

**Processo nº 8515527-48.2023.8.06.0000**

**Interessado:** Secretaria de Administração e Infraestrutura

**Assunto:** Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 33/2024

## **PARECER**

### **I – DO RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo por meio do qual o Serviço de Apoio ao 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 33/2024, o qual tem por objeto a *“Contratação empresa especializada para prestação de serviços de locação mensal sistemática e continuada de veículos, sem motorista, sem combustível, com seguro total, pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, para atender à necessidade de deslocamento de magistrados, servidores, colaboradores e apoio logístico na demanda de pequenas cargas do Poder Judiciário”*.

Cabe pontuar que a Gerência de Contratações de Bens, Serviços e Infraestrutura deste Tribunal de Justiça, através da Comunicação Interna nº 122/2024, de fls. 300/304, pretendendo uma perfeita instrução processual e em obediência aos preceitos da supracitada Lei, apontou os diversos tópicos que deveriam ser remodelados para justa adequação do procedimento.

Após a realização das alterações sugeridas, os autos chegam instruídos, além da referida minuta do Edital do certame (fls. 491/593), ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 307/312);
- b) Estudo Técnico Preliminar (fls. 313/389);
- c) Mapa de Riscos (fls. 390/394);

---

<sup>1</sup>. 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. [...]

- d) Termo de Referência (fls. 401/449);
- e) Relatório de Cotação de Preços (fls. 450/479);
- f) Planilha de Estimativa de Preços (fl. 480);
- g) Documento de Formalização de Pesquisa de Preços (fls. 481/483);
- h) Memorando nº 091/2024/GSUPLOG, no qual a Gerência de Suprimentos e Logística solicita autorização para a licitação (fls. 484);
- i) Classificação e dotação orçamentária (fls. 290/291);
- j) Anuência do Secretário de Administração e Infraestrutura quanto às especificações do Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e seus anexos (fl. 487);
- k) Autorização da Presidência da Corte para realização do processo licitatório (fl. 488);
- l) Comunicação Interna nº 123/2024 da Diretoria de Contratações enviando os autos à CONJUR para exame da minuta do Edital (fl. 594).
- m) Memorando nº 143/2024/CCOM no qual a Coordenadoria de Compras justifica a vedação da participação de empresas sob a forma de consórcio e a razão da escolha de determinado fornecedor para cotação direta (fls. 606/608);
- n) Memorando nº 268/2024/SEADI em que a Secretaria de Administração e Infraestrutura solicita que a contratação conste no Plano Plurianual 2024 – 2027 (fl. 612);
- o) Memorando nº 198/2024 - Seplag no qual a Secretaria de Planejamento e Gestão informa a inclusão da contratação no Plano Plurianual 2024 – 2027 (fls. 614/615).

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 incube 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 Seção de Transporte pretende a contratação empresa especializada para prestação de serviços de locação mensal sistemática e continuada de veículos, sem motorista, sem combustível, com seguro total, pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, para atender à necessidade de deslocamento de magistrados, servidores, colaboradores e apoio logístico nas demandas de pequenas cargas do Poder Judiciário.

Dentre as justificativas apresentadas, a Seção de Transporte informa, em síntese, que a solução a ser escolhida visa garantir o transporte de magistrados, servidores e colaboradores do Poder Judiciário e demandas de pequenas cargas, pois a indisponibilidade dos serviços de transporte pode causar descontinuidade das atividades e conseqüente prejuízos aos serviços ofertados pela instituição, afetando até mesmo a qualidade e disponibilidade da atividade-fim.

Vejamos as informações do setor técnico:

ETP

#### 1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

1.1. Diante da política de planejamento, alinhada com o Planejamento Estratégico Institucional, com o objetivo de garantir o deslocamento de magistrados, servidores e colaboradores da capital e do interior do estado, sem comprometer as atividades das unidades administrativas e judiciárias, faz-se necessário avaliar a necessidade de meios de condução para realizar transporte de magistrados, servidores e colaboradores do Poder Judiciário e

---

<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.

demanda de pequenas cargas, relacionados ao DOD/DFD, que provocou estes estudos preliminares, a fim de atender ao necessário para manutenção das atividades.

