



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA

1ª Av. do Centro Administrativo da Bahia, 150 - Bairro CAB - CEP 41.745-901 - Salvador - BA - <http://www.tre-ba.jus.br/>

PROCESSO : 0008522-54.2025.6.05.8000
INTERESSADO : SEBLIN
ASSUNTO : Guarda e Conservação de Microfilmes

PARECER nº 410 / 2025 - PRE/DG/ASJUR1

1. Chegam os autos a esta Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos com vistas à análise do Termo de Referência e minuta contratual para contratação de serviços de processamento e duplicação de microfilmes, conforme documentos n.ºs 3396159 e 3470061.
2. De modo inicial, foi anexada a seguinte documentação: Termo de Abertura de Processo (TAP), Estudo Técnico Preliminar Simplificado (ETPS) e seu Anexo I, contemplando a Gestão de Riscos e o Termo de Referência (TR), conforme os documentos n.ºs 3355521, 3355538, 3355552 e 3355562.
- 2.1. Por meio do documento n.º 3359412, a Secretaria de Gestão Administrativa aprovou o Estudo Técnico Preliminar, tendo a Seção de Análise e Aquisições providenciado sua publicação no site do Tribunal, consoante registrado no documento n.º 3441183.
3. A SEAQUI, no documento n.º 3389341, consignou:

Chegam os autos análise e estimativa, para contratação do serviço de guarda e conservação de microfilmes acondicionados em arquivos.

A contratação anterior, que tramitou sob o número 0048006-52.2020.6.05.8000, culminando na celebração do Contrato 50/2020 (1198326), somente alcançou êxito em segunda tentativa (0385660 a primeira, deserta; e 0770753 a segunda bem-sucedida). Tendo isto em perspectiva, aliado ao notório declínio do uso da mídia *microfilme*, que decerto implica em redução de oferta de bens e serviços associados, bem como do iminente termo final do contrato atual, presume-se o emprego de esforços com vistas a se evitar retrabalho. Seguem considerações.

Chama atenção a ausência de especificações dos arquivos, sobretudo quanto às suas dimensões. Observamos que preliminarmente à contratação anterior emergiram questionamentos a esse respeito (0770720), o que nos indica se tratar de informação relevante para eventuais interessados. Igualmente, para elaboração do preço estimado é importante ter em consideração o espaço que os arquivos ocupam, conforme demonstramos em análise pretérita, com vistas à prorrogação do contrato atualmente em vigor (2238776).

Questionamos se os arquivos são de propriedade do TRE, ou da contratada. Cabe que isto seja indicado no Termo de Referência.

À COGELIC.

4. De seu turno, a Seção de Biblioteca, Memória e Arquivo anexou novo Termo de Referência (doc. n.º 3396159) e, no documento n.º 3396162, informou:

Cumprir informar que os ajustes solicitados por meio dos Despachos SEI n.º 3388499 e 3389341 foram devidamente incorporados ao Termo de Referência, conforme determinado no Despacho SEI n.º 3389518.

As alterações realizadas compreendem:

- a inclusão da informação de que os arquivos de aço utilizados para guarda dos microfilmes são de propriedade do TRE-BA;
- a descrição das dimensões dos arquivos, sendo cada um com 1,30 m de altura, 0,65 m de largura e 0,70 m de profundidade, contendo, no total, aproximadamente 6.000 (seis mil) microfilmes;
- a atualização do prazo de vigência contratual para 5 (cinco) anos, em conformidade com a Lei n.º 14.133/2021.

Encaminha-se à Coordenadoria de Gestão de Aquisições, Licitações e Contratos – COGELIC, para ciência e adoção das providências cabíveis

5. A pesquisa de preços foi realizada nos termos do Relatório contido no documento n.º 3458131, resultando na planilha de estimativa acostada através do documento n.º 3458118. Ao final, obteve-se o valor total estimado de R\$ 84.326,40 (oitenta e quatro mil trezentos e vinte e seis reais e quarenta centavos) para 5 anos.

