

**Processo nº 8502510-08.2024.8.06.0000**

**Interessado:** Secretaria de Gestão de Pessoas

**Assunto:** Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2024

## **PARECER**

### **I – DO RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo por meio do qual o Serviço de Apoio em Processo Licitatório desta Corte encaminha, para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei 14.133/2021<sup>1</sup>, a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2024, o qual tem por objeto a *“contratação de empresa para fornecimento de mão de obra com dedicação exclusiva para desempenho de atividades continuadas de saúde”*.

Além da referida minuta do Edital do certame (fls. 392/625), os autos chegam instruídos, ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls.03/05);
- b) Portaria nº 269/2024, que designa equipe de planejamento para a contratação de serviços continuados em saúde e odontologia (fls. 06/07);
- c) Estudo Técnico Preliminar (fls. 11/32);
- d) Plano de Riscos (fls. 33/35);
- e) Termo de Referência (fls. 36/381);
- f) Classificação e dotação orçamentária (fls. 385/386);
- g) Anuência do Secretário de Gestão de Pessoas e Autorização da Presidência da Corte para a realização de processo licitatório (fl. 387);
- h) Comunicação Interna nº 46/2024 da Diretoria de Contratações enviando os autos à

---

1. Lei nº 14.133/2021: 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. [...]

CONJUR (fl. 626).

É, no essencial, o relatório. Cumpre-nos opinar a respeito.

## II - DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

De início, vale ter presente que o âmbito deste parecer se restringe ao exame de legalidade do procedimento licitatório em baila e da respectiva minuta de Edital do certame, não adentrando, pois, em aspectos técnicos, financeiros, de conveniência ou de oportunidade, que são próprios do Administrador Público no exercício de seu mister.

Nessa perspectiva, conforme a doutrina do ilustre professor Marçal Justen Filho, o assessoramento jurídico atuará em dupla dimensão. Primeiramente, no desempenho da função de colaboração. Neste caso, a assessoria fornecerá apoio para o desenvolvimento das demais atividades, identificando as normas jurídicas aplicáveis e avaliando as interpretações cabíveis. Sob outro enfoque, exercendo função de fiscalização, caberá a ela identificar violações efetivas ou potenciais ao ordenamento jurídico e adotar as providências cabíveis, integrando, assim, a denominada segunda linha de defesa da regularidade da atuação administrativa nos termos da Lei 14.133/21.

Outrossim, é oportuno transcrever a lição do renomado doutrinador ao interpretar as atribuições da assessoria jurídica pela Nova Lei de Licitações:

5.3) A vedação à assunção da competência alheia

É fundamental a segregação de funções. **Não incumbe ao órgão de assessoramento jurídico assumir a competência política e administrativa atribuída a agente público distinto. Inexiste autorização normativa para que o assessor jurídico se substitua ao agente público titular da competência prevista em lei. Existem escolhas e decisões reservadas à autoridade.** O assessor jurídico não se constitui em autoridade, para fins do art. 6º, inc. VI, da Lei 14.133/2021.<sup>2</sup>

Firmada essa breve premissa, passamos ao exame da minuta destacada de modo a verificar sua consonância com os princípios e normas que lhe são pertinentes.

## III - DA ANÁLISE JURÍDICA

### a) Da contextualização da demanda:

Pelas informações constantes nos autos, verifica-se que a Secretaria de Gestão de Pessoas pretende a contratação de empresa para fornecimento de mão de obra com dedicação exclusiva para desempenho de atividades continuadas de saúde, abrangendo as especialidades de medicina (Clínica Geral, Endocrinologia e Medicina do Trabalho), odontologia, nutrição, fonoaudiologia, enfermagem e auxiliar de saúde bucal.

Dentre as justificativas apresentadas, a Secretaria de Gestão de Pessoas informa que com objetivo de ter um papel relevante na prevenção e identificação precoce de alteração ou agravo no

---

<sup>2</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas / Marçal Justen Filho. - 2. ed. - rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 668 e 669.

processo de desenvolvimento humano, além de trabalhar na prevenção de doenças e acidentes, sem comprometer as atividades das unidades administrativas e judiciárias, faz-se necessário avaliar a necessidade de se manter disponíveis nas dependências do Poder Judiciário serviços de saúde. Ressalta que, atualmente, os serviços de saúde são regidos pelo Contrato nº 14/2020 e nº 11/2020, entretanto, eles terão vigência encerrada em 28/05/2024 e 27/05/2024, respectivamente. Diante dos vencimentos, há a necessidade de manter em funcionamento tais atividades.

Vejamos as informações constantes no Estudo Técnico Preliminar acostado às fls. 11/32:

ETP

[...]

### 3.1 DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO, CONSIDERADO O PROBLEMA A SER RESOLVIDO SOB A PERSPECTIVA DO INTERESSE PÚBLICO

Diante da política de planejamento, alinhada com o Planejamento Estratégico Institucional, com o objetivo de ter um papel relevante na prevenção e identificação precoce de alteração ou agravamento no processo de desenvolvimento humano, além de trabalhar na prevenção de doenças e acidentes, sem comprometer as atividades das unidades administrativas e judiciárias, faz-se necessário avaliar a necessidade de se manter disponíveis nas dependências do Poder Judiciário serviços de saúde explanados no Documento de Formalização da Demanda que provocou estes estudos preliminares, a fim de atender ao necessário para manutenção das atividades da Coordenadoria de Atenção à Saúde.

