



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

PARECER: 245/2025

NATUREZA: ADMINISTRATIVA

REF.: P.A. PROAD Nº 14491/2025

EMENTA: ANÁLISE DE TERMO DE REFERÊNCIA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ORGANIZAÇÃO DE EVENTOS PARA O FORNECIMENTO DE MESTRE DE CERIMÔNIA E RECEPCIONISTAS, NECESSÁRIOS À REALIZAÇÃO DE SOLENIDADES E EVENTOS DESTE TRIBUNAL.

1 – RELATÓRIO

Em razão da competência conferida pelo Regulamento Geral deste Tribunal, art. 23, inciso II, alínea “b”, vêm os autos a esta Assessoria Jurídica para análise do termo de referência (doc. 21), que tem por objeto a contratação empresa prestadora de serviços de organização de eventos para o fornecimento de Mestre de Cerimônia e Recepcionistas, necessários à realização de solenidades e eventos do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região.

A pretendida contratação foi devidamente formalizada pela unidade solicitante, mediante Documento de Formalização de Demanda para Contratação de Serviços – DFD (doc. 8).

No doc. 13, a Secretaria de Orçamento e Finanças informou que há valor programado na Proposta Orçamentária Prévia 2026 para a contratação em foco e que a despesa acrescida daquelas já informadas e previstas no Planejamento de Contratações

2026, ultrapassa o limite previsto no art. 75, caput, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 c/c o art. 4º, § 2º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 67/2021.

O Checklist – LGPD foi juntado no doc. 16. A memória de cálculo de quantitativos referentes à Coordenadoria de Cerimonial foi juntada no doc. 17. No doc. 19, foi informado o valor estimado de gasto com deslocamentos para cidades do interior/Brasília. Não foi juntada aos autos a memória de cálculo do quantitativo de horas de mestre de cerimônias (item 1), previsto para a Escola Judicial.

É o breve relatório.

2 – ANÁLISE JURÍDICA

Este parecer, de caráter opinativo e não vinculante, restringir-se-á tão somente à análise jurídica da contratação postulada, abstendo-se, portanto, da análise de aspectos técnicos, mercadológicos e discricionários inerentes ao procedimento em epígrafe.

Com efeito, a presente fase preparatória da contratação será examinada à luz da legislação pátria, especialmente os arts. 6º, XXIII; 18 a 27; 40 a 44; e 47 a 50 da Lei n. 14.133/2021; a Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022; a Instrução Normativa SEGES/ME n. 81, de 25 de novembro de 2022; e a Portaria TRT 18ª 655/2023.

2.1 – Estudo Técnico Preliminar

A princípio, o termo de referência deve ser elaborado a partir de prévio Estudo Técnico Preliminar, pois é por meio dessa análise inicial que a Administração define a necessidade administrativa e, sob a perspectiva do interesse público, fundamenta a escolha da melhor solução dentre as disponíveis no mercado (cf. art. 6º, inciso XX, da Lei n. 14.133/2021).

Verifica-se, assim, que o principal objetivo do ETP é evidenciar o “problema”, ou melhor, a necessidade administrativa a ser atendida e, a partir daí, levantar, junto ao mercado em geral, a melhor solução para a Administração Pública.

Tal instrumento torna o procedimento mais assertivo, na medida em que se evita contratações tecnicamente inviáveis, deficitárias e/ou antieconômicas.

Por outro lado, excepcionalmente, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 58/2022, no art. 14, faculta a elaboração do ETP nas seguintes hipóteses:

- dispensa de licitação em razão do valor (incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021);
- dispensa em caso de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem (inciso VII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021);
- dispensa em casos de emergência ou de calamidade pública (inciso VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021);
- contratação de remanescente de obra, de serviço ou de fornecimento em caso de rescisão contratual (§ 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021).