6. No documento n.º 3458246, a SEAQUI consignou que, em razão do discreto valor, que perfaz ao ano R\$ 16.865,28 (dezesesseis mil oitocentos e sessenta e cinco reais e vinte e oito centavos), a contratação pode ser levada a efeito por meio do sistema de dispensa eletrônica.

6.1. Anotou, entretanto, que o Sistema de Dispensa Eletrônica não está parametrizado quanto ao critério de valor plurianual, sendo estabelecido no Sistema Divulgação de Compras o limite para cadastramento de contratações sob o art. 75, II da NLLC no montante de R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos), inferior ao valor total que estimamos, considerado o período de 5 anos.

6.2. Registrou, ademais, que a exiguidade de fornecedores aptos a prestar o serviço indica não ser aconselhável a destinação exclusiva do objeto às micro e pequenas empresas.

7. A Coordenadoria de Gestão de Aquisições, Licitações e Contratos, no documento n.º 3458704, pontuou:

O resultado da pesquisa e estimativa de preços realizada pela SEAQUI denotam as dificuldades de se localizar fornecedores aptos/contratações similares do objeto em questão, reforçando a restrição de mercado já sinalizada na contratação anterior (SEI 0048006-52.2020.6.05.8000, docs. 0385731, 0770753), na qual a primeira licitação foi deserta e a segunda, decorrente de repetição, contou com a participação de uma empresa apenas.

Observa-se que nesta nova contratação a unidade demandante fixou prazo de vigência contratual de 5 anos, em consonância com o disposto no art. 106 da Lei n.º 14.133/2021, o que, smj, vai ao encontro dos princípios da eficiência, na medida em que racionaliza o número de contratações, e da economia, visto que é possível obter preços melhores considerando a prestação de serviço por prazo mais extenso.

De acordo, com o resultado da estimativa de preços, doc. 3458131, o valor total estimado para esta nova contratação é de R\$84.326,40. Considerando, por outro lado, que o valor anual estimado, de R\$16.865,28, enquadra-se no limite legal de dispensa em razão do valor previsto no art. 75, II da Lei nº 14.133/2021, é possível, neste caso, dispensar a licitação. O referido entendimento está em consonância com aquele firmado neste Tribunal, em linha com o defendido pela AGU na Nota nº 7/2024/DECOR/CGU/AGU, de que o art. 75, §1º da Lei nº 14.133/2021 expressamente define a apuração dos valores de dispensas licitatórias com base no exercício financeiro independentemente do prazo de duração do contrato administrativo.

Ocorre que consoante informado no doc. 3458246, o sistema eletrônico de dispensa não permite a parametrização considerando o valor anual, o que impossibilita a utilização do sistema para a coleta de propostas neste caso em particular.

Nesse contexto, retorno os autos para consulta ao mercado valendo-se da forma convencional (solicitação de proposta diretamente aos fornecedores do ramo), com vistas à contratação direta dos serviços.

À SEAQUI.

8. A Seção de Contratos anexou minuta no documento n.º 3490476, para celebração do ajuste com a PA ARQUIVOS LTDA com fulcro no art. 75, II, da Lei n.º 14.133/2021, em consonância com a sugestão da COGELIC, acolhida pelo Secretário de Gestão Administrativa.

9. A informação acerca da disponibilidade orçamentária para fazer frente à despesa consta no documento n.º 3499786 .

10. Pontuamos, de início, que foram observadas as regras impostas na Instrução Normativa TRE-BA nº 1/2023, notadamente, artigo 3º; artigo 5º, inciso I e §1º; artigo 6º e artigo 9º, incisos I, II e III, que prescrevem:

"Art. 3º Em observância ao princípio da transparência que rege as contratações públicas, após aprovação o ETP será publicado por unidade da COGELIC no sítio deste Tribunal na internet.

(...)

Art. 5º O Estudo Técnico Preliminar deverá ser elaborado observando-se os seguintes modelos de artefatos:

I - ETP Simplificado - ETPS: no planejamento de contratação de objetos de baixa complexidade, assim enquadradas as aquisições de bens para entrega imediata, parcelada ou mediante Sistema de Registro de Preços, com ou sem garantia contratual; assinaturas de periódicos e de ferramentas de consulta online; serviços simples (inclusive locação de bens móveis), com ou sem obrigações futuras, desde que não contínuos e sem cessão de mão de obra.

