

Parecer 521/2024/CJA
Processo Administrativo 0007513/2024

DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS.
PREGÃO ELETRÔNICO.
SUPORTE TÉCNICO PARA
SOLUÇÃO DE TI DO TIPO *DATA
DISCOVERY (QLIKVIEW)*,
ENVOLVENDO ATUALIZAÇÃO
TECNOLÓGICA (*UPGRADES E
UPDATES*), ASSIM COMO
TREINAMENTO, SOB
DEMANDA. LICITAÇÃO COM
BASE NA LEI 14.133/2021.
APROVAÇÃO. RESSALVAS.

Senhora Consultora-Chefe,

1. Trata-se de análise da proposta de regulamentação do Pregão Eletrônico 033/2024 (3939018), que tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de suporte técnico para solução de TI do tipo Data Discovery (QlikView), envolvendo atualização tecnológica (upgrades e updates), assim como treinamento, sob demanda, nos termos do edital e dos seus anexos.
2. A proposição de contratação foi elaborada pelo extinto Núcleo de Planejamento de Aquisições e Capacitações de Tecnologia da Informação - NUPACSETI, incorporado à Coordenadoria de Aquisições e Contratos de TI - COACTI, unidade vinculada à Subsecretaria de Gestão Integrada de Tecnologia da Informação - SUGIT, e esta à Secretaria de Tecnologia da Informação - SETI, não tendo, todavia, se localizado nos autos manifestação de ciência da demanda por parte da SETI, apenas das demais unidades (3571508, 3650365 e 3902302), o que se faz necessário, nos termos do disposto no art. 44 do Regimento Interno Administrativo – RIA.
3. O Documento de Formalização da Demanda – DFD foi anexado ao id. 3571508, tendo sido apresentada a necessidade e a justificativa da contratação.
4. Os integrantes requisitantes e técnicos indicados para compor a Equipe de Planejamento da Contratação manifestaram ciência no DFD (3571508), assim como no instrumento de designação acostado ao id. 3634596.

5. Os integrantes administrativos indicados nos documentos 3651838 e 3652479 atendem à previsão contida no Parágrafo Único do art. 7º da [Resolução 468/2022/CNJ](#), *litteris*:

Art. 7º A fase de planejamento da contratação será coordenada por uma equipe de planejamento da contratação, formalmente designada pela autoridade competente e composta pelo demandante e pelos setores técnico e administrativo do tribunal ou conselho, com atribuições descritas no Guia de Contratações de STIC do Poder Judiciário.

Parágrafo único. O integrante administrativo designado pela autoridade competente não poderá ser servidor da área de TIC, salvo em situações excepcionais, por decisão devidamente fundamentada.

6. Após, a Secretaria de Contratações e Gestão de Materiais - SEMA procedeu à designação da Equipe de Planejamento da Contratação (3652994 e 3831282).

7. Visando a instruir a fase preparatória do processo licitatório, caracterizada pelo planejamento, nos termos do art. 18 da Lei 14.133/2021, foram juntados pela área gestora os seguintes documentos:

- a) Estudo Técnico Preliminar — ETP (3631966), consoante art. 18, §1º da NLLC;
- b) Termo de Referência (3749883), atualizado posteriormente nos documentos 3853198 e 3879519, nos termos do art. 6º, inciso XXIII da NLLC;
- c) Pesquisa de preços (do documento 3771436 ao documento 3771997) e planilha de custos e formação de preços (3756535), nos termos do art. 4º da [Portaria GPR 2153 de 22 de dezembro de 2021](#);
- d) Planilha Catálogo Padronizado Qlik (3772073);
- e) Formulário DAR – Análise de Riscos (3772039), e
- f) Mapa de riscos de seleção de fornecedor (3836073).

8. O Estudo Técnico Preliminar (3631966) trouxe a justificativa da contratação e a informação de que a **demanda está incluída no Plano Anual de Contratação 2024 (SETI_045)**. Registrou-se, também, o alinhamento da contratação com as diretrizes da área de tecnologia da informação, em atenção ao art. 4º da [Resolução 468/2022/CNJ](#) e ao inciso VII do art. 12 da Lei 14.133/2021. Confira-se:

[Resolução 468/2022/CNJ](#)

Art. 4º As contratações serão precedidas de Plano de Contratações de STIC, planejamento alinhado com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), com o Planejamento Estratégico Institucional e com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário e Estratégia Nacional de TIC (ENTIC-JUD).

Lei 14.133/21

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. ([Regulamento](#))

9. O ETP indicou, ainda, os requisitos da contratação, bem como esclareceu sua necessidade, nos termos da justificativa abaixo transcrita (3631966).

1 - NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO/PROBLEMA A SER RESOLVIDO
(Item obrigatório - art. 18 §1º inc. I da 14.133/2021)

Fornecimento de suporte técnico para solução de TI do tipo Data Discovery, envolvendo treinamento.

(...)

3 - REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

a) Qualidade e segurança:

1. Do Suporte Técnico

1.1 As licenças que deverão estar cobertas pelo suporte técnico contratado estão listadas na Tabela 1 - SUPORTE TÉCNICO, UPGRADE E UPDATE, do Anexo I;

1.2. Os serviços de suporte técnico deverão ser realizados da seguinte forma:

1.2.1. Direito ao fornecimento de upgrades para novas versões da solução;

1.2.2. Direito ao fornecimento de release e patches de manutenção desenvolvidos durante o período de atualização para a solução;

1.2.3. Suporte remoto (suporte telefônico e suporte via “chat” online ou e-mail), tanto sobre a utilização das funcionalidades da ferramenta (usuários e administradores) quanto sobre questões de infraestrutura e produção da solução (equipe de produção de TI da CONTRATADA);

1.2.4. Direito a um número ilimitado de solicitações de suporte;

1.2.5. Acesso ao suporte em regime de 08 (oito) horas por dia, 05 (cinco) dias por semana, durante o horário de 08 às 12h e das 14 às 18h;

1.2.6. Por hora útil, define-se aquela compreendida entre os horários especificados no anterior.

1.2.7 Os serviços contratados devem ser executados de forma a atender o Instrumento de Medição de Resultado - IMR detalhado na Tabela 1, do Anexo IV, do Termo de Referência.

1.2.7.1 A aplicação das glosas decorrentes das sanções por descumprimento dos níveis de serviço, conforme Tabela 1, do do Anexo IV, do Termo de Referência estará limitada a 30% do valor do pagamento mensal, não isentando a aplicação de outras sanções cabíveis.

1.2.7.2 A aplicação das sanções previstas neste instrumento será sempre precedida da concessão da oportunidade de ampla defesa, cuja intimação dar-se-á na forma da lei, inclusive através de ofício ou e-mail. Para todas as propostas de glosas deverão ser anexadas documentações comprobatórias de não atendimento dos resultados exigidos e dos padrões de qualidade acordados. As justificativas, devidamente fundamentadas, aceitas pelo gestor e pelo fiscal técnico do contrato poderão anular a incidência de sanções na aplicação do Instrumento de Medição de Resultado - IMR.

1.2.7.3 Os prazos associados ao Instrumento de Medição de Resultado - IMR serão contabilizados a partir da abertura do chamado, conforme os níveis de severidade apresentados na Tabela 2, do Anexo IV, do Termo de Referência.

1.2.7.4 A CONTRATADA deverá manter um telefone fixo de contato em Brasília - DF ou telefone na modalidade DDG (Discagem Direta Gratuita), utilizando o prefixo 0800, e um endereço de e-mail alternativo para encaminhamento de incidentes e problemas, a ser usado em caso de indisponibilidade do Sistema de Gerenciamento de Serviços de TI da CONTRATANTE. Neste caso, a contabilização dos prazos associados ao Instrumento de Medição de Resultado - IMR considerará o início do contato telefônico ou o momento de envio do e-mail, sendo o contato telefônico considerado como última hipótese.

1.3 O recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, dar-se-á por meio de ateste do termo circunstanciado, para efeito de posterior verificação da adequação do objeto aos termos do edital, no prazo de até 5 (cinco) dias, contado da conclusão dos serviços.

1.4 O recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável, dar-se-á por meio de ateste da nota fiscal, fatura, relatório de atestação, recibo e/ou termo circunstanciado, após comprovação da adequação do objeto aos termos do edital, no prazo de até 5 (cinco) dias, contado do recebimento provisório.

2. Do Treinamento

2.1 As unidades de treinamentos se destinam a aquisição, sob demanda, de treinamento oficial para as tecnologias Qlik presentes no ambiente computacional do TJDF, conforme Tabela 2 - UNIDADES DE TREINAMENTO, do Anexo I;

2.2 A contratação do treinamento será precedida de abertura de Ordem de Serviço, de acordo com as necessidades do Tribunal.

2.3 A Ordem de Serviço registrará os prazos, o treinamento, a quantidade de alunos participantes, e demais informações necessárias para o fornecimento do objeto por parte da CONTRATADA

2.4 Caso a empresa verifique a impossibilidade de cumprir com os prazos de entregas estabelecidos, deverá encaminhar ao Tribunal pedido de prorrogação de prazo de entrega, antes do encerramento do prazo estabelecido anteriormente, no qual deverão constar o motivo do não cumprimento do prazo, devidamente comprovado, e o novo prazo previsto para entrega.

2.5 O treinamento deve ser oficial, ministrado por profissional especialista, certificado tecnicamente e homologado como instrutor pela fabricante Qlik, com experiência prévia em treinamentos da mesma tecnologia, devendo comprovar certificação oficial emitida pela fabricante Qlik compatível ou superior à ementa do treinamento contratado.

2.6 O CONTRATANTE, quando da solicitação e prestação dos serviços, poderá requerer à CONTRATADA a apresentação dos documentos necessários para a comprovação da qualificação técnica dos profissionais.

2.7 O treinamento deverá ser realizado na modalidade online, em turma privada.

2.9 A turma deverá envolver, no mínimo, 5 (cinco) alunos.

2.10 A CONTRATADA deverá fornecer:

2.10.1 Plataforma de ensino à distância adequada disponibilizada na internet;

2.10.2 Canais para tira-dúvidas durante, no mínimo, todo o período de realização do treinamento, por meio de interação com instrutores e outros alunos, facultada a disponibilização de acesso posterior.

2.11 Uma unidade de treinamento equivale a participação de um aluno em turma de treinamento oficial do fabricante.

2.12 O treinamento deve ser realizado em língua portuguesa, com fornecimento de material didático oficial da Qlik, preferencialmente em português.