Atualmente os serviços de Saúde são regidos pelo Contrato Administrativo n. 14/2020, firmado com a empresa Mais Serviços LTDA., decorrente do processo de contratação n. 8506429- 44.2020.8.06.0000, e abrange os profissionais de medicina, enfermagem, nutrição e fonoaudiologia. Enquanto os serviços de Odontologia têm como normativo o Contrato Administrativo n. 11/2020, firmado com a empresa LDS Serviços de Limpeza LTDA, em decorrência do processo n. 8503654- 56.2020.8.06.0000 e, além dos odontólogos, prevê o exercício de profissionais que atuam como auxiliares de saúde bucal. No entanto, o contrato de Saúde terá vigência encerrada no dia 28.05.2024 e o instrumento contratual da área de Odontologia encerra no dia 27.05.2024.

Diante do vencimento dos contratos administrativos atualmente vigentes, a necessidade consiste em manter em funcionamento as atividades desenvolvidas no âmbito da Coordenadoria de Atenção à Saúde, para tanto exige-se a disponibilidade de profissionais das áreas de enfermagem, nutrição, fonoaudiologia, odontologia e serviços auxiliares de odontologia, bem como da medicina nas áreas de clínica geral, endocrinologia e do trabalho.

[...]

Com efeito, ao analisar as possíveis opções de solução para a demanda apresentada, a Coordenadoria de Acompanhamento de Contratos, como igualmente consta no ETP presente nos autos, em um juízo de discricionariedade e conveniência que fogem da análise aqui realizada por esta Consultoria Jurídica, entendeu pela necessidade/adequabilidade da contratação de empresa para fornecimento de mão de obra com dedicação exclusiva para desempenho de atividades continuadas de saúde.

Vejamos o que se diz a sobre a definição da solução a ser contratada:

Estudo Técnico Preliminar

### 3.2 FORMAS DE ATENDIMENTO DA NECESSIDADE

Diante das particularidades da necessidade identificada, além de informações técnicas obtidas, foram consideradas, para a solução da necessidade identificada, os seguintes meios:

3.2.1 Remanejamento interno: analisada a necessidade, constata-se que atualmente o órgão não dispõe de profissionais habilitados em seu quadro de servidores para atendimento da demanda;

3.2.2 Realização de concurso público: instada a se manifestar nos autos n. 8503228-05.2024.8.06.0000, a Secretaria de Gestão de Pessoas informa que a realização de concurso público necessita de lei em sentido estrito para criação de cargos a serem providos, bem como ressalta que os serviços especializados não integram a área-fim deste órgão, portanto, a medida não parece observar o princípio da eficiência considerado o maior dispêndio para o órgão. Nessa esteira, cumpre ressaltar, ainda, que a relação estabelecida com servidores efetivos possui caráter definitivo, o que eleva a despesa com o transcurso do tempo e impede posteriores análises de melhor solução para o órgão no tocante aos serviços de saúde, que, frise-se, não integram a área-fim deste órgão. Ademais, considerando que a solução precisa estar implementada em maio deste ano, neste momento a realização de concurso público também seria inviável por esta razão.

3.2.3 Credenciamento: num primeiro momento, o credenciamento apresenta-se como uma possível forma de solução da demanda, contudo, importa considerar que a Coordenadoria de Atenção à Saúde possui atividades específicas relacionadas a ações internas de saúde e não apenas a consultas médicas e da área assistencial, assim como em alguns casos constata-se a necessidade de atividades de acompanhamento contínuo. Importante, ainda, mencionar que a rotina e a expertise atual da unidade não estão adaptadas às regras de funcionamento do credenciamento, especialmente no que tange à rotatividade dos profissionais. Portanto, apesar de representar uma solução viável, considerando o prazo estipulado para garantir a continuidade das atividades de saúde no âmbito deste órgão, o credenciamento não se mostra como solução mais adequada, porém, pode ser adotada futuramente após estudos mais aprofundados e designação de equipe própria para promover a adaptação das rotinas a essa forma de atendimento da necessidade, dentro de tempo hábil para tal.

3.2.4 Contratação temporária: vê-se que a necessidade descrita não compreende os requisitos de temporariedade e excepcionalidade exigidos pela lei, logo, tal forma de atendimento não se mostra adequada para a demanda.

3.2.5 Continuidade da solução já adotada pelo órgão: trata-se de contratação de serviços terceirizados, com regime exclusivo de mão de obra, que atenderá a necessidade de manter disponíveis nas dependências do Poder Judiciário os serviços de saúde necessários para realização atendimento médico de urgência e eletivo e ações de saúde que alcancem o público-alvo. Ao final da análise, considerando o prazo em que será necessário o início da execução dos serviços, a expertise das equipes envolvidas, a experiência adquirida na execução dos Contratos n. 11/2020 e 14/2020, e a análise das demais soluções possíveis, acima explanadas, **identificou-se que a melhor alternativa para suprimento da necessidade estudada é dar continuidade à solução já adotada pelo órgão, qual seja, a contratação de empresa para prestação de serviços terceirizados com regime exclusivo de mão de obra.**

[...]

