



TJDFT

Poder Judiciário da União
Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios

CJA
CONSULTORIA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DA PRESIDÊNCIA

Parecer 471/2024/CJA
Processo Administrativo 0004736/2024

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI 14.133/2021. PARTICIPAÇÃO EXCLUSIVA ME/EPP. POSSIBILIDADE E REQUISITOS. PARTICIPAÇÃO DE PESSOA FÍSICA. CONTRIBUIÇÃO PATRONAL. NÃO EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. ANÁLISE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO. MINUTAS DE EDITAL E DE CONTRATO. APROVAÇÃO. RESSALVAS.

Senhora Consultora-Chefe,

1. Trata-se de análise da proposta de regulamentação do Pregão Eletrônico 027/2024 (3879486), que tem por objeto a contratação de empresa especializada em fornecimento de alimentos prontos para consumo e de material descartável a ser utilizado para servir os itens alimentícios, a fim de atender às demandas do Núcleo Permanente Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar - NJM.

2. A proposição de contratação foi elaborada pelo NJM, unidade subordinada à Segunda Vice-Presidência - SVP, atendendo ao disposto no artigo 44 do Regimento Interno Administrativo – RIA (3576632, 3754729 e 3803026).

3. Ainda, a contratação foi incluída no Plano Anual de Contratações 2024 (NJM_001), conforme deliberação do Núcleo de Apoio à Governança de Contratações - NUGOC (3856055), com valor médio estimado de R\$ 30.471,96 (trinta mil, quatrocentos e setenta e um reais e noventa e seis centavos), conforme Deliberação do Comitê de Governança e Gestão de Contratações no P.A. 0008781/2023 (Autorização 3560879), nos moldes do artigo 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021 - NLLC.

4. Visando a instruir a fase preparatória do processo licitatório, caracterizada pelo planejamento, nos termos do artigo 18 da Lei 14.133/2021, foram juntados pela área técnica demandante, dentre outros, os seguintes documentos:

- a) Estudo Técnico Preliminar — ETP (3754729), consoante art. 18, §1º, da NLLC c/c Art. 47-A, II do RIA;
- b) Termo de Referência atualizado (3803026), nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da NLLC;
- c) Pesquisa de preços consolidada (3845786), nos termos do art. 4º da [Portaria GPR 1583 de 08 de agosto de 2024](#); e
- d) Mapa de Riscos de Seleção dos Fornecedores (3619425).

5. Verifica-se que os gestores das unidades administrativas interessadas na contratação, bem como os indicados para acompanharem a execução dos serviços e a fiscalização do contrato lançaram ciência quanto ao teor do Termo de Referência; e, por conseguinte, tomaram conhecimento de suas indicações e das suas respectivas atribuições como integrantes de Equipe de Planejamento; bem como certificaram a pesquisa de preços realizada e deram-se por cientes quanto aos termos do Regimento Interno Administrativo da Secretaria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, em obediência ao art. 66 e ao art. 47-A, §3º, II, ambos do RIA c/c o art. 18 da então Portaria GPR 2153/2021 (3803026).

6. Outrossim, tendo em vista a indicação e a ciência dos integrantes da equipe de gestão contratual disposta na ocorrência 3576603, em consonância com a delegação de competência expressa no artigo 5º da [Portaria GPR 729/2022](#), outrora vigente, a Secretaria de Contratações e Gestão de Materiais - SEMA -, realizou a designação formal dos Gestores Contratuais, Titular e Substituto, dos Fiscais Técnicos, Titular e Substituto, e do Fiscal Administrativo, conforme preceitua o artigo 65-A, §4º, do RIA (3590599).

7. À oportunidade, insta destacar que, considerando o valor estimado para a contratação e, por conseguinte, a possibilidade de contratação por dispensa de licitação pela Coordenadoria de Apoio à Governança de Contratações - COAGOC, foi realizada análise da checagem quanto a existência de indício de fracionamento de despesa, consoante o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 4º da IN SEGES/ME 67/2021. Assim, verificado o indício de fracionamento da despesa a contratação prosseguiu por pregão eletrônico, nos termos do despacho COAGOC (3606614).

8. Sendo assim, por meio do Despacho 3619427, o Núcleo de Licitações - NULIC realizou análise preliminar do Termo de Referência e dos demais artefatos que integram os autos, apresentando suas ponderações. Além disso, elencou os servidores que devem compor a equipe de apoio destinada a auxiliar o agente de contratação (pregoeiro), com a respectiva ciência dos indicados no referido documento, nos termos do artigo 7º da [Portaria GPR 1459/2022](#). Confira-se:

[...]

1. Observa-se que o subitem 12.1 está assinalado, admitindo a substituição do uso do contrato pela nota de empenho. Em contradição, o subitem 12.2 informa o contratado é imprescindível, sugerindo o prazo de vigência de 12 meses.

Diante das inconsistências, sugere-se revisar o conteúdo e eliminar a divergência apontada.

2. Verifica-se que no subitem 28.1.1 está assinalada a opção "não" para previsão de subcontratação.

Sobre o tema é oportuno registrar a manifestação da CJA no Parecer 438 (3225899);

"89 . Em relação à disposição constante do art. 122 da lei 14.133/2021, que trata da subcontratação de parte dos serviços, observa-se que no item 26 do Edital veda a sua possibilidade. Entretanto, **considerando que a vedação à subcontratação do objeto configura uma restrição ao caráter competitivo do certame, recomenda-se a unidade demandante apresentar as justificativas técnicas, em linhas gerais, para a vedação referida.**"

Com base na orientação acima, recomenda-se a que a unidade gestora evidencie a motivação.

3. Ainda que não conste no TR informação sobre a exigência de atestado de capacidade técnico-operacional, que tem o fito de comprovar, por meio do depoimento por escrito de cumprimento de contratos (ou equivalentes) a aptidão da empresa realizar o serviço, faz-se necessário incluir justificativa acerca da dispensa do atestado.

4. Informamos que a Equipe de Apoio será composta pelas servidoras Elaine Brandão de Souza, matrícula 317.386 e Andressa Luayce Teixeira Gonçalves Ulhoa, matrícula 317682, titular e substituta, respectivamente, com o intuito de auxiliar o agente de contratação/pregoeiro em todas as fases do procedimento licitatório, de acordo com o art. 7º da Portaria GPR 1459/2022.

Os servidores em comento desde já tomam conhecimento de suas indicações e das respectivas atribuições.

5. Em relação à aplicação das disposições da Lei n. 13.709/2018 (LGPD), solicitamos a análise da unidade requerente do segmento que melhor se molda ao caso concreto. Se há necessidade de maior detalhamento como indicado nas cláusulas contidas no documento SEI (2783189) ou a finalidade se exaure nos termos abaixo, conforme documento SEI (1941215). "As partes comprometem-se a tratar os dados pessoais decorrentes deste instrumento de acordo com o estabelecido na Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD)."

6. Por fim, sugere-se a inclusão da atualização do Termo de Referência no SEI em consonância com o [Acórdão 1169/2013-Plenário](#), uma vez que a atualidade do artefato é, antes de qualquer exigência legal, uma questão de lógica, porque a Administração tem o dever de assegurar aos participantes da licitação que o objeto almejado está definido em parâmetros e elementos que traduzem fielmente sua adequação e composição, de modo a se evitar a apresentação de propostas com base em realidade que não mais existe e a necessidade de termos aditivos que acabam por descaracterizar o objeto licitado.

[...]

9. Outrossim, conforme o Núcleo de Pesquisa e Análise de Preços - NUPEP (3616457, 3796624 e 3846224), a pesquisa de preços realizada pela unidade demandante foi composta por cotações provenientes de sítios eletrônicos e por diversos preços públicos.

10. Por se tratar de contratação com valor inferior a R\$ 300.000,00, o referido Núcleo especializado não ampliou a pesquisa de preços, nos termos do art. 14 da Portaria GPR 2153/2021 (3796624). Por sua vez, atendendo à disposição constante do artigo 23, §1º, da Lei 14.133/2023 c/c o artigo 17 da então Portaria GPR 2153/2021, após elaborar as Planilhas de Análise de Preços (3845786), as ponderações que considerou pertinentes (3616457 e 3796624) com as respectivas manifestações técnicas (3754947 e 3804796), foi apontado o valor estimado atualizado de R\$30.555,20 (trinta mil, quinhentos e cinquenta e cinco reais e vinte centavos) como o de referência para a licitação, de acordo

com o registrado no Mapa Condensado de Estimativas (3845950).

11. A Lista de Verificação de Conformidade NUPEP consta à ocorrência 3846186.

12. Já em atenção ao disposto no artigo 7º da [Lei 14.133/2021](#), que prevê a designação de agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da referida lei, assim como a delegação de competência expressa no art. 3º, inciso I, alínea "b", da [Portaria GPR 1193/2024](#), a Secretaria de Contratações e Gestão de Materiais - SEMA designou os servidores para atuação na equipe de apoio à licitação, nos limites do Despacho 3841671.