§1º Juntamente com o ETP será elaborado o Plano de Tratamento de Riscos, com base em modelo disponibilizado pela Secretaria de Gestão Administrativa.

(...)

Art. 6º O ETP Simplificado será elaborado por servidores integrantes da unidade demandante da contratação, juntamente com seu titular, e aprovado pela respectiva Secretaria no próprio processo de contratação, ficando dispensada, neste caso, a elaboração do Documento de Oficialização da Demanda- DOD.

Art. 9º Aprovado o ETP, a unidade demandante, observado o prazo estabelecido no PLANCONT, deflagrará o processo de contratação, a ser enviado à COGELIC para a devida análise e instrução, contendo, na seguinte ordem:

I - Termo de Abertura do Processo - TAP;

II - ETP Simplificado ou Completo, conforme o caso;

III - Termo de referência/projeto básico."

7.1. Na pesquisa de preços, a SEAQUI seguiu os parâmetros ditados pela Portaria DG TRE-BA nº 742/2022, em especial o artigo 1º, § 2º, II, que reza:

"Art. 1º. A realização de pesquisa e estimativa de preços das contratações em geral e a instrução das contratações diretas realizadas no âmbito do TRE-BA obedecerão aos critérios e procedimentos estabelecidos neste ato, sem prejuízo da observância de outras normas específicas de aplicação obrigatória na Administração Pública Federal.

(...)

§2º A pesquisa será realizada a partir de fontes diversificadas, mediante a utilização dos seguintes parâmetros definidos no §1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, adotados de forma combinada ou não, devendo ser demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência:

(...)

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;"

11. Acerca do fundamento legal proposto pela COGELIC para a celebração do negócio, todavia, mantemos a linha de entendimento do Parecer n.º 407/2025 (doc. n.º 3514135), exarado no Processo SEI n.º 0014485-43.2025.6.05.8000, para sugerir a adequação do prazo de vigência constante do tópico 7, para adotar uma interpretação mais restritiva do disposto no art. 75, §1º, inciso I da Lei nº 14.133/2025, de acordo com a qual eventuais prorrogações do ajuste devem observar o limite estabelecido em lei. Sobre o assunto, destacamos os seguintes trechos de artigo publicado no blog da Zênite Assessoria¹:

Para a Zênite, a disciplina prevista no art. 75, §1º, I, da Lei nº 14.133/21 apenas retrata a diretriz geral que sempre orientou a interpretação do tema, mesmo no regime da Lei nº 8.666/93: para ponderar o cabimento da dispensa em razão do valor, cumpre ao órgão ou entidade somar as despesas previsíveis, de mesma natureza, incorridas ao longo do exercício financeiro. A Lei nº 14.133/21 em nenhum momento se refere aos contratos plurianuais ou que admitam prorrogação. Se não está expresso em sua literalidade, é necessário interpretar as referidas disposições sob a perspectiva da **finalidade da norma, sua teleologia**. E é nesse aspecto que se chama a atenção para o fato de que se está diante de hipótese de dispensa de licitação. Trata-se de uma exceção ao dever de licitar que, como tal, deve receber interpretação restritiva.

Logo, só será possível deixar de licitar à medida em que avaliado adequadamente o montante envolvido, de forma que não se justifique o "custo de transação" do certame, autorizando a dispensa em razão do valor. Essa é a "razão de ser" desta hipótese de dispensa.

E é por este motivo que, relativamente aos contratos plurianuais ou que admitam prorrogação, não é possível contabilizar tão-somente o valor abrangido no exercício financeiro. Se a preocupação se dá em relação a possível "burla ao dever geral de licitar", é impreterível considerar o potencial econômico efetivo do contrato.

(...)

Joel de Menezes Niebuhr explica que, "o limite de valor é 'para contratação que envolve valores inferiores a (...)' R\$100.000,00 e R\$50.000,00, respectivamente, conforme os incisos I e II do art. 75.