Outrossim, a aludida instrução normativa, de antemão, já estabelece que o ETP é dispensado nos seguintes casos:

- novas contratações, há menos de 1 ano, de objetos cujo procedimento de aquisição anterior foi declarado frustrado ou deserto (inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021);
- prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

No caso dos autos, o valor previsto para a contratação em tela no DFD (R\$ 47.600,00), somado ao valor previsto para os deslocamentos – R\$ 5.840 (doc. 19), se enquadra no limite para dispensa de licitação, conforme art. 75, II da Lei nº 14.133/21. Dispensada, portanto, na hipótese, a formalização de Estudo Técnico Preliminar/Mapa de Riscos.

Por fim, observo que há no DFD informação acerca da previsão da contratação no plano de contratações anual, indicando o seu alinhamento com o planejamento da Administração. Tal informação foi veiculada, também, no subitem 2.5 do Termo de Referência.

2.2 – Termo de Referência

O Termo de Referência deverá especificar, com clareza e objetividade, a descrição do objeto e os demais parâmetros da contratação; conforme critérios estabelecidos no art. 6º, inciso XXIII, da Lei n. 14.133/2021, no art. 9º da Instrução Normativa SEGES/ME n. 81/2022 e no art. 18 da Portaria TRT 18ª nº 655/2023, com base nos quais passo a analisar o documento em questão:

2.2.1 – Definição do objeto (art. 6º, XXIII, “a” da Lei 14.133/2021)

A definição do objeto deve ser precisa e suficientemente clara, para que possa haver parâmetros objetivos de comparação entre as propostas, de modo a assegurar a isonomia entre os licitantes. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União editou a Súmula 177, segundo a qual:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Verifico que o objeto foi especificado de forma objetiva, com indicação dos CATSER aproximados, sem exigências excessivas, irrelevantes ou desnecessárias e sem o favorecimento a contratante específico, fato que se alinha aos princípios da impessoalidade, da isonomia e da ampla competitividade.

Observo, também, que foram devidamente estabelecidos a natureza, os quantitativos, especificações e locais de prestação dos serviços pretendidos (item 3 e Anexo B), o prazo do contrato e as condições de sua prorrogação (item 4), bem como as regras para recebimentos provisório e definitivo (item 10) e as condições de pagamento (item 11), conforme prevê o art. 9º, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME n. 81/2022.

No que tange à classificação dos serviços em tela como contínuos (subitem 2.2), verifico que, no âmbito deste Tribunal, foram enquadrados como de natureza

continuada no Anexo I da Portaria TRT 18ª GP/DG nº 655/2023 (item 36 – serviço de cerimonial de eventos).

Acerca dos quantitativos, ressalto que as quantidades estimadas previstas nos subitens 3.1.1, 3.5, 3.6 e Anexo A não correspondem aos quantitativos constantes da Memória de Cálculo apresentada no doc. 17. Ainda, não consta dos autos a memória de quantitativos de horas de mestre de cerimônias relativas à Escola Judicial.

.A vigência contratual foi estabelecida pelo prazo inicial de 12 (doze) meses (subitem 4.1), com possibilidade de prorrogações sucessivas até o limite de 10 anos, desde que atendidas as condições previstas no subitem 4.2, em consonância com a previsão contida no art. 107 da Lei de Licitações.

2.2.2 – Fundamentação da contratação (art. 6º, XXIII, “b” da Lei 14.133/2021)

A fundamentação da contratação tem sua origem nos estudos técnicos preliminares, onde foram explicitados os motivos pelos quais a contratação é necessária, viável e a que melhor atende ao interesse público, em cotejo com as alternativas existentes.

Além disso, as razões que justificam a pretendida contratação foram reiteradas no item 2 do documento em análise.

2.2.3 – Descrição da solução (art. 6º, XXIII, “c” da Lei 14.133/2021)

O art. 9º, inciso III, da Instrução Normativa SEGES/ME n. 81/2022 também estabelece que deve constar do termo de referência a descrição da solução como um todo, considerando todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular.

