: Análise jurídica de todos os documentos produzidos na fase preparatória. Termo de Referência e Aviso de Dispensa eletrônica. Dispensa de Licitação. Lei nº 14.133/2021.

1. Trata-se de procedimento administrativo instaurado visando à contratação de empresa para fornecimento de água mineral, natural, sem gás, acondicionada em garrações de 20 (vinte) litros, para atender ao consumo dos servidores e colaboradores do Cartório Eleitoral da 24ª ZONA – PARELHAS/RN.

2. Vêm os autos a esta Assessoria Jurídica para análise jurídica dos documentos produzidos com base nos dispositivos da Lei nº 14.133/2021, instruído com os seguintes documentos e informações:

a) Documento de Oficialização da Demanda – DOD ADMINISTRATIVO (fl. 2);

b) Despacho aprovando o DOD e dispensando a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (fl. 3);

c) Valor Estimado nº 55/2023 (fl. 59);

d) reserva orçamentária do valor necessário (fl. 28);

e) Informação nº 227/2023 – SEDIC (fls. 32-33) enquadrando legalmente a despesa como **dispensável de licitação**, com fundamento no art. 75, inciso II e §1º, da Lei nº 14.133/2021, devendo ser adotada a dispensa de licitação, na forma eletrônica e manifestando entendimento no sentido de que não há necessidade de formalização de instrumento de contrato;

f) Parecer nº 646/2023-AJDG (fls. 34-36) manifestando-se pela realização de procedimento de dispensa de licitação na sua forma eletrônica.

g) minuta de Aviso de Dispensa Eletrônica (fls. 62-69).

h) Termo de Referência atualizado face ao encaminhamento de fl. 88, prestada a informação Nº 97/2023 – SETEC de fls. 89-90 em relação às alterações (fls. 91-107);

i) Gerenciamento de riscos (fls. 109-115).

3. Inicialmente, convém destacar que o Manual do Processo de Contratações do TRE/RN, instituído pela Portaria nº 11/2021-GP, que estabelece o fluxo a ser seguido nos processos de contratação no âmbito deste Tribunal foi elaborado com base na Lei 8.666/1993 e normativos que regravam o procedimento licitatório à época de sua edição, não havendo, até o momento, no âmbito deste Regional, regramento com base na nova lei.

4. Nesse sentido, atendo-nos ao que dispõem a Lei nº 14.133/2021 e as Instruções Normativas expedidas pela SEGES, com a finalidade de regulamentar os dispositivos da mencionada norma, faremos a análise objeto do presente processo.

5. A Lei nº 14.133/2021 enumera as etapas do Processo de contratação em seu art. 17, e logo em seguida, no art. 18, caracteriza e aponta os documentos que devem ser produzidos na primeira fase, a qual denomina de preparatória, nos seguintes termos:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

[...]

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, **por meio de termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - **o orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - **a elaboração do edital de licitação;**

VI - **a elaboração de minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - **a modalidade de licitação, o critério de julgamento**, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - **a motivação circunstanciada das condições do edital**, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - **a análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

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

6. No art. 40, §1º a nova lei estabelece o que deve conter o Termo de Referência, in verbis:

Art. 40 [...]

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do **caput** do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

7. A fase denominada preparatória encerra justamente com a análise jurídica e autorização para publicação do edital de licitação, dando início à fase externa do processo de contratação, tendo a Lei nº 14.133/2021 disciplinado esse momento nos seguintes termos:

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.

8. Desta feita, juntada toda a documentação necessária à instrução da fase preparatória, submete-se a esta Assessoria para análise, segundo o regramento contido na Lei nº 14.133/2021, a qual nada menciona expressamente em relação à necessidade de aprovação dos referidos expedientes, mas disciplina a competência da Assessoria Jurídica para o exercício de controle prévio de legalidade previamente à determinação a ser proferida pela autoridade competente para divulgação do aviso de contratação direta.

9. Acerca do Estudo Técnico Preliminar, conforme se afigura em hipótese dos autos, sua elaboração, de fato, se encontra facultada, tendo optado a instrução em análise pela não elaboração, conforme consta do Despacho de fl. 05, nos termos do art. 14, I, da Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022, abaixo transcrito:

Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022

[...]

Exceções à elaboração do ETP

Art. 14. A elaboração do ETP:

I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II - é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.[...]