3.6 LEVANTAMENTO DE MERCADO, QUE CONSISTE NA ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS POSSÍVEIS, E JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA DA ESCOLHA DO TIPO DE SOLUÇÃO A CONTRATAR

Foram pesquisados processos similares anteriores, feitos pelo TJCE e por outros órgãos e entidades, assim como pesquisa de oferta de soluções do mercado, com objetivo de identificar as diversas possibilidades e a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor supririam as necessidades do TJCE.

Conforme preconiza a Lei 14.133/21, realizou-se uma análise do mercado e das possibilidades de que dispõe o órgão, a fim de verificar como se dá a contratação continuada na área de saúde.

Considerando-se as necessidades da Administração, a solução escolhida está definida por previsão legal na Instrução Normativa Ministério do Planejamento n. 5, de 25 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. [...]

**Considerando as pesquisas realizadas, constatou-se que a contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos de atendimento médico e odontológico, com utilização da modalidade Pregão Eletrônico, constitui solução eficiente e amplamente utilizada no Setor Público, adequando-se às necessidades da Administração, uma vez que se trata de atividade-meio do órgão.**

A partir da definição acima, ainda no Estudo Técnico Preliminar, às fls. 11/32, a Coordenadoria de Acompanhamento de Contratos passa a expor a descrição pormenorizada do que se espera da solução a ser contratada.

Vejamos:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

[...]

3.10 DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS EM TERMOS DE ECONOMICIDADE E DE MELHOR APROVEITAMENTO DOS RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS E FINANCEIROS DISPONÍVEIS

Em termos de economicidade, pretende-se um melhor controle dos gastos públicos, uma vez que a contratação permitirá a definição de valores fixos para a prestação dos serviços, sem variações significativas ao longo do tempo. Pretende-se, ainda, a otimização de recursos, uma vez que o controle de gastos permite a melhor alocação de recursos em áreas prioritárias, como investimentos em infraestrutura, capacitação dos servidores públicos, aquisição de equipamentos, entre outros.

A contratação permitirá à Administração Pública o direcionamento de seus servidores para atividades mais estratégicas e essenciais, que demandam conhecimentos especializados e experiência no setor público. Isso permite um melhor aproveitamento dos recursos humanos disponíveis, evitando a dispersão de esforços em atividades de suporte.

Por fim, poderá ser utilizada a infraestrutura do tomador de serviços, como instalações físicas, equipamentos de comunicação, sistemas de TI, entre outros. Isso permite um melhor aproveitamento dos recursos materiais disponíveis, evitando gastos adicionais em infraestrutura duplicada.

**Pelo exposto, podemos concluir que a solução escolhida para o atendimento da demanda consiste na contratação de empresa para fornecimento de mão de obra com dedicação exclusiva para desempenho de atividades continuadas de saúde.**

Nessa perspectiva, o setor técnico justifica a escolha pelo não parcelamento da solução, em

suma, em razão do melhor interesse da administração em termos de eficiência, qualidade e economia, conforme se vê:

## ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

[...]

### 3.9 JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO.

A Lei n. 14.133/2021 estabelece a possibilidade de parcelamento do objeto quando houver vantajosidade técnica e/ou econômica para a Administração Pública. **No caso em tela, verifica-se que o não parcelamento traz alguns benefícios para a contratação em sua fase de planejamento e execução, dentre as quais:**

**Eficiência e vantajosidade operacional:** parcelar a contratação pode aumentar a complexidade administrativa e gerencial, demandando maior esforço de coordenação e controle das partes envolvidas. Contratar o serviço como um todo, sem parcelamento, permite uma gestão mais eficiente e simplificada, garantindo um fluxo contínuo e integrado de atendimento.

**Continuidade do serviço:** ao contratar serviços de saúde com regime exclusivo de mão de obra, é essencial garantir a continuidade do serviço sem interrupções. A manutenção de um fluxo contínuo é crucial para a eficiência operacional.

**Qualidade do serviço:** Um serviço eficiente e de qualidade depende da dedicação e do envolvimento contínuo da equipe responsável. Ao parcelar a contratação, pode haver variações na disponibilidade e comprometimento da mão de obra contratada ao longo do tempo, afetando a qualidade do serviço prestado. A manutenção de uma equipe coesa e estável contribui para uma prestação de serviço mais consistente e satisfatória.

**Economicidade:** ao contratar o serviço como um todo, sem parcelamento, é possível obter preços mais competitivos. Parcelar a contratação pode gerar custos adicionais e dificultar a obtenção de benefícios econômicos, uma vez que cada parcela pode envolver negociações e processos burocráticos separados.

**Princípio do planejamento:** ao realizar a contratação de serviços de saúde com regime exclusivo de mão de obra como uma única ação, é possível realizar um planejamento adequado, considerando as necessidades do serviço e a disponibilidade de recursos. Parcelar a contratação pode dificultar o planejamento, prejudicando a execução eficiente do serviço.

Padronização da solução e imagem do TJCE;

**Considerando os benefícios acima elencados, o objeto desta contratação não será parcelado, tendo em vista que se trata de itens com similaridade entre si, aptos a serem ofertados pela mesma empresa, sem que haja qualquer risco ao princípio da competitividade.**

[...]