2.13 O registro de unidades de treinamento deverá permanecer válido durante toda a vigência contratual. As unidades de treinamento serão consumidas sob demanda, de acordo com a necessidade do Tribunal, dentro do prazo contratual, sem a obrigatoriedade de utilização total ou parcial das unidades de treinamento registradas.

2.14 Não haverá pagamento prévio de unidades de treinamento antes da realização e validação do treinamento ofertado.

2.15 É vedada a dupla cobrança de unidades de treinamento.

2.16 A obrigação será considerada adimplida somente após a conclusão do treinamento, a disponibilização do Certificado de Conclusão do Curso e cumpridas as condições estabelecidas no presente instrumento.

2.17 No quantitativo de unidades de treinamento, para cada treinamento, estão incluídas todas as despesas referentes ao fornecimento, tais como: impostos, taxas, tributos e encargos sociais e patronais, bem como quaisquer outras despesas incidentes.

2.18 O treinamento deverá atingir os requisitos de qualidade estabelecidos neste edital, sob o risco de nova realização, sem custos adicionais à CONTRATANTE, em caso de não aceitação.

2.19 Caso o treinamento envolva exercícios de prática em ambientes de laboratório, a CONTRATADA deverá ser garantida disponibilidade do ambiente e tempo hábil para realização das atividades propostas.

2.20 Em casos de indisponibilidade ou mal funcionamento do ambiente de prática, deverão ser fornecidos prazos adicionais de acesso posteriormente ao período do treinamento, sem custos adicionais à CONTRATANTE.

2.21 Em casos de indisponibilidade ou mal funcionamento do ambiente de prática – indisponibilidade total ou alternada - no decorrer de 40% (quarenta por cento) do período do treinamento, a critério da CONTRATANTE, poderá ser exigida a interrupção e remarcação do treinamento para outra data e local. Nesse caso, a CONTRATANTE decidirá pela continuidade ou reaplicação total do conteúdo programático. Não haverá custos adicionais à CONTRATANTE.

2.22 A CONTRATADA fica vinculada às condições elencadas na proposta, ementa, folder de divulgação do treinamento, informações divulgadas em sites e/ou documento equivalente.

2.23 O treinamento ministrado deve ser o de ementa mais atual disponibilizada pela Qlik no momento da execução dos serviços de capacitação, salve manifestação contrária do CONTRATANTE;

2.24 Em até 5 (cinco) dias após o término do treinamento, a CONTRATADA deverá enviar frequência nominal diária, com o registro matutino e vespertino, quando aplicável, comprovando a participação parcial ou total de cada aluno inscrito pelo TJDF.

2.25 Em até 10 (dias) após o final do treinamento, deverá ser disponibilizado certificado de conclusão aos alunos que obtiverem frequência mínima de 70% (setenta por cento) do período total do treinamento.

2.26 O certificado deverá ser emitido em português e conter, no mínimo:

- a) Nome completo do aluno;
- b) Nome do treinamento;
- c) Data de início e final do treinamento;
- d) Carga horário total;
- e) Homologação da Qlik.

2.26.1 Se o certificado de conclusão não indicar a carga horária ou data de conclusão, sua comprovação deverá ser

feita mediante declaração fornecida pela entidade promotora;

2.27 A CONTRATADA se compromete a enviar cópia dos certificados de participação dos alunos aprovados, em formato PDF, ao e-mail nugea@tjdft.jus.br, sendo seu envio condição obrigatória para o aceite e pagamento do treinamento.

2.28 O recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, dar-se-á por meio de ateste do termo circunstanciado, para efeito de posterior verificação da adequação do objeto aos termos do edital, no prazo de até 5 (cinco) dias, contado da conclusão dos serviços.

2.29 O recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável, dar-se-á por meio de ateste da nota fiscal, fatura, relatório de atestação, recibo e/ou termo circunstanciado, após comprovação da adequação do objeto aos termos do edital, no prazo de até 5 (cinco) dias, contado do recebimento provisório.

10. Do exame do documento 3631966 nos parece que os requisitos elencados na [Resolução 468/2022/CNJ](#), anexo [Guia de Contratações](#) - item 5.2 Elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (atividades 1 a 16), foram parcialmente atendidos, conforme se observará no item 28 deste estudo.

11. A área demandante indicou a existência de apenas uma possibilidade, no item 5.1. do ETP (3631966), apontando a seguinte justificativa:

Considerando que a necessidade objeto do presente estudo técnico não envolve contratação de nova solução, mas sim de suporte técnico para uma solução plenamente implantada no Tribunal, envolvendo a utilização por várias unidades do TJDF, pode-se concluir que o suporte técnico e treinamento são os itens necessários para a devida sustentação do ambiente tecnológico da solução em produção.

[...]

A presente contratação justifica-se pela necessidade de sustentação da solução de DataDiscovery do Tribunal, envolvendo o devido suporte técnico e capacitação das equipes responsáveis pela administração do ambiente, considerando inclusive que a maior parcela de seus custos são padronizados por meio de Acordo Corporativo junto ao Ministério da Economia, estimados e conhecidos desde o momento inicial da contratação da solução, assim como que não foi identificado qualquer outro impacto negativo tanto para o Tribunal como para a sociedade.

12. O Termo de Referência foi originalmente colacionado ao documento 3749883, com a indicação das obrigações da contratada e do contratante, bem como o modelo de execução e gestão do contrato. Da análise do documento, nos parece que os requisitos enumerados na Resolução 468/2022/CNJ, anexo Guia de Contratações - item 5.4 Termo de Referência (atividades 1 a 14), foram integralmente atendidos.

13. Por meio do Despacho 3836096, o Núcleo de Licitações - NULIC apresentou diversas ponderações.

14. Encaminhados os autos ao Núcleo de Pesquisa e Análise de Preços - NUPEP, este, atendendo à disposição constante do art. 23, §1º, da Lei 14.133/2023 c/c art. 17 da Portaria GPR 2153/2021, fez juntar o Relatório de Pesquisa de Preços (3837232), a Planilha de Análise de Preços (3837233), Mapa Condensado (3837237), a sua Lista de Conformidade (3837238) e, mediante o Despacho 3837242, assim se manifestou:

[...]

O presente procedimento versa sobre o fornecimento de suporte técnico para solução de TI do tipo Data Discovery (QlikView).

Primeiramente, cumpre informar que esta Casa possui contrato vigente similar ao objeto da pretensa contratação, a saber Contrato de Prestação de Serviços 142/2019, 1055688, com vigência até 19/8/2024, consoante doc. 3153863.

Em atenção ao que determina a Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 14.133/2021, efetuou-se análise conjunta do Estudo Técnico Preliminar - ETP, 3631966, do Termo de Referência - TR, 3749883, e dos demais documentos juntados aos autos.

Da análise do Estudo Técnico Preliminar - ETP, 3631966, observa-se, ao tópico 5, o levantamento e a análise de mercado, bem como a apresentação de apenas uma solução. Nesse sentido, tem-se a análise do demandante acerca da única solução exposta, conforme texto abaixo transcrito:

"Considerando que a necessidade objeto do presente estudo técnico não envolve contratação de nova solução, mas sim de suporte técnico para uma solução plenamente implantada no Tribunal, envolvendo a utilização por várias unidades do TJDF, pode-se concluir que o suporte técnico e treinamento são os itens necessários para a devida sustentação do ambiente tecnológico da solução em produção."

Em atenção à estimativa das quantidades, ao tópico 4.3 do ETP, 3631966, a unidade técnica apresentou a metodologia adotada para definição dos quantitativos, segue texto reproduzido:

"Os quantitativos identificados no presente estudo foram baseados nas informações disponíveis no PA nº 20694/2018, envolvendo a execução do contrato nº 142/2019. Nesse sentido, identificou-se supressão descontinuidade dos itens 2, 3 e 10 do contrato inicial, conforme TA 04 (3153863), tendo como justificativa o baixo nível de utilização, conforme consta do despacho da unidade demandante (3017624). Com base nesse cenário, foram realizadas reuniões com representantes da fabricante a fim de verificar possíveis novas funcionalidades presentes na solução, bem como detalhes sobre o ciclo de vida de cada produto, foram identificadas novas possibilidades de utilização da ferramenta QlikView NPrinting Server para atendimento de necessidades do Tribunal."

Ao Termo de Referência – TR, 3749883, verifica-se o detalhamento da contratação. Por oportuno, não se visualiza no TR a vigência contratual, contudo consta no ETP, 3631966, tópico 7.2.3, que essa será de 12 meses.

Prosseguindo, a respeito da pesquisa de preços, verifica-se que esta foi composta por três cotações comerciais (In – 3771436, MAPA – 3771440, TDS – 3771449). Adicionalmente, em obediência ao §6º, art. 5º da Portaria GPR 2153/2021, informa-se que não se visualiza a presença dos comprovantes de e-mails encaminhados a potenciais fornecedores.

Na oportunidade, registra-se documento nomeado "Planilha de Custos e Formação de Preços", 3756535, confeccionado pelo demandante, contendo planilha estimativa.

Adicionalmente, consigna-se a presença de documento intitulado "Planilha Catálogo Padronizado Qlik", 3772073, o qual não foi utilizado para fins comparativos pela unidade demandante. Observa-se que o referido catálogo data de 16/12/2021 e que enumera diversas soluções de TIC com condições padronizadas de Qlik. Frente à vigência superior a um ano e à falta de expertise acerca do objeto, este NUPEP também desconsiderou o catálogo na análise que se segue.

Tendo em vista que a contratação possui valor superior a R\$300.000,00 (trezentos mil reais), em obediência ao inciso II, art. 4º c/c art. 14 da Portaria GPR 2153/2021, este NUPEP ampliou a pesquisa de preços para os itens 1.1 a 1.8 mediante o Contrato de Prestação de Serviços 142/2019, 1055688 e 3153863, deste TJDF, com vigência até 19/8/2024, contudo, para o item 2 não obteve êxito como pode ser observado no Relatório de Pesquisa de Preços, 3837232.

Ato contínuo, para atender ao disposto no art. 15 da aludida Portaria, foi realizada análise dos preços, 3837233, na qual não foram localizados valores excessivamente baixos e/ou elevados para o cálculo da média estimativa, tomando-se por base o coeficiente de variação de 25% (vinte e cinco por cento).

Do exame da referida planilha, 3837233, observa-se que:

- 1) Todos os itens possuem três preços válidos e com exceção do item 2, os demais possuem preços públicos na formação da média estimativa;
- 2) Em obediência ao §1º do art. 15 da Portaria GPR 2153/2021, os itens de 1.2 e 1.5 ficaram com coeficiente de variação acima de 25% para inclusão dos preços públicos;
- 3) Este NUPEP ampliou a pesquisa de preços dos itens 1.1 a 1.8, contudo restou prejudicada a ampliação para o item 2.