1.2. A solução a ser escolhida visa garantir o transporte de magistrados, servidores, colaboradores do Poder Judiciário e demanda de pequenas cargas, conforme informação abaixo:

1.2.1. Deslocamento em veículo tipo passeio sedan executivo (veículo de transporte institucional nos termos do inciso II, do art. 2º da Resolução CNJ nº 83/2009): transporte de Desembargadores, Presidente, Vicepresidente e Corregedor desta Corte de Justiça, entre residência – TJ e TJ – residência e participação em eventos e demais atividades institucionais.

1.2.2. Deslocamento em veículo tipo passeio sedan compacto (veículo de serviço nos termos do inciso III, do art. 2º da Resolução CNJ nº 83/2009): transporte de servidores e demais colaboradores do TJ para realizar as atividades de fiscalização de contrato, eventos profissionais, cursos, reuniões corporativas e demais atividades institucionais.

1.2.2.1. Atender as necessidades da região metropolitana e interior do estado do Ceará (1º grau);

1.2.3. Transporte de pequenas cargas em veículo tipo utilitário furgão (veículo de serviço nos termos do inciso III, do art. 2º da Resolução CNJ nº 83/2009): demandas urgentes e corriqueiras que não demande roteiro específico e que tenha peso (kg) habitual para o referido veículo utilitário pequeno, dentre as solicitações, destacamos o transporte de materiais entre o Fórum Clóvis Beviláqua e as unidades do JECC's da capital, tendo premissa finalidade principal as informações:

1.2.3.1. Atender as necessidades da capital (2º grau);

1.2.3.2. Transporte de pequenas cargas;

1.2.3.3. Demandas urgentes e corriqueiras;

1.2.3.4. Veículos furgão do tipo fiorino.

1.2.4. Transporte de passageiros em veículo tipo van (veículo de serviço nos termos do inciso III, do art. 2º da Resolução CNJ nº 83/2009): para atender a demanda de transporte de até 17 (dezesete) pessoas para realizar as atividades da equipe de patrimônio, equipe de limpeza, asseio e conservação, equipe de manutenção, equipe de almoxarifado, transporte de alunos, depoimento especial e participação em solenidades, encontros, seminários e grupos temáticos promovidos por esta corte de Justiça. Segue abaixo tabela de previsibilidade anual de utilização das vans: [...]

1.8. Havendo o atendimento desta demanda, o TJCE contará com documento ou instrumento vinculativo oficial vigente para atendimento das solicitações. Enfatizando que, caso contrário, ocorreria o risco de interrupção dos serviços, que poderia afetar até mesmo a qualidade e disponibilidade da atividade-fim, pois com a crescente demanda da sociedade pelos serviços disponibilizados pelo Poder Judiciário, houve a necessidade de aumentar sua capacidade de locomoção e transporte, o que impacta, em aspectos logísticos mais robustos para garantir o bom funcionamento e a eficiência dos serviços prestados aos jurisdicionados da capital, região metropolitana e interior do Estado do Ceará.

[...]

A Seção de Transporte acrescenta que existe o contrato de táxi por demanda, oriundo da adesão à Ata de Registro de Preços nº 07/2022, da Secretara Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG de Fortaleza/CE, cujo objeto é a prestação do serviço de transporte de pessoas a serviço do Poder Judiciário do Estado do Ceará dentro de Fortaleza e região Metropolitana, por meio de táxi e por demanda, mas que essa contratação não contempla transporte de pequenas cargas e é para atender às necessidades da capital (2º grau).

Destaca, também, que está em processo licitatório (8503067-29.2023.8.06.0000) a contratação de empresa especializada em serviços de transporte rodoviário de cargas fracionadas, a fim de realizar entrega e recolhimento de materiais de uso e consumo e bens patrimoniais em caminhões fechados entre o Tribunal de Justiça e as diversas unidades judiciárias da região metropolitana e interior do estado do Ceará.