Calha lembrar que apesar de o parcelamento ser um princípio expresso no art. 47, II da Lei 14.133/21, deve-se verificar, para a sua adoção, a viabilidade e vantajosidade econômica para a contratação.

Sobre esse tema, vale observar que o Tribunal de Contas da União tem súmula jurisprudencial no sentido de ser obrigatório o parcelamento do objeto desde que divisível e que não haja perda da economia em escala.

“SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o 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.”

Prosseguindo com o exame da contratação, percebe-se que a equipe de planejamento, em consonância com o disposto no inciso X, art. 18, da Lei nº 14.133/2021, elaborou uma análise de riscos (fls. 33/35), identificando possíveis eventos, probabilidade, efeitos e ação de mitigação, instrumento com abrangência na etapa de contratação e, também, na execução contratual.

Cabe ressaltar que, partindo da especificação supra, a área demandante identificou o piso salarial das profissões com convenções coletivas vigentes e efetivou pesquisa de mercado nas demais, buscando estimar o valor da contratação.

Neste ponto, vejamos as justificativas e esclarecimentos relativas à formação da estimativa de custo apresentada.

Estudo Técnico Preliminar

[...]

### 3.7 ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO, ACOMPANHADA DOS PREÇOS UNITÁRIOS REFERENCIAIS, DAS MEMÓRIAS DE CÁLCULO E DOS DOCUMENTOS QUE LHE DÃO SUPORTE.

Para fins de estimativa do orçamento da contratação, utilizaram-se os seguintes métodos:

Médicos: apesar de haver Instrumento Coletivo vigente, não há previsão de piso salarial, razão pela qual utilizou-se pesquisa de mercado.

Nutricionista e odontologistas: as categorias estão abrangidas por convenções coletivas de trabalho vigentes (CE001396/2023; CE001397/2023, respectivamente), de forma que os salários cotados são os que constam nos referidos instrumentos como o piso das categorias.

Enfermeiro: os salários definidos seguem o piso nacional.

Fonoaudiólogo: não tem instrumento coletivo e piso salarial vigentes, razão pela qual utilizou-se pesquisa de mercado.

Auxiliar de saúde bucal: não tem instrumento coletivo e piso salarial vigentes, razão pela qual utilizou-se pesquisa de mercado.

Segue tabela resumo dos valores estimados, conforme planilha de custos elaborada a partir das pesquisas de mercado e Convenções Coletivas.

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	CBO	QUANTIDADE POSTOS	VALOR MÁXIMO UNITÁRIO MENSAL (R\$)	TOTAL MÁXIMO MENSAL POR POSTO (R\$)
1	Médico - endocrinologia	2251-55	2	R\$ 24.823,53	R\$ 49.647,06
2	Médico - clínica geral	2251-25	4	R\$ 24.823,53	R\$ 99.294,12
3	Médico - medicina do trabalho	2251-40	1	R\$ 24.823,53	R\$ 24.823,53
4	Odontologista	2232-80	4	R\$ 11.299,87	R\$ 45.199,48
5	Nutricionista	2237-10	3	R\$ 9.214,66	R\$ 27.643,97
6	Fonoaudiólogo	2838-10	2	R\$ 8.976,90	R\$ 17.953,80
7	Enfermeiro	2235-05	5	R\$ 12.284,50	R\$ 61.422,50
8	Auxiliar de saúde bucal	3224-15	2	R\$ 6.061,15	R\$ 12.122,30
	<b>TOTAL DA MÃO DE OBRA</b>		<b>23</b>		<b>R\$ 338.106,76</b>
	<b>PROVISÃO (5,00% DA MÃO DE OBRA)</b>				<b>R\$ 16.905,34</b>
	<b>VALOR MENSAL DA CONTRATAÇÃO</b>				<b>R\$ 355.012,10</b>
	<b>VALOR ANUAL DA CONTRATAÇÃO</b>				<b>R\$ 4.260.145,20</b>

Informa-se ainda, nos termos presentes no Estudo Técnico Preliminar, que a contratação se encontra prevista no Plano Anual de Contratações do Poder Judiciário – PAC 2024, sob o código TJCESGP\_2024\_0008 e está em consonância com os objetivos do Planejamento Estratégico do TJCE, visto que uma adequada estrutura de saúde é imprescindível para o funcionamento do judiciário cearense e constitui atividade-meio relevante para o auxílio no desempenho das atividades-fim.

Isto posto, sendo o narrado acima, em resumo, os principais pontos da fase preparatória da licitação em tela, passemos à análise específica das diretrizes centrais que envolvem o tipo de contratação pretendida e de seu atendimento no caso concreto.

#### **b) Da observância dos procedimentos legais da fase preparatória da licitação:**

De início, compete aclarar que a licitação sob análise será regida pelas disposições da Lei nº 14.133/2021, conforme previsão do art. 191<sup>3</sup> do citado diploma legal e nos termos do cronograma de transição/aplicação normativa fixado por este E. Tribunal de Justiça por meio da Portaria nº 1.764/2021 do TJCE, alterada pela Portaria nº 1.249/2022.

Isto posto, o art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as fases necessárias para a realização dos procedimentos licitatório em geral, senão vejamos:

#### **Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:**

##### **I – preparatória;**

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

3. Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, desde que: (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). I - a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). II - a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). § 1º Na hipótese do caput, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193, o respectivo contrato será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). § 2º É vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no inciso II do caput do art. 193. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023).