Assim, segue o Mapa Condensado, 3837237, que foi elaborado com base na média estimativa exposta na planilha de análise dos preços, 3837233, **perfazendo o valor estimativo total, para os 12 meses, de R\$455.089,06 (quatrocentos e cinquenta e cinco mil, oitenta e nove reais e seis centavos). Informa-se que, para fins de fixação do marco temporal da cláusula de reajuste, a data de elaboração do referido Mapa é 19/7/2024.**

Registra-se que constam, ao doc. 3634596, a indicação dos gestores e fiscais do contrato, cientificados pela equipe de apoio e pelo subsecretário da área.

Na oportunidade, consigna-se, ao doc. 3772039 a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, consoante inciso X, art. 18 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 14.133/2021.

Por fim, informa-se que a Lista de Verificação de Conformidade dos procedimentos de competência do NUPEP consta ao doc. 3837238.

Conclui-se, portanto, que o presente processo está em conformidade com Portaria GPR 2153/2021, salientando-se que a atuação deste NUPEP foi restrita aos aspectos administrativos da contratação, sem contemplar qualquer análise de mérito quanto à solução escolhida, definição de quantitativos e metodologia aplicada para estimativa de preços, ressaltando-se em especial os apontamentos realizados neste parecer.

Dessa feita, preliminarmente ao enquadramento pela COAGEC, seguem os autos para emissão do Termo de Análise Prévia - TAP, consoante Despacho SEMA, 3830069.

15. Em resposta, a unidade solicitante juntou aos autos uma nova versão do Termo de Referência (3853198) e prestou os esclarecimentos relacionados às manifestações do NULIC (3836096) e do NUPEP (3837242) no Despacho 3859723.

16. Os gestores do contrato indicados no id. 3859356 foram designados pela SEMA no id. 3882900,

tendo manifestado ciência do teor do pedido e certificado a pesquisa de preços, bem como declarado estarem cientes dos termos do RIA (3859356), em observância aos arts. 47-A, § 3º, II e 66 do RIA. Nesse particular, foi observada a vedação de cumulação do papel de gestor com outro da equipe de gestão. Confira-se:

Resolução 468/2022/CNJ

Art. 22. A equipe de gestão de contrato é composta pelo gestor do contrato, responsável por gerir a execução contratual e pelos fiscais demandante, técnico e administrativo, responsáveis por fiscalizar a execução contratual.

§ 1º Os integrantes da equipe de gestão de contrato devem ter ciência expressa das suas indicações e das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados.

§ 2º O papel de gestor do contrato não pode ser acumulado com nenhum outro papel da equipe de gestão da contratação.

§ 3º Os papéis e responsabilidades da equipe de gestão da contratação serão descritas no Guia de Contratações de STIC.

17. Em nova análise, o NULIC considerou que suas ponderações foram apenas parcialmente atendidas (3874067), tendo o setor solicitante apresentado os esclarecimentos constantes do Despacho 3880118, bem como apresentado versão atualizada do TR (3879519).

18. Devolvidos os autos ao NULIC, este então considerou atendidas suas ponderações, bem como indicou os membros que irão compor a equipe de apoio (3881381), designados, na sequência, pela SEMA no id. 3882943.

19. Em prosseguimento, sob análise da demanda constante no Plano Anual de Contratações - PAC 2024 (SETI_045), com o valor autorizado de **R\$ 278.960,55** (DFD 2955503; Autorizações 3176528 e 3554341), foi elaborado o Termo de Análise de Conformidade (3883301), e o Comitê de Governança e Gestão de Contratações - CGGC, nos termos da competência prevista no art. 5º da Portaria GPR 2138/2021, emitiu o Termo de Análise Prévia (3887352), decidindo pela continuidade da contratação.

20. A COAGEC propôs, nos termos do art. 126, III, da Resolução TJDF 2/2021, o enquadramento da despesa, estimada em **R\$ 455.089,06 (quatrocentos e cinquenta e cinco mil, oitenta e nove reais e seis centavos)**, conforme Mapa Condensado de Estimativas (3837237), e classificada como serviço comum – cujos desempenho, padrão e qualidade possa ser objetivamente definido pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado – na modalidade Pregão, forma eletrônica, consoante disposto no art. 28, inciso I e art. 29 da Lei 14.133/21 c/c art. 1º, § 1º da Instrução Normativa SEGES/ME 73 (3892750). O extrato do Pregão Eletrônico 033/2024 foi anexado ao andamento 3892746.

21. O NULIC então, por meio do Despacho 3900110, fez novas recomendações em relação ao TR, tendo a unidade solicitante prestado seus esclarecimentos no Despacho 3902302, juntando os documentos acostados aos ids. 3910216, 3910220, 3910221 e 3910224.

22. Em continuidade, a minuta do instrumento convocatório do Pregão 033/2024 foi juntada ao documento 3910938 e a do Contrato no documento 3913732, tendo sido atendidas, pois, as disposições do art. 18, inciso V e VI, da Lei 14.133/2021.

23. Por meio da Instrução 3921620, a COAGEC informou que os pregoeiros foram nomeados pela [Portaria 1891/2023](#), em cumprimento ao disposto no art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei 14.133/2021.

24. Instado a se manifestar a respeito das minutas do Edital e do Contrato, a COACTI informou que estes atendem satisfatoriamente às necessidades da Administração (3923062).

25. Após sugestão do NUEOR, consignada no Despacho 3923573, a SEEF informou que tem disponibilidade orçamentária para viabilizar o atendimento da despesa com o item 9 do anexo I da Minuta de Contrato 3913732, relacionada à ação de capacitação, nos seguintes termos (3929313):

Em atenção aos Despachos NUEOR 3923573 e COACTI 3928916, informo que temos disponibilidade orçamentária no valor de R\$ 22.293,50 (vinte e dois mil duzentos e noventa e três reais e cinquenta centavos), para viabilizar o atendimento da despesa com o item 9 do anexo I da Minuta de Contrato 3913732 a serem executadas em 2024, conforme dados do Mapa Condensado de Estimativas (3837237).

A presente despesa tem adequação orçamentária e financeira com a LOA/2024 e compatibilidade com o PPA e a LDO nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal ([Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#)) e classifica-se no Programa Apreciação e Julgamento das Causas no DF - Plano Orçamentário Capacitação de Recursos Humanos, rubrica 33.90.40-20 - Treinamento / Capacitação em TIC, PTRES 168478.

26. O NULIC, então, juntou versão atualizada do Edital (3939018) e o NUCONV do Contrato (3940081), tendo o NUEOR, por meio da manifestação 3945872, informado 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.

27. Foi emitido o Pré-Empenho 2024PE000376, no valor de R\$ 117.816,57, suficiente para atender à despesa no período estimado de 23/09/2024 a 31/12/2024.

28. Por fim, registra-se que não se localizou nos autos a avaliação do Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação - CGETI sobre o ETP e o TR, nos termos exigidos pela [Resolução 468/2022/CNJ](#), [Guia de Contratações](#) - item 5.2 Elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (atividades 18 e 19), o que se faz necessário.

29. O processo administrativo veio, então, a esta Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência - CJA, para cumprimento do disposto no artigo 53 da Lei 14.133/2021.

É o relatório.

PARECER

30. 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 das minutas do edital e do contrato com seus respectivos anexos.

31. 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.

32. 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 pelo setor competente desta Casa de Justiça com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. Nesse sentido é a 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.

33. Essa mesma aceção 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)

34. 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)

35. Registre-se, prefacialmente, que a contratação pretendida nestes autos eletrônicos envolve solução de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, de modo que a observância da [Resolução 468/2022/CNJ](#) é cogente.

Art. 1º As contratações de bens e serviços de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC) realizadas pelos órgãos submetidos ao controle administrativo e financeiro do CNJ com base na [Lei n. 14.133/2021](#) serão disciplinadas por esta Resolução.

[...]

Art. 2º Entende-se como Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação todos os bens e/ou serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação, de modo a atender à necessidade que a desencadeou, exceto materiais de consumo considerados pela área administrativa do órgão.

Art. 6º As contratações de STIC deverão seguir as seguintes fases:

I – planejamento da contratação;

II – seleção do fornecedor; e

III – gestão do contrato.

Parágrafo único. As contratações de STIC dos órgãos do Poder Judiciário seguirão a legislação vigente e observarão, na maior medida possível, as orientações dispostas no Guia estabelecido no art. 3º e as práticas e recomendações dos tribunais de contas. ([redação dada pela Resolução n. 480, de 16.11.2022](#))

36. Após a indicação de seus integrantes, devidamente cientificados (3651838 e 3652479), foi designada a Equipe de Planejamento da Contratação (3652994), a quem compete auxiliar a área demandante da solução de tecnologia da informação e comunicação - STIC.

37. Feitas as considerações introdutórias, observa-se que foi acostado aos autos o **Estudo Técnico Preliminar** - ETP (3631966). Malgrado se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à unidade técnica requisitante, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021 c/c art. 12 da Portaria GPR 1255/2023. Ademais, parece ter restado demonstrado que a contratação ora pretendida não envolve mais de uma solução de tecnologia da informação, de modo que considera-se atendida a recomendação contida no art. 3º, I, da Instrução Normativa SGD/ME 94/2022.

38. A necessidade da contratação, foi indicada no item 1 do referido ETP (3631966). Em que pese não ter sido efetivamente descrito o problema a ser resolvido, a justificativa da contratação parecer ter sido complementada no item II do TR (3879519). Confira-se:

O TJDFDT adotou com sucesso solução do tipo Data Discovery, QlikView, que vem sendo utilizada em diversos processos de gestão administrativa, melhorando aspectos relacionados à tomada de decisão, transparência e efetividade operacional. Com isso, torna-se fundamental a contratação de suporte técnico do fabricante para as licenças já adquiridas, a fim de garantir a disponibilidade das funcionalidades implementadas, envolvendo possíveis atualizações de versões e updates. Além disso, foi identificada necessidade de treinamento voltado para capacitar os colaboradores que atuam na sustentação da solução, para viabilizar a devida disponibilidade dos serviços envolvidos.

