



**PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO**  
**TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 18ª REGIÃO**  
**DIRETORIA-GERAL**  
**ASSESSORIA JURÍDICA DA ADMINISTRAÇÃO**

---

PARECER Nº 71/2024  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 17373/2023  
EMENTA: LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI N.  
14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DA FASE  
PREPARATÓRIA DO PROCEDIMENTO  
LICITATÓRIO E DAS MINUTAS. PREGÃO  
ELETRÔNICO Nº 14/2024. AQUISIÇÃO E  
MONTAGEM DE MOBILIÁRIO DESTINADO À SALA  
DOS SENHORES DESEMBARGADORES DO  
PLENÁRIO IPÊ, LOCALIZADO NO 1º SUBSOLO  
DO NOVO PRÉDIO DA COMPLEXO  
TRABALHISTA.

## **1 – RELATÓRIO**

Retornaram os autos a esta unidade para análise jurídica da fase preparatória do procedimento licitatório e das minutas, referentes ao certame em epígrafe, conforme determina o art. 53 da Lei n. 14.133/2021.

Segundo relatado no despacho doc. 88, o Sr. Diretor-Geral autorizou a contratação direta do objeto, tendo em vista que restou fracassado na licitação do Pregão Eletrônico nº 046/2023 (item 01, do edital doc. 01), mantidas as mesmas condições definidas naquele edital (doc. 03).

Ocorre que não foi possível obter propostas que atendessem às condições estabelecidas no certame, em especial quanto à documentação necessária para a contratação e o preço estabelecido na estimativa de custos. Assim,

nos termos do despacho doc. 47, foi autorizada a instauração de um novo procedimento licitatório visando à contratação do item fracassado no certame anterior (02 armários para togas)

Procedeu-se, assim, à estimativa de custos nº 14/2024, mediante a qual foi apurado o custo médio total de R\$ 57.594,50 (docs. 70/71).

A Secretaria de Orçamento e Finanças, na manifestação doc. 73, informou que há disponibilidade orçamentária para atender a despesa em pauta.

Foi apresentado um novo termo de referência (docs. 79/81), com a atualização da redação do subitem 9.2.1.2, a alteração do subitem 3.1 (tabela/quantidade) e da tabela do “Modelo de Proposta de Preços – ANEXO A” (quantidade/valor total), além da exclusão do subitem 21.9, sendo que as demais condições do documento anterior foram mantidas.

Foram juntadas a cópia da portaria que designou a agente de contratação, a comissão de contratação e a equipe de apoio deste Tribunal, para atuar nos processos instruídos pela Lei nº 14.133/2021 (doc. 74), a lista de verificação referente à fase preparatória do certame em tela que segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União (doc. 84) e a minuta do edital (doc. 85).

É o breve relatório.

## **2 – ANÁLISE JURÍDICA DA FASE PREPARATÓRIA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO**

Este parecer, de caráter opinativo e não vinculante, tem o objetivo de assessorar o Diretor-Geral no controle prévio de legalidade, conforme determina o art. 53 da Lei n. 14.133/2021, transcrevo:

“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”;

Consoante se extrai do retrocitado dispositivo legal, o controle prévio da legalidade consiste na análise jurídica do procedimento licitatório, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos na contratação, como os de natureza técnica, contábil, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Com efeito, presume-se que tais questões, de caráter não-jurídico, foram adequadamente tratadas pelas unidades competentes deste Tribunal.

## 2.1 – Instrução da fase preparatória do processo licitatório

O planejamento constitui a tônica da fase interna da licitação. Nesse passo, as demandas da Administração devem ser formalizadas e pautadas segundo um planejamento anual, a fim de racionalizar as suas contratações e garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e orçamentário. É o que consta do art. 12, inciso VII, da Lei de Licitações:

“Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de **documentos de formalização de demandas**, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, **elaborar plano de contratações anual**, com o objetivo de **racionalizar as contratações** dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o **alinhamento com o seu planejamento estratégico** e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias”. Grifei

Cabe transcrever, outrossim, o art. 18 da Lei n. 14.133/2021, o qual elenca as providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

“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”.

No procedimento em análise, observo que a elaboração do estudo técnico preliminar e mapa de riscos não são obrigatórios, tendo em vista tratar-se de contratação de valor inferior ao limite fixado no art. 75, inciso II da Lei nº 14.133/2021, atualizado pelo Decreto nº 11.871/2023.

O elemento constante do inciso II foi atendido, tendo em vista a elaboração do termo de referência (docs. 53/55).

Os elementos constantes dos incisos III, IV, VII, VIII e IX foram devidamente abordados no Termo de Referência.