VI – recursal;

VII - de homologação.

Por sua vez, no art. 53 da nova Lei de Licitações, vemos a previsão de que, finda a fase preparatória, “o processo deverá ser analisado pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.”

Neste ponto, continua o art. 53 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 53 [...]

§ 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;

III – (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

[...]

Precisamente esta a fase em que se encontra o presente processo, pelo que passaremos a dispor sobre os cumprimentos dos mandamentos legais respectivos.

Com efeito, no que se refere à fase preparatória do processo licitatório em questão, a lei de regência traz as seguintes balizas iniciais, vejamos:

## CAPÍTULO II DA FASE PREPARATÓRIA

### Seção I

#### Da Instrução do Processo Licitatório

**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.

[...]

Com efeito, compulsando os autos, verifica-se a presença dos competentes Estudo Técnico Preliminar (fls. 11/32) e Termo de Referência (fls. 36/381), contendo a descrição da necessidade da contratação, a definição do objeto e das condições de execução e pagamento e o orçamento estimado.

De igual monta, a minuta do Edital acostado às fls. 392/625 contém como anexo a minuta de contrato, trazendo ainda informações sobre o regime de prestação dos serviços, a modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa.

Foram igualmente abordados pelos documentos constantes nos autos as qualificações técnica e econômico-financeira necessárias à contratação, as regras pertinentes à participação de empresas em consórcio e a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

Avançando na análise da etapa de instrução inicial do certame, importante mencionar que a Lei de regência traz ainda requisitos específicos para o Estudo Técnico Preliminar, conforme disposições dos parágrafos primeiro e segundo do art. 18, vejamos:

Lei nº 14.133/2021

art. 18 [...]

**§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:**

**I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;**

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

**IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;**

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

**VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;**

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

**VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;**

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

**XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.**

**§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.**

Nos termos já expostos acima, verificamos que estão presentes no ETP de fls. 11/32 os elementos obrigatório em destaque, de forma que, em conjunto com as demais informações constantes nos autos, **entendemos pela adequação, sob o aspecto formal, da instrução preliminar do presente processo licitatório.**

**Salientamos, apenas, quanto a reserva de vagas para Pessoas Egressas do Sistema Prisional, conforme Resolução 307/2019, a necessidade de adequar a porcentagem aos termos proporcionais do art. 11, inciso I.**

Neste ponto, convém fazer uma importante observação quanto à análise aqui realizada, uma vez que esta Consultoria Jurídica não possui competência e/ou conhecimento para tecer considerações pormenorizadas sobre o acerto técnico da definição do objeto e da forma de execução pretendida.

Em nossa análise, partimos do pressuposto de que as especificações técnicas no caso, notadamente quanto à necessidade da contratação e ao detalhamento dos serviços pretendidos, tenham sido regular e corretamente determinadas pela área técnica, com base no melhor atendimento às necessidades do Poder Judiciário.

Ressaltamos, neste sentido, que os documentos técnicos acima mencionados (ETP e TR), os quais servem de base para todo o processo licitatório e para a futura contratação pretendida, foram confeccionados pela Secretaria de Gestão de Pessoas desta Corte, unidade responsável pela demanda em questão, onde restou indicado expressamente que a execução indireta do objeto pretendido, por meio da contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos de atendimento

médico e odontológico, revela-se a melhor solução para atendimento das necessidades do Poder Judiciário Estadual.

Isto posto, compete ainda tecer algumas considerações sobre outros pontos importantes do certame e sobre a minuta propriamente dita do instrumento convocatório, o que se fará a seguir.

### **c) Da estimativa de preço:**

Para a licitação em tela, a área demandante apresentou estimativa de valor anual total de 4.260.145,20 (quatro milhões, duzentos e sessenta mil, cento e quarenta e cinco reais e vinte centavos), sendo o valor mensal de R\$ 355.012,10 (trezentos e cinquenta e cinco mil, doze reais e dez centavos), conforme informações prestadas pela Secretaria de Gestão de Pessoas, valores estes obtidos a partir de pesquisa de preço realizada.

Com efeito, a Lei nº 14.133/2021 traz regramento próprio no que se refere ao procedimento regular para estimativa de preço, nos termos do que preceitua o art. 23 e seguintes, vejamos:

**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.

**Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:**

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

Em relação à cotação de preços, a Coordenadoria de Acompanhamento de Contratos ressalta que para fins de estimativa do orçamento da contratação, utilizou-se dos seguintes métodos:

Médicos: apesar de haver Instrumento Coletivo vigente, não há previsão de piso salarial, razão pela qual utilizou-se pesquisa de mercado.

Nutricionista e odontologistas: as categorias estão abrangidas por convenções coletivas de trabalho vigentes (CE001396/2023; CE001397/2023, respectivamente), de forma que os salários cotados são os que constam nos referidos instrumentos como o piso das categorias.

Enfermeiro: os salários definidos seguem o piso nacional.

Fonoaudiólogo: não tem instrumento coletivo e piso salarial vigentes, razão pela qual utilizou-se pesquisa de mercado.

Auxiliar de saúde bucal: não tem instrumento coletivo e piso salarial vigentes, razão pela qual utilizou-se pesquisa de mercado.

