



PROCESSO Nº: 001993/2026-TC

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RN

ASSUNTO: Licitação – Contratação de serviços contínuos de conectividade à Internet

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE CONECTIVIDADE À INTERNET. LINK DEDICADO. DUPLA ABORDAGEM. MITIGAÇÃO DE ATAQUES DDOS. ENDEREÇOS IPV4 PÚBLICOS E FIXOS. FASE PREPARATÓRIA REGULAR. SERVIÇO COMUM E CONTÍNUO. CRITÉRIO DE MENOR PREÇO. APROVAÇÃO DAS MINUTAS. OPINIÃO PELO PROSSEGUIMENTO DO CERTAME.

I. Caso em exame

Pregão eletrônico, do tipo menor preço, destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de conectividade à internet por meio de link dedicado, com dupla abordagem, mitigação de ataques DDoS e disponibilização de endereços IPv4 públicos e fixos.

O processo foi instruído com documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, termo de referência, pesquisa de preços, informação de disponibilidade orçamentária, minuta contratual, minuta de edital e respectivos anexos, tendo sido remetido à Consultoria Jurídica pela Secretaria de Administração para controle prévio de legalidade.

II. Questão em discussão

A questão em discussão consiste em saber se a fase preparatória do pregão eletrônico encontra-se juridicamente adequada para viabilizar a contratação pretendida, à luz da Lei nº 14.133/2021.

Discute-se, ainda, se o objeto pode ser enquadrado como serviço comum e contínuo, se é juridicamente cabível a adoção da modalidade pregão eletrônico com critério de julgamento pelo menor preço e se as minutas de edital e contrato estão aptas ao prosseguimento do certame.





III. Razões de opinar

A manifestação da Consultoria Jurídica limita-se ao controle prévio de legalidade da contratação, nos termos do art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, sem adentrar o mérito administrativo nem os aspectos eminentemente técnicos relativos à definição do objeto, requisitos de desempenho, especificações de conectividade, métricas de segurança, arquitetura de rede ou metodologia de precificação.

A Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, estabelece a licitação como regra para a contratação de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses legais de contratação direta, de modo a assegurar isonomia, seleção da proposta apta ao atendimento do interesse público e preservação das condições efetivas da proposta vencedora.

A fase preparatória foi instruída, em linhas gerais, com os documentos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, notadamente estudo técnico preliminar, termo de referência, estimativa de preços, indicação de dotação orçamentária e minutas do edital e do contrato, atendendo ao dever de planejamento previsto no art. 17 e no art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

A contratação de conectividade à internet por link dedicado, com especificações objetivamente mensuráveis no edital e usualmente disponíveis no mercado, admite enquadramento como serviço comum, nos termos do art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021, o que autoriza a adoção da modalidade pregão, inclusive em sua forma eletrônica.

O objeto também ostenta natureza de serviço contínuo, por se vincular à manutenção permanente da atividade administrativa do Tribunal, indispensável ao funcionamento de sistemas, comunicações institucionais, tramitação eletrônica de processos e demais serviços digitais, enquadrando-se no art. 6º, XV, da Lei nº 14.133/2021.





O critério de julgamento pelo menor preço mostra-se juridicamente adequado para a contratação de serviço comum, desde que preservada a exigência de conformidade da proposta com as especificações técnicas, níveis mínimos de qualidade, obrigações contratuais e demais condições estabelecidas no edital. A estimativa de preços encontra fundamento no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, cabendo à área técnica e administrativa competente a responsabilidade pela metodologia adotada, suficiência das fontes pesquisadas e compatibilidade dos valores estimados com os preços praticados no mercado.

As minutas do edital e do contrato foram consideradas aptas ao prosseguimento do certame, inexistindo óbice jurídico, em tese, à continuidade do procedimento licitatório, sem prejuízo da observância das cautelas legais próprias da fase externa da licitação.

IV. Resposta

Opina-se pelo prosseguimento do pregão eletrônico destinado à contratação dos serviços contínuos de conectividade à internet, com aprovação das minutas de edital, contrato e anexos submetidos à análise.

Dispositivos relevantes citados: Constituição Federal, art. 37, XXI; Lei nº 14.133/2021, arts. 6º, XIII, XV e XLI, 17, 18, IV, 23 e 53, § 4º.

Parecer nº222/2026-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 conectividade à internet por meio de link dedicado, com dupla abordagem, mitigação de ataques DDoS e disponibilização de endereços IPv4 públicos e fixos, para atendimento das necessidades do TCE/RN, a partir de solicitação da Secretaria de Tecnologia da Informação (SETIC) (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) termo de referência contendo a descrição do objeto, a justificativa da contratação e condições de execução (ev.25);
 - d) pesquisa de preços (evs.07-08);
 - e) informação acerca da existência de dotação orçamentária suficiente para realização da despesa (ev.11);
 - f) minuta de contrato (ev.18);
 - g) minuta do edital e seus anexos: I – Termo de Referência; II – Minuta de contrato(ev.31).
3. Com isso, a Secretaria de Administração (ev.34) 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

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.





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.

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

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.





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 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 observado na Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, XV, *in verbis*:

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

XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

(...)

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;

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

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





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 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**:

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;





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.18) e do edital (ev.31) 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, 21 de maio de 2026.

Assinado eletronicamente
Daniel Simões B. N. de Oliveira
Consultor Jurídico
Matrícula nº 10.142-7

Assinado Eletronicamente
Laíla de Oliveira Alves Diniz
Consultora Jurídica
Coordenadora Jurídica – Coordenadoria
Administrativa





DESPACHO

Aprovo o Parecer nº 222/2026-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