39. Avançando no estudo dos autos, observa-se que, embora o Mapa de Gerenciamento de Riscos tenha sido acostado aos ids. 3772039 e 3836073, a [Resolução 468/2022/CNJ](#) apresenta a necessidade de elaboração de mapa de riscos após o ETP e o TR. Todavia, não foi apresentado novo estudo após o TR atualizado (3879519), em descumprimento à orientação do c. Conselho Nacional de Justiça. Confira-se:

Art. 11. Durante a fase de planejamento, a equipe de Planejamento da Contratação deve proceder às ações de gerenciamento de riscos e produzir o Mapa de Gerenciamento de Riscos.

Parágrafo único. O Mapa de Gerenciamento de Riscos deve ser juntado e atualizado ao processo administrativo de contratação, pelo menos:

I – ao final da elaboração dos estudos técnicos preliminares;

II – ao final da elaboração do termo de referência; e

III – após eventos relevantes. (g.n.)

40. Ademais, faz-se necessário à unidade técnica avaliar, durante a fase de 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 11.246/2022 e art. 14 a 22 da Portaria TJDFDT 1.459/2022.

41. Superado mais esse aspecto, verifica-se que a **estimativa de preços** realizada pela unidade solicitante foi composta por apenas três cotações válidas, todas comerciais (In – 3771436, MAPA – 3771440, TDS – 3771449) e que não se visualizou a presença dos comprovantes de e-mails encaminhados a potenciais fornecedores, em obediência ao §6º, art. 5º da [Portaria GPR 1583/2024](#).

42. O NUPEP, então, ampliou a pesquisa de preços para os itens 1.1 a 1.8, utilizando como parâmetro o Contrato de Prestação de Serviços 142/2019 (1055688), consoante documento 3153863, não tendo tido êxito, todavia, com relação ao item 2, como pode ser observado no Relatório de Pesquisa de Preços, 3837232, em atenção ao art. 7º da [Portaria GPR 1583/2024](#), *in verbis*:

Art. 7º 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, 3 (três) documentos comprobatórios de preços válidos, a depender de sua finalidade, observado o seguinte:

I - na realização da pesquisa de preços, serão observadas as condições comerciais praticadas, incluindo, no que for pertinente, prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto;

II - caso haja contrato ou ARP vigente no TJDFDT para o objeto a ser contratado, essa informação deve constar do processo a fim de que os referidos preços passem a compor o universo de preços a serem analisados na formação da média estimativa ou comparativa da contratação;

III - a unidade demandante deve incluir nos autos todos os documentos que embasaram 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;

IV - caso haja 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;

V - 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;

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

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

Parágrafo único. Na realização da pesquisa de preços, a unidade demandante deve considerar, além do critério quantitativo buscando a economia de escala, o critério qualitativo aferindo a similaridade entre objeto pesquisado e objeto demandado.

43. Após isso, o NUPEP manifestou-se pela conformidade da pesquisa de preços realizada pela unidade técnica solicitante e anexou o Mapa Condensado 3837237, com base na média dos valores calculados na planilha de preços 3837233, atendendo ao disposto no *caput* do art. 17 da [Portaria GPR 1583/2024](#), qual seja:

Art. 17. A COAGEC elaborará o mapa condensado de estimativas da contratação, cujos valores serão calculados com base na média simples dos valores válidos, ou seja, dos preços que não apresentem discrepância em relação ao contexto de mercado, conforme metodologia descrita no art. 14 desta Portaria.

44. Saliente-se, nesse aspecto, a recomendação constante da [Resolução 468/2022/CNJ](#):

Art. 16.

[...]

§ 2º Recomenda-se que cada órgão do Poder Judiciário, ao realizar a pesquisa de preço, utilize procedimentos estabelecidos pela regulamentação de normas vigentes e aplicáveis.

45. Levando em consideração o conteúdo dos autos, em prosseguimento ao exame prévio de legalidade, quanto à **modalidade de licitação**, verifica-se que foi adotado o "Pregão" em sua "forma eletrônica", nos termos do inciso I do art. 28 e do art. 29, ambos da Lei 14.133/2021. Esclarece-se que a NLLC previu cinco modalidades de licitação: Pregão, Concorrência, Concurso, Leilão e Diálogo Competitivo, que deverão ser veiculadas, preferencialmente, no formato eletrônico, a teor do delineado no §2º de seu art. 17.

46. No âmbito do Direito Administrativo, o Pregão é uma *"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 o registrado no art. 6º, inciso XLI, da Nova Lei de Licitações c/c art. 4º, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022 (IN 73/22), qualquer que seja o valor estimado para contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

47. Verifica-se que a COAGEC propôs o enquadramento da presente licitação na modalidade pretendida, por entender que a contratação trata de *"serviços comuns, cujos desempenho, padrão e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado e em consonância ao indicativo da área demandante (3879519)" (3892750)*.

48. Nesse sentido, parece a este órgão de consulta e assessoramento jurídico que a situação em comento preenche os requisitos trazidos pela lei, possibilitando, pois, à luz dos princípios da Competitividade e da Economicidade estampados no art. 5º, do Novo Estatuto Licitatório, a realização da licitação na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, nos termos do art. 28, inciso I e art. 29, da Lei 14.133/21 c/c arts. 1º, § 1º e art. 4º, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022.

49. De mais a mais, a [Resolução 468/2022/CNJ](#) determinou a utilização da modalidade Pregão quando se tratar de bem ou serviço comum.

Art. 19.

§ 1º É obrigatória a utilização da modalidade Pregão para as contratações de que trata esta Resolução sempre que a Solução de TIC for enquadrada como bem ou serviço comum, conforme disposto no [art. 29 da Lei nº 14.133/2021](#) ou em norma superveniente.

50. No que tange à apuração da **minuta do edital** (3939018), 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; normativos aplicáveis à licitação, disposições da [Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021](#); [Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão](#); [Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022](#); [Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão](#); [Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022](#); no [Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015](#); na [Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#) e demais legislações aplicáveis.

51. Quanto à apuração de **participação de microempresas (ME) e de empresas de pequeno porte (EPP)**, nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar 123/2006, foi previsto tratamento diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, cuja regulamentação foi realizada por meio do Decreto 8.538/2015, o que restou assegurado no item 2.5. do edital.

52. Não foi prevista reserva de cota de até 25%, conforme previsão do art. 48, inciso III, da Lei Complementar 123/2006 e do art. 8º do Decreto 8.538/2015, por não se tratar de licitação para aquisição de bem, mas para prestação de serviço.

53. Todavia, também não restou prevista no edital a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos do art. 48, I, da Lei Complementar 123/2006, para o item 9, cujo valor é inferior a R\$ 80.000,00, apesar de o setor técnico ter declarado no item 8 do TR (3879519) ser possível o fracionamento do objeto. Confira-se:

8 - JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA, SE APLICÁVEL

[...]

8.2. Contratação de prestação de serviço

Justificativa:

Diante da constatação de que nem todas as empresas que comercializam o suporte técnico do fabricante fornecem também a modalidade de treinamento especificada no presente estudo, entende-se ser possível o parcelamento inclusive por se tratar de itens distintos e independentes (suporte técnico e treinamento), sendo tecnicamente e economicamente viável, sem perda de escala ou prejuízo à competitividade do certame.

54. Tal determinação, todavia, pode ser afastada, nos termos do art. 49 da referida norma, se (I) "*não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório*" ou se (II) "*o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado*".

55. Verificou-se que a matéria chegou a ser tratada pelo setor técnico nos Despachos 3900110 e 3902302. Contudo, a justificativa precisa estar descrita **no TR**, para que a exigência possa ser dispensada, o que não se verificou na espécie. Dessa forma, recomenda-se à unidade solicitante que reproduza no TR as razões de ordem técnica por ela apresentadas no Despacho 3902302, para justificar a não aplicação da norma.

56. Superado mais este tópico, quanto às vedações de participar da licitação estabelecidas no subitem 2.6, 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, bem como das demais

situações que se encontram definidas no art. 14 da NLLC.

57. Constata-se, ainda, que não foi admitida a **participação de consórcio de empresas** (subitem 2.6.2), conforme solicitação e justificativa da unidade técnica no item 2, "j", do Termo de Referência (3879519), em obediência aos arts. 15 e 18, inciso IX, ambos da Lei 14.133/2021. Confira-se:

Permissão ou não de Consórcio ou Subcontratação da Solução de TIC

Não, já que o objeto ora requerido tem caráter comum, tem generalidade no mercado e dispõe de ampla gama de empresas com capacidade e conhecimento para executá-lo, não representando risco à competitividade do certame. Sendo assim, opta-se pela não autorização.

58. Prosseguindo a análise, vê-se que **foi fixado o “intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances”**, conforme definido pelo art. 57 da Lei 14.133/2021 (item 6.5, "b").

59. Para mais, 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 e sucessivos, consoante art. 56 do Novo Estatuto Licitatório c/c artigo 22, § 1º, da IN73/22:

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.

60. Quanto aos **critérios de julgamento** das propostas, o Edital, em seus subitens 7.2 e 7.7, definiu que o fator de julgamento se dará pelo **menor preço** e o tipo de adjudicação será **global para o grupo 1 e por item para o item 9**.

61. O critério de julgamento diz respeito à divisibilidade do objeto da licitação. 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 considerada no certame realizado com base na Lei 14.133/21 (art. 18, §1º, inciso VIII; art. 47, inciso II) - estabeleceu 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. g.n.

62. Em consonância com tal 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 2.796/2023 - 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).

63. Nesse sentido, verificando tratar-se da contratação de dois "grupos", um com 8 itens e outro com apenas 1, tem-se como adequada a previsão de critérios de julgamento distintos para cada "grupo", conforme indicado no Edital, mormente porque o parcelamento foi declarado possível no item 2, "j", do Termo de Referência (3879519), conforme transcrito no item 60 do presente estudo.

64. Quanto ao regime de execução, que é a forma pela qual o objeto do Contrato será executado e que orientará a prática de atos de prestação dos serviços e o cumprimento das obrigações contratuais, tais como medição, pagamento, acréscimos quantitativos e qualitativos, aplicação de penalidades, inexecução total e parcial, termo de recebimento definitivo, o TR, em seu item 2, "j" (3879519), definiu que seria:

Para o item 1, empreitada por preço global, já que é possível definir, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem executados.

Para o item 2, empreitada por preço unitário.

65. Inicialmente, faz-se mister pontuar a necessidade de correção do erro material do TR, que menciona "item 1" ao invés de "grupo 1" e "item 2" ao invés de "item 9", a fim de evitar questionamentos futuros. Quanto ao ponto, aliás, observa-se que tal incorreção ocorreu em mais 5 outras situações do TR, conforme indicado no item 40, as quais também precisam ser corrigidas.

66. 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 projeto.