No Anexo VII do Termo de Referência, a Secretaria de Gestão e Pessoas informou, quanto a metodologia utilizada na pesquisa de salários e benefícios:

#### 1. MÉDICOS

Apesar de a categoria estar inserida em instrumento coletivo de trabalho (CE 0001128/2023), não há piso salarial estabelecido, de forma que foi necessário recorrer à pesquisa de mercado para o estabelecimento do custo específico com salário, conforme a seguir descrito.

Seguindo a ordem de prioridade de utilização das fontes de pesquisa de preços previstas nos incisos I e II do art. 5º da Instrução Normativa SEGES/ME n. 65/2021, inicialmente, realizou-se uma busca no portal de referência “[bancodeprecos.com.br](http://bancodeprecos.com.br)”, aplicando-se os filtros “CATSER 5916 – CONSULTA MÉDICA – CLÍNICA GERAL” e “pregão eletrônico”, obtendo-se em retorno 36 resultados.

Da análise de tais resultados, não se identificou contratação similar à que o Poder Judiciário cearense intenta realizar. Isso porque grande parte dos processos aquisitórios encontrados tem custos estimados em unidades de procedimentos (consultas, horas), portanto diversos do regime de contratação de mão de obra residente, o que inviabiliza o comparativo.

Em seguida, nos termos do inciso II do art. 5º da IN 65/2021, foi realizada pesquisa por contratações similares feitas pela Administração Pública por meio da rede mundial de computadores. Foram identificadas 2 contratações similares à que se pretende realizar: TRF 1ª Região (PA 0004751-18.2023.4.01.8000); e TRE – PR (PA 10.009/2023).

Conjugando-se os salários acima citados com o atualmente praticado no âmbito do próprio TJCE (CT n. 14/2020), chegou ao valor médio seguinte:

Especificação	Jornada semanal (horas)	FONTE 1	FONTE 2	FONTE 4	VALOR MÉDIO MENSAL DA PESQUISA
		SALÁRIOS PRATICADOS NO TJCE ATUALMENTE	TRF 1ª Região (DF) / Dispensa 01/2023	TRE PR/ PE 41/2023	
Médico especialista (CBO: 2251-25)	20	R\$ 13.643,63	R\$ 8.028,80	R\$ 9.231,55	R\$ 10.301,33

## 2. NUTRICIONISTA E ODONTOLOGISTA

As categorias de nutricionista, odontologistas e enfermeiro estão inseridas em convenções coletivas de trabalho vigentes (CE001396/2023; CE001397/2023, respectivamente), de forma que os salários cotados são os que constam nos referidos instrumentos como o piso das categorias. [...]

Especificação	Jornada semanal (horas)	SALÁRIOS PRATICADOS NO TJCE ATUALMENTE	SALÁRIO CCT
<i>Nutricionista (CBO: 2237-10)</i>	40	R\$ 4.344,00	R\$ 3.090,43
<i>Odontologista (CBO: 2232-80)</i>	20	R\$ 3.636,00	R\$ 3.787,98

## 3. ENFERMEIRO

O piso salarial da categoria - R\$ 4.750,00 - é previsto na Lei Nacional n. 14.434/2022, sendo esse o parâmetro utilizado na planilha de custos da contratação

## 4. AUXILIAR DE SAÚDE BUCAL

Não foi identificado instrumento coletivo de trabalho vigente que albergue a categoria. Dessa forma, seguiu-se a sequência metodológica especificada nos incisos I e II do art. 5º da Instrução Normativa SEGES/ME n. 65/2021, chegando-se aos resultados a seguir discriminados.

a) Ferramenta “banco de preços”: utilizados os filtros “CATSER 25046 – SERVIÇO AUXILIAR DE LABORATÓRIO/ODONTÓLOGO” e “pregão eletrônico” combinados com a palavra-chave “auxiliar de saúde bucal”.

Foram obtidos os resultados: Pregão n. 22023/UASG-158314 e Pregão n. 402023/UASG-90018. Ambos foram descartados por apresentarem salários vinculados a convenções de trabalho de outras bases territoriais, além de expiradas;

b) Em seguida, nos termos do inciso II do art. 5º da IN 65/2021, foi realizada pesquisa por contratações similares feitas pela Administração Pública por meio da rede mundial de computadores. Foram identificadas 2 contratações similares à que se pretende realizar: IFCE-RN (PE 01/2023); e BOMBEIROS - DF (PE 25/2023). Conjugando-se os salários acima citados com o atualmente praticado no âmbito do próprio TJCE (CT n. 14/2020), chegou ao valor médio seguinte:

Especificação	Jornada semanal (horas)	FONTE 1	FONTE 2	FONTE 3	VALOR MÉDIO MENSAL DA PESQUISA
		SALÁRIOS PRATICADOS NO TJCE ATUALMENTE	BOMBEIROS-DF/ PE 25/2023	IFCE/ RN 01/2023	
Auxiliar de Saúde Bucal (CBO: 3224-15)	40	R\$ 1.412,00	R\$ 2.077,00	R\$ 1.412,00	R\$ 1.633,67

## 5. FONOAUDIÓLOGO

Atualmente, a categoria não está inserida em instrumento coletivo de trabalho vigente, de forma que foi necessária a realização de pesquisa salarial, nos moldes do previsto no art. 5º da IN 65/2021/SEGES, conforme a seguir descrito.