Esclarece, por fim, que não haverá sobreposição de contratos atendendo ao mesmo objeto, conforme detalha no Estudo Técnico Preliminar de fls. 313/389.

Com efeito, ao analisar as possíveis opções de solução para a demanda apresentada, a Seção de Transporte, 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 especializada para prestação de serviços de locação mensal sistemática e continuada de veículos, sem motorista, sem combustível, com seguro total, pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, para atender à necessidade de deslocamento de servidores e magistrados, bem como assegurar apoio logístico as unidades do Poder Judiciário no interior e capital do estado cearense.

Nesse sentido, em artigo de autoria dos professores Ronny Charles Lopes de Torres e Anderson Sant’Ana Pedra, com o tema “O papel da Assessoria Jurídica na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021)”, que fora divulgado na Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Direito do Estado em Debate / PGE-PR, Curitiba, Edição nº 13/2022, página 105, foi consignado:

Dito de outra forma, embora tenha o parecerista jurídico a incumbência de realizar controle prévio de legalidade e análise jurídica da contratação, **não lhe cabe substituir a decisão do setor técnico, em relação, por exemplo, à solução escolhida do mercado ou mesmo à decisão político-administrativa do gestor público, autoridade competente que, diante das nuances envolvidas no caso concreto, opta por um determinado modelo de contratação admitido pela legislação.** A aferição da conveniência e da oportunidade pertence à autoridade competente pela tomada de decisão, não ao órgão de assessoramento jurídico ou mesmo aos órgãos de controle.<sup>3</sup>

---

3 Disponível em : [https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2022-07/e#book\\_pge\\_revista\\_juridica\\_13o\\_edicao\\_-\\_2022\\_0.pdf#page=89](https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-07/e#book_pge_revista_juridica_13o_edicao_-_2022_0.pdf#page=89)

Dito isto, vejamos o que se diz a sobre a definição da solução a ser contratada:

### **Estudo Técnico Preliminar**

#### **8. LEVANTAMENTO DE MERCADO**

8.1. Para a contratação em tela, 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, tendo como base as seguintes possibilidades de solução:

8.1.1. Solução A: Vans de transporte de passageiros e utilitário furgão para transporte de pequenas cargas sob demanda aplicativo (medição por diária ou distância).

8.1.1.1. Descrição da solução A: Aplicativo de locação de vans e utilitários sob demanda

8.1.2. Solução B: Aquisição de Veículos.

8.1.2.1. Descrição da solução B: A administração pública adquire os veículos e assume todos os custos dele decorrentes tais como gestão de manutenção, reposição de pneus, reposição de peças, seguros e renovação da Frota.

8.1.3. Solução C: Contratação de empresa para prestação de serviços de locação de veículos.

8.1.3.1. Descrição da solução C: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de locação mensal sistemática e continuada de veículos, incluso todos os custos gestão de manutenção, substituição e reposição de peças, pneus, seguros, impostos, gestão da documentação, prazos entre outros

[...]

#### **10. SOLUÇÃO ESCOLHIDA**

**10.1. Após as análises das particularidades da necessidade e das possibilidades de atendimento, identificou-se como a melhor opção para solução da necessidade a Solução C - Contratação de empresa para prestação de serviços de locação de veículos, pelos seguintes motivos:**

**10.1.1. A solução adotada corresponde aos padrões usuais do mercado, caracterizando o(s) objeto(s) como comum(ns);**

**10.1.2. Menor valor estimado dentre as soluções encontradas;**

**10.1.3. Tem sido a opção mais recorrente dos órgãos públicos.**

Percebe-se, também, que o prazo de vigência inicial do contrato a ser firmado será de 24 (vinte e quatro) meses, conforme esclarecido no ETP (fls. 313/389) e justificado no TR (fls 401/449):

#### **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

18.4. Diante do exposto, indica-se como viável e recomendado a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação mensal sistemática e continuada de veículos, sem motorista, sem combustível, com seguro total, pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, para atender à necessidade de deslocamento de servidores e magistrados, bem como assegurar apoio logístico as unidades do Poder Judiciário no interior e capital do estado

cearense.