13. Em prosseguimento, o Núcleo de Apoio à Governança de Contratações - NUGOC elaborou o Termo de Análise Prévia (3856055), verificando, inclusive, a conformidade do pedido com o Plano de Contratações Anual 2024 (NJM_001 - 3183666 e 3560879 do PA 0008781/2023).

14. A Coordenadoria de Apoio à Gestão de Contratações - COAGEC - propôs, nos termos do artigo 126, III, da Resolução TJDF 2/2021, o enquadramento da despesa, estimada em R\$30.555,20 (trinta mil, quinhentos e cinquenta e cinco reais e vinte centavos) e classificada como serviços comuns – cujos desempenho, padrão e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado – na modalidade Pregão, na forma eletrônica, consoante disposto nos artigos 28, inciso I e 29, todos da Lei 14.133/2021 c/c artigo 1º, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022 (3863153).

15. O extrato do Pregão Eletrônico SRP 014/2024 foi anexado ao andamento 3863152. Assim como a tipificação mediante a seleção de itens em catálogo (compras.gov.br) encontra-se no expediente 3867508.

16. Em continuidade, a derradeira minuta do instrumento convocatório do Pregão 027/2024, confeccionada pelo Núcleo de Licitações - NULIC com base no Termo de Referência (3803026) e no Mapa Condensado (3845950), encontra-se no documento 3879486, tendo sido atendido, pois, o disposto no artigo 18, inciso V, da Lei 14.133/2021.

17. Mediante o Despacho 3881635, a COAGEC promoveu a instrução e informou que os pregoeiros e a equipe de apoio foram nomeados, conforme [Portaria GPR 1891/2023](#), em cumprimento ao disposto no artigo 8º, §§ 1º e 5º, da Lei 14.133/2021.

18. Prosseguindo a instrução processual, instada a se manifestar, a unidade técnica requisitante asseverou que os termos da minuta de Edital (3879486) atendem satisfatoriamente às necessidades da Administração (3889304).

19. Quanto à disponibilidade orçamentária para a contratação, a Secretaria de Recursos Orçamentários e Financeiros - SEOF, por intermédio de seu Núcleo de Execução Orçamentária (3902640), pontuou haver dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa, bem como ter adequação orçamentária e financeira com a LOA/2024 e compatibilidade com o PPA e com a LDO, nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Veja-se:

[...]

Em atendimento à solicitação 3881635, informamos que este Tribunal dispõe de dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa com o fornecimento de alimentos prontos para consumo e material descartável a ser utilizado para servir os itens alimentícios, a fim de atender as demandas do Núcleo Judiciário da Mulher - NJM, com valor anual estimado em R\$ 30.555,20, a ser classificada nas seguintes naturezas de despesa:

Itens 1 a 18) 33.90.39-41 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica - Fornecimento de Alimentação, no valor anual estimado em R\$ 29.720,20; e

Itens 19 e 20) 33.90.30-21 - Material de Consumo - Material de Copa e Cozinha, no valor anual estimado em R\$ 835,00.

Ressalte-se que, em conformidade com o disposto no inciso VIII, do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, o crédito pelo qual correrá a despesa consta da Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024 - Lei Orçamentária Anual de 2024, sob a classificação funcional programática 02.061.0033.4234.0053 - Apreciação e Julgamento de Causas no Distrito Federal, categoria econômica 3 - Despesas Correntes (PTRES 168473).

Assim sendo, emitimos os Pré-empenhos 2024PE000342 e 2024PE000343, nos valores de R\$ 9.906,72 e R\$ 278,32, para cobrir a despesa no período estimado de 01/09/2024 a 31/12/2024.

Acrescentamos que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a LOA/2024 e compatibilidade com o PPA e com a LDO, nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[...]

20. Assim, diante da regular tramitação do feito, vieram os autos a esta Consultoria Jurídica para análise dos atos praticados, em atenção ao disposto no artigo 53 da Lei 14.133/2021, bem como no artigo 52, §2º, do Regimento Interno Administrativo.

É o relatório do necessário.

PARECER

21. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada e a unidade gestora no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos da minuta do Edital com seus respectivos anexos.

22. Importante salientar que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de a unidade competente ter se municiado dos conhecimentos específicos, imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos éticos e os legalmente impostos.

23. Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo administrativo eletrônico, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantidades, requisitos e avaliação do preço estimado tenham sido regularmente determinadas pelos setores competentes desta Casa de Justiça com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. Nesse sentido é o enunciado da Boa Prática Consultiva 7 da Advocacia-Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

24. Essa mesma acepção foi explicitada em decisão monocrática do Min. Gilmar Mendes, nos autos do HC 171.576/RS, DJe 04/06/2019, *in verbis*:

É que, no processo licitatório, não compete ao **assessor jurídico** averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há nos autos, decreto que a reconheça. **Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades.**

(Destacou-se)

25. Em decisão colegiada referente ao mesmo processo, o Supremo Tribunal Federal – STF proferiu o seguinte *decisum*, assim ementado:

Habeas corpus. 2. Processo Penal. 3. Advogado denunciado por emitir parecer em licitação fraudulenta. 4. Denúncia não aponta participação do paciente para além da assinatura do parecer e do contrato. **Impossibilidade de responsabilização do advogado parecerista pela mera emissão de parecer.** Assinatura do contrato exigida por lei, para fins de regularidade formal. 5. No processo licitatório, o advogado é mero fiscal de formalidades. 6. Ausência de descrição ou indicação de provas do dolo. Vedação à responsabilização objetiva em Direito Penal. 7. Ordem concedida para determinar o trancamento do processo penal. (HC 171576, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, julgado em 17/9/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 4-8-2020 PUBLIC 5-8-2020)

(Grifou-se)

26. Ademais, reputa-se necessário destacar que a análise do presente procedimento será realizada com base nas determinações da Lei 14.133/2021 - NLLC, tendo em vista que toda a instrução processual se deu em conformidade com as disposições nela inseridas.

27. Feitas as considerações introdutórias, observa-se acostado aos autos processuais o Estudo Técnico Preliminar - ETP (3754729). O inciso XX do art. 6º da Lei 14.133/2021 o define como o "documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados, caso se conclua pela viabilidade da contratação". (Sem grifos no original)

28. Sendo assim, o ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, cabendo ao gestor realizar o levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contrata.

29. Observa-se, ainda, segundo consta do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021, que o ETP deve contemplar 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.

(Destacou-se)

30. Ressalte-se também que a Instrução Normativa SEGES 58, de 8 de agosto de 2022, que disciplina a forma como devem ser elaborados os Estudos Técnicos Preliminares - ETP, quando da aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, informa que o artefato deverá considerar os seguintes itens/informações (art. 9º):

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

II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;

III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;

(...)

(Destacou-se)

31. Ainda, no âmbito deste Tribunal, a [Portaria GPR 1255 de 22 de maio de 2023](#), que regulamenta a fase preparatória do processo licitatório das contratações de bens, serviços e obras, arrola os elementos a constituir o ETP, sendo os incisos I, V, VI, VII e XIII indispensáveis:

Art. 12. Com base no DFD, os seguintes elementos deverão constar no ETP:

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

II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;

III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

a) considerar contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com o objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades do TJDF;

b) realizar audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;

c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou acesso a bens, avaliar os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, buscando ainda identificar possibilidades de inovação na aplicação do conceito de economia circular;

d) considerar outras opções logísticas menos onerosas ao TJDF, tais como chamamentos públicos de doação e permutas;

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

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

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 - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstrativo da previsão da contratação no PCA, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do TJDFT ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão;

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

XI - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do TJDFT, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

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.
(Destacou-se)

32. Quanto ao tema, Ronny Charles^[1] leciona que:

Partindo do documento que formaliza a demanda, o Estudo Técnico Preliminar agrega novos elementos de planejamento, entre eles: requisitos de contratação; levantamento de mercado, justificativas técnicas, como em relação ao parcelamento da solução, ao uso de algumas das ferramentas admitidas para o procedimento licitatório, regime de execução, entre outros.

A função do ETP é agregar novos elementos ao planejamento, avaliando, entre outras coisas: as soluções disponíveis no mercado para o atendimento da necessidade administrativa, levantamento de subsídios para definição da pretensão contratual, eventuais requisitos necessários à contratação, ponderações sobre a modelagem contratual (como em relação ao parcelamento ou não da solução, contratação com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra), entre outros.