a) Ferramenta “banco de preços”: utilizados os filtros “CATSER 5959 – CONSULTA MÉDICA - FONOAUDIOLOGIA” e “pregão eletrônico”. Foram obtidos 7 resultados, os quais foram descartados porque utilizam unidades de medida (número de atendimentos, consultas) diferentes da contratação pretendida.

b) Em seguida, nos termos do inciso II do art. 5º da IN 65/2021, foi realizada pesquisa por contratações similares feitas pela Administração Pública por meio da rede mundial de computadores, com a combinação de palavras-chave “licitação + serviços + fonoaudiologia + pregão eletrônico”. Não foram identificadas contratações similares à que se pretende realizar, tanto no que se refere ao limite temporal de 1 anos, quanto ao escopo da prestação em si;

c) Recorreu-se, assim, nos termos do inciso III da IN 65/2021, a dados publicados em mídia especializada: a) vagas.com.br; b) br.indeed.com; c) salario.com.br. Os valores encontrados nos referidos sítios eletrônicos, conjugados com o salário praticado atualmente no TJCE, resultou na média salarial a seguir apresentada.

Especificação	Jornada semanal (horas)	FONTE 1	FONTE 2	FONTE 3	FONTE 4	VALOR MÉDIO MENSAL DA PESQUISA
		SALÁRIOS PRATICADOS NO TJCE ATUALMENTE	vagas.com.br	br.indeed.com	salário.com.br	
Fonoaudiólogo (CBO: 2838-10)	20	R\$ 2.655,18	R\$ 3.319,00	R\$ 3.244,00	R\$ 3.540,15	R\$ 3.189,58

Neste ponto, compete mencionar o regramento previsto no art. 48 da mesma Lei referida, o qual, ao abordar as definições relacionadas a objetos de execução por terceiros, traz os seguintes mandamentos:

**Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:**

I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

**II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;**

III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;

V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

Isto posto, considerando a justificativa de pesquisa de preço apresentada pela Secretaria de Gestão de Pessoas nos artefatos, entendemos pela conformidade da estimativa apresentada.

#### **d) Da adequação da modalidade Pregão Eletrônico:**

À época da regência exclusiva das regras gerais de licitação pela Lei nº 8.666/1993, tínhamos que, em complemento às modalidades previstas pela Lei Geral, a Lei nº 10.520/2002 trazia como opção ao Administrador Público a utilização da modalidade Pregão no caso de aquisição de bens e serviços comuns, nos termos das disposições a seguir transcritas:

Lei nº 10.520/2002

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

**Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.**

Art. 2º (VETADO)

**§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.**

[...] (destaque nosso)

**Contudo, com o advento da Lei nº 14.133/2021, o Pregão passou a ser modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, passando a contar com regramento específico na Lei Geral ao lado das demais modalidades fixadas.**

Neste sentido vejamos:

Lei nº 14.133/2021

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

[...]

**XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;**

[...]

**Art. 28. São modalidades de licitação:**

**I - pregão;**



- II - concorrência;
- III - concurso;
- IV - leilão;
- V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

**Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.**

Buscando aclarar o conceito legal sobre o caráter comum dos serviços aptos à contratação via Pregão, oportuno mencionar as lições da doutrina especializada, a exemplo dos ensinamentos da Professora Irene Nohara, que preleciona:

[...]

A definição legal não é muito esclarecedora, por isso a doutrina procura definir critérios mais claros para a compreensão do objeto do pregão. Segundo Lúcia Valle Figueiredo, bens e serviços comuns não significam bens ou serviços ausentes de sofisticação, mas objetos ou serviços razoavelmente padronizados, uma vez que o pregão versa sobre a proposta de preço mais baixo e prescinde de ponderações acerca da qualificação do produto ou da empresa prestadora do serviço.

O pregão não deve demandar investigações profundas e amplas sobre a idoneidade dos interessados. Por conseguinte, além do requisito da padronização, enfatiza Marçal Justen Filho que bens e serviços comuns são também os que se encontram disponíveis, a qualquer tempo, em mercados próprios.

Disponibilidade em mercado próprio implica que o produto ou o serviço se apresente sem tanta inovação ou modificação, relacionando-se com atividade empresarial habitual, onde haja, portanto, um universo de fornecedores capazes de satisfazer plenamente às necessidades da Administração. (Nohara, Irene Patrícia Dion. Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 – ePub 3. ed. em e-book baseada na 3. ed. impressa) [...]

Dito isto, ao nos debruçarmos sobre o caso concreto em análise, temos que, como já mencionado acima, o processo almeja a contratação de empresa para fornecimento de mão de obra com dedicação exclusiva para desempenho de atividades continuadas de saúde, nos moldes apurados, com o objetivo de atender as necessidades do Tribunal de Justiça do Ceará.

Tal serviço, com efeito, em que pese exigir qualificação técnica especializada e denotar a presença de uma expertise própria da empresa a ser contratada, visando a qualidade da prestação envolvida, pode, salvo melhor juízo, ser classificados como “serviço comum” nos termos do inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, haja vista que tal dispositivo afirma ser bem ou serviço comum *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”*.