10. No que concerne ao Termo de Referência, examinando o documento juntado às fls. 91-107, à luz do que preceitua o inciso XXIII, do art. 6º e o §1º do art. 40 da Lei nº 14.133, de 2021, esta Assessoria Jurídica entende que o mesmo foi elaborado em consonância com a legislação pertinente e encontra-se adequado ao objeto a ser contratado, sugerindo-se apenas as seguintes adequações:

a) **o subitem 1.1 (fl. 91)**, passe a apresentar a seguinte redação:

“1.1. Aquisição de garrações de 20 litros de água para consumo humano, nos termos da tabela abaixo, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento.”;

b) **após o subitem 9.17 (fl.102)**, inserir disposição de acordo com o § 2º do art. 7º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 77, de 2022, no que se refere ao prazo para efetivação de pagamento nas contratações decorrentes de despesas cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021.

11. Ainda no que pertine ao Termo de Referência, o mesmo deverá ser inserido no TR DIGITAL, conforme determinação contida na **Instrução Normativa SEGES nº 81, de 25 de novembro de 2022**, que assim dispõe:

[...]

Art. 4º Os TR deverão ser elaborados no Sistema TR Digital, observados os procedimentos estabelecidos no manual técnico operacional que será publicado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, disponível no endereço eletrônico www.gov.br/compras, para acesso ao sistema e operacionalização.

Parágrafo único. Em caso de não utilização do Sistema TR Digital pelos órgãos e entidades de que trata o art. 2º, a elaboração do TR deverá ocorrer em ferramenta informatizada própria, atendidas as regras e os procedimentos de que dispõe esta Instrução Normativa.

[...]

12. Por sua vez, em relação ao enquadramento legal da contratação, já foi realizada análise desta Assessoria Jurídica, por meio do Parecer nº 646/2023-AJDG (fls. 34-36), corroborando o entendimento externado pela Seção de Editais e Contratos, por meio da Informação nº 227/2023 – SEDIC (fls. 32-33), no sentido de que a contratação deverá ser realizada por meio de dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, inciso II e §1º, da Lei nº 14.133/2021, devendo ser adotada a dispensa de licitação, na forma eletrônica e sem a necessidade de formalização de instrumento de contrato.

13. No que se refere à minuta de aviso de dispensa eletrônica acostada às fls. 62-69, esta Assessoria Jurídica não identificou vício ou impropriedade jurídica, concluindo que o referido

expediente foi elaborado em consonância com a legislação pertinente e encontra-se adequado ao objeto a ser contratado, sugerindo-se apenas a seguinte alteração:

a) no **subitem 1.1 (fl. 62)**, excluir da redação “96 (noventa e seis)”, considerando tratar-se de quantitativo meramente estimativo e a possibilidade de que não venham a ser adquiridas todas as unidades.;

b) analisada a eventual necessidade de adequação dos termos do aviso ao Termo de Referência atualizado.

14. Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica, após a análise descrita no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, entende inexistir óbice à que a Administração determine a divulgação do aviso de dispensa eletrônica, utilizando-se a minuta de fls. 62-69, tendo como anexos o Termo de Referência de fls. 91-107 e o Valor Estimado de fl. 86, realizadas as adequações sugeridas nos parágrafos 10 e 13 deste Parecer, objetivando a contratação de empresa para fornecimento de água mineral, natural, sem gás, acondicionada em garrações de 20 (vinte) litros, para atender ao consumo dos servidores e colaboradores do Cartório Eleitoral da 24ª ZONA – PARELHAS/RN.

15. Por fim, cumpre pontuar a necessidade de que se verifique a existência de atos decisórios proferidos na tramitação desta contratação, a fim de que, se for o caso, seja providenciada sua convalidação, tendo em vista a publicação da Portaria nº 124/2023-GP, que alterou a Portaria nº 304/2015-GP, delegando competência à Diretoria-Geral para a prática de atos com fundamento na Lei nº 14.133/2021, ter ocorrido apenas em 07 de junho de 2023.

É o parecer.

Natal/RN, 06 de julho de 2023.

Raquel de Freitas Andrade Potier
Analista Judiciário – AJDG

De acordo.

À consideração superior.

Arnaud Diniz Flor Alves
Assessor Jurídico da Diretoria-Geral