Assim, por exemplo, quando um órgão possui necessidade de transporte de seus colaboradores, surge uma demanda administrativa a ser atendida. Contudo, o mercado oferece diversas soluções para atendimento dessa demanda administrativa; em tese, seria possível contratar uma empresa terceirizada, realizar a aquisição de veículos, a locação de veículos, optar pelo uso de aplicativos, entre outras soluções. Nessa senda, o primeiro passo relevante da etapa de planejamento envolve a definição da “pretensão contratual”.

Ao escolher um desses modelos, para definição do objeto da licitação, excluir-se-ão os demais. Uma precipitada definição do objeto licitatório pode ignorar problemas que apenas serão percebidos mais claramente durante a licitação ou mesmo na execução contratual.

(...)

Com o ETP, objetiva-se uma maior reflexão do órgão, nesta fase do planejamento, prévia à definição estabelecida pelo documento de planejamento (projeto básico, ETP ou anteprojeto de engenharia). Em suma, a função do ETP é gerar reflexão prévia à definição do objeto licitatório, notadamente em relação às soluções disponíveis e questões técnicas pertinentes, para fins de melhor atendimento da pretensão contratual.

(Destacou-se)

33. Dessa feita, observa-se que o ETP (3754729) justifica a necessidade da contratação indicada no procedimento (item 01); discorre quanto às estimativas das quantidades para a contratação (item 04) c/c os docs. 3736293 e 3744792; trata da estimativa do valor da contratação (item 06), conforme docs. 3754775, 3754827, 3754837, 3754861, 3754874, 3754879, 3754885, 3754893, 3754901, 3754940, 3754794 e 3754941; como argumenta sobre o não parcelamento do objeto (item 8); e, desse conjunto de informações inseridas no documento em comento, a equipe de planejamento conclui pela adequação da contratação para o atendimento da necessidade administrativa (item 16).

34. Por isso, então, a despeito de o ETP se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à unidade técnica requisitante - CAPNJM/NJM, o seu conteúdo aparentemente respeita a previsão dos requisitos mínimos enumerados no § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021 e no art. 12 da Portaria GPR 1255 de 22 de maio de 2023.

35. Ultrapassado esse aspecto, saliente-se que a contratação consta do Plano de Contratações Anual de 2024, sob o registro NJM_001, Autorização - doc. 3183666, complementada por doc. 3560879, ambos do PA 0008781/2023; com valor orçado em R\$30.471,96, tendo sido elaborado o Termo de Análise Prévia (3856055) e estimado para a presente pretensão de contratação o valor de R\$30.555,20, conforme mapa condensado (3845950).

36. Nesse sentido, tem-se como atendida disposição apresentada pelo parágrafo único do art. 11 da Lei 14.133/2021, que indica ser a Administração responsável pela governança das contratações, com a obrigação de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, cabendo à autoridade competente justificar a necessidade da contratação, indicando os pressupostos de fato e de direito que orientam a ação.

37. Avançando na análise, faz-se necessário que a unidade técnica avalie, durante a fase de preliminar/planejamento da contratação, se dispõe de servidores em quantidade e capacidade técnica adequada à fiscalização de todos os controles, acompanhamento processual e demais atividades necessárias à aferição das exigências contratuais, tal qual

o estabelecido pelos artigos 8º a 10 e 19 a 24 do Decreto 11.246, de 27/10/2022 - que regulamenta o § 3º do art. 8º da Lei 14.133/21, apresentando regras para a atuação do Agente de Contratação e da Equipe de Apoio e dos Gestores e Fiscais dos Contratos - e art. 14 a 22 da Portaria GPR 1459 de 17 de agosto de 2022 - que trata das funções essenciais à execução da Lei 14.133/21, no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDF, relacionada às atividades dos Gestores e Fiscais dos ajustes celebrados pela Administração.

38. Nesse aspecto, verifica-se que os integrantes da Equipe de Planejamento da contratação atestaram ciência expressa de sua indicação e respectivas atribuições na versão final do Termo de Referência - TR (3803026), em conjunto com os gestores das áreas interessadas na contratação, presumindo a certificação da pesquisa de preços consolidada no doc. 3845786 e refletida no TR, conforme exigência dos artigos 46-D, §1º, inciso I, 47-A, § 3º, II e 65-A, § 1º, inciso I do RIA c/c o artigo 18 da Portaria GPR 2153/2021.

39. Percorrendo o caderno processual, apura-se a presença do formulário "Indicação Gestores e Fiscais Contrato", disponível no SEI, com a ciência expressa de todos os servidores indicados que atuarão na Gestão Contratual (3576603), conforme o disposto no §1º do art. 9 da Portaria GPR 1459, de 17 de agosto de 2022.

40. Ainda nesse eixo, tem-se que a SEMA promoveu a designação dos agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei 14.133/2021, na forma do disposto em seu art. 7º (3841671), bem como realizou a designação dos servidores que ficarão responsáveis pela gestão contratual, conforme o documento 3590599.

41. Do mesmo modo, o Pregoeiro e a Equipe de Apoio, foram designados conforme a [Portaria GPR 1891 de 2 de agosto de 2023](#), em cumprimento ao disposto no art. 8º, § 1º e § 5º da Lei 14.133/21 (3881635).

42. Avançando nos estudos, o Termo de Referência - TR devidamente atualizado foi juntado ao andamento 3803026. Do exame deste documento, observam-se os elementos mínimos estarem presentes, nos moldes propostos pelo inciso XXIII do *caput* do art. 6º c/c as informações elencadas no § 1º do art. 40, ambos da Lei 14.133/2021.

43. Desses requisitos, a título de destaque, verifica-se a estimativa de preços ter sido precedida por pesquisa mercadológica realizada pela unidade técnica (3754947 e 3804796) e composta por preços oriundos de sítios eletrônicos, bem como por diversos preços públicos, tudo consolidado no documento "Planilha de Análise de Preços" (3845786). Nesse sentido, colha-se a disciplina da então Portaria GPR 2.153/2021:

Art. 6º A pesquisa de preços deve ser realizada pela unidade demandante, por meio de ampla e variada pesquisa de mercado, de modo a formar uma cesta de preços com quantidade de orçamentos proporcional às opções disponíveis no mercado, utilizando as fontes elencadas no art. 4º desta Portaria, devendo ser apresentados, no mínimo, três documentos comprobatórios de preços válidos, a depender de sua finalidade, observado o seguinte:

I - caso haja contrato ou ARP vigente no TJDF para o objeto a ser contratado, tal informação deve constar do processo, a fim de que os referidos preços passem a compor a média estimativa da contratação;

II - a unidade demandante deve acostar aos autos todos os documentos que embasem a realização da pesquisa de preços, com vistas a evidenciar as fontes utilizadas, as consultas realizadas para localização de preços públicos, as tratativas feitas com potenciais fornecedores, bem como demais documentos que julgar necessários, para formalizar as diligências ocorridas nessa fase do processo;

III - considerada a dificuldade na obtenção de preços, a unidade demandante pode utilizar-se de outras fontes de pesquisa além das mencionadas no art. 4º desta Portaria, com a devida justificativa;

IV - a pesquisa de preços para fins de estimativa pode, a depender do objeto, abranger qualquer região do país e, em caso específico mediante justificativa, mercados externos;

V - na formação da cesta de preços proveniente da pesquisa realizada pela unidade demandante, é prioritária a utilização de preços coletados em contratações públicas;

VI - na impossibilidade de cumprimento do disposto no inciso V deste artigo, a unidade demandante deve apresentar justificativa para a não utilização dessa fonte de pesquisa.

44. Salienta-se, nesse ponto, que, na pesquisa de preços, conforme recomendação da Corte de Contas Federal, devem ser utilizadas fontes diversificadas a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados, priorizando-se os parâmetros previstos no art. 5º da IN-SLTI/MPOG 73/2020. Vejamos:

Acórdão TCU 4958/2022-Primeira Câmara^[2]

As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas numa "cesta de preços", devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges - ME 73/2020).

45. Outrossim, como dito, o Mapa Condensado de Estimativas atualizado (3845950) foi anexado ao PA, com base

nos valores médios apresentados na "Planilha de Análise de Preços" (3845786), atendendo ao disposto no art. 23, §1º, da Lei 14.133/2023 c/c art. 17 da Portaria GPR 2.153/2021, perfazendo o valor estimativo de R\$30.555,20.

46. Registre-se, ainda, que para fins de fixação do marco temporal da cláusula de reajuste, indicou-se a data de elaboração do referenciado Mapa Condensado (24/7/2024), em harmonia com o disposto no art. 25, §7º, da Lei 14.133/2023 (3846224).

47. Ressalte-se, por oportuno, que a análise e os cálculos levados a efeito pela unidade interna competente assume contornos eminentemente técnicos e que, portanto, não são passíveis de mensuração meritória por parte da Consultoria Jurídica, posto não estarem afetas à órbita jurídica inerente a este órgão de assessoramento, em função do princípio da segregação de funções, tal qual o delineado pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União 2016 (Boa Prática Consultiva 7).

