



PROCESSO Nº: 000339/2026-TC

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RN

ASSUNTO: LICITAÇÃO - CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO - MOTORISTAS

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA (MOTORISTAS). ANÁLISE JURÍDICA PRÉVIA. CONFORMIDADE COM A LEI Nº 14.133/2021. REGULARIDADE DO PLANEJAMENTO E DAS MINUTAS. PROSSEGUIMENTO DO CERTAME.

I. Caso em exame

1. Análise jurídica prévia de procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço, destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de motoristas, com dedicação exclusiva de mão de obra.

II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em verificar se o procedimento licitatório, em sua fase preparatória, atende aos requisitos legais previstos na Lei nº 14.133/2021.

III. Razões de opinar

3. O procedimento observa o dever constitucional de licitar (art. 37, XXI, da CF), assegurando isonomia e seleção da proposta mais vantajosa, bem como se submete ao controle prévio de legalidade previsto no art. 53, §4º, da Lei nº 14.133/2021.

4. O planejamento da contratação mostra-se adequado, com a presença de Estudo Técnico Preliminar, documento de formalização da demanda, termo de referência e previsão orçamentária, em conformidade com os arts. 17 e 18 da Lei nº 14.133/2021.

5. A contratação enquadra-se como serviço comum, passível de execução por pregão eletrônico, nos termos do art. 6º, XIII e XLI, da Lei nº 14.133/2021, bem como serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra (art. 6º, XVI), dada a necessidade de disponibilização permanente de motoristas à Administração.

6. O critério de julgamento pelo menor preço revela-se juridicamente adequado, desde que observada a compatibilidade da proposta com as especificações técnicas e padrões de





qualidade exigidos, não se restringindo à análise meramente econômica.

7. A pesquisa de preços atende aos parâmetros do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

8. As minutas de edital e contrato encontram-se formalmente regulares e aptas a viabilizar o prosseguimento do certame, inexistindo vícios jurídicos que obstem a continuidade do procedimento.

IV.Resposta

9. Opina-se pela regularidade jurídica do procedimento licitatório, notadamente quanto à fase preparatória e à escolha da modalidade pregão eletrônico para contratação de serviços comuns contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, XXI; Lei nº 14.133/2021, arts. 6º, XIII, XVI e XLI; arts. 17, 18, 23 e 53, §4º.

Parecer nº124/2026-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 na prestação de serviços continuados de motoristas, com dedicação exclusiva de mão de obra, para atendimento das necessidades do TCE/RN, a partir de solicitação do Núcleo de Logística(ev.04).

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) projeto básico contendo a descrição do objeto, a justificativa da contratação e condições de execução (ev.06);
- d) pesquisa de preços (evs.07-08);
- e) informação acerca da existência de dotação orçamentária suficiente para realização da despesa (ev.10);





- f) minuta de contrato (ev.14);
- g) minuta do edital e seus anexos: I – Termo de Referência; II – Planilha de Composição de Custo e Formação de Preços; III – Modelo de Proposta – Planilha de Preços Consolidados IV – Minuta de contrato(ev.21).

3. Com isso, a Secretaria de Administração (ev.24) enviou os autos a esta unidade consultiva, para fins de análise e emissão de parecer.

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

II – Fundamentação

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021¹. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes deste órgão.

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.
(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.





6. O ordenamento jurídico pátrio, conforme disciplina o art. 37, XXI², da Constituição Federal, estatui a obrigatoriedade do certame licitatório como premissa para a celebração de contratos de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública. Tal procedimento visa garantir a isonomia entre os interessados e definir as obrigações financeiras, assegurando a manutenção das condições efetivas da proposta vencedora.

7. 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.

8. 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; a previsão da contratação no Plano Anual de Contratações; indica as características do objeto e 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.

9. 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

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.





definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”, como disposto no art.6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021.

10. 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 competente³.

11. No caso em apreço, tem-se que a contratação aqui pretendida se enquadra no conceito de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra observado na Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, XVI, *in verbis*:

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

XVI - serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;

b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;

c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos;

(...)

12. Acerca da natureza comum de um serviço, cabe observar o disposto no art. 6º, XIII, que pela relevância, segue abaixo transcrito:

[...] 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;

³ Orientação Normativa nº 54, de 2014, da Advocacia-Geral da União





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

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

15. No que tange à composição dos custos, impõe-se à Administração o dever legal de instruir o processo com demonstrativo analítico que discrimine, de forma consolidada, os quantitativos, bem como os valores unitários e o montante global da avença, em obediência aos ditames do art. 18, IV⁴ da Lei nº 14.133/2021.

16. No entanto, considerando o caráter eminentemente técnico da orçamentação, a verificação da pertinência metodológica utilizada para a aferição do valor mercadológico escapa à competência desta unidade de assessoramento jurídico, visto que tal análise transcende a esfera da legalidade estrita.

17. Em relação à pesquisa de preços (ev.07), verifica-se cumprido o exigido pela legislação, como atestado pela CCS (ev.08). 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

⁴Art. 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:

(...)

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;





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. (grifos acrescentados)

18. Prosseguindo, em relação às minutas de contrato (ev.14) e do edital (ev.21) trazidas à colação para a devida análise, consideramos as mesmas aptas a ensejarem o prosseguimento do certame concorrencial.

III – Conclusão

19. Diante do exposto, opina-se pelo prosseguimento do certame licitatório, com aprovação das minutas apresentadas.

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

Natal/RN, 9 de abril de 2026.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Consultoria Jurídica

Assinado Eletronicamente

Daniel Simões B. N. de Oliveira

Consultor Jurídico

Coordenador Jurídico – Coordenadoria do
Administrativo

DESPACHO

Aprovo o Parecer nº 124/2026-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