## TERMO DE REFERÊNCIA

2.1. O prazo original de vigência da contratação pretendida é de 24 (vinte e quatro) meses, contados do(a) data da última assinatura do contrato, sendo permitida a prorrogação, nos termos da Lei nº 14.133, de 2021:

2.1.1.A locação de veículos é uma estratégia eficiente demonstrada no estudo técnico preliminar que buscou demonstrar a otimização dos recursos, reduzir custos e garantir uma frota moderna e bem mantida. Com um contrato de locação de 24 meses, é possível alinhar o ciclo de vida dos veículos aos benefícios operacionais e financeiros, resultando em maior eficiência e previsibilidade.

A partir da definição acima, ainda no Estudo Técnico Preliminar, às fls. 313/389 a Seção de Transporte passa a expor a descrição do que se espera da solução a ser contratada.

Vejamos a solução como um todo:

### **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

[...]

#### **4. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO**

4.1. Os serviços em foco nestes estudos têm o condão de combinar-se com o atendimento das demandas do Poder Judiciários, de modo que, em conjunto, signifique o pleno atendimento às demandas de transporte de passageiros e pequenas cargas, garantindo a adequada prestação jurisdicional no âmbito do Estado do Ceará.

4.2. Desta forma, a solução identificada para suprir a necessidade objeto deste estudo se relaciona diretamente com a atividade-fim do TJCE, pois diz respeito ao transporte de magistrados, servidores e colaboradores do Poder Judiciário e demanda de pequenas cargas, que é essencial para a prestação dos serviços atribuídos ao TJCE.

**Pelo exposto, considerando de forma sistêmica as informações prestadas pelo setor demandante, atentando especialmente ao ETP, TR e demais artefatos, podemos concluir que a solução escolhida para o atendimento da demanda consiste na contratação de empresa especializada para prestação de serviços de locação mensal e continuada de veículos, sem motorista, sem combustível, com seguro total, pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, para atender à necessidade de deslocamento de servidores, magistrados, colaboradores, bem como assegurar apoio logístico as unidades do Poder Judiciário cearense.**

Nessa perspectiva, o setor técnico justifica a escolha pelo parcelamento da solução, em suma, em razão do melhor interesse da administração em termos de eficiência, eficácia, qualidade e economia, conforme se vê:

### **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

[...]

#### **11. JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO OU NÃO**

11.1. Avaliando a possibilidade e a pertinência do parcelamento do objeto para atendimento da necessidade, considerou-se o tipo e volume de fornecimento pretendido, assim como os aspectos técnicos, operacionais e econômicos, sobretudo de economia de escala e custos com transporte e respectiva amortização, de modo que resultou na identificação de melhor opção em licitar em 02 (dois) diferentes lotes, conforme divisão a seguir:

**11.2. Lote I - Veículos tipo passeio**

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE
1	VEÍCULO TIPO PASSEIO SEDAN EXECUTIVO, TODOS DA MESMA MARCA, TIPO, MODELO, NA COR PRETO, OU A CRITÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO. DEMAIS ESPECIFICAÇÕES NO TERMO DE REFERÊNCIA.	57
2	VEÍCULO TIPO PASSEIO SEDAN COMPACTO, TODOS DA MESMA MARCA, TIPO, MODELO, NA COR PRETO, OU A CRITÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO. DEMAIS ESPECIFICAÇÕES NO TERMO DE REFERÊNCIA.	84
<b>TOTAL DE VEÍCULOS À SEREM CONTRATADOS</b>		<b>141</b>

**11.3. Lote II – Veículos tipo utilitário furgão**

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE
1	VEÍCULO TIPO UTILITÁRIO FURGÃO, TODOS DA MESMA MARCA, TIPO, MODELO, NA COR BRANCA, OU A CRITÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO. DEMAIS ESPECIFICAÇÕES NO TERMO DE REFERÊNCIA.	02
<b>TOTAL DE VEÍCULOS À SEREM CONTRATADOS</b>		<b>02</b>

