



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.53<sup>1</sup>, 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*

---

<sup>1</sup>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.





*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 União<sup>2</sup>, 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

---

<sup>2</sup> 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 dispositivo<sup>3</sup> 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 14.133/2021<sup>4</sup>, que estão devidamente contempladas no documento colacionado aos autos (ev.05).

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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