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

68. 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;

69. No campo doutrinário, afirma Marçal Justen Filho (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/2021 - São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2021 – p.591) que a distinção entre as figuras envolve, de um modo direto, o critério para determinação da remuneração do particular. Confira-se:

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.

70. Na mesma linha, Ronny Charles de Torres (Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13ª edição. 2022. Ed. Jus Podivm. p. 245) 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.

(...)

71. O Tribunal de Contas da União, 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 -, apresentou as situações em que devem ser adotado o regime de execução por preço global ou por preço unitário. Confira-se:

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.

72. Do mesmo modo, no Acórdão TCU 337/2005 - Plenário (que também analisou contratação realizada com base na antiga lei de licitações e contratos), o colegiado salientou que o regime de execução deveria ser escolhido em função da forma de pagamento a ser feita ao particular. Confira-se:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 - conhecer das presentes Representações, uma vez que atendem aos requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 c/c o art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU para, no mérito, considerá-las parcialmente procedente;

9.2 - determinar [...] que, nas futuras licitações:

9.2.1 - estabeleça o regime de execução contratual de acordo com o critério de apuração do valor a ser pago ao particular, observando os conceitos fixados no art. 6º, inciso VIII, alíneas a e b, da Lei n. 8.666/1993;

73. Cumpre trazer à avaliação, ademais, as peculiaridades relacionadas aos acréscimos e supressões. Isso porque, nos Contratos cujo regime de execução é de empreitada por preço global, como no grupo 1 do caso em análise, pequenas imprecisões de quantitativos não são capazes de ensejar celebração de Termo Aditivo. Nesse sentido, a equipe técnica do c. TCU já se manifestou pela impossibilidade de sua formalização, como se vê neste trecho do Acórdão 2.163/2011 – Plenário, à luz das disposições da Lei 8.666/93:

Quanto à insuficiência na previsão inicial de quantitativos dos demais serviços, importa relatar que a presente contratação se deu por meio de empreitada por preço global. De acordo com a Lei 8.666/93, utiliza-se esse regime quando se contrata a execução da obra por preço certo e total, com efeito, ele é indicado quando os quantitativos dos serviços a serem executados puderem ser definidos com precisão, e com isso pressupõe-se uma definição minuciosa de todos os componentes da obra, de modo que seus custos possam ser estimados com uma margem mínima de incerteza.

Por isso, o art. 47 da Lei exige a necessidade da existência de um projeto básico com alto grau de detalhamento, com o objetivo de minimizar os riscos e os preços ofertados pelos licitantes, já que esses devem arcar com eventuais erros ou omissões na quantificação de cada serviço.

Adotando essa premissa, o edital de licitação apresenta disposição para que nenhum pagamento adicional seja efetuado em remuneração a serviços que sobrevierem durante a execução das obras, mas que sejam necessários para a perfeita execução dos projetos apresentados no certame (itens 17.3 a 17.9). Em função disso, determina ainda que as licitantes executem minucioso estudo do local, dos projetos e das especificações antes da apresentação da sua proposta.

Nessa linha, o empreiteiro não teria direito a solicitar aditivos contratuais de quantidades nos casos de quantitativos subestimados por erros que pudessem ter sido detectados ainda durante o processo licitatório. No aditivo em análise, aparentemente diversos itens decorrem da previsão inadequada de quantitativos, que poderiam ter sido verificados no projeto ou ainda em visita ao local da obra. Dessa maneira, cabe à Agsep, considerando a avaliação aqui descrita, identificar os serviços que podem ou não ser regularmente incluídos no termo aditivo a ser firmado.

[...]

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Pelo exposto, ficou demonstrado, no caso, que o aditivo previsto decorre de deficiência na elaboração inicial do projeto, pela falta de projeto de implantação e pela insuficiência dos quantitativos previstos. Considerando o regime de contratação adotado, de empreitada por preço global, é preponderante que o instrumento que caracteriza o objeto seja definido com critério, para evitar alterações e futuros litígios com o contratado.

Considerando o fato de o termo ainda não haver sido firmado, propõe-se dar ciência à Agsep quanto à deficiência do projeto, principalmente, em função do regime de contratação adotado. Além disso, propõe-se dar ciência à Caixa de que não foi exigida a apresentação do referido projeto de terraplenagem, descumprindo seu manual interno.

Por fim, importa determinar à Agência que informe ao TCU as providências adotadas para sanear os indícios de irregularidade no pedido de aditivo, dado que ele poderá modificar quantidades subestimadas por erros que poderiam ter sido detectados ainda durante o processo licitatório, infringindo disposição do edital de licitação.

74. Em complementação, o órgão de controle externo entendeu, no Acórdão 1.977/2013 - Plenário, que, *"de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, como também para garantia do valor fundamental da melhor proposta e da isonomia, caso, por erro ou omissão no orçamento, se encontrarem subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária, poderão ser ajustados termos aditivos para restabelecer a equação*

econômico-financeira da avença", observando-se algumas exigências. Vejamos:

9.1 determinar à Segecex que oriente às unidades técnicas desta Corte a observarem as seguintes disposições em suas fiscalizações de obras e serviços de engenharia executadas sob o regime de empreitada por preço global, a serem aplicadas de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto:

9.1.1. 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;

9.1.2. os instrumentos convocatórios devem especificar, de forma objetiva, as regras sobre como serão realizadas as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa concluída do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93;

[...]

9.1.6. alterações no projeto ou nas especificações da obra ou serviço, em razão do que dispõe o art. 65, inciso I, alínea 'a', da Lei 8.666/93, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, repercutem na necessidade de prolação de termo aditivo;

9.1.7. quando constatados, após a assinatura do contrato, erros ou omissões no orçamento relativos a pequenas variações quantitativas nos serviços contratados, em regra, pelo fato de o objeto ter sido contratado por "preço certo e total", não se mostra adequada a prolação de termo aditivo, nos termos do ideal estabelecido no art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei 8.666/93, como ainda na cláusula de expressa concordância do contratado com o projeto básico, prevista no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013;

9.1.8. excepcionalmente, de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, como também para garantia do valor fundamental da melhor proposta e da isonomia, caso, por erro ou omissão no orçamento, se encontrarem subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária, poderão ser ajustados termos aditivos para restabelecer a equação econômico-financeira da avença, situação em que se tomarão os seguintes cuidados:

9.1.8.1. observar se a alteração contratual decorrente não supera ao estabelecido no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013, cumulativamente com o respeito aos limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, estes últimos, relativos a todos acréscimos e supressões contratuais;

9.1.8.2. examinar se a modificação do ajuste não ensejará a ocorrência do "jogo de planilhas", com redução injustificada do desconto inicialmente ofertado em relação ao preço base do certame no ato da assinatura do contrato, em prol do que estabelece o art. 14 do Decreto 7.983/2013, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

9.1.8.3. avaliar se a correção de quantitativos, bem como a inclusão de serviço omitido, não está compensada por distorções em outros itens contratuais que tornem o valor global da avença compatível com o de mercado;

9.1.8.4. verificar, nas superestimativas relevantes, a redundância no eventual pagamento do objeto acima do preço de mercado e, consequentemente, em um superfaturamento, se houve a retificação do acordo mediante termo aditivo, em prol do princípio guardado nos arts. 3º, caput c/c art. 6º, inciso IX, alínea "f"; art. 15, § 6º; e art. 43, inciso IV, todos da Lei 8.666/93;

9.1.8.5. verificar, nas subestimativas relevantes, em cada caso concreto, a justeza na prolação do termo aditivo firmado, considerando a envergadura do erro em relação ao valor global da avença, em comparação do que seria exigível incluir como risco/contingência no BDI para o regime de empreitada global, como também da exigibilidade de identificação prévia da falha pelas licitantes – atenuada pelo erro cometido pela própria Administração –, à luz, ainda, dos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário;

75. Com vistas a orientar as partes na execução do contrato, o TCU consignou ainda que a Administração deve incluir *"nos Editais Cláusula a estabelecer, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos durante a execução da avença, bem como a definição do que venha a ser subestimativas ou superestimativas relevantes"*, nos termos do item 9.1.9 do Acórdão 1.977/2013 - Plenário do TCU:

9.1.9. avaliar a conveniência e a oportunidade de, em seu relatório de fiscalização, propor ao Colegiado, com base no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, recomendação à jurisdição, para que, doravante, inclua nos editais cláusula a estabelecer, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos durante a execução da avença, bem como a definição do que venha a ser *"subestimativas ou superestimativas relevantes"*, a que se refere o subitem 9.1.8 supra, como, por exemplo, o estabelecimento de percentuais de tolerância quantitativa admitida em cada item do orçamento que torne descabida a celebração de aditivo, como, ainda, a necessidade de que a imprecisão se refira a serviço materialmente relevante do empreendimento (avaliado de acordo com a metodologia ABC), em prestígio ao princípio da segurança jurídica, como ainda do art. 6º, inciso VIII, alínea "a" c/c art. 47, art. 49 e art. 65, inciso II, alínea "d", todos da Lei 8.666/93;

76. Com o fito de enriquecer o debate do direito, não constitui demasia registrar o entendimento constante do artigo disponível no <https://zenite.blog.br/tcu-empreitada-global-e-os-percentuais-de-alteracao-que-dispensam-o-termo-aditivo>. Confira-se:

(...)

Conforme consta no relatório de fiscalização elaborado pela Secretaria de Controle Externo, “no que tange à celebração dos aditivos, destaca-se que a obra está sendo executada sob o regime de empreitada por preço global, o que requer da Administração um tratamento próprio das demandas por alteração contratual”.

Destacou-se também que, no caso em análise, uma parte das alterações realizadas pelos aditivos “diz respeito a acréscimo de quantitativos de serviços para suprir omissões ou falhas na planilha orçamentária, o que apenas excepcionalmente seria admissível nesse regime de execução”.

Foram citados trechos do Acórdão nº 1.977/2013 do Plenário do TCU, entre os quais o que determina que “9.1.7. quando constatados, após a assinatura do contrato, erros ou omissões no orçamento relativos a pequenas variações quantitativas nos serviços contratados, em regra, pelo fato de o objeto ter sido contratado por ‘preço certo e total’, não se mostra adequada a prolação de termo aditivo, nos termos do ideal estabelecido no art. 6º, inciso VIII, alínea ‘a’, da Lei 8.666/93, como ainda na cláusula de expressa concordância do contratado com o projeto básico, prevista no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013”.