48. Embora os cálculos elaborados, repise-se, ostentem contornos eminentemente técnicos, afastando, portanto, a análise de mérito desta Consultoria, não se observa, a respeito das manifestações da unidade técnica competente, nada teratológico ou desarrazoado.

49. Prosseguindo com a análise, em relação à modalidade de licitação, verifica-se que a COAGEC (3863153) propôs, nos termos do art. 126, III, da Resolução TJDF 2/2021, o enquadramento da despesa classificada como "serviço comum", cujo desempenho, padrão e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, na modalidade Pregão, em sua forma Eletrônica, consoante disposto no §2º de seu art. 17 c/c art. 28, inciso I e art. 29, todos esses da Lei 14.133/21 c/c art. 1º, § 1º da Instrução Normativa SEGES/ME 73, uma vez que esta última deve ser utilizada como referência no âmbito deste TJDF, diante da falta de regulamento próprio aplicável aos Órgãos do Poder Judiciário, nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

§ 1º É obrigatória a utilização da forma eletrônica nas licitações de que trata esta Instrução Normativa pelos órgãos e entidades de que trata o caput.

§ 2º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma presencial nas licitações de que trata esta Instrução Normativa, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a Administração na realização da forma eletrônica, devendo-se observar o disposto nos §§ 2º e 5º do art. 17 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

50. Outrossim, no âmbito do Direito Administrativo, o Pregão é "modalidade licitatória obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto", tal qual como definido no art. 6º, inciso XLI da Nova Lei de Licitações c/c art. 4º, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME 73, de 30 de setembro de 2022 - qualquer que seja o valor estimado para contratação - em que a disputa pela contratação fornecimento/prestação de serviços é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

51. Verificando, pois, inexistirem nos autos informações que indicam a impossibilidade técnica ou desvantagem/prejuízos para o TJDF na realização de licitação utilizando-se os recursos tecnológicos disponíveis à Administração, por meio do "Sistema de Compras do Governo Federal disponível no endereço eletrônico www.gov.br/compras", tem-se como apropriada/adequada a utilização da modalidade de licitação Pregão, na forma eletrônica, conforme sugerido pela COAGEC.

52. Em relação à indicação da existência de dotação orçamentária necessária à realização da despesa, a SEOF/NUEOR proferiu o Despacho 3902640 cujo conteúdo foi parcialmente reproduzido por ocasião do Relatório, apenas se destacando que foi noticiado que este Tribunal dispõe de dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa com a contratação, de acordo com o valor anual estimado.

53. Ressalta-se que, por não se tratar de contratação que deva observar as disposições contidas dos artigos 82 a 86 da Lei 14.133/2021 - Sistema de Registro de Preços - não é aplicado ao presente caso o comando do art. 10 do Decreto 11.462/2023, a exigir prévia verificação da existência de Intenção de Registro de Preços - IRP em andamento e conveniência de participação do TJDF na correspondente licitação.

Art. 1º Este Decreto regulamenta os [art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#), para dispor sobre o sistema de registro de preços - SRP para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

(...)

Art. 10. Os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º, antes de iniciar processo licitatório ou contratação direta, consultarão as IRPs em andamento e deliberarão a respeito da conveniência de sua participação.

Parágrafo único. Constará nos autos do processo de contratação a manifestação do órgão ou da entidade sobre a deliberação de que trata o

54. Outrossim, no presente caso, com vistas a identificar e tratar os principais riscos que permeiam o procedimento de contratação, por meio de ações que permitam controle, prevenção e mitigação dos impactos, foi juntado aos autos não só o mapa de riscos de planejamento da contratação (3526893), mas também o da seleção do fornecedor (3619425), em que se analisa os riscos casuísticos no processamento da licitação.

55. Passando-se à análise da minuta do edital do Pregão Eletrônico 027/2024 (3879486), afere-se, primeiramente, do seu preâmbulo, que constam: data e horário de realização do certame; o número de ordem em série anual do Pregão; o critério de julgamento, menor preço; sendo o certame regido pelas disposições da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021; da Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022; da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022; do Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015; da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e das demais legislações aplicáveis, a teor do artigo 25 da NLLC.

56. Passando ao exame do regime de execução proposto, observa-se da leitura do Preâmbulo do Edital que se definiu a empreitada por preço global.

57. No que concerne ao regime de execução, verifica-se ser a forma pela qual o objeto contratual será executado, e orientará, então, a prática de atos de prestação dos serviços e cumprimento das obrigações contratuais, tais como medição, pagamento, acréscimos quantitativos e qualitativos, aplicação de penalidades, inexecução total e parcial, termo de recebimento definitivo.

58. Recorrendo às informações que constam do Termo de Referência (3803026), item 2, que trata do “Regime de Execução”, verifica-se que a unidade solicitante indicou a empreitada por preço global, deixando de apresentar as razões de sua escolha e, por conseguinte, indo de encontro ao entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União - TCU, no Acórdão 1.977/2013 – Plenário, cujo conteúdo, que não contraria as disposições da Lei 14.133/2021, afirma que “a escolha do regime de execução contratual pelo gestor deve estar fundamentada nos autos do processo licitatório, em prestígio ao definido no art. 50 da Lei 9.784/99” (g.n.).

59. De mais a mais, compulsando o Termo de Referência, no subitem 10.2.2., a Unidade Técnica requisitante assevera que “o serviço será efetuado de acordo com a demanda, conforme solicitação do CONTRATANTE, que especificará, nas ordens de serviço, o quantitativo a ser entregue, devendo o prestador de serviço obedecer aos prazos, aos locais e aos horários especificados”. (g.n.)

60. Ressalta-se que a despeito da adjudicação por grupo, conforme delineado no subitem 3.2.2 do TR, o pagamento pode ser feito de forma unitária, especialmente por se tratar de uma contratação, aparentemente, por demanda.

61. Em complementação e a título de reforço argumentativo, destaca-se que **a contratação por demanda a rigor revela-se incompatível com a empreitada por preço global**, já que, nesse caso, há a definição precisa dos quantitativos dos serviços a serem prestados, o que não se coaduna com um contrato por demanda, em que não se sabe de antemão, com certeza, as vezes que irão necessitar dos serviços.

62. Outrossim, a empreitada por preço global é utilizada quando se contrata execução de obra ou prestação de serviço por preço certo para a totalidade do objeto, ou seja, nas situações em que os quantitativos de materiais empregados são pouco sujeitos a alterações durante a execução contratual, pois podem ser melhor identificados, quando da elaboração do termo de referência.

63. Cumpre destacar que os regimes de empreitada por preço global e por preço unitário não qualificam propriamente o objeto do contrato, mas se referem ao critério de apuração do valor da remuneração a ser paga, em razão da execução do objeto.

64. Conforme disposição constante da Lei 14.133/2021, observam-se as seguintes definições:

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

(...)

XXVIII - empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

XXIX - empreitada por preço global: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

XXX - empreitada integral: contratação de empreendimento em sua integralidade, compreendida a totalidade das etapas de obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade do contratado até sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, com características adequadas às finalidades para as quais foi contratado e atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização com segurança estrutural e operacional;

65. No campo doutrinário, afirma Marçal Justen Filho^[3] que a distinção entre as figuras envolve, de um modo direto, o critério para determinação da remuneração do particular. Confira:

11) As empreitadas por preço unitário e por preço global (incs. I e II)

É relevante examinar conjuntamente as figuras da empreitada por preço unitário e da empreitada por preço global, eis que a comparação entre ambas é indispensável para compreender a distinção.

A diferenciação entre ambas foi contemplada em termos muito simplificada no art. 6º, incs. XXVIII e XXIX.

11.1) A conceituação das figuras e o critério de remuneração

Tanto a empreitada por preço unitário como aquela por preço global apresentam em comum a contratação da execução de uma obra ou serviço, incumbindo ao particular fornecer o trabalho ou o trabalho e materiais, mediante uma remuneração.

A distinção entre as figuras refere-se ao modo de determinação da remuneração do particular, o que se reflete sobre os pressupostos de adoção de cada qual.

Tal como a nomenclatura indica, a empreitada por preço global, existe um preço global pela obra ou serviço. O licitante obriga-se a executar a obra ou serviço mediante remuneração calculada para abranger todas as despesas inerentes à execução do objeto.

Já na empreitada por preço unitário, o empreiteiro é contratado para executar o objeto, sendo o preço fixado por preço certo por unidades determinadas (art. 6º, inc. XXVIII). Portanto, a remuneração do particular é obtida pelo somatório dos diferentes itens contemplados numa estimativa de execução.

(Destacou-se)

66. Na mesma linha, Ronny Charles de Torres^[4] leciona que, *litteris*:

Segundo a Lei 14.133/2021, o regime de empreitadas por preço global envolve a contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total.