Quanto à descrição da solução como um todo, entendo que tal requisito foi atendido no item 3 do termo de referência, que trata das especificações do objeto.

2.2.4 – Requisitos da contratação (art. 6º, XXIII, “d” da Lei 14.133/2021)

Os requisitos da contratação devem englobar outras questões técnicas que porventura não tenham sido mencionadas na especificação do objeto.

Verifico que foram estabelecidos no item 14 do Termo de Referência, os critérios/práticas de sustentabilidade a serem observados na contratação, retirados da Resolução nº 310/2021 do CSJT-Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho.

2.2.5 – Modelo de execução do objeto (art. 6º, XXIII, “e” da Lei 14.133/2021)

Segundo dispõe o art. 9º, inciso V, da Instrução Normativa SEGES/ME n. 81/2022, o termo de referência deve prever o 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”*.

No caso, além das especificações detalhadas e dos quantitativos de serviços, foram estabelecidas, no item 3 do documento, as condições de execução do objeto, bem como as obrigações e qualificações do mestre de cerimônias e recepcionistas.

No subitem 11.18 foi prevista a possibilidade de deslocamento ao interior do Estado para a execução dos serviços, com definição da forma de cálculo do valor a ser pago à empresa contratada. O valor estimado para tais pagamentos consta do subitem 11.19.

Já o subitem 3.11 trouxe a informação acerca da impossibilidade de subcontratação do objeto contratual.

2.2.6 – Modelo de gestão do contrato (art. 6º, XXIII, “f” da Lei 14.133/2021)

O art. 9º, inciso VI, da Instrução Normativa SEGES/ME n. 81/2022, preceitua que o termo de referência deve descrever como a execução do contrato será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade.

No caso, o modelo de gestão contratual está previsto no item 7 do termo de referência, onde também foram nominalmente designados os gestores e fiscais do contrato, em conformidade com os requisitos do art. 7º, *caput*, da Lei n. 14.133/2021; ao passo que as suas atribuições, elencadas nos subitens 7.7 a 7.11, alinham-se ao disposto no art. 117 da referida lei c/c os artigos 19 a 23 do Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022.

As obrigações das partes, acompanhadas das respectivas proibições/vedações e penalidades administrativas, escalonadas conforme a gravidade do inadimplemento contratual por parte da futura contratada foram previstas nos itens 6, 7 e 12 do termo de referência.

De outro giro, anoto que as descrições, os graus e incidências das multas previstas na Tabela 2 do subitem 12.1.2 consubstanciam discricionariedade da unidade técnica demandante, não cabendo a esta Assessoria Jurídica adentrar ao mérito (conveniência/oportunidade) de sua fixação.

Nesse passo, verifica-se que tais dispositivos acabam por definir um modelo, ou melhor, um padrão de execução esperado do futuro contratado durante toda a vigência do ajuste.

2.2.7 – Critérios de medição e de pagamento (art. 6º, XXIII, “g” da Lei 14.133/2021)

Foram definidas, no item 11 as condições de pagamento, as quais encontram-se em consonância com a Lei n. 4.320/1964 e a Portaria TRT 18ª GP/DG/SOF n. 391/2019.

No item 13, houve fixação de critério de reajuste de preços, com base no IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, na esteira do preconizado pelos arts. 6º, inciso LVIII; art. 25, § 8º, inciso I; art. 92, inciso V e § 4º, inciso I, todos da Lei nº 14.133/2021.

2.2.8 – Forma e critérios de seleção do fornecedor (art. 6º, XXIII, “h” da Lei 14.133/2021)

De acordo com o item 8 do documento, o contratado será selecionado por meio da realização de licitação, na modalidade pregão, sob a forma eletrônica, em consonância com o art. 6º, inciso XLI da Lei nº14.133/2021, com adoção do critério de julgamento “menor preço por item”.