Nesse sentido, concordaram os Ministros do TCU, diante das razões expostas pelo relator, em recomendar ao órgão jurisdicionado que “9.1.3. inclua nos editais, doravante, cláusula que estabeleça, de forma objetiva, o que será objeto de aditamento durante a execução da avença, estabelecendo, por exemplo, percentuais de tolerância quantitativa admitidos em cada item do orçamento que torne descabida a celebração de aditivo, bem como a necessidade de que a imprecisão se refira a serviço materialmente relevante do empreendimento (avaliado de acordo com a metodologia ABC), em observância ao princípio da segurança jurídica, conforme art. 6º, VIII, ‘a’ c/c art. 47, art. 49 e art. 65, II, ‘d’, todos da Lei 8.666/93”. (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 734/2018 – Plenário)

77. Ainda nesse mister, há de se destacar o delineado na Orientação Administrativa 002/2016 - PGE/PR, inserta no https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/2.pdf, que, embora trate de obras e serviços de engenharia, apresenta pertinentes entendimentos acerca dos "Regimes de Empreitada", entendimentos esses passíveis de observância ante a especificidade do caso ora em comento.

[...]

- a) a escolha do regime de execução contratual pelo gestor deve estar fundamentada nos autos do processo licitatório;
- b) adota-se a empreitada por preço global, em regra, quando for possível definir com precisão os quantitativos dos serviços a serem executados na obra;
- c) adota-se a empreitada por preço unitário nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários; nesse caso, se houver preferência pela empreitada por preço global, deverá ser justificado nos autos;
- d) poderá ser adotado em um mesmo contrato, simultaneamente, dois regimes de empreitada, por preço global e por preço unitário (regime misto de empreitada), quando a obra ou serviço de engenharia for composta por parte possível de definir com precisão os quantitativos e/ou qualitativos dos serviços a serem executados na obra e parte que possua uma imprecisão inerente de quantitativos e/ou qualitativos em seus itens orçamentários;

[...]

78. A partir de todo o exposto, impõe-se ter presente que o risco de execução para a Contratada é maior na empreitada por preço global, diante da possibilidade de erros nos quantitativos no orçamento, o que leva à possibilidade de propostas de preços com valores maiores em decorrência de tal risco.

79. Lado outro, na empreitada por preço global, a execução contratual mostra-se facilitada para a fiscalização. Some-se a isso que o preço final tornar-se-á mais condizente com o valor inicialmente acordado.

80. Todavia, o que não se mostra permitido é que um Contrato de preço global seja pago como um Contrato de preço unitário, com a remuneração do risco assumido pelo Particular Contratado. Acrescente-se a tal hipótese a dificuldade nas medições e/ou no dimensionamento dos gastos demandados, além de pequenos ajustes passíveis de incongruência nos quantitativos a serem pagos mediante Aditivos irregulares.

81. Recorrendo às informações que constam do Termo de Referência (seção II, "j" - 3879519) que trata do “Regime de Execução”, verifica-se que a unidade solicitante indicou a “empreitada por preço global” para o grupo 1, *“já que é possível definir, com boa margem de precisão, as quantidades dos*

serviços a serem executados", e "empreitada por preço unitário para o "item 2" (que precisa ser corrigido para "item 9")), o que parece se adequar à presente contratação.

82. Ainda quanto à forma de execução (regime de "empreitada por preço global"), destaca-se a necessidade de observar-se um tratamento próprio destinado às futuras demandas por alteração contratual, pois quando e se constatados, após a assinatura do Contrato, **erros ou omissões no orçamento relativos a pequenas variações quantitativas nos serviços contratados, em regra, pelo fato de o objeto ter sido contratado por 'preço certo e total', não se mostrará adequada a celebração de Termo Aditivo, cabendo à unidade técnica demandante da contratação mensurar quais seriam as pequenas variações que não ocasionarão a necessidade de acréscimo.**

83. Desse modo, em atenção e corroborando o apontado nos tópicos anteriores, como a definição do que seria considerado "pequenas variações quantitativas" não é um aspecto jurídico do Contrato, mas eminentemente técnico, **recomenda-se à unidade demandante que analise a viabilidade de incluir no instrumento convocatório Cláusula que estabeleça, de forma objetiva, o que será objeto de Aditamento durante a execução da avença**, estabelecendo, por exemplo, percentuais de tolerância quantitativa admitidos, que tornem descabida a celebração de Aditivo, bem como a definição do que venha a ser "subestimativas ou superestimativas relevantes", nos moldes do invocado precedente jurisprudencial (Acórdão 1.977/2013 – Plenário).⁹¹.

84. Com relação à habilitação, observa-se do subitem 10.1.2. do Edital (3939018) a previsão de que *"o Pregoeiro fará consulta dos licitantes no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, conforme Art. 6º da [Lei nº 10.522/2002](#)"*, segundo o qual:

Art. 6º É obrigatória a consulta prévia ao Cadin, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, para: ([Vide Medida Provisória nº 958, de 2020](#)) ([Vide Lei nº 13.999, de 2020](#)) ([Vide Medida Provisória nº 975, de 2020](#)) ([Vide Medida Provisória nº 1.028, de 2021](#)) ([Vide Lei nº 14.179, de 2021](#)) ([Vide Medida Provisória nº 1.176, de 2023](#)) ([Vide Lei nº 14.690, de 2023](#)) ([Vide Medida Provisória nº 1.259, de 2024](#))

I - realização de operações de crédito que envolvam a utilização de recursos públicos;

II - concessão de incentivos fiscais e financeiros;

III - celebração de convênios, acordos, ajustes ou contratos que envolvam desembolso, a qualquer título, de recursos públicos, e respectivos aditamentos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica:

I - à concessão de auxílios a Municípios atingidos por calamidade pública reconhecida pelo Governo Federal;

II - às operações destinadas à composição e regularização dos créditos e obrigações objeto de registro no Cadin, sem desembolso de recursos por parte do órgão ou entidade credora;

III - às operações relativas ao crédito educativo e ao penhor civil de bens de uso pessoal ou doméstico.

85. O referido artigo, todavia, apenas prevê a necessidade de consulta ao CADIN, não determinando expressamente o impedimento da realização dos atos para o quais estipulou a consulta prévia ao Cadastro.

86. Com o advento da Lei 14.973/2024, publicada em 16 de setembro de 2024, todavia, foi inserido o art. 6º-A na Lei 10.522/2002 tornando a existência de registro no CADIN fato impeditivo à prática dos atos mencionados nos incisos I, II e III do art. 6º, acima reproduzido. Confira-se:

Art. 6º-A. A existência de registro no Cadin, quando da consulta prévia de que trata o art. 6º, constitui fator impeditivo para a realização de qualquer dos atos previstos nos incisos I, II e III do *caput* do art. 6º. ([Incluído pela Lei nº 14.973, de 2024](#))

87. Sendo assim, essa unidade consultiva recomenda que seja incluída complementação ao disposto no referido subitem 10.1.2., e, doravante, em todos os editais onde haja empenho de valores, no sentido de que a existência de registro no CADIN constitui impeditivo para a contratação, nos termos do disposto no art. 6º-A da [Lei 10.522/2002](#).

88. O Edital prevê ainda, para fins de **habilitação** (item 10 - 3939018), a qualificação econômico-financeira (subitem 10.4), que será composta por um combo de dados e informações apropriados com a natureza e as peculiaridades concernentes ao objeto, apropriado para mensurar a capacidade financeira do licitante, em relação aos compromissos a serem acolhidos, quando da adjudicação do contrato. Portanto, a rigor, o particular contratado deverá dispor de recursos financeiros próprios para arcar com as despesas relativas à execução do objeto contratual, a despeito de percepção dos pagamentos devidos por esta Casa de Justiça.

89. Além disso, estabeleceu, em seu item 10.5.1., a exigência de comprovação de capacidade técnica por meio de atestados ou declarações que comprovem ter a licitante "*prestado serviço relativo ao Grupo 1 de suporte técnico do fabricante em solução de datadiscovery Qlikview*".

90. O TR (3879519), ao contrário, trouxe a previsão de exigência da demonstração de qualificação técnica apenas para o "item 2 - Treinamento" (seção III, subitem 2.5 e item 10).

91. Quanto ao ponto, registra-se, inicialmente, que o objeto "treinamento" corresponde ao item 9 do edital e não ao item 2, como mencionado no TR, razão pela qual recomenda-se à unidade técnica que promova a correção do equívoco.

92. Ademais, observa-se que a contradição registrada entre o TR e o Edital precisa ser afastada, devendo a unidade técnica ajustar as duas informações.

93. Quanto à previsão, em si, da referida exigência, tem-se que a concepção de qualificação técnica é complexa e variável, não havendo previsão legal expressa para tornar imprescindível essa comprovação. Assim, fica ao alvedrio da Administração Pública, na fase interna do processo licitatório, aquilatar as características do objeto a ser adquirido para estabelecer a extensão das exigências a serem impostas aos licitantes, inclusive a pertinência de se exigir a comprovação de capacidade técnica profissional e operacional, sendo-lhe obrigado considerar que somente são permitidas exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, inc. XXI, Constituição Federal).

94. Apenas com finalidade informativa, destacamos o seguinte posicionamento da c. Corte de Contas:

Acórdão 2939/2021 – Plenário

Para fins de habilitação não são considerados válidos atestados de prestação de serviços incompatíveis com as atividades econômicas previstas no contrato social do licitante.

95. Em razão do princípio da Segregação de Funções, a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determina a competência da autoridade administrativa pela prática do ato, bem como sua responsabilidade por ele, não competindo a esta CJA qualquer ponderação acerca do mérito de suas considerações técnicas para se cogitar em renunciar ao procedimento de comprovação em tela, por se tratar de questão não afeta ao seu campo de atuação, em observância à Boa Prática Consultiva 7 da Advocacia-Geral da União - AGU, já citada no item 32 deste estudo.

96. Todavia, a este Tribunal se impõe o reconhecimento da imprescindibilidade de se motivar, de maneira expressa e amparada em razões de ordem técnica, as exigências apostas em edital atinentes à qualificação técnica exigida dos interessados, o que, a toda sorte, **não foi feito no item 10 do TR**, conforme acima indicado, em observância a entendimento consolidado do TCU:

Acórdão 2144/2022 – Plenário - TCU

A fixação de critérios de qualificação em licitações públicas deve ser precedida de análise crítica tanto sob o aspecto da clareza das especificações para os licitantes, quanto da avaliação da sua efetiva necessidade, sendo esse último um requisito básico de conciliação da exigência com o disposto no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual apenas as condições indispensáveis à correta prestação dos serviços são admitidas.