A empreitada por preço unitário é utilizada quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas. Ela é historicamente utilizada para pretensões contratuais nas quais a quantidade do serviço e dos materiais que serão utilizados não possam ser definidos com efetiva precisão nos anexos do instrumento convocatório.

(...)

Diante desta incerteza, o estabelecimento do preço com base em certa unidade de medida evita que eventual desacerto entre o quantitativo previsto no planejamento e o efetivamente executado gere prejuízos às partes contratantes, sendo propícia sua utilização.

Com a empreitada por preço unitário, o pagamento é realizado de acordo com as unidades entregues (ex: m² de piso colocado, unidade de computadores entregues, etc...), podendo ocorrer alterações significativas entre o quantitativo total imaginado e o efetivamente executado, sem que isso gere necessária revisão econômica do contrato.

Nesta feita, havendo imprecisão no planejamento ou possibilidade de oscilação no quantitativo a ser executado, de acordo com a pretensão contratual envolvida, pode ser aconselhável a adoção da empreitada por preço unitário.

(...)

A empreitada por preço global é utilizada quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total. Seu uso se verifica, geralmente, em contratações de objetos mais comuns, quando os quantitativos de materiais empregados são pouco sujeitos a alterações durante a execução da obra ou da prestação dos serviços e podem ser aferidos mais facilmente.

A adoção do regime de empreitada por preço global pressupõe duas características: projeto básico suficientemente detalhado, para que as licitantes possam formar suas propostas de preço; e critério de medição por etapas (não por aferição dos quantitativos unitários). Assim, utiliza-se a empreitada por preço global quando os quantitativos forem definidos com maior precisão, enquanto a empreitada por preço unitário deve ser empregada quando existir incerteza sobre os quantitativos necessários.

(...)

(Destacou-se)

67. O Plenário do TCU, no Acórdão 1643/2024, afirmou que a empreitada por preço unitário, definida no art. 6º, inciso XXVIII, da Lei 14.133/2021, "deve ser utilizada para objetos que, por sua natureza, possuem imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários"(g.n.), sendo, pois, quantitativos meramente referenciais que deverão ser futuramente aferidos e pagos de acordo com as medições do fiscal do contrato.

68. Na mesma linha, quando da análise de contratos celebrados com base na Lei 8.666/93 - e que também pode orientar as contratações realizadas com fundamento na Lei 14.133/21 -, a referida Corte apresentou as situações em que devem ser adotado o regime de execução por preço global ou por preço unitário. Confira:

Acórdão 19.777/2013 - Plenário

9.1.3. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando

for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras;

Acórdão 2432/2016 - Plenário

A empreitada por preço global deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem executados; enquanto a empreitada por preço unitário deve ser preferida para objetos que, por sua natureza, não permitam a precisa indicação dos quantitativos orçamentários.

69. Nessa trilha de entendimento, com fulcro no conteúdo apresentado nos autos, considerando a justificativa registrada no caderno processual, sugere-se a oitiva da unidade demandante, para ratificar sua escolha de regime de execução, por meio de justificativa técnica objetiva, considerando, inclusive, a manifestação de que se trata de contratação sob demanda, devido à característica efêmera e ocasional da realização de eventos, isto é, os quantitativos a serem considerados são oscilantes e episódico ao longo do exercício, não sendo possível, aparentemente, definir previamente, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem executados em determinado período de tempo, muito embora apresentadas as estimativas unitárias.

70. Para mais, em homenagem à imprescindibilidade de se definir o objeto da licitação de modo claro e objetivo, bem como demais elementos característicos do objeto contratado, recomenda-se inserir nele a informação "sob demanda".

71. Quanto à hipótese de tratamento diferenciado e preferencial para as microempresas e empresas de pequeno porte, observa-se que o Edital (3879486 - subitem 2.2) destina o certame à participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, uma vez que os itens de contratação elencados no tópico 4, do Anexo I do edital têm o valor limitado a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Por isso, então, os termos da minuta editalícia, nesse aspecto, atende aos requisitos legais mínimos, principalmente a disposição constante nos arts. 47 e 48, inc. I, da Lei Complementar 123/2006.

72. Superado mais este tópico, quanto às vedações de participar da licitação estabelecidas no subitem 2.7, verifica-se constar proibição expressa de participação daquele que mantenha vínculo com dirigente do órgão contratante, ou com agente público que desempenhe função na licitação/fiscalização/gestão do contrato, ou, ainda, que deles seja cônjuge/companheiro/parente até o terceiro grau, conforme exigido pelo art. 14, inciso IV da Lei 14.133/2021.

73. Observa-se, ainda, a existência de demais situações que se encontram definidas no art. 14 da NLCC.

74. Constata-se, ainda, que não foi admitida a participação de consórcio de empresas, subitem 2.7.3, conforme solicitação e justificativa da unidade técnica no item 23 do Termo de Referência (3803026), em obediência aos arts. 15 e 18, inciso IX, ambos da Lei 14.133/2021.

75. Quanto ao cadastro da proposta eletrônica, considerando que a Unidade Técnica requisitante não se opôs à participação de pessoa física no certame (item 25, doc. 3803026), recomenda-se considerar o teor do artigo 5º, inciso III e parágrafo único, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 116, de 21 de dezembro de 2021, que estabelece procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Para tanto, a título de colaboração somente, segue modelo para deliberação e análise:

Quando o interessado for pessoa física, a proposta de preços apresentada deverá contemplar o percentual de 20% (vinte por cento), a título de contribuição patronal à Seguridade Social, para fins de melhor avaliação de suas condições pela Administração.

O valor de que trata o subitem anterior deverá ser subtraído do valor da proposta final do adjudicatário e recolhido, pelo TJDF, ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.

76. Prosseguindo o estudo, nota-se a previsão de se utilizar o modo de disputa aberto no certame em estudo (subitem 6.6.1), hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos decrescentes com intervalo mínimo de diferença de valores entre eles de R\$ 0,01 (um centavo), conforme fixado pela alínea "b" do subitem 6.5 do edital, a incidir tanto em relação aos lances intermediários quanto à proposta que cobrir a melhor oferta, visto ser uma alternativa do licitante, visando otimizar o seu posicionamento na classificação da disputa, consoante art. 56, inc. I e art. 57, ambos do Estatuto Licitatório vigente c/c artigo 22, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022^[10]:

Art. 22. Serão adotados para o envio de lances os seguintes modos de disputa:

I - aberto: os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme o critério de julgamento adotado no edital de licitação;

II - aberto e fechado: os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final fechado, conforme o critério de julgamento adotado no edital de licitação; ou

III - fechado e aberto: serão classificados para a etapa da disputa aberta, com a apresentação de lances públicos e sucessivos, o licitante que apresentou a proposta de menor preço ou maior percentual desconto e os das propostas até 10% (dez por cento) superiores ou inferiores àquela, conforme o critério de julgamento adotado.

§ 1º Quando da opção por um dos modos de disputa estabelecidos nos incisos I a III do **caput**, o edital preverá intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta.

§ 2º Os lances serão ordenados pelo sistema e divulgados da seguinte forma:

I - ordem crescente, quando adotado o critério de julgamento por menor preço; ou

II - ordem decrescente, quando adotado o critério de julgamento por maior desconto.

(Destacou-se)

77. Do teor do dispositivo regulamentador, infere-se que a definição de intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances não se encontra na seara da discricionariedade administrativa, sendo, pois, obrigatória. Logo, veem-se atendidas as condições mínimas estipuladas pela norma.

78. Quanto ao critério de julgamento das propostas (também definido “forma de adjudicação”), apreende-se que foi determinado o menor preço global, conforme se verifica nas disposições constantes dos subitens 7.2 e 77 do instrumento convocatório (3879486) c/c as previsões dos itens 3.2.2 e 7, TR (3803026).

79. A esse respeito, imprescindível mencionar que o Tribunal de Contas da União - TCU, por meio da sua Súmula 247 – na aplicação das disposições da Lei 8.666/93, mas que também deve ser considerando no certame realizado com base na Lei 14.133/21 (art. 18, §1º, inciso VIII; art. 47, inciso II) - estabelece que a adjudicação por item deve ser regra, podendo ser adotado o menor preço global, quando houver prejuízos para o conjunto ou complexo licitado ou perda de economia de escala. Veja-se:

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.

80. Em consonância com esse entendimento, destaca-se o seguinte precedente da própria Corte de Contas, enfatizando-se a preferência da adjudicação por itens, desde que não haja prejuízo para o conjunto (viabilidade técnica) ou perda de economia de escala (viabilidade econômica):

Acórdão 2.529/2021 - Plenário

Enunciado

Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, *in fine*, da Lei 8.666/1993).