Ou seja, o parâmetro é a contratação na sua totalidade. E o ponto é que as prorrogações podem ser previstas já desde o início dos contratos, não decorrem de eventos imprevisíveis. Tanto isso é verdade que o artigo 107 da Lei n. 14.133/2021 exige que o edital preveja a possibilidade de prorrogação. Logo, o valor total do contrato para efeito de enquadramento nos incisos I e II do artigo 75 deve ser calculado diante de todas as prorrogações possíveis e previsíveis."

(Destacamos.)

A ressalva que o doutrinador faz refere-se aos casos em que não há interesse, justificado, uma decisão discricionária, portanto, na prorrogação. Confira:

(...)

Para afirmar uma mudança significativa em uma condição tão arraigada, seria essencial que o texto da Lei 14.133/2021 abordasse a questão com precisão explícita. Isso implicaria, por exemplo, a clara definição de que, em contratos que se prolongam por mais de um exercício financeiro, o valor considerado para efeito de dispensa de licitação deveria ser o correspondente apenas ao primeiro exercício financeiro, desconsiderando-se os valores dos exercícios subsequentes para este cálculo. Em outras palavras, seria necessária uma disposição legal específica para estabelecer uma nova interpretação relativa a essa flexibilização.

Além disso, se o inciso I do §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 permitisse explicitamente a exclusão do valor dos exercícios subsequentes, considerando apenas o valor do primeiro exercício financeiro para fins de dispensa, certamente estaríamos, neste exato momento, discutindo a legalidade dessa disposição.

Isso porque ela contrariaria diretamente o estabelecido nos incisos I e II do mesmo artigo, que o mencionado §1º explicita, visto que neles estão definidos limites de valor que, sob uma perspectiva racional, devem abranger o montante total do contrato, não apenas uma fração dele. Tal disposição levantaria questionamentos sobre sua conformidade legal.

Dessa forma, o texto do inciso I do §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 não possibilita uma leitura que autorize uma diminuição da obrigatoriedade de licitar, conforme argumentado neste contexto.

Portanto, para a Zênite, a adequada análise envolvendo o fracionamento indevido de despesas pressupõe considerar o potencial econômico efetivo do contrato. Não basta que o ajuste, por exercício financeiro, observe o limite legal da dispensa em razão do valor. Para que seja possível firmar contratos plurianuais ou que admitam prorrogação via dispensa em razão do valor (art. 75, inc. I e II da Lei nº 14.133/21) o montante total envolvido, em toda a possível vigência, deve observar o limite legal."(Grifamos)

11.1. Com efeito, a regra é licitar. Considerando, entretanto, o noticiado acerca das restrições de mercado, o certame pode, realmente, figurar como opção mais onerosa ao erário. Assim, a Administração deverá ponderar a respeito. Prosperando entendimento favorável à contratação direta, o ajuste poderá ser levado a efeito nos moldes propostos pela COGELIC, uma vez que o mercado limitado também deverá impactar no sucesso do procedimento de dispensa eletrônica.

12. Quanto ao Termo de Referência, anotamos que deverá ser adequado ao mais recente modelo adotado nas contratações de serviços sem cessão de mão de obra desse Tribunal, o qual já foi aprovado por essa Unidade de assessoramento. De todo modo, passando à análise do documento ora acostado, sugerimos que seja verificada a pertinência de serem incorporadas ao documento n.º 3396159 as previsões do tópico 7, "f" e "g" e 8, "j" a "q".

12.1. Além disso, nos tópicos 8.2 e 8.3, as referências aos tópicos 10.1 deverão ser substituídas por referências ao tópico 8.1.

13. A minuta contratual deverá refletir eventuais alterações decorrentes dos ajustes indicados para o TR.

É o parecer.

[1] Disponível em:

<https://zenite.blog.br/dispensa-em-razao-do-valor-na-lei-no-14-133-21-contratos-plurianuais-e-que-admitem-prorrogaao/>



Documento assinado eletronicamente por **Cláudia Nascimento Costa**, **Analista Judiciária**, em 24/09/2025, às 08:40, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tre-ba.jus.br/autenticar> informando o código verificador **3514570** e o código CRC **F3F5BC6F**.