**11.4. Lote III– Veículos tipo van de passageiros**

ITEM	DESCRIÇÃO	QUANTIDADE
1	VEÍCULO TIPO VAN DE PASSAGEIROS, TODOS DA MESMA MARCA, TIPO, MODELO, NA COR BRANCA, OU A CRITÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO. DEMAIS ESPECIFICAÇÕES NO TERMO DE REFERÊNCIA.	05
<b>TOTAL DE VEÍCULOS À SEREM CONTRATADOS</b>		<b>02</b>

Destacamos que as quantidades referidas nos lotes acima, para efeito de parcelamento, estão equivocadas. Deve-se considerar as estimativas de quantidade expostas no Item 7 do ETP e ratificadas, posteriormente, no item 1 do TR.

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 dispendo 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.”

Em relação a não aplicação da cota definida pela Lei Complementar nº 123/06 de até 25% do objeto, para as microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para aquisição de bens de

natureza divisível, assegurado, também, pelo art. 4º da Lei 14.133/21, a Seção de Transporte apresenta a seguinte justificativa (fls. 313/389):

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR [...]

11.5. Desta maneira, não haverá lote destinado ao atendimento por ME ou EPP (Lei Complementar 123/06), tendo em vista, que cada tipo de lote de veículo/natureza apresentado acima, atende a uma finalidade específica, de complexidade e risco de execução. O desmembramento e divisão da solução pode representar a frustração do objeto ou parte dele, conforme diretrizes da lei complementar nº 123/2006:

11.5.1. A Lei Complementar nº 123, de 2006, estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

[...]

11.6. O inciso I prevê a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Ou seja, não deve ser aplicado, pois não há item estimado com o valor supracitado.

11.7. O inciso II é aplicável por se tratar de obras e serviços se adequando ao objeto da contratação.

11.8. O inciso III também não se aplica, pois prevê que em certames para aquisição de bens de natureza divisível haja cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, o que não é adotado presente licitação, já que não se trata de aquisição de bens, cabendo observar que também há divisibilidade dos itens de serviços que compõem cada grupo, sendo indispensável para a eficiência técnica e melhor logística o seu agrupamento, para garantir a qualidade da solução adotada.

11.9. O inciso III do art. 49 da LC nº 123/2006 define, ainda, a inaplicabilidade dos artigos 47 e 48 daquele diploma legal, quando o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública, ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado.

11.10. Conforme o art. 4º, § 1º, inciso I da NLL, as disposições a que se refere o caput do referido artigo não são aplicadas no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

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, identificando possíveis eventos, probabilidade, efeitos e ação de mitigação, instrumento com abrangência na etapa de contratação e, também, na execução contratual (fls. 390/394).

Cabe ressaltar que, partindo da especificação supra, a área demandante efetivou estudo de viabilidade econômica, conforme ANEXO I do ETP, a fim de contribuir com a análise para a escolha

da solução mais vantajosa. No estudo, foi utilizada a técnica contábil do “valor presente líquido” (VPL) do fluxo de caixa, que consiste em trazer para a data zero todos os fluxos de caixa de um projeto de investimento e somá-los ao valor do investimento inicial, usando como taxa de desconto o custo de oportunidade.

Neste ponto, vejamos as justificativas e esclarecimentos relativos à formação da estimativa de custo apresentada:

## 9. ESTIMATIVA DE VALOR

9.1. A solução A (Vans de transporte de passageiros e utilitário furgão para transporte de pequenas cargas sob demanda aplicativo (medição por diária ou distância), após levantamento de mercado, tornou-se inviável devido aos seguintes fatores:

9.2. Desta maneira, a solução B – aquisição de veículos e a solução C – locação de veículos, se tornaram tecnicamente viáveis, desta maneira, se fez necessário realizar o estudo de viabilidade econômica conforme ANEXO I deste ETP, a fim de contribuir com as análises para a escolha da solução mais vantajosa para o TJCE.

