



PROCESSO Nº: 003537/2025-TC

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RN

ASSUNTO: LICITAÇÃO - SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE TI - DESENVOLVIMENTO E SUSTENTAÇÃO DE SISTEMAS

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSULTA JURÍDICA. LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE TI. DESENVOLVIMENTO E SUSTENTAÇÃO DE SISTEMAS. REGULARIDADE FORMAL E ADEQUAÇÃO À LEI Nº 14.133/2021. PARECER PELA VIABILIDADE JURÍDICA.

I. Caso em exame

1. Consulta jurídica formalizada pela Secretaria de Administração do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte acerca da legalidade da contratação, por meio de pregão eletrônico, de empresa especializada na prestação de serviços continuados de desenvolvimento e sustentação de sistemas de informação, com base nos elementos constantes do Processo nº 003537/2025-TC, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em verificar a legalidade e regularidade jurídica do procedimento licitatório em curso, especialmente quanto:

- (i) à adoção da modalidade de pregão eletrônico;
- (ii) à caracterização do objeto como serviço comum de tecnologia da informação;
- (iii) à adequação dos documentos que compõem a fase preparatória do certame, à luz da Lei nº 14.133/2021.

III. Razões de opinar

3. O processo licitatório foi instruído com os documentos exigidos na fase preparatória, incluindo estudo técnico preliminar, termo de referência, pesquisa de preços, minuta de edital e minuta contratual, em conformidade com os arts. 17 e 18 da Lei nº 14.133/2021.

4. A escolha da modalidade pregão, na forma eletrônica, para contratação de serviços comuns de tecnologia da informação encontra respaldo no art. 6º, XIII e art. 28, §1º da Lei nº 14.133/2021, sendo cabível na hipótese em que os padrões de qualidade e desempenho podem ser objetivamente definidos.

5. O estudo técnico preliminar e a planilha orçamentária atendem às exigências legais quanto à motivação da contratação e estimativa de preços (art. 23 e art. 18, IV, §1º, VI, da Lei nº 14.133/2021), utilizando como parâmetro a Portaria SGD/MGI nº 6.040/2025 e Nota Técnica SEI nº 30737/2025/MGI, com base em critérios objetivos e dados estatísticos.

6. A minuta do edital e os seus anexos (perfis profissionais, indicadores de desempenho, planilha de custos e modelo de proposta) apresentam detalhamento suficiente para assegurar a





seleção da proposta mais vantajosa, conforme exigência legal (art. 12, inciso I da Lei nº 14.133/2021).

7. Ressalvados os aspectos técnicos e administrativos não sujeitos à análise jurídica, verifica-se, no aspecto formal e jurídico, a adequação do procedimento à legislação vigente.

IV. Resposta

8. Conclui-se pela viabilidade jurídica da contratação por meio de pregão eletrônico, do tipo menor preço, para a prestação dos serviços de desenvolvimento e sustentação de sistemas, nos moldes apresentados nos autos, desde que mantida a regularidade das etapas subsequentes do certame.

Dispositivos relevantes citados:

Lei nº 14.133/2021, arts. 6º, 12, 17, 18, 23, 53; Portaria SGD/MGI nº 6.040/2025; Nota Técnica SEI nº 30737/2025/MGI.

Parecer nº 492/2025-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 a prestação de serviços continuados de desenvolvimento e sustentação de sistemas de informação, a partir de solicitação da Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI/TCE-RN (ev.03).

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

- a) documento de formalização da demanda (ev. 04);
- b) estudo técnico preliminar (ev. 05);
- c) termo de referência contendo a descrição do objeto, a justificativa da contratação e condições de execução (ev. 06);
- d) pesquisa de preços de mercado (ev. 07);
- e) informação acerca da existência de dotação orçamentária suficiente para realização da despesa (ev. 11);
- f) minuta de contrato (ev. 15);
- g) minuta do edital e seus anexos: Anexo I – DESCRITIVO DOS PERFIS E SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE TI; ANEXO II – INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO E CÁLCULO DE PAGAMENTO; ANEXO III – PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS; ANEXO IV - MODELO DE PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS (ev. 19).





3. Com isso, por ordem da Secretaria de Administração (ev. 22), 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, enseja a presente manifestação de ordem jurídica:

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.

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. Em relação ao planejamento, a realização de toda contratação pública pressupõe uma fase interna em que a aquisição seja devidamente planejada. Nesse sentido, o art. 17 da Lei n. 14.133/2021 dispõe sobre as fases sequenciais do processo de licitação, indicando, como a primeira delas, a fase preparatória.

7. Nesta seara, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve evidenciar o problema a ser resolvido e buscar a melhor solução identificada dentre as possíveis. Na espécie, o documento (ev. 05) descreve e justifica a necessidade pública a ser atendida com a contratação, bem como os resultados pretendidos, indica as características do objeto,

aspectos concernentes à execução, traz estimativa das quantidades, a descrição dos requisitos, faz considerações sobre a estimativa do valor, posicionando-se, ao final, pela viabilidade técnica e econômica do objeto a ser licitado. Nota-se, portanto, que o Estudo Técnico Preliminar atende, em linhas gerais, aos requisitos elencados na legislação.

8. Prosseguindo, convém destacar a eleição da modalidade pregão como meio de viabilizar a contratação pretendida, haja vista tratar-se de serviços comuns, ou seja, “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”, como disposto no art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021.