Acórdão 2.796/2013 - Plenário

9. Urge frisar, preliminarmente, que **a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular.** É cediço que a **Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global**, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. **Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula nº 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos.**

10. A Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidos em um só, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor. É claro que essa possibilidade deve ser exercida dentro de padrões mínimos de proporcionalidade e de razoabilidade.

(Original sem grifos).

81. Outrossim, na Lei 14.133/2021, o parcelamento foi considerado como princípio das contratações da Administração Pública direta, autárquica e fundacional (art. 40, V, “b”, e art. 47, II), sendo que esse diploma ainda estabelece as condições que devem ser avaliadas para o parcelamento do objeto e as hipóteses do seu afastamento (art. 40, §§ 2º e 3º e 47, § 1º). A seguir, as previsões na norma em comento:

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:

[...]

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

[...]

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

V - atendimento aos princípios:

[...]

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

[...]

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

[...]

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

82. No caso vertente, a Unidade Técnica requisitante assim fundamentou a sua predileção pela adjudicação por preço global (subitem 3.2.3 - TR, 3803026):

Justificativa técnica: Optou-se pela divisão do objeto em lote único com o propósito de trazer unificação ao objeto, dada sua característica de alimentação e levando em conta que um item depende do outro para o fornecimento completo. Além disso, a facilidade na logística, no qual o atraso de um dos itens prejudicaria o atendimento da demanda. Ademais, a economia pela escala diante da quantidade a ser entregue. Sendo assim, a contratação dar-se-á por menor preço obtido pelo valor global do lote único, já que os itens, caso entregues separadamente e em desconformidade, poderiam acarretar inúmeros transtornos, perdendo assim sua finalidade.

(Destacou-se)

83. Nesse sentido, verificando tratar-se de contratação de um único serviço, em decorrência de peculiaridades técnicas a impedir a viabilidade de licitação por item, devidamente demonstradas nos autos, ao que parece, a escolha da forma de adjudicação e a justificativa do não parcelamento aparentam regulares na espécie. Nesses pontos, frise-se a Boa Prática Consultiva 7, já mencionada neste Parecer, uma vez que refoge à expertise da CJA a análise do mérito da matéria sob estudo.

84. Para mais, foram definidos, também, os critérios para a aceitabilidade dos preços, de forma que as propostas com valores superiores ao limite estabelecido no instrumento convocatório ou manifestamente inexecutáveis sejam desclassificadas (item 8 do Edital), conforme art. 34, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022, reputando-se indício de inexecutabilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração. Confira-se:

Art. 34. No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexecutabilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

Parágrafo único. A inexecutabilidade, na hipótese de que trata o caput, só será considerada após diligência do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, que comprove:

I - que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e

85. Ademais disso, quanto à qualificação técnica, tem-se que a Unidade Técnica requisitante dispensou o requisito de demonstração de capacidade técnico-operacional (item 8, doc. 3803026). Assevera que a natureza do serviço a ser contratado é de menor complexidade, onde a exigência de qualificação técnica não é necessária.

86. O artigo 5º da Lei 14.133/2021 revela, entre outros, a necessidade de se observar o princípio da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da motivação, da segurança jurídica, da razoabilidade e da economicidade.

87. Se assim o é, deixar de exigir requisitos mínimos para se verificar quer seja a capacidade técnico operacional, quer seja a profissional, o gestor deve justificar (motivação) suas razões demonstrando desembaraço pessoal (impessoalidade, moralidade) e que o interesse público (interesse público) esteja resguardado, mediante uma decisão técnica segura, capaz de trazer o melhor resultado com o menor custo ao Erário, satisfazendo os objetivos dessa Casa de Justiça perante a sociedade (segurança jurídica, razoabilidade, economicidade e eficácia). Ademais, considere que a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade (art. 20, LINDB).

88. Assim, no que se refere às mencionadas justificativas, em razão de seu caráter eminentemente técnico, não compete à CJA apreciá-las, cumprindo-lhe apenas consignar que os argumentos técnicos necessários para a sua desobrigação, foram apresentadas pela unidade técnica. Por conseguinte, aos olhos desta Consultoria, levando em conta os elementos trazidos aos autos, considera-se razoável a liberação de comprovação da capacidade técnico-operacional como requisito de habilitação de licitantes.

89. Ainda quanto ao tema, propõe-se ao NULIC verificar a pertinência de se manter o subitem 10.1.7 do edital, a orientar quanto a atestados de capacidade técnica ou de responsabilidade técnica apresentados em nome e com o número de CNPJ da matriz ou da filial da empresa licitante.

90. Com relação à vigência do contrato, extrai-se do item 12.3 do Edital, que o contrato deverá vigor pelo período de 12 (doze) meses, contados da sua assinatura, prorrogável por até 10 anos, conforme previsão contida dos artigos 106 e 107 da Lei 14.133/2021 (3879486).

91. Nesse ponto, avaliando as informações que constam da última versão do Termo de Referência (3803026), verificam-se os itens integrantes do lote 1 tratarem da prestação de serviços de natureza continuada, pois são serviços a serem contratados por esta Casa de Justiça para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas. Sendo assim, tem-se como adequada a definição da vigência pelo período inicial de 12 (doze) meses, prorrogáveis, no interesse da Administração, pelo período total de 10 anos de execução.

92. Quanto ao tema, o art. 107 da Lei n. 14.133/2021 ressalta que os serviços contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, desde que respeitada a vigência máxima decenal e a autoridade competente ateste de que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração. Vejamos:

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

93. Acerca do reajuste de preços, verifica-se o §7º do art. 25 da Lei 14.133/2021 apontar que “Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos”. (Sem grifos no original)

94. Analisando a minuta do instrumento convocatório, observa-se o item 17 indicar que os valores contratuais serão reajustados anualmente, observando às disposições das Leis 8.383/91, 9.069/95 e 10.192/01, utilizando-se como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, tendo como data-base o orçamento estimado pela Administração, cuja data é 24/7/2024, conforme o mapa condensado juntado ao andamento 3845950.

95. A respeito do tema, Marçal Justen Filho^[5] ensina que:

13. A obrigatoriedade da previsão de índice de reajustamento (§7º)

O §7º destina-se a afastar controvérsias diversas, que geravam disputas intensas sob a égide da legislação anterior, relativamente ao reajustamento de preços. Existem fortes argumentos no sentido de que a regra deveria ter sido incluída no art. 92 da Lei 14.133/2021.

13.1 Breve considerações sobre o reajustamento de preços

O reajustamento de preços é um mecanismo para assegurar a preservação da identidade do contratual. Consiste na vinculação do valor contratual a um índice de variação de preços. Isso significa que o valor contratual nominal será reajustado na medida da variação do índice.

13.2 Reajustamento condicionado ao decurso de doze meses

A legislação determina que o reajustamento apenas pode ser aplicado em virtude do decurso do prazo de doze meses.

13.3 Contratos com prazo vigência inferior a doze meses

Sob vigência da legislação anterior era usual prevalecer o entendimento de que, em contratos com prazo de execução inferior a doze meses, seria desnecessária (se não proibida) a previsão de cláusula de reajuste.

Isso propiciava muitos problemas práticos, nas hipóteses em que se verificava a ampliação superveniente de prazos contratuais. Assim, contratos que originalmente tinham prazo inferior a doze meses passavam a vigorar por prazo superior. Isso desencadeava controvérsias sobre a aplicação do reajustamento de preços.

O §7º determinou, então, que todos os contratos, independentemente de seu prazo original de vigência, devem contemplar o índice de reajustamento de preços a ser aplicado, caso tal se fizer necessário.

13.4 Controvérsia sobre o termo inicial do prazo

O § 7º também afastou uma dúvida infundada, que se relacionava ao termo inicial do cômputo do prazo de doze meses. Alguns defendiam a tese de que o prazo seria computado a partir da data da formalização da contratação. Esse entendimento era incorreto, eis que o prazo devia ser contado a partir da data de apresentação da proposta ou da data-base do orçamento a ele vinculado. Essa solução estava expressamente prevista no art. 3º, §1º da Lei 10.192/2001.

Para superar a disputa, o § 7º determinou que o índice de reajustamento será vinculado à data do orçamento estimado, elaborado pela Administração. Por exemplo, é cabível o reajustamento em contrato com prazo de execução de seis meses se, entre o início da execução da prestação e a data de elaboração do orçamento estimado pela Administração, tiver decorrido prazo superior a seis meses. Somando-se o prazo anterior a contratação e aquele previsto para a execução do contrato, haverá prazo superior a doze meses.