O item V foi atendido pela Secretaria de Licitações e Contratos, na forma da minuta coligida aos autos. Tendo em vista que a contratação se dará por nota de

empenho, conforme permissivo legal contido o art. 95 da Lei nº 14.133/2021, não houve formalização de minuta de contrato.

Por fim, no que tange ao momento da divulgação do orçamento da licitação, verifico que, no caso sob exame, não foi feita a opção pelo caráter sigiloso do orçamento estimado da contratação.

### **2.1.1 – Termo de Referência**

O Termo de Referência já foi exaustivamente analisado no Parecer Jurídico nº 116/2023 (doc. 47 do PA nº 9415/2022), o qual passa a integrar esta manifestação.

Quanto às alterações propostas, **observo a necessidade de fundamentar a exigência solicitada no doc. 57 e acrescentada ao subitem 9.2.1.2.**

Saliento que as demais alterações não se revestem de caráter jurídico.

Nesses termos, é possível constatar que o Termo de Referência sob exame compatibiliza-se com a legislação pertinente e contém todas as informações necessárias, observada a ressalva em destaque.

### **2.1.2 – Aprovação do termo de referência pela autoridade competente**

**Observo, ainda, a necessidade de o termo de referência ser aprovado pelo Diretor-Geral.**

### **2.1.3 – Estimativa de custos**

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

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 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.

(...)

Além das regras legais, também devem ser observadas as normas da Instrução Normativa Seges/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 3º da referida norma:

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

Referida IN, em seu artigo 5º, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021. Acrescenta, no entanto, no §1º do artigo 5º que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

Assim, o primeiro ponto a ser destacado é a necessidade jurídica dessa priorização, a ser justificada nos autos quando não observada.

Um segundo ponto refere-se ao limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltados a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do artigo 5º da Instrução Normativa nº 65, de 2021, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o ali prazo previsto.

Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 6º, § 4º, da IN nº 65, de 2021, que deve ser observada pelo consulente no sentido de que "Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados".

No caso concreto, observo que a estimativa foi realizada observando-se os parâmetros da Instrução Normativa nº 65/2021.

#### **2.1.4 – Disponibilidade orçamentária**

A Secretaria de Orçamento e Finanças, na manifestação doc. 73, informou que há disponibilidade orçamentária para atender a despesa em pauta.

#### **2.1.5 – Autorização do certame pela autoridade competente**

Conforme relatado acima, o Diretor-Geral autorizou a realização de um novo certame (doc. 47).

### **3 – ANÁLISE JURÍDICA DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS**

Verifico que a minuta do edital foi elaborada em conformidade com o art. 25, *caput*, da Lei n. 14.133/2021, visto que contém o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

O art. 9º da Lei nº 14.133, de 2021, veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

O agente público também não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

Especificamente em relação a consórcios, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações no art. 15.

No que se refere a cooperativas, a Lei nº 14.133, de 2021, expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações, no art. 16.

Diante do exposto, qualquer vedação a participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo.

No caso concreto, a teor do art. 48, inciso I da Lei Complementar nº 123/2006 c/c art. 4º da Lei n. 14.133/2021, poderão participar desta licitação, exclusivamente, as microempresas – ME e as empresas de pequeno porte – EPP.

O tratamento diferenciado e simplificado conferido pela referida lei complementar às ME e EPP foi estendido às sociedades cooperativas e consórcios formados por microempresas e empresas de pequeno porte, por meio do Decreto nº 8.538/2015 e suas alterações posteriores.

Diante desse contexto normativo, os subitens 9.7 e 9.8 do edital disciplinam a participação de cooperativas e de consórcios no certame em questão.

Por fim, ressalto que os modelos de edital disponibilizados pela Advocacia-Geral da União – AGU não foram adotados por este Tribunal, haja vista as particularidades inerentes à autonomia administrativa dos órgãos que compõem o Poder Judiciário da União (cf. art. 99, *caput*, da Constituição Federal).

Não obstante, esta Assessoria Jurídica ressalta que, por ocasião da atualização dos modelos de edital desta Corte à Lei n. 14.133/2021, foram objeto de consideração os modelos padronizados da AGU.

#### **4 – Outras questões jurídicas relevantes**

Destaco, ainda, que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, bem como em jornal diário de grande circulação, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destaco, também, que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

#### **5 – CONCLUSÃO**

Em face do exposto, nos limites da presente análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência da contratação, opino pela possibilidade jurídica do prosseguimento do processo, **observadas as recomendações acima destacadas.**

É o parecer.

À Diretoria-Geral, em prosseguimento.

Larissa Dantas Andrade  
Assessora Jurídica da Administração  
Portaria GP/SGPE nº 3165/2022