No caso dos autos, é possível verificar que o instrumento convocatório do certame traz os padrões de desempenho e qualidade a serem exigidos, por meio das especificações apresentadas, bem

como apresentam requisitos mínimos padronizados, permitindo a análise objetiva da proposta de menor preço, existindo, ademais, um universo de fornecedores capazes de satisfazer plenamente às necessidades da Administração.

Ratificando esse entendimento, o ETP de fls. 11/32, especificamente no item 3.4.1.1, nos informa que “a contratação pretendida enquadra-se no conceito de serviços comuns ventilado pelo art. 6º da Lei n. 14.133/2021”.

Nesse sentido, há a Orientação Normativa nº 54/2014 da Advocacia-Geral da União (AGU), segundo a qual compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade Pregão, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento na modalidade licitatória aplicável.

Por outro lado, compete registrar que a modalidade de licitação em baila, quando da vigência exclusiva da Lei nº 8.666/1993, foi regulamentada no âmbito deste Tribunal por meio da Resolução nº 10/2020, *in verbis*:

Resolução nº 10/2020 – Tribunal Pleno

**Art. 1º É obrigatória a realização de licitação na modalidade Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns para o Poder Judiciário do Estado do Ceará, definida na forma do parágrafo único do art. 1º da Lei Federal nº 10.520, de 18 de julho de 2002. [...]**

Vemos, assim, que a utilização da modalidade Pregão, em especial na sua forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns, já configura a regra da Administração Pública como um todo, incluindo o Poder Judiciário do Ceará, de forma que se verifica o acerto da escolha de tal modalidade no caso dos autos.

#### **e) Do critério de julgamento:**

Por outro lado, também entendemos correta a opção pelo tipo de licitação “menor preço” para julgamento das propostas e seleção do licitante vencedor do certame, uma vez que resta atendido o critério objetivo estabelecido pelo art. 6º, XLI, quando da definição do Pregão, nos termos acima transcrito.

#### **f) Das minutas do Edital e do futuro Contrato:**

##### f.1) Da minuta do Edital (fls. 392/625)

A análise da regularidade do Edital das licitações regidas pela Lei nº 14.133/2021 passa, necessariamente, pela verificação do atendimento ao disposto no art. 25 do citado diploma legal, o qual aduz:

**Art. 25. O edital deverá conter 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.**

[...]

Partindo do mandamento legal supra, vemos que a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2024 acostada às fls. 392/625 apresenta os elementos essenciais delineados pelo caput do art. 25, trazendo informações claras sobre o objeto a ser licitado, as regras referentes à convocação, julgamento e habilitação de licitantes, a forma de apresentação de recursos, as penalidades cabíveis, os regramentos referentes à fiscalização e gestão contratual, além das particularidades relativas à entrega do objeto e condições de pagamento.

Ademais, acompanham o instrumento convocatório, como anexos, os seguintes documentos: **i) termo de referência; ii) orçamento detalhado;** iii) modelo de apresentação da proposta; iv) modelo de declaração não extrapola a receita bruta máxima admitida para Fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; v) modelo de declaração de microempresa ou empresa de pequeno porte; vi) modelo de declaração de que não emprega menor; vii) modelo de declaração de atendimento aos requisitos de habilitação; viii) modelo de declaração percentual mínimo de mão de obra constituído por Mulheres vítimas de violência doméstica; ix) modelo de declaração de que não possui, em sua cadeia produtiva, Empregados executando trabalho degradante ou forçado ; x) modelo de declaração de cumprimento de reserva de cargos legal para Pessoa com deficiência ou reabilitado da previdência social; xi) modelo de declaração de autenticidade dos documentos; **xii) minuta do termo de contrato.**

**Desta forma, concluímos pela regularidade do instrumento convocatório minutado nos termos apresentados.**

#### f.2) Da análise específica da minuta do Contrato (fls. 600/625)

Por outro lado, merece uma análise específica a minuta do contrato a ser firmado entre as partes e prevista como anexo obrigatório do Edital (art. 18, VI da Lei 14.133/2021), a qual consta nos autos às fls. 600/625.

Isso porque o contrato a ser firmado precisa observar disposições legais específicas contidas no artigo 92 da Lei Geral, conforme redação a seguir:

Lei nº14.133/2021

**Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:**

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;

II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;

III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

**§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.**

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

§ 6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 desta Lei.

Com efeito, em resumo, temos que a minuta do contrato em referência atende, em seus

aspectos gerais, aos requisitos estampados no artigo supra, dos quais se destacam, sem prejuízo de outros igualmente importantes, as disposições sobre definição do objeto, forma de execução, condições de pagamento; critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços; critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; prazos e forma de entrega e recebimento; direitos e responsabilidades das partes, com as penalidades cabíveis; os casos de rescisão; a legislação aplicável à execução do contrato; a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, dentre outras que complementam a execução da avença.

**Desta forma, entendemos pela regularidade da minuta de Contrato apresentada.**

#### **IV – CONCLUSÃO:**

Ante todo o exposto, ressaltando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade e critérios técnicos não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, estamos de acordo com os termos da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2024 que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual nada obsta o prosseguimento do certame.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza, 24 de abril de 2024.

**Luiz Fernando Marquim Nogueira Filho**  
**Analista Judiciário**

De acordo. À douta Presidência.

**Cristiano Batista da Silva**  
**Consultor Jurídico**