9.3. Utilizamos para o presente estudo, a técnica contábil do “valor presente líquido” (VPL) do fluxo de caixa, que consiste em trazer para a data zero todos os fluxos de caixa de um projeto de investimento e somá-los ao valor do investimento inicial, usando como taxa de desconto o custo de oportunidade. [...]

9.5. Para realização dos cálculos para aquisição de veículos, foram consideradas as seguintes informações:

9.5.1. Período de 24 (vinte e quatro) meses.

9.5.2. Valor de Compra (Tabela Fipe – Veículos Novos - Aquisição) Anexo II do ETP;

9.5.3. Seguro auto;

9.5.4. Sinistro Eventual;

9.5.5. Custo de Manutenção de Veículos;

9.5.6. Custo de Administração de Frota;

9.5.7. Depreciação;

9.5.8. Valor Residual;

9.5.9. Custo de Oportunidade.

[...]

9.13. Para realização dos cálculos para locação de veículos, foram consideradas as seguintes informações:

9.13.1. Período de 24 (vinte e quatro) meses;

9.13.2. Valor de Locação (Banco de Preços – Contratações Públicas e Fornecedores – Relatório Valor Unitário por Veículo) Anexo III do ETP;

9.13.3. Custo de Oportunidade. [...]

9.16. Ao final do Estudo de Viabilidade Econômica – Anexo I, identificou-se que a melhor alternativa será a locação de veículos, conforme tabela de resumo geral dos dados consolidados abaixo:

VPL do Fluxo de Caixa – Dados Consolidados (Resumo Geral)

VEÍCULO	VALORES PARA AQUISIÇÃO	VALORES PARA LOCAÇÃO	DIFERENÇA R\$	DIFERENÇA %
VEÍCULO TIPO PASSEIO SEDAN EXECUTIVO	-R\$ 145.991,35	-R\$ 117.581,88	-R\$ 28.409,47	-19,46%
VEÍCULO TIPO PASSEIO SEDAN COMPACTO	-R\$ 93.738,98	-R\$ 90.242,19	-R\$ 3.496,79	-3,73%
VEÍCULO TIPO UTILITÁRIO FURGÃO	-R\$ 96.404,56	-R\$ 87.898,59	-R\$ 8.505,97	-8,82%
VEÍCULO TIPO VAN DE PASSAGEIROS	-R\$ 284.540,21	-R\$ 254.774,22	-R\$ 29.765,99	-10,46%

9.17. Por fim, o valor estimado para locação de veículos é de R\$ 15.498.254,88 (quinze milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, duzentos e cinquenta e quatro reais e oitenta e oito centavos), conforme tabela abaixo:

VPL do Fluxo de Caixa – Dados Consolidados (Locação de Veículos)

VEÍCULO	QUANT.	VALOR UNITÁRIO ESTIMADO	VALOR MENSAL ESTIMADO	VALOR TOTAL ESTIMADO PARA 24 (VINTE E QUATRO) MESES
LOCAÇÃO DE VEÍCULO TIPO PASSEIO SEDAN EXECUTIVO	RS 57,00	RS 4.985,03	RS 284.146,71	RS 6.819.521,04
LOCAÇÃO DE VEÍCULO TIPO PASSEIO SEDAN COMPACTO	RS 84,00	RS 3.825,93	RS 321.378,12	RS 7.713.074,88
LOCAÇÃO DE VEÍCULO TIPO UTILITÁRIO FURGÃO	RS 5,00	RS 3.726,57	RS 18.632,85	RS 447.188,40
LOCAÇÃO DE VEÍCULO TIPO VAN DE PASSAGEIROS	RS 2,00	RS 10.801,47	RS 21.602,94	RS 518.470,56
<b>TOTAL GLOBAL</b>				<b>15498254,88</b>

[...]