9. A indicação da modalidade de licitação a ser adotada, bem como, no caso do pregão, a indicação de tratar-se de serviços comuns, devem ser efetuadas pela autoridade competente¹.

10. No caso em apreço, tem-se que a contratação aqui pretendida se enquadra no conceito de serviço observado na Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, XI, *in verbis*:

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

XI – serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;

11. Pois bem, demonstrada a viabilidade em realizar o pregão eletrônico, resta aferir o tipo de licitação escolhido, qual seja, menor preço.

12. A licitação tipo menor preço é utilizada para aquisição de bens ou serviços em que o critério de julgamento é o menor valor ofertado pelos licitantes.

13. É importante destacar que a escolha do menor preço não pode ser o único critério de julgamento, pois a legislação exige que a proposta do licitante vencedor seja avaliada quanto à conformidade com as especificações técnicas do edital e os padrões de

¹ Orientação Normativa nº 54, de 2014, da Advocacia-Geral da União

qualidade exigidos, garantindo que o preço mais baixo não comprometa a qualidade e a eficiência do objeto contratado.

14. Outra característica importante da licitação do tipo menor preço é a sua ampla competitividade, já que as empresas licitantes têm um forte incentivo para oferecer o menor preço possível, visando garantir a contratação. Isso favorece a busca por melhores preços e condições de mercado, o que pode gerar economia para a Administração Pública.

15. Quanto ao orçamento, é dever da Administração elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i" c/c art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133, de 2021).

16. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade. Considera-se prudente, contudo, ressaltar alguns pontos considerados relevantes sob o prisma jurídico, a fim de melhor orientar, nesse particular, a atuação administrativa.

17. Em relação à planilha orçamentária de preços (ev. 08), a CCS atestou que foi cumprido o exigido pela legislação (ev. 09). Nesse ponto, o art. 23 da Lei 14.133/2021, determina:

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
ite



m 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. (grifos acrescentados)

18. Na informação elaborada pela área demandante (ev. 08), é mencionado como parâmetro a “Portaria SGD/MGI nº 6.040, de 11 de agosto de 2025, que estabelece faixas salariais para 1 o setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), especialmente para serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software, foi adotada como referência principal. Essa Portaria fundamenta-se em ampla base de dados apresentada na Nota Técnica SEI nº 30737/2025/MGI - mais de 100 amostras de contratações públicas, mais de 75 mil registros do 2 CAGED e mais de 300 referências extraídas de guias especializados.”

19. Há menção também à Nota Técnica SEI nº 30737/2025/MGI, documento que, em conjunto com o ato normativo encimado, dispõem sobre os procedimentos e metodologias concernentes à pesquisa de preços para obtenção de mapa salarial e fator-k limítrofe, aplicáveis à estimativa do valor mensal de contratos de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software no âmbito do Governo Federal.



20. Em licitações voltadas à contratação de serviços prestados com dedicação exclusiva de mão de obra, a correta estruturação do orçamento estimativo exige, em etapa inicial, a identificação do enquadramento das categorias profissionais envolvidas e a verificação da existência de instrumento coletivo que discipline a relação de trabalho, como convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho.

21. Nessas hipóteses, a mensuração dos custos da futura contratação deve apoiar-se no instrumento coletivo efetivamente aplicável às categorias abrangidas, de modo a assegurar a aderência dos valores estimados às normas trabalhistas vigentes.

22. Tal exigência encontra respaldo na orientação firmada pelo Tribunal de Contas da União², que condiciona a adequada composição do orçamento à observância do instrumento normativo coletivo pertinente.

23. A minuta de contrato (ev. 15) deve ser corrigida em sua parte preambular, pois menciona processo administrativo (processo n.º 3433/2025-TC) diverso dos presentes autos.

24. Prosseguindo, em relação à minutado edital (ev. 19) trazida à colação para a devida análise, consideramos a mesma apta a ensejar o prosseguimento do certame concorrencial.

III – Conclusão

25. Diante do exposto, opina-se pelo prosseguimento do certame licitatório, com aprovação da minuta de edital apresentada, mas com a correção apontada no Item 23 deste parecer em relação à minuta de contrato.

² Boletim de Jurisprudência 197/2017

Acórdão TCU 2443/2017 Plenário (Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

Enunciado

O fato de o orçamento estimativo da licitação não considerar os salários definidos em convenção coletiva mais recente, a despeito da possibilidade de repactuação em seguida à assinatura do contrato, viola o art. 9º, § 2º, do Decreto 5.450/2005, uma vez que o orçamento estimativo deve refletir os preços de mercado no momento da publicação do edital.



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

Natal/RN, 4 de dezembro de 2025.

Assinado eletronicamente

Nicole Carvalho Leite Galvão Marinho
Assistente Técnico da Consultoria Jurídica
Matrícula nº 10.197-4

Assinado Eletronicamente

Daniel Simões B. N. de Oliveira
Consultor Jurídico
Coordenador Jurídico – Coordenadoria do
Administrativo



DESPACHO

Aprovo o Parecer nº 492/2025-CJ/TC, por seus próprios fundamentos, nos termos do art. 4º, I, do Anexo Único da Res. 009/2015-TC.

Remetam-se os presentes autos à Secretaria de Administração.

Assinado eletronicamente

Leonardo Medeiros Júnior
Consultor-Geral