97. Diante disso e da divergência de informações apontada nos itens 89 e 90, recomenda-se à unidade técnica que avalie se manterá as duas exigências previstas (a do TR e a do Edital) ou se escolherá apenas uma delas, ajustando, consequentemente, as informações contidas em ambos os artefatos e **acostando as respectivas justificativas**

98. Observa-se, também, que foi adotada a contratação por meio de instrumento contratual (3939018), uma vez que o objeto contratual resulta em obrigações futuras, não sendo, pois, possível sua substituição por outro instrumento equivalente.

Lei 14.133/2021

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

99. Acerca do **reajuste de preços**, verifica-se que o §7º do art. 25 da Lei 14.133/2021 indica 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”*. (destacou-se)

100. Analisando a minuta do instrumento convocatório, vê-se os subitens 17.1 e 17.1.1. indicarem 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 índice o Índice de Custo da Tecnologia da Informação - ICTI, calculado pelo IPEA, tendo como data-base o orçamento estimado pela Administração que, conforme indicado pelo NUPEP, é o dia 19/07/2024 (3837242).

101. A respeito do tema, Marçal Justen Filho (op. cit.) 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

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. (destacamos)

102. Em recente posicionamento, a c. Corte de Contas recomendou a adoção da data do orçamento estimado como marco temporal para a concessão do reajuste contratual. Veja-se:

Acórdão 1587/2023 Plenário

É irregular reajuste contratual com prazo contado da assinatura do contrato, pois o marco a partir do qual se computa período de tempo para aplicação de índices de reajustamento é: i) a data da apresentação da proposta ou a do orçamento a que a proposta se referir, de acordo com o previsto no edital (art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993); ou então ii) a data do orçamento estimado (art. 25, § 7º, da Lei 14.133/2021 – nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

103. Assim, considera-se correta a previsão editalícia.

104. Avançando no estudo, verifica-se que houve previsão quanto à impossibilidade de **subcontratação do objeto** (item 27 do Edital 3939018), em linha com a indicação feita no Termo de Referência (3879519 - item 1, seção II, alínea "j"). Considerando que a vedação à subcontratação do objeto configura uma restrição ao caráter competitivo do certame, entendemos necessária a indicação das justificativas para a vedação referida, o que foi feito pela unidade demandante. Confira-se:

Permissão ou não de Consórcio ou Subcontratação da Solução de TIC

Não, já que o objeto ora requerido tem caráter comum, tem generalidade no mercado e dispõe de ampla gama de empresas com capacidade e conhecimento para executá-lo, não representando risco à competitividade do certame. Sendo assim, opta-se pela não autorização.

105. Sobre o tema, transcrevemos trecho do artigo [*A Subcontratação na Nova Lei de Licitações \(Lei 14.133/2021\)*](#) da Advogada da União e doutrinadora Marinês Restelatto Dotti:

A subcontratação da Lei 14.133/2021 autoriza que, na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado subcontrate partes da obra, do serviço ou do fornecimento de bens a um terceiro, denominado de subcontratado, independentemente de seu porte (grande, média ou pequena entidade empresarial), até o limite autorizado, em cada caso, pela administração.

Segundo o §2º do art. 122 da Lei 14.133/2021, regulamento ou edital de licitação poderá vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação. Assim como ocorre na Lei 8.666/1993, a subcontratação total configura burla à regra da licitação, sendo vedada.

Diante do universo de situações que podem surgir durante a execução contratual, entre elas a demanda por um serviço de natureza peculiar que a subcontratação pode solucionar com maior presteza e/ou qualidade, admite-se o repasse de parte de sua execução a um terceiro qualificado para esse fim. Por isso, não é apropriada a vedação à subcontratação em edital ou contrato, pois pode engessar a execução do objeto, acarretando dificuldades para a sua continuidade e/ou perfeição.

106. Nesse sentido, cumpre citar compreensão do Tribunal de Contas da União, nos seguintes termos, *verbis*:

Acórdão 1235/2021 - Plenário

9.3. dar ciência à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 31/2020, das quais decorreu a **restrição indevida ao caráter competitivo do certame**, em afronta ao art. 3º, caput e § 1º, inciso I, e ao art. 72 da Lei 8.666/1993, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, sem prejuízo da expedição de outras medidas de ciência, determinação ou recomendação em etapa processual futura deste processo:

9.3.1. inclusão, nos itens 9.8.8, 9.8.9, 9.8.10, 9.8.11 e 9.11.6 do Edital, de exigência de que as empresas licitantes possuíssem as licenças de operação de todas as etapas do serviço de coleta, transporte, tratamento e destinação final em nome próprio; e

9.3.2. **vedação, de forma injustificada, à subcontratação parcial dos serviços**, reiterada no item 12.1 do termo de referência;

107. Apura-se, ainda, a definição de que as **sanções administrativas** obedecerão ao disposto na

[Portaria GPR 75/2022](#), alterada pela [Portaria GPR 1545/2024](#), 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 (item 20 - 3911929); sendo, pois, respeitados não só os parâmetros elencados na portaria em comento, mas também as previsões dos artigos 155 e 156 da Lei 14.133/2021.

108. Com relação à multa moratória, nota-se que a redação do item 21.6.3 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.

109. Continuando na análise do instrumento convocatório, verifica-se que o item 22 se ocupou com tema relativo ao **tratamento de dados pessoais**, conforme previsto na Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), adotando o modelo de redação simplificada, nos termos da Decisão 2206706 exarada nos autos do PA 0006234/2021, o que se mostra aparentemente adequado ao objeto. De todo modo, incumbe ressaltar a necessidade de que as unidades gestoras avaliem, em cada caso, a necessidade de inclusão de Cláusulas diferenciadas para o tratamento de dados pessoais sensíveis ou não, dada as especificidades do caso concreto.

110. Verifica-se, ainda, que o item 23 do Edital fez incluir cláusula referente à necessidade de observância da [Portaria GPR 243/2021](#) e da [Resolução 06/2022](#), que estabelecem a **conduta ética** no âmbito do Tribunal.

111. Avançando os estudos, reconhece-se que foram definidos, também, os **critérios para a aceitabilidade dos preços**, com a definição do valor máximo para os itens a serem licitados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas (itens 7 e 8 do Edital), conforme recomendado pelo TCU nos subitens 9.1.22.4 do Acórdão 2.743/2015 – Plenário do TCU e 9.1.31.11 do Acórdão 2.373/2016 – Plenário do TCU.

112. Observa-se que restou previsto que as propostas com valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração representam indício de inexequibilidade e ensejarão, em consequência, a realização de diligência pelo Sr. Pregoeiro (item 8.3.1 do Edital 3939018). Temos, portanto, o alinhamento com a orientação do c. Tribunal de Contas da União, conforme se depreende de sua recente jurisprudência:

Acórdão 963/2024 - Plenário

No fornecimento de bens ou na prestação de serviços em geral, há indício de inexequibilidade quando as propostas contêm valores inferiores a 50% do valor orçado pela Administração. Nesses casos, deve o agente ou a comissão de contratação realizar diligência, pois a confirmação da inviabilidade da oferta depende da comprovação de que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta e, concomitantemente, de que inexistem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta (art. 34, caput e parágrafo único, da IN Seges/ME 73/2022). O parâmetro objetivo para aferição da inexequibilidade das propostas previsto no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 (75% do valor orçado pela Administração) diz respeito apenas a obras e serviços de engenharia.

113. Quanto à forma de **recebimento do objeto**, prevista no item 5 do Anexo I (3939018) verifica-se que atendeu ao regramento posto no inciso I do art. 140 da Lei 14.133/2021, previsto para as contratações de serviço.

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) **provisoriamente**, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) **definitivamente**, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

114. Foram definidos os critérios para aferição, por parte da Administração, da regularidade dos serviços a serem contratados, bem como estabelecida a vinculação do pagamento à entrega destes com a qualidade contratada (item 14.1 do instrumento convocatório e subitens 7.6 e 9.13. do Anexo I – 3939018).

115. Anota-se ainda que restaram previstas no edital formas distintas de pagamento para o serviço de suporte técnico (grupo 1) e o de treinamento (item 9), respectivamente nos subitens 14.3.1 e 14.3.2, não tendo se evidenciado hipótese de pagamento antecipado.

116. Ademais, foi especificado como se dará a fiscalização da prestação de ambos os serviços, nos itens 25 e 26 do Edital e 8 e 9 do Anexo I (3939018).

117. Quanto ao ponto, observa-se definição de Índice de Medição de resultados – IMR (Anexo V), a ser verificado pela unidade responsável pela execução do contrato, que servirá como ferramenta de gestão e definição da qualidade na prestação dos serviços no momento de elaboração do relatório que instruirá o pagamento das faturas/notas fiscais apresentadas pela contratada (subitens 8.2.7., 8.4., 8.5., 8.6. do edital e 10.1. e 10.3. do Anexo I).

118. A respeito da questão, vejamos recomendação constante dos subitens 9.1.22.1 e 9.1.22.2 do Acórdão 2.743/2015 – Plenário do TCU, endereçado a este TJDF.

Acórdão 2.743/2015 - Plenário

9.1. recomendar ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da organização:

(...)

9.1.22. incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:

9.1.22.1. definição dos requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados;

9.1.22.2. vinculação dos pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada;

119. Ainda nesta esteira, cumpre apontar que a Nova Lei de Licitações e Contratos inaugurou, em seu artigo 144, abaixo transcrito, a possibilidade de se adotar o instituto da "remuneração variável", que consiste em uma forma de controle do contrato administrativo e pode ser utilizada para contratos de obras ou serviços (qualquer tipo de serviço, de engenharia ou não):

Art. 144. Na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato.

§ 1º O pagamento poderá ser ajustado em base percentual sobre o valor economizado em determinada despesa, quando o objeto do contrato visar à implantação de processo de racionalização, hipótese em que as despesas correrão à conta dos mesmos créditos orçamentários, na forma de regulamentação específica.

§ 2º A utilização de remuneração variável será motivada e respeitará o limite orçamentário fixado pela Administração para a contratação.

120. Assim, ao invés de fixar as parcelas ou etapas e o valor para cada uma delas, será fixada remuneração variável de acordo com o desempenho da contratada. Pela remuneração variável, quanto melhor o desempenho da contratada, com maiores resultados, maior será sua remuneração - limitada à previsão orçamentária disponibilizada para execução do ajuste. Desta forma, são estabelecidos padrões mínimos que necessitam ser alcançados para o adimplemento integral do objeto, e a remuneração dependerá dos resultados obtidos pelo contratado.