Informa-se, ainda, que nos termos presentes no Estudo Técnico Preliminar, a contratação encontra-se prevista no Plano Anual de Contratações do Poder Judiciário – PAC 2024, sob os códigos TJCESEADI\_2024\_2004 e TJCESEADI\_2024\_2005. Está, também, em consonância com os objetivos do Planejamento Estratégico do TJCE, cuja visão institucional é a de “ser referência em gestão judiciária, reconhecida como instituição confiável e célere na promoção da justiça”.

Ressaltamos que, após a indicação por esta Consultoria Jurídica (fls. 599/602), a contratação foi incluída no Plano Plurianual 2024 – 2027, conforme solicitação da Secretaria de Administração e Infraestrutura (fl. 612) e confirmação da Secretaria de Planejamento e Gestão (fls. 614/615).

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, preceito que, após encerrado o período de transição<sup>4</sup> entre ele e a antiga Lei nº 8.666/93, é atualmente o dispositivo geral que regula os procedimentos de licitação e contratações públicas.

Isto posto, o art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as fases necessárias para a realização dos procedimentos licitatórios 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;

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.

---

<sup>4</sup>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).

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. 313/389) e Termo de Referência (fls. 401/449), 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. 491/593 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, a vedação 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. 313/389 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.**

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 Seção de Transporte desta Corte, unidade responsável pela demanda em questão, onde restou indicado expressamente que a execução do objeto pretendido, por meio da contratação empresa especializada para prestação de serviços de locação mensal sistemática e continuada de veículos, sem motorista, sem combustível, com seguro total, pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, para atender à necessidade de deslocamento de magistrados, servidores, colaboradores e apoio logístico nas demandas de pequenas cargas, 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 preço total no valor de R\$ 15.498.254,88 (quinze milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, duzentos e cinquenta e quatro reais e oitenta e oito centavos), conforme informações contidas no Estudo Técnico Preliminar e seus anexos (fls. 313/389).

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.

Em relação à cotação de preços, a Coordenadoria de Compras demonstra que efetivou pesquisa de preço utilizando o Banco de Preços, bem como, em acréscimo, solicitou formalmente cotação a fornecedores (fls. 481/483).

No Relatório de Cotação de Preços, juntado às fls. 450/479, percebe-se que, para a definição do valor estimado, foram utilizados como fonte os preços do sistema de portal Compras Governamentais praticados pela Administração Pública, as aquisições e contratações similares de outros entes públicos e solicitação formal de cotação de preços a fornecedores.

Além disso, instado a justificar a escolha do fornecedor para cotação direta, a Coordenadoria de Compras informa que foram considerados critérios técnicos e de experiência comprovada no mercado (fls. 606/608):

Em relação à pesquisa direta com fornecedores especializados, esclarecemos que a escolha do fornecedor foi baseada em critérios técnicos e de experiência comprovada no mercado. Para a definição do valor estimado da contratação, foi consultada a empresa Localiza Rent a Car S.A. devido aos seguintes motivos:

- ⌚ Ampla Experiência no Mercado no setor de locação de veículos, sendo reconhecida nacionalmente pela qualidade dos serviços prestados e pela capacidade de atender grandes contratos governamentais;
- ⌚ A empresa possui um histórico comprovado de prestação de serviços similares para outros órgãos públicos, incluindo contratos prestados ao próprio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, o que garante a sua competência e confiabilidade no atendimento às exigências do contrato;
- ⌚ Os preços cotados pela Localiza foram comparados com os valores praticados no mercado, utilizando dados de bancos públicos, sistemas oficiais da administração pública e outras contratações similares feitas pela administração pública. Essa comparação garantiu que os preços estimados estavam dentro da média de mercado.

Por fim, conforme o Relatório de Cotação de Preços (fls. 450/479), a combinação de consultas ao sistema de portal Compras Governamentais, utilizado pela Administração Pública, aquisições e contratações similares de outros entes públicos, e a solicitação formal de cotação de preços a fornecedores garantiu que os preços estimados estavam alinhados com a média de mercado, conforme exigido pela legislação vigente, especificamente o art. 23 da Lei 14.133/2021. Essa abordagem assegurou que a escolha do fornecedor seguiu critérios técnicos rigorosos e procedimentos transparentes, promovendo eficiência e economicidade.