96. Logo, considera-se apropriada a sua proposição.

97. Apura-se, ainda, a previsão de que as sanções administrativas (item 19) obedecerão ao disposto na [Portaria GPR 75 de 14 de janeiro de 2022](#), cujos percentuais de multa compensatória para eventuais infrações de inexecução parcial ou total por parte do particular foram objetivamente definidos, não se limitando a mera reprodução integral dos dispositivos constantes do normativo interno, conforme orientação do NJM (item 22 - 3803026); sendo, pois, respeitados não só os parâmetros elencados pela portaria em comento, mas também as previsões dos artigos 155 e 156 da Lei 14.133/2021.

98. Outrossim, com relação à multa moratória, nota-se que a redação do item 19.6.3 já se encontra ajustada aos moldes da modificação perpetrada pela [Portaria GPR 1545/2024](#), que alterou a [Portaria GPR 75/2022](#). Todavia, quanto ao ponto, é necessário que a unidade gestora especifique no edital e no contrato as regras e os percentuais a serem aplicados em caso de multa moratória, uma vez que, após a edição da [Portaria GPR 1545/2024](#), estes foram retirados da norma.

99. Para mais, sem se desvencilhar do conteúdo proposto para a prestação do serviço (item 5, Anexo I), recomenda-se à Unidade Técnica requisitante prever, objetivamente, prazo limite para a entrega dos alimentos, a fim de caracterizar os encargos moratórios e distingui-los, para efeito de aplicação de multa compensatória a ser imposta ao responsável por quaisquer das infrações administrativas previstas. Dessa feita, o planejamento deve levar em conta se em determinado evento o atraso na entrega dos itens por até 04 horas, por exemplo, ainda, seria possível recebê-los por parte da fiscalização do contrato e submeter a Contratada a valores adicionais que são cobrados como multa moratória por não cumprir com suas obrigações contratuais dentro do limite estabelecido; ou, nesse prazo exemplificativo, não caberia mais o seu recebimento e incorreria em sanção de multa compensatória por inexecução parcial ou total do contrato.

100. Na mesma trilha, é recomendável averiguar e estipular de modo claro e objetivo no edital qual o prazo máximo de atraso (mora) a fiscalização aceitará, após o início da demora da Contratada em substituir, a suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato que apresente quaisquer alterações a impossibilitar seu consumo, sua aplicação e finalidade. Isto, qual o limite para se considerar a infração como mero atraso e não inexecução total ou parcial do contrato, a incorrer em multa compensatória.

101. Continuando na análise do instrumento convocatório (3879486), verifica-se que o item 21 tratou da questão

relativa ao tratamento de dados pessoais, conforme previsto na Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), observadas as singularidades do caso concreto e o regime de controladoria conjunta ou co-controladoria de dados.

102. Verifica-se, ainda, que o item 22 do Edital fez incluir cláusula referente à necessidade de observância da Portaria GPR 243 de 11 de fevereiro de 2021 e da Resolução 6 de 19 de abril de 2022, que estabelecem a conduta ética no âmbito deste Tribunal de Justiça.

103. Avançando nos estudos, apura -se, também, a inserção de conteúdo que tem por escopo atender à Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação à luz da Resolução CNJ 351/2020 (item 23). Assim, em virtude da publicação da Resolução CNJ 518/2023, que trouxe modificações à Resolução em tela, verifica-se, de fato, a necessidade de sua inclusão, em virtude de a referida política de prevenção e enfrentamento deve integrar todos os contratos de prestação de serviços firmados pelos órgãos do Poder Judiciário (art. 19).

104. Em relação à disposição constante do artigo 122 da Lei 14.133/2021, que trata da subcontratação de parte do objeto a ser licitado, observa-se que no item 25 do Edital veda a sua possibilidade. Considerando que o impedimento à subcontratação do objeto configura uma restrição ao caráter competitivo do certame, verifica-se que a unidade demandante apresentou as justificativas técnicas para a vedação referida, nos termos do subitem 28.1.1. do Termo de Referência (3803026), restando atendida a proposição em epígrafe, quanto ao aspecto da legalidade.

105. De mais a mais, com foco no Anexo I do referido edital (Termo de Referência), no item 5 (Da prestação do serviço), verifica-se, a previsão dos procedimentos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo, objeto da contratação, a ser realizado por servidores distintos, sendo que os serviços executados em desconformidade com o Edital e com o instrumento contratual serão rejeitados parcial ou totalmente, conforme o caso, de acordo com as diretrizes presentes no subitem 15.2.3 do Termo de Referência (3803026), cujos termos foram reproduzidos em Edital (subitem 5.12 - Anexo I). Veja-se:

5.12. O recebimento do serviço será acompanhado e fiscalizado pelo Núcleo Permanente de Solução de Conflitos e Cidadania da Mulher em situação de Violência Doméstica e Familiar - NJM, na condição de representante do TJDF, e será executado em 02 (duas) etapas:

5.12.1. O recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, dar-se-á de forma sumária, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais, no prazo de até 1 (um) dia, contado da entrega do produto.

5.12.2. O recebimento definitivo, a cargo de outro servidor, dar-se-á mediante elaboração de termo detalhado de recebimento definitivo, que comprove o atendimento das exigências contratuais, no prazo de até 3 (três) dias, contado do recebimento provisório.

(Destacou-se)

106. Ocorre que, em se tratando de serviços, o recebimento provisório ocorrerá de modo circunstanciado e não sumário, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior do atendimento do que foi integralmente pactuado em sede contratual, consoante art. 140, inc. I, alíneas "a" e "b" da Lei 14.133/2021. Nesse caso, o recebimento provisório, por meio de "termo detalhado", é medida de controle, que marca, portanto, o início do procedimento de avaliação técnica do que foi executado pelo contratado. Recomenda-se, pois, revisão e adaptação do conteúdo proposto.

107. Ainda examinando o mesmo item, em defesa da objetividade e da clareza necessárias ao certame licitatório, de modo a garantir a contratação do objeto mais adequado às necessidades desta Casa de Justiça, em termos qualitativos e quantitativos, a definição dos objetos a serem licitados deve se dar de forma precisa e completa, tanto nos documentos de fase preparatória (projeto básico e ou termo de referência) quanto nos instrumentos convocatórios (fase externa), a fim de que seja fornecido aos licitantes e aos órgãos de controle todo o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto da licitação, conforme art. 89, § 2º, da Lei 14.133/2021:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

[...]

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

(Destacou-se)

108. Esse também é o entendimento sumulado da Corte de Contas^[6]:

(Destacou-se)

109. A partir dessas premissas, certo de que os acordos estabelecidos por este Tribunal devem afastar a incerteza jurídica ao tratar de maneira clara as obrigações das partes e suas responsabilidades, de modo a evitar dificuldades hermenêuticas, torna-se pertinente verificar se o termo “devidamente resfriados” visto no subitem 6.5 do edital em comento (Das obrigações da Contratada) é capaz de ser um indicador objetivamente mensurável e compreensível pelo licitante (ou contratado) a ponto de atender prontamente aos ditames editalícios. Da mesma maneira, no caso de descumprimento por parte do contratado, cabe à Unidade Técnica requisitante verificar se o conteúdo seria facilmente coletável para fins de aplicação de sanções, por se enquadrar em uma infração de conteúdo objetivo. Recomenda-se ciência e deliberação pela Unidade requisitante.

110. No mesmo sentido, propõe o exame dos termos “estar frescos” e “primeira qualidade” observados no subitem 5.8 do edital (Da prestação do serviço – Anexo I).

111. Ainda, o subitem 5.2. do edital sob análise aduz que “Os pedidos serão feitos com no mínimo 05 (cinco) dias úteis de antecedência e deverão ser entregues no dia da realização do Evento, de segunda à sexta-feira entre 7 e 19 horas. Tal data de realização do Evento deverá ser devidamente informada pelo Contratante no ato do pedido”. Já o subitem 5.5 assevera que “Os serviços serão solicitados à CONTRATADA com, no mínimo, 05 (cinco) dias de antecedência”. g.n.

112. Assim sendo, no pensar desta Consultoria, há uma aparente contradição nas informações apresentadas, além do que, tem-se a ideia de conteúdo repetido, porquanto os subitens abordam o tema solicitação do serviço (= pedido) e em qual prazo deverá ser realizado – 5 dias ou 5 dias úteis. Requer releitura por parte da Unidade Técnica solicitante, sem prejuízo de análise do subitem 7.5 (Das obrigações do Contratante).

113. Ainda, quanto às obrigações da Contratada, o subitem 6.6 do edital menciona que cabe a ela “Aceitar a alteração de data ou cancelamento do evento com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas”. Todavia, diante do princípio da reparação integral, ao resguardar a indenização pelo dano emergente suportado pelo particular em decorrência da abrupta supressão unilateral pela Administração de bens ou serviços originariamente contratados, após incorrer nos custos necessários para o seu fornecimento ou execução, combinado com o princípio de dever de lealdade, não se vê no instrumento convocatório a devida contrapartida diante da necessidade de alteração da execução contratual, com consequente frustração da expectativa de ganho do contratado e, no caso de ele já ter adquirido os insumos indispensáveis ao cumprimento do objeto contratual e os aproveitados diante da expectativa gerada por este Tribunal, o pagamento pela Administração dos custos de aquisição deles e a indenização ao contratado por prejuízos regularmente comprovados e monetariamente reajustados, sem prejuízo de apuração administrativa com vistas a averiguar a concretização do evento e sua autoria. (Lei 14.133/2021, art. 129). Recomenda-se ciência e deliberação por parte da Unidade Técnica solicitante.