121. No ponto, entende-se adequada as medidas, que buscam tornar mais eficiente a execução do

ajuste, trazendo benefícios ao TJDFT.

122. Ultrapassado mais esse ponto, verifica-se que foram apontados os **critérios de sustentabilidade** econômica a serem considerados no procedimento licitatório (item 11 do Edital 3939018), conforme solicitado pela área demandante no item 1., II, alínea "k", subitem 3 do TR (3879519). Entretanto, não se evidenciou o cumprimento da exigência contida no art. 33 da [Resolução 468/2022/CNJ](#), segundo o qual:

Art. 33. Serão observados em todas as contratações de bens e serviços critérios de sustentabilidade ambiental, nos termos do [art. 144 da Lei nº 14.133/2021](#).

§ 1º Os editais devem conter regras claras privilegiando fornecedores que tenham os seus processos comprovadamente baseados em práticas de sustentabilidade ambiental.

§ 2º As aquisições de bens de consumo ou permanentes devem prever o seu descarte ou reutilização de forma sustentável, quando obsoletos ou inservíveis. (g.n.)

123. Nesse aspecto, aponta-se que a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz uma série de inovações relacionadas à busca pelo desenvolvimento sustentável, pautando, inclusive, nos termos de seu art. 5º, o desenvolvimento nacional sustentável como princípio e objetivo das contratações públicas.

124. Certamente, a esta Casa de Justiça cabe conciliar a busca por contratos vantajosos (princípio da eficiência e da eficácia) com o desenvolvimento nacional e sustentável, porquanto o esforço para a identificação dos possíveis impactos ambientais está inserido na perspectiva do desenvolvimento sustentável, o qual se firmou como objetivo do processo licitatório (art. 11, NLLC). Sob essa perspectiva, as licitações transitam também em torno de pautas relacionadas à justiça social, fomento de natureza econômica e questões ambientais - tripé da sustentabilidade.

125. Assim sendo, cabe 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 nos textos publicados nos [Informativos CJA 06/2021](#) e [Informativo CJA 08/2023](#).

127. 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.

128. Desse modo, salvo melhor juízo, as disposições normativas referente à adoção, ou não, de critérios de sustentabilidade na execução do contrato a ser celebrado tratam de aspectos eminentemente técnicos, não cabendo ao órgão de assessoramento jurídico avaliar se as justificativas apresentadas pelas unidades técnicas estão suficientes ou não, mas tão somente verificar se consta na instrução processual menção ao tema, salvo no caso de erro grosseiro, consoante orienta a já citada BPC 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

129. Sobre esse tema, recomenda-se ainda a leitura do [Guia Nacional de Contratações Sustentáveis 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 Controladoria Geral da União (CGU). Tais documentos, embora não sejam de caráter vinculativo ao Poder Judiciário, apontam boas práticas a serem adotadas pela Administração pública de forma ampla.

130. Anote-se, por fim, que o edital fez constar (item 6.9) a previsão de que o desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho será critério de desempate em processos licitatórios, conforme recomendam o art. 60 da NLLC, o art. 8º da Resolução 497/2023/CNJ e o art. 5º do Decreto 11.430/2023.

Lei 14.133/2021

Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;

II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;

III - desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento; ([Vide Decreto nº 11.430, de 2023](#)) [Vigência](#)

IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.

§ 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;

II - empresas brasileiras;

III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;

IV - empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da [Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009](#).

§ 2º As regras previstas no **caput** deste artigo não prejudicarão a aplicação do disposto no [art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#).

Resolução 497/2023/CNJ

Art. 8º O desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho será critério de desempate em processos licitatórios, nos termos do disposto no inciso III e caput do art. 60 da Lei n. 14.133/2021.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput, serão consideradas ações de equidade, respeitada a seguinte ordem:

I – medidas de inserção, de participação e de ascensão profissional igualitária entre mulheres e homens, incluída a proporção de mulheres em cargos de direção do licitante;

II – ações de promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens em matéria de emprego e ocupação;

III – igualdade de remuneração e paridade salarial entre mulheres e homens;

IV – práticas de prevenção e de enfrentamento do assédio moral e sexual;

V – programas destinados à equidade de gênero e de raça; e

VI – ações em saúde e segurança do trabalho que considerem as diferenças entre os gêneros.

Decreto 11.430/2023

Art. 5º O desenvolvimento, pelo licitante, de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho será critério de desempate em processos licitatórios, nos termos do disposto no [inciso III do caput do art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021](#).

§ 1º Para fins do disposto no **caput**, serão consideradas ações de equidade, respeitada a seguinte ordem:

I - medidas de inserção, de participação e de ascensão profissional igualitária entre mulheres e homens, incluída a proporção de mulheres em cargos de direção do licitante;

II - ações de promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento entre mulheres e homens em matéria de emprego e ocupação;

III - igualdade de remuneração e paridade salarial entre mulheres e homens;

IV - práticas de prevenção e de enfrentamento do assédio moral e sexual;

V - programas destinados à equidade de gênero e de raça; e

VI - ações em saúde e segurança do trabalho que considerem as diferenças entre os gêneros.

§ 2º Ato do Secretário de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos disporá sobre a forma de aferição, pela administração, e sobre a forma de comprovação, pelo licitante, do desenvolvimento das ações de que trata o § 1º

130. Assim, tem-se que a minuta de edital atualizada e juntada aos autos foi integralmente analisada e este Órgão de Consultoria reconhece o artefato reunir cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, notadamente em relação à fundamentação (Preâmbulo), ao objeto da licitação (item 1) e às regras relativas ao julgamento (item 7), à habilitação (itens 9 e 10), aos recursos (item 22) e às penalidades da licitação (item 20), à fiscalização e à gestão do contrato (item 25), à entrega do objeto (item 5 - Anexo I) e às condições de pagamento (item 14), conforme previsão do art. 25, *caput*, da Lei 14.133/2021.

131. Finalizada a análise dos termos do instrumento convocatório, passe-se, enfim, ao exame do teor da **minuta do contrato** (3940081).

132. Na particularidade, importante registrar, tal qual já consignado no item 98 deste estudo, que foi utilizado o instrumento contratual para a formalização da contratação, uma vez que a hipótese em análise envolve obrigações futuras.

133. Do exame do mencionado documento, verificamos que houve o atendimento ao art. 92 da NLLC, observando-se na referida minuta as cláusulas necessárias à contratação.

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.

[...]

§ 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.

134. De sua Cláusula Segunda, observamos a indicação do fundamento legal para o ajuste:

CLÁUSULA SEGUNDA - DO FUNDAMENTO LEGAL – Lei 14.133/2021 e Decreto 8.538/2015.

135. Observa-se, outrossim, que a Cláusula Vigésima Quinta definiu a vigência contratual nos seguintes termos:

CLÁUSULA VIGÉSIMA QUINTA - DA VIGÊNCIA - O presente instrumento vigorará:

I - Para o grupo 1, por 01 (um) ano, contado a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado na forma da lei, respeitando a vigência máxima de 10 (dez) anos, no interesse das partes, desde que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a administração, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei 14.133/21.

II - Para o item 9, por 01 (um) ano, contado a partir da data de sua assinatura, não podendo ser prorrogado.

PARÁGRAFO ÚNICO - O contrato terá eficácia a partir do primeiro dia útil seguinte ao de sua disponibilização PNCP.

136. Verifica-se do item 1, seção II, alíneas "h" e "m" do Termo de Referência (3879519) que a unidade técnica informou se tratar de um serviço contínuo, de modo que entendemos por correta a previsão de prorrogação da vigência contratual.

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.

137. Prosseguindo no estudo, vemos que foi exigida garantia contratual apenas para o grupo 1, conforme Cláusula Décima (3940081), com duração correspondente a toda **"a vigência do contrato mais 90 (noventa) dias após o seu término"** (§ 4º), o que se afigura correto, considerando que o treinamento (item 9), é sob demanda (Cláusula Oitava) e só será pago após o completo recebimento do serviço (§§ 12º e 14º).

138. À vista disso, e considerando os prazos de garantia, de entrega, de recebimento provisório e definitivo, verifica-se que a vigência contratual findará antes do momento em que a contratada restará desobrigada, o que atende a finalidade legal do instituto.

139. Em finalização ao estudo do caderno processual, quanto à indicação da existência de **dotação orçamentária** necessária à realização da despesa relacionada ao Grupo 1, observa-se que a Secretaria de Recursos Orçamentário e Financeiros - SEOF indicou que os recursos encontram-se disponíveis na Lei 14.822/2024 - 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 168480), 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 (3945872).

140. Quanto ao item 9, também se manifestou a SEEF, por meio do Despacho 3929313, no qual informou ter disponibilidade orçamentária para viabilizar o atendimento da despesa relativa ao treinamento, a qual *"tem adequação orçamentária e financeira com a LOA/2024 e compatibilidade com o PPA e a LDO, nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal ([Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#)) e classifica-se no Programa Apreciação e Julgamento das Causas no DF - Plano Orçamentário Capacitação de Recursos Humanos, rubrica 33.90.40-20 -*

141. Ademais, verifica-se ter havido a emissão do Pré-empenho 2024PE000376 , no valor de R\$ 117.816,57, conforme indicado pelo NUEOR (3945872).

142. Por fim, registre-se a necessidade de autorização de abertura da licitação pela autoridade competente, nos moldes exigidos pelo art. 53, §3º, da Lei 14.133/2021.

143. Feitas essas considerações, esta Consultoria, após realizar controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da minuta do Edital do Pregão 033/2024 (3939018) e do Contrato (3940081), reconhece a possibilidade de prosseguimento da instrução do presente procedimento, visando à anuência para a realização do certame licitatório, nos termos do artigo 53 da Lei 14.133/2021, **desde que sanadas as ressalvas acima apontadas acima .**

À consideração superior.

ANNA CAROLINA DE A. V. E G. ARRAES
Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência

Realizado o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da minuta do Edital do Pregão 033/2024 (3939018) e do Contrato (3940081), nos termos do art. 53 da Lei 14.133/2021, acolho o Parecer supra, salientando-se a necessidade de que as ressalvas indicadas no estudo sejam sanadas.

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

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas [...].

À SEG, para regular prosseguimento.

ANA AMÉLIA MAESTRACCI DE TOLENTINO
Consultora-Chefe

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Amelia Maestracci de Tolentino**, **Consultor(a)-Chefe**, em 25/09/2024, às 17:40, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Anna Carolina De Azevedo Valente E Gonçalves Arraes**, **Consultor(a)**, em 25/09/2024, às 17:41, 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 **3960640** e o código CRC **F10425E1**.