Quanto ao critério de julgamento adotado, observo que está de acordo com art. 6º, inciso XXXVIII, alínea “a”, e arts. 33, inciso I; e art. 34; todos da Lei de Licitações.

Condiz, também, com o entendimento da Corte de Contas Federal, sedimentado na Súmula nº 247, segundo a qual:

é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para contratação de obras, serviços, compras e alienações cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo par ao conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Por outro lado, foram estabelecidos no item 5 do Termo de Referência, os critérios de habilitação, conforme arts. 62 a 69 da Lei n. 14.133/2021, necessários para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação.

Observo que os aludidos critérios não restringem indevidamente a competitividade do certame e são indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações da futura contratada, a teor do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Vale destacar que a qualificação técnica, prevista no subitem 5.1, não implica restrição à competitividade do certame, estando de acordo com a previsão contida nos subitens 10.2 e 10.3 do Anexo VII-A da IN nº 5/2017, da SEGES/MPDG.

Por outro lado, a comprovação da capacidade técnico-profissional prevista no subitem 5.2 não restringe a competitividade do certame, já que está de acordo com o art. 67, inciso III da Lei nº 14.133/2021, o qual se refere à indicação do pessoal técnico

adequado e disponível para a realização do objeto da licitação, bem como de sua qualificação. Inclusive, tais comprovações serão exigidas somente para fins de contratação.

Ademais, é possível inferir, do ponto de vista leigo, que as exigências consignadas no documento são tecnicamente compatíveis com as atribuições contratuais a serem exercidas pelos profissionais, estando em consonância com a legislação específica que trata da matéria.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou, quanto à inclusão de exigências relativas à experiência dos profissionais para atividades que não são complexas, nem de natureza predominantemente intelectual, expedindo recomendação no seguinte sentido:

1.7.2. estabelecer definições claras acerca da formação profissional exigida dos profissionais que comporão a equipe de apoio administrativo e jurídico, com a definição de experiência compatível com as atribuições a serem exercidas na contratação, evitando-se a inclusão de exigências genéricas, demasiado restritivas e sem correlação específica com as atividades a serem desempenhadas". (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 95/2018, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, DOU de 06.02.2018.)

Por outro lado, o requisito de habilitação econômico-financeira previsto no item 5.3 está em conformidade com o art. 69, inciso II da Lei nº 14133/2021.

2.2.8 – Estimativa do valor da contratação (art. 6º, XXIII, “i” da Lei 14.133/2021)

Segundo o subitem 15.1 do documento, o valor estimado da contratação será indicado no edital.

2.2.9 – Adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, “j” da Lei 14.133/2021)

Ressalto que a informação acerca da adequação orçamentária e a indicação da respectiva fonte de recursos, do programa de trabalho e do elemento de despesa constam do doc. 13 e, oportunamente, serão inseridas na minuta do edital.

2.2.10 – Observações gerais

Verifico que também constam no documento disposições referentes à proteção dos dados pessoais no âmbito da contratação almejada, nos termos da Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados.

Por outro lado, ressalto que os modelos de termo de referência 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 termo de referência desta Corte à Lei n. 14.133/2021, foram objeto de consideração os modelos padronizados da AGU.

3 – CONCLUSÃO

Nesses termos, é possível constatar que o Termo de Referência sob exame compatibiliza-se com a legislação pertinente e contém todas as informações necessárias para a elaboração do orçamento estimado, do edital de licitação e, se for o caso, da minuta contratual.

Ressalvo, porém, a necessidade de juntada aos autos da memória de cálculo dos quantitativos do item 1, referentes à Escola Judicial e de compatibilização dos quantitativos constantes do termo de referência com aqueles previstos no doc. 17 e com os indicados pela unidade acima mencionada.

É o parecer.

À Diretoria-Geral, em prosseguimento

LARISSA DANTAS ANDRADE
Assessora Jurídica da Administração
Portaria TRT 18ª GP/SGPe Nº 3165/2022