114. Quanto ao prazo de validade (item 8 - Anexo I), avaliando a natureza dos itens, sugere-se a Unidade Técnica ratificar o prazo de validade de 60 dias para os itens 13 e 14, quibe e bolo simples, respectivamente.

115. Admite-se também que foram apontados, no item 9, do Anexo I (Termo de Referência) do instrumento convocatório, os critérios de sustentabilidade a serem considerados no procedimento licitatório e execução do ajuste, nos seguintes termos:

(...)

21.1. (x) Financeira: Especificações que buscam economicidade. Foi buscado o aprimoramento dos estudos técnicos preliminares, com critérios de real necessidade, avaliação da série histórica das ações realizadas pelo NJM e projeção do cenário deste exercício. Buscou-se excluir qualquer tipo de previsão de serviço de manipulação dos alimentos após a sua entrega no local definido, ficando sob inteira responsabilidade da mão-de-obra existente no TJDF a organização e disponibilização dos itens ao público pretendido.

21.2 (x) Ambiental: Foi especificada a exigência de copos plásticos biodegradáveis.

21.3. (x) Social: Foram estabelecidas especificações de baixa complexidade, objetivando abarcar empresas de pequeno até grande porte, pois a baixa complexidade possibilita que todas entrem no certame licitatório, aumentando assim a possibilidade da inclusão destas no processo de contratação

116. Nesse esteio, aponta-se que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz uma série de inovações relacionadas à busca pelo desenvolvimento sustentável, pautando, inclusive, nos termos dos arts. 5º e 11, o

desenvolvimento nacional sustentável como princípio e objetivo das contratações públicas.

117. Cabe à Administração ajustar a busca por contratos vantajosos (princípio da eficiência e da eficácia) com o desenvolvimento nacional e sustentável. Assim, os procedimentos de compras públicas não têm como se desvencilhar de pautas alusivas à justiça social, ao fomento de natureza econômica e questões ambientais, apanhadas pelo abrangente amálgama da sustentabilidade^[7].

118. Assim, insta destacar que esses requisitos de sustentabilidade não se restringem a critérios ambientais, havendo possibilidade de previsão de requisitos financeiros, sociais etc. No aspecto, destacam-se os esclarecimentos trazidos por esta CJA no texto publicado no [Informativo CJA 06/2021](#), como também no [Informativo CJA 08/2023](#).

119. Algumas das principais ferramentas da Lei 14.133/2021 para implementação de contratações sustentáveis estão situadas nos objetivos das licitações públicas (art. 11); na análise do ciclo de vida do objeto e do impacto ambiental na fase preparatória da licitação (arts. 11, I e 18, VIII); na margem de preferência (art. 26) e critérios de julgamento (art. 39); nos meios de comprovação dos requisitos sustentáveis (arts. 41 e 42); e na possibilidade de remuneração variável e contrato de eficiência (art. 144), entre outros.

120. Assim, reconhecendo a limitação técnica desta unidade acerca da questão, tem-se que foram apresentadas as informações necessárias pela unidade solicitante, com o propósito de atender aos comandos da NLLC, consoante orienta a multicitada BPC 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

121. Sobre esse tema, a título de contribuição, recomenda-se aos Gestores do Contrato a leitura do [Guia Nacional de Contratações Sustentáveis 6ª ed. \(2023\)](#), publicado pela Advocacia-Geral da União (AGU); da [Instrução Normativa n. 01, de 19 de janeiro de 2010](#), lavrada pelo Ministério do Planejamento, e Orçamento; bem como da [Cartilha Como Inserir Critérios de Sustentabilidade Nas Contratações Públicas](#), publicada pela Consultoria-Geral da União (CGU). Esses documentos, embora não sejam de caráter vinculativo ao Poder Judiciário, apontam boas práticas a serem adotadas pela Administração pública de forma ampla.

122. Ainda neste ponto, quanto à dimensão social da sustentabilidade, tem-se na presente contratação não ser aplicado o critério de desempate, nos termos do disposto no inciso III do caput do art. 60 da Lei 14.133/21, regulado pelo Decreto 11.430/23, que trata das ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho, por não tratar da contratação de terceirização de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

123. Logo, a minuta de Edital atualizada e juntada aos autos (3879486) foi integralmente analisada e este Órgão de Consultoria reconhece o artefato reunir cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, resguardados os apontamentos ocorridos.

124. Finalizada a análise dos termos do instrumento convocatório, passe-se, enfim, ao exame do teor da minuta do Contrato (3879791).

125. Em relação ao instrumento proposto, importante registrar a não incidência das disposições constantes do artigo 95 da Lei 14.133/2021 - por se verificar existir obrigações das partes que se protraem no tempo, de modo a estipular, em etapas, as obrigações a serem cumpridas e a transação a ser formalizada não possui efeito imediato.

126. Vale, ainda, mencionar que o art. 92 da Lei 14.133/2021 lista, de maneira ampla, as cláusulas consideradas obrigatórias em todos os contratos administrativos. Veja-se:

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](#).

127. Nessa perspectiva, verifica-se que a minuta contratual elaborada e juntada aos autos (3879791), com suas vinte e oito cláusulas e seus três anexos, aparentemente, sob o ponto de vista jurídico-formal, atendeu aos requisitos listados, aplicáveis à presente contratação.

128. Em finalização ao estudo do caderno processual, quanto à indicação da existência de dotação orçamentária necessária à realização da despesa, observa-se a Secretaria de Recursos Orçamentário e Financeiros - SEOF indicar que os recursos encontram-se disponíveis na LOA/2024, sob a classificação funcional programática 02.061.0033.4234.0053 - Apreciação e Julgamento de Causas no Distrito Federal, categoria econômica 3 - Despesas Correntes (PTRES 168473), sendo compatíveis com o PPA e com a LDO, nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, atendendo, portanto, às disposições legais e normativos internos concernentes ao assunto (3902640).

129. Assim, verificada a correta formalização do procedimento sob exame e analisada a minuta do Edital do Pregão e seus Anexos (3879486), observa-se que foram atendidos os princípios constitucionais e legais, ressalvados os apontamentos supracitados, encontrando-se pendente **a aprovação do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, bem como autorizada a abertura da licitação, pela Autoridade Competente, em atenção ao artigo 2º, caput (princípio da motivação) e parágrafo único, VII, da Lei 9.784/1999 (justificativa da necessidade da contratação).**

130. Ante o exposto, em atenção às disposições do art. 53 da Lei 14.133/2021 e do art. 52, § 2º, I, do RIA, a Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência após realizar o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação, em especial do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico 027/2024

(3879486) e do contrato (3879791), manifesta-se pela possibilidade da realização da licitação, **ressalvados os apontamentos indicados acima**.

131. É o Parecer, que segue devidamente assinado eletronicamente, para que se dê o regular prosseguimento ao feito.

À consideração superior.

ALEXANDRE ADÃO FERREIRA

Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência

Realizado o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação, em especial da minuta do Edital do Pregão Eletrônico 027/2024 (3879486) e dos seus anexos, nos termos do artigo 53 da Lei 14.133/2021 e do art. 52, § 2º, I, do RIA, **APROVO** os termos do Parecer supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, **observados os apontamentos levados a efeito no referido estudo**.

Registre-se a desnecessidade de que os autos retornem a esta Consultoria para verificação do cumprimento das recomendações apontadas, em consonância com a orientação da BPC 5, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU.

À Secretaria-Geral do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - SEG, para regular prosseguimento.

ANA AMÉLIA MAESTRACCI DE TOLENTINO

Consultora-Chefe

[1] TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 13ª ed. rev. ampl. e atual., Salvador: Juspodivm, 2022, p. 155.

[2] No mesmo sentido: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1875/2021** - Plenário.

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 591.

[4] *Ibidem*. p. 245.

[5] *Ibidem*. p. 420-421.

[6] Precedente elaborado na vigência da Lei 8.666/1993, cuja racionalidade se coaduna com os preceitos da Lei 14.133/2021.

[7] NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 89-90.

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Amelia Maestracci de Tolentino**, **Consultor(a)-Chefe**, em 06/09/2024, às 17:57, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Adao Ferreira**, **Consultor(a)**, em 06/09/2024, às 17:59, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tjdft.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **3918141** e o código CRC **7961E64E**.