



PROCESSO Nº: 004497/2024-TC

INTERESSADO: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

ASSUNTO: : LICITAÇÃO - SERVIÇOS TERCEIRIZADOS - MÃO DE OBRA

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO DO TIPO MENOR PREÇO. LEI Nº 14.133/2021, ART.53. ANÁLISE JURÍDICA. VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO. PESQUISA DIRETA DE FORNECEDORES. QUANTIDADE DE ORÇAMENTOS OBTIDOS ABAIXO DO PREVISTO EM LEI (ART.23, IV DA LEI Nº 14.133/2021). JUSTIFICATIVA. OPINIÃO PELA APROVAÇÃO DAS PEÇAS MINUTADAS PARA O CERTAME. PROSSEGUIMENTO, COM RECOMENDAÇÃO.

Parecer nº 361/2024-CJ/TC

I – Relatório

1. Trata-se da realização de pregão, na sua forma eletrônica, do tipo menor preço, tendo por escopo a contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de mão-de-obra, para o exercício das funções de garçom, copeiro e recepcionista, com regime de dedicação exclusiva, para atendimento das necessidades do TCE/RN, a partir de solicitação do Núcleo Técnico de Manutenção (ev.03).

2. Os autos do processo eletrônico estão constituídos destacadamente por:

- a) documento de formalização da demanda (ev.03);
- b) estudo técnico preliminar (ev.04);
- c) termo de referência contendo a descrição do objeto, a justificativa da contratação e condições de execução (ev.05);
- d) pesquisa de preços de mercado (evs.06-08)





- e) indicação, pela área competente, da existência de recursos orçamentários para dar suporte à contratação almejada (INFORMAÇÃO Nº 021/2024.4-COFIN, ev.10);
- f) minuta de termo de contrato (ev.23);
- g) ato de designação do agente de contratação (ev.28);
- h) minuta do edital e seus anexos: Anexo I – Termo de Referência, ANEXO II – Planilha de Composição de Custo e Formação de Preços, ANEXO III – Modelo de Proposta - Planilha de Preços Consolidados; Anexo IV – Minuta de Termo de Contrato. (ev.29).

3. Com isso, por ordem do Senhor Secretário de Administração (ev.32), os autos foram enviados a esta unidade consultiva, para fins de análise e emissão de parecer, o que, somado à exigência da Lei n.º 14.133/2021, art.53¹, enseja a presente manifestação de ordem jurídica.

4. É o que importa relatar. Passa-se a opinar.

II - Fundamentação

5. Preliminarmente, cumpre registrar que a presente manifestação considera, exclusivamente, os elementos dispostos nos autos até o momento e que não diz respeito aos aspectos técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade de suas escolhas, especificações ou formatação, tendo em vista que este órgão consultivo não detém conhecimento, nem competência legal para tanto, limitando-se, pois, aos seus aspectos estritamente jurídicos, ou seja, àqueles relacionados à legalidade do feito.

6. No mérito, inicialmente convém destacar a correta eleição da modalidade pregão como meio de viabilizar a contratação pretendida, haja vista tratar-se de serviços comuns. Contudo, há necessidade de que tal condição (serviço comum) e modalidade de licitação (pregão eletrônico), sejam reconhecidos pela autoridade competente, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para *aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o*

¹Art. 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.





de menor preço ou o de maior desconto, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021.

7. A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133/2021, que apresenta tal conceito nos seguintes termos:

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

(...)

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

(...)

8. Sobre a necessidade de a Administração declarar a natureza do objeto da contratação, a Orientação Normativa nº 54, de 2014, da Advocacia-Geral da União², dispõe:

“Compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.”

9. Pois bem, demonstrada a viabilidade em realizar o pregão eletrônico, resta aferir o tipo de licitação escolhido, qual seja, menor preço, que, salvo melhor juízo, revela-se adequada a viabilizar a contratação pretendida.

10. A Lei nº 14.133/2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18. De uma forma bem abrangente, o planejamento da

² Nota do parecerista: Embora referida Orientação Normativa tenha sido editada à luz da Lei nº 8.666, de 1993, tem-se que o entendimento jurídico nela consubstanciado é compatível com a Lei nº 14.133/2021, motivo pelo qual merece ser observado, conforme recomendado pela AGU.



contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. O citado dispositivo³ também elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento

11. A partir das prescrições do referido art.18 da Lei nº 14.133/2021, nota-se que documento de formalização da demanda (ev.03) e o estudo técnico preliminar (ev.04) contemplam as considerações técnicas e metodológicas da contratação pretendida.

12. O termo de referência deve conter as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021⁴, que estão devidamente contempladas no documento colacionado aos autos (ev.05).

³ 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.

⁴ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

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

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;





13. Por seu turno, a pesquisa de preços de mercado (evs.06-08), que deve materializar o valor previamente estimado da contratação, é assim tratada no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

(...)





não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

14. Em relação à pesquisa de preços (evs.06-08), foram obtidos apenas 02 (dois) orçamentos, através de pesquisa direta. **A insuficiência no número mínimo de cotações exigido em lei (art.23, IV da Lei nº 14.133/2021) foi justificada (ev.08), o que deve ser avaliado pela autoridade competente.**

15. Por fim, em relação às minutas de contrato (ev.23) e edital (ev.29) trazidas à colação para análise, consideramos as mesmas aptas a ensejarem o prosseguimento do certame concorrencial.

III – Conclusão

16. Diante do exposto, opinamos pelo prosseguimento do certame licitatório, com base na análise jurídica demandada pelo art.53 da Lei n.º 14.133/2021.

17. Recomenda-se que a autoridade competente avalie a justificativa da insuficiência no número mínimo de cotações exigido em lei para caracterização do valor estimado da contratação, conforme apontado no item 14 deste opinativo.

18. É o parecer que se submete à apreciação superior.

Natal/RN, 11 de novembro de 2024.

Assinado Eletronicamente

Daniel Simões B. N. de Oliveira

Coordenador Jurídico

Matrícula nº 10.142-7