Isto posto, considerando a justificativa de pesquisa de preço apresentada, expondo a cesta de preços montada a partir da combinação de 3 (três) fontes distintas, indicadas nos incisos I, II e IV do art. 23, 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 especializada para prestação de serviços de locação mensal e continuada de veículos, sem motorista, sem combustível, com seguro total, para atender à necessidade de deslocamento de servidores, magistrados, colaboradores, bem como assegurar apoio logístico às unidades do Poder Judiciário cearense.

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 Termo de Referência expôs, no tópico 1, além de outros dados, a informação no item 1.2 de que *“Os serviços objeto desta contratação são caracterizados como comuns, uma vez que podem ser especificados de forma objetiva - por padrões usuais do*

*mercado e de natureza continuada, conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar”.*

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. 491/593)

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 33/2024 acostada às fls. 491/593 apresenta os elementos essenciais delineados pelo caput do art. 25, trazendo informações claras sobre o objeto a ser licitado, as regras referentes à convocação,

juízo 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) modelo de declaração de que as propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas; **xiii) 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. 576/593)**

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. 576/593.

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.

No que se refere à duração do contrato, observa-se, em consonância aos ditames dos arts. art. 105<sup>5</sup> e 106 da Lei 14.133/2021<sup>6</sup>, que o setor demandante afirmou a vantajosidade da vigência inicial de 24 (vinte e quatro) meses do pacto. Nesse sentido, tendo em vista que o período de validade ultrapassará 1 (um) exercício financeiro, indica a inclusão da contratação do Plano Plurianual.

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

**Recomendamos, unicamente, a retificação do número do Pregão Eletrônico na Cláusula Primeira da minuta do Contrato anexa ao Edital.**

#### **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 33/2024 que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual nada obsta o prosseguimento do certame.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza, 18 de julho de 2024.

LUIZ FERNANDO  
MARQUIM NOGUEIRA  
FILHO:08960509477

Assinado de forma digital por LUIZ  
FERNANDO MARQUIM NOGUEIRA  
FILHO:08960509477  
Dados: 2024.07.18 12:39:20 -03'00'

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

De acordo. À douta Presidência.

CRISTIANO BATISTA  
DA  
SILVA:61948039320

Assinado de forma digital  
por CRISTIANO BATISTA  
DA  
SILVA:61948039320  
Dados: 2024.07.18  
12:43:08 -03'00'

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

5 Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

6 Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes: I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;



**Processo nº 8515527-48.2023.8.06.0000**

**Interessado:** Secretaria de Administração e Infraestrutura

**Assunto:** Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 33/2024

### **DECISÃO**

R.h.

Em evidência, o processo administrativo acima identificado, por meio do qual a Diretoria de Contratações desta Corte encaminhou, para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei 14.133/2021, a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 33/2023, o qual tem por objeto a *“Contratação empresa especializada para prestação de serviços de locação mensal sistemática e continuada de veículos, sem motorista, sem combustível, com seguro total, pelo período de 24 (vinte e quatro) meses, para atender à necessidade de deslocamento de magistrados, servidores, colaboradores e apoio logístico na demanda de pequenas cargas do Poder Judiciário”*.

Sobre a regularidade do Edital da licitação e do respectivo processo, que passou por ajustes no decorrer da tramitação, a Consultoria Jurídica emitiu parecer fundamentado asseverando o atendimento das exigências legais aplicáveis, afirmando não haver óbice ao prosseguimento do certame.

Sendo assim, com fulcro nas razões expostas pela Consultoria Jurídica desta Presidência, aprovo o parecer de fls. retro e AUTORIZO o prosseguimento do certame, pelo que determino o encaminhamento dos autos à Comissão Permanente de Contratação para colher as assinaturas e rubricas devidas no instrumento convocatório e anexos e efetivar as demais providências necessárias.

Fortaleza-CE, 18 de julho de 2024.

  
**Desembargador ANTÔNIO ABELARDO BENEVIDES MORAES**  
**Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará**