

Parecer 571/2025/CJA
Processo Administrativo 0011337/2025

DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO
ELETRÔNICO - SISTEMA DE REGISTRO
DE PREÇOS - SRP. AQUISIÇÃO DE
PAPÉIS NECESSÁRIOS À REALIZAÇÃO
DOS SERVIÇOS GRÁFICOS DE
IMPRESSÃO OFF-SET, IMPRESSÃO
DIGITAL E SERVIÇOS DE
ACABAMENTO. LEI 14.133/2021.
DECRETO 11.462/2023. ANÁLISE
JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO. MINUTA
DE EDITAL E NOTA DE EMPENHO.
APROVAÇÃO. RESSALVAS.

Senhora Consultora-Chefe,

1. Trata-se de análise da proposta de regulamentação do Pregão Eletrônico SRP 045/2025 (4826696), que tem por objeto o registro de preços para prover o TJDFT de papéis necessários à realização dos serviços gráficos de impressão off-set, impressão digital e dos serviços de acabamento, nos anos de 2025/2026, nos termos do edital e dos seus anexos.
2. A proposição de contratação foi elaborada pelo Núcleo de Produção e Gestão de Impressos de Pequena Tiragem - NUPET, unidade subordinada à Coordenadoria de Editoração e Digitalização - CODIG, subordinada à Secretaria-Geral do TJDFT - SEG, tendo as respectivas unidades manifestado ciência da demanda, conforme se verifica das assinaturas apostas ao Estudo Técnico Preliminar (4329913).
3. Informa-se que a contratação foi incluída no Plano de Contratações Anual 2025, sob o registro CODIG_002 (com o valor autorizado de R\$ 626.158,40 (DFD 4365653; Autorização 4645974), consoante exigido pelo art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021.
4. Visando instruir a fase preparatória do processo licitatório, caracterizada pelo planejamento, nos termos do artigo 18 da Lei 14.133/2021, foram juntados pela área técnica demandante, entre outros, os seguintes documentos:
 - a) Estudo Técnico Preliminar, consoante art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021 (4329913);
 - b) Termo de Referência atualizado, nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei 14.133/2021 (4818757);
 - c) Mapa de Riscos (4329900);
 - d) Indicação de Gestores e Fiscais do Contrato (4630356);
 - e) Pesquisas de Preço (4625258, 4625268, 4625282 e 4625302);
 - f) Planilha de Análise de Preços (4625459).

5. Verifica-se que o Secretário ao qual está vinculada a área demandante lançou conhecimento quanto ao teor do Termo de Referência atualizado (4818757), nos termos do art. 18 da [Portaria GPR 1583/2024](#), entretanto, **não consta ciência do Coordenador da unidade administrativa interessada na contratação, muito embora constem as assinaturas dos servidores e supervisores do setor.**

6. Redirecionados os autos, o Núcleo de Licitações - NULIC, após juntar aos autos o Mapa de Riscos de id. 4652007, no Despacho Ponderações (4652010), manifestou-se no seguinte sentido:

Trata-se de registro de preços para prover o TJDF de papéis necessários à realização dos serviços gráficos de impressão off-set, impressão digital e dos serviços de acabamento, nos anos de 2025/2026.

Vieram os autos ao NULIC para análise e para as ponderações que se fizerem necessárias, devendo ser indicada em sua manifestação os servidores que irão compor a Equipe de Apoio, nos termos do despacho SEMA (4642888).

Em análise ao Termo de Referência (4329922) e demais documentos acostados ao Sistema Eletrônico de Informações - SEI, ponderamos o seguinte

1) Com relação ao item 6 - Tratamento diferenciado para ME/EPPs, considerando que a adjudicação será por item (item 3.3 do TR), bem como tendo em vista que todos os itens da aquisição em questão possuem valores abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), entendemos que a participação no pregão será exclusiva a microempresas e empresas de pequeno porte.

Nesse sentido, solicitamos que sejam desmarcadas no TR as opções constantes do item 6.1.2.2.b1, com relação à cota de 25% para ME/EPPs, uma vez que a participação no pregão já será exclusiva para essas empresas, não sendo cabível estabelecimento da cota.

2) Com relação ao item 8.2 do TR – Qualificação técnico-operacional, foi exigido atestado para que os proponentes comprovem ter fornecido **MATERIAL PARA A CONFEÇÃO DE IMPRESSOS**, conforme relação contida no item 2 do presente Termo de Referência. Entretanto, da análise dos itens, verificamos que os itens 3, 5, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 17 e 20 a 26 possuem valor estimado inferior a 4% do total da contratação, o que não atende ao conceito de “valor significativo” para justificar a exigência (art. 67, §1º, Lei nº 14.133/2021).

Ressalta-se que a exigência de atestados para efeito de qualificação técnico-operacional tem o intuito de comprovar, por meio do depoimento por escrito de cumprimento de contratos (ou equivalentes), a experiência anterior dos licitantes, enquanto organização empresarial. A aferição deverá ser definida motivadamente no processo administrativo, ou seja, deverá ser amparado em razões que demonstrem sua compatibilidade em vista das peculiaridades e características apresentadas pelo objeto da licitação, uma vez que a Administração deve exigir dos licitantes apenas o indispensável para a comprovação de qualificação técnica. Se a comprovação da qualificação técnico-operacional aumenta a segurança da Administração contratante, de outra perspectiva, reduz a competitividade, podendo influenciar diretamente na vantajosidade da contratação.

Ademais, com relação aos itens de valor significativo (valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação), dos quais poderão ser exigidos atestados de capacidade técnica, questionamos se haverá a fixação de quantitativos mínimos para fins de comprovação da qualificação.

Nesse sentido, destacamos a orientação do TCU que entende ser cabível a exigência de comprovação da capacidade técnico-operacional mediante atestados, sendo admitida, inclusive, a possibilidade de exigências de quantitativos mínimos, desde que demonstrada a adequação e pertinência de tal exigência em relação ao objeto licitado. Entretanto, o percentual não deve ultrapassar o limite de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância e valor significativo.

3) No que se refere ao item 22 – Sanções administrativas, não obstante a unidade técnica tenha assinalado que as sanções previstas na [Portaria GPR 75 de 14 de janeiro de 2022](#), por si só, são suficientes para a fiscalização e controle do objeto a ser contratado, faz-se necessário fixar objetivamente os parâmetros constantes do Art. 23-A da Portaria, conforme reiteradas orientações da CJA desta casa.

Art. 23-A. A sanção de multa compensatória será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 da [Lei 14.133, de 2021](#), calculada na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato, não podendo ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor contratado, observando-se os seguintes parâmetros: ([Acrescentado pela Portaria GPR 1545 de 31/07/2024](#))

I - **de 0,5% (cinco décimos por cento) a 1% (um por cento)** do valor contratado ou estimado da contratação, para aquele que:

a) deixar de entregar a documentação exigida para o certame;

b) não manter a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;

II - **de até 10% (dez por cento) sobre o valor contratado**, em caso de recusa do adjudicatário em efetuar o reforço de garantia contratual;

III - **de até 20% (vinte por cento) sobre o valor da parcela do objeto não executada**, em caso de inexecução parcial do contrato;

IV - **de até 30% (trinta por cento) sobre o valor estimado ou contratado**, em caso de:

a) apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;

b) fraudar licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;

c) comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;

d) praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;

e) praticar ato lesivo previsto no art. 5º da [Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013](#);

f) não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;

g) ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;

h) entregar objeto com vícios ou defeitos ocultos que o torne impróprio ao uso a que é destinado, ou que lhe diminua o valor ou, ainda, fora das especificações contratadas;

i) dar causa à inexecução parcial do contrato que resulte em grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;

j) dar causa à inexecução total do objeto do contrato.

Assim, **os percentuais destacados** devem ser fixados pela unidade técnica, a fim de evitar subjetividade na execução/fiscalização contratual.

Considerando que o modelo do TR não apresenta campo para as opções informadas, sugerimos acrescentar uma observação ao final do item no TR, a fim de apontar os percentuais fixados.

4) Solicitamos o preenchimento do subitem 26.4 do TR, que trata a respeito da possibilidade de adesão de órgãos não participantes à Ata de Registros de Preços (caronas), com a devida justificativa técnica, conforme o caso, para fins de elaboração da minuta do Edital.

5) Informamos que a Equipe de Apoio será composta pelos servidores Ana Carolina Marçal Costa, matrícula 316.690 e Osmar Felix da Silva, matrícula 318.060, titular e substituto, respectivamente, com o intuito de auxiliar o agente de contratação/pregoeiro em todas as fases do procedimento licitatório, de acordo com o art. 7º da Portaria GPR 1459/2022.

6) Por fim, sugere-se a inclusão da atualização do Termo de Referência no SEI em consonância com o Acórdão 1169/2013-Plenário, bem como **destacar as modificações ocorridas**, para fins de celeridade e eficiência.

(...)

7. A unidade demandante, Núcleo de Produção e Gestão de Impressos de Pequena Tiragem - NUPET, acostou aos autos Termo de Referência Atualizado, conforme andamento 4654387.

8. O Núcleo Permanente de Suporte à Pesquisa de Preços e aos Estudos Técnicos Preliminares das Contratações - NUPEC, atendendo à disposição constante do artigo 23, §1º, da Lei 14.133/2023 c/c o artigo 17 da Portaria GPR 1583/2024, após juntar a Planilha de Análise de Preços (4681160), no enquadramento do Despacho 4681198, devolveu os autos à CODIG para "1) Informar se algum contrato desta Casa é similar ao objeto em análise e se poderia ser utilizado para fins estimativos; 2) Consignar o valor estimativo no tópico 6 do ETP, 4329913, de forma que esse coincida com o declarado no TR, 4654387; 3) Nos termos do art. 7º da Portaria GPR 1583/2024, ampliar a pesquisa de preços para os **itens 4, 11 e 16**. Em não sendo possível a ampliação da pesquisa de preços, sugere-se que o demandante apresente justificativa para o posterior encaminhamento dos autos para deliberação superior; e, 4) Acostar na árvore do processo a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual."

9. Em nova manifestação (4689818), o NULIC fez outras ponderações, tendo o NUPET acostado novo Termo de Referência ao id. 4714346, o que, conforme Despacho 4717611 do NULIC, atendeu suas ponderações.

10. No que diz respeito às ponderações do NUPEC, o NUPET trouxe as seguintes informações (4726603):

Nos termos do despacho SEMA (doc. 4720518), em resposta às ponderações contidas no Despacho - Análise de PB (doc. 4681198), apresentamos as seguintes considerações:

Item 1

Informamos não haver nesta casa contrato similar ao objeto em análise, visto tratar-se de insumos específicos da área gráfica;

Item 2

Visando o alinhamento das informações contidas no tópico 6 do ETP (doc. 4329913) com as informações descritas no TR (doc. 4654387), informamos que o valor estimado para esta aquisição é R\$ 483.775,20 (quatrocentos e oitenta e três mil, setecentos e setenta e cinco reais e vinte centavos);

Item 3

Apesar dos esforços, este NUPET não logrou êxito na obtenção do número, mínimo, de 03 (três) cotações de preços válidos para os itens 4, 11 e 16 descritos no Termo de Referência, item 2 (doc. 4714346). Conseguindo uma cesta de preços no total de 02 (duas) cotações válidas para cada item.

Diante da dificuldade apontada acima, este Núcleo vem apresentar o processo, em epígrafe, para apreciação da SEG. Levando-se em consideração ao que aponta o artigo 7º da Portaria GPR 1583 de 08.08.2024, que se segue:

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 (...)

Item 4

A análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual encontra-se acostada aos autos, conforme Mapa de Riscos (doc. 4329900).

(...)

11. Ato contínuo, o NUPEC, no bojo do Despacho 4749284, encaminhou os autos à Secretaria de Contratações e Gestão de Materiais - SEMA, para análise e deliberação quanto ao prosseguimento da instrução, tendo em vista a inexistência de três preços válidos para os itens 4, 11 e 16, nos termos do parágrafo único do art. 16 da Portaria GPR 1583/2024.

12. A SEMA, por sua vez, considerando os esclarecimentos prestados pelo NUPET e NUPEC sobre a dificuldade enfrentada pela área técnica na obtenção de três preços válidos para os itens 4, 11 e 16, autorizou o prosseguimento da instrução do feito, nos termos do parágrafo único, art. 16, da [Portaria GPR 1583/2024](#), como se vê do Despacho 4764225.

13. Em seguida, o NUPEC juntou aos autos a Lista de Conformidade (4767281) e, no bojo do Despacho 4767312, apontou o valor estimativo total de R\$ 465.811,60 (quatrocentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e onze reais e sessenta centavos) como o de referência para a licitação, de acordo com o registrado no Mapa Condensado de Estimativas (4767023); tendo, ainda na oportunidade, fixado o marco temporal da cláusula de reajuste a partir de 28.10.2025, com as considerações pertinentes, que se seguem:

Cumpra rememorar que este NUPEC já apresentou manifestação acerca da contratação em tela em duas oportunidades, 4681198 e 4749284. Nesta última, os autos foram remetidos à SEMA:

(...) tendo em vista a inexistência de três preços válidos para os itens 4, 11 e 16, e considerando a justificativa da área demandante constante ao despacho 4726603, nos termos do parágrafo único do art. 16 da Portaria GPR 1583/2024, seguem os autos para análise e deliberação quanto ao prosseguimento da instrução.

Em resposta, a SEMA assim se manifestou, 4764225:

(...)

Considerando os esclarecimentos prestados pelo NUPET e NUPEC sobre a dificuldade enfrentada pela área técnica na obtenção de três preços válidos para os itens 4, 11 e 16, **fica autorizado** o prosseguimento da instrução do feito, nos termos do parágrafo único, art. 16, da [Portaria GPR 1583/2024](#).

Ao NUPEC, em retorno, para finalizar a instrução.

Assim, segue Mapa Condensado, 4767023, elaborado com base nos valores médios apresentados na planilha de análise de preços, 4681160, perfazendo o valor estimativo total de **R\$465.811,60 (quatrocentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e onze reais e sessenta centavos)**. **Informa-se que, para fins de fixação do marco temporal da cláusula de reajuste, a data de elaboração do referido Mapa é 28/10/2025.**

Na ocasião, observa-se, nos autos, doc. 4329900, 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, confeccionada pela unidade gestora, bem como Mapa de Riscos elaborado pelo NULIC, 4652007.

Observa-se, ainda, a indicação dos gestores e fiscais de contrato, 4630356.

Por fim, consignar-se que a Lista de Verificação de Conformidade dos procedimentos de competência do NUPEC consta ao doc. 4767281.

Dessa feita, preliminarmente ao enquadramento pela COAGEC, seguem os autos para emissão do Termo de Análise Prévia, consoante Despacho SEMA, 4642888.

14. A SEMA, considerando a delegação de competência do art. 3º, inciso I, alínea "b", da [Portaria GPR 1193/2024](#), designou a Equipe de Apoio, nos termos do Despacho 4773659, bem como remeteu os autos à Assessoria de Controle Interno e Apoio à Governança de Contratações - AGCON, para providências relativas à emissão do Termo de Análise Prévia - TAP.

15. Novo Mapa de Riscos foi juntado pelo NUPET à ocorrência 4793226.

16. Assim, a AGCON, considerando a presença de todos os artefatos necessários, emitiu o Termo de Análise Prévia (4794462), ratificando-se a conformidade da demanda com o Plano Anual de Contratações 2025 (CODIG_002), com valor autorizado de R\$ 626.158,40 (DFD 4365653; Autorização 4645974).

17. A Coordenadoria de Apoio à Gestão de Contratações - COAGEC propôs, nos termos do artigo 126, III, da Resolução TJDF 2/2021, o enquadramento da despesa, estimada em R\$ 465.811,60 e classificada como bens e/ou serviços comuns – cujos desempenho, padrão e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais de mercado – na modalidade Pregão, na forma Eletrônica, adotando-se o procedimento auxiliar Sistema de Registro de Preços, consoante disposto nos artigos 28, §1º; 29 e 78, inciso IV, todos da Lei 14.133/2021 c/c artigo 1º, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022 (4795361). O Extrato do Pregão Eletrônico SRP 045/2025 foi anexado ao andamento 4795355.

18. A tipificação mediante a seleção de itens em catálogo (compras.gov.br) encontra-se ao expediente 4796922.

19. O NULIC, no andamento 4796928, acostou aos autos o Comprovante de Divulgação IRP 00017/2025.

20. O derradeiro Termo de Referência foi juntado pelo NUPET no id. 4818757, bem como a Retificação 4820562 e o Despacho 4820566.

21. Em seguida, o NULIC juntou à árvore processual o Comprovante IRP 17/2025 4826666.

22. Vê-se no documento 4826696 a minuta do instrumento convocatório do Pregão SRP 045/2025 confeccionada pelo NULIC, com base no Termo de Referência (4818757), no Mapa Condensado (4767023) e na tipificação do material 4796922, tendo sido atendido, pois, o disposto no artigo 18, inciso V, da Lei 14.133/2021, conforme Despacho Instrução 4827885.

23. Check Lists Pré e Pós Edital constam dos andamentos 4826687 e 4826783, respectivamente.

24. No Despacho 4828255, a COAGEC promoveu a instrução e informou que os pregoeiros e a equipe de apoio foram nomeados, conforme [Portaria GPR 1891/2023](#), em cumprimento ao disposto no artigo 8º, §§ 1º e 5º, da Lei 14.133/2021.

25. Prosseguindo a instrução processual, instada a se manifestar, a unidade técnica requisitante asseverou que *os termos da minuta do Edital 4826696 atendem satisfatoriamente às necessidades da Administração* (4831569).

26. Assim, diante da regular tramitação do feito, vieram os autos a esta Consultoria Jurídica para análise dos atos praticados, em atenção ao disposto no artigo 53, da Lei 14.133/2021, bem como no artigo 35, da Resolução 2/2021.

É o relatório.

PARECER

27. 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 com seus respectivos anexos.

28. 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.

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

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

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

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

(Destacou-se)

31. 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)

32. Ressalta-se, à oportunidade, que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos. Reputa-se necessário, pois, destacar que a análise do presente procedimento será realizada com base nas determinações da Lei 14.133/2021, tendo em vista que toda a instrução processual se deu em conformidade com as disposições nela inseridas.

33. Feitas as considerações introdutórias, observa-se acostado aos autos processuais o Estudo Técnico Preliminar - ETP (4329913). O inciso XX do art. 6º da Lei 14.133/2021 o define como o "documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados, caso se conclua pela viabilidade da contratação".

34. Dessa forma, o artefato em epígrafe deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, cabendo ao gestor realizar o levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.

35. Sendo assim, segundo consta do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021, o ETP deve contemplar os seguintes elementos:

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

39. Na seara jurisprudencial, o Tribunal de Contas da União^[2] assim aduz:

29. [...] o Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui-se como o instrumento primordial utilizado pela Administração Pública para orientar de maneira fundamentada a aquisição de bens, a contratação de serviços e a execução de obras. É por meio deste documento que se logra aferir a viabilidade ou inviabilidade da contratação ou aquisição almejada.

30. [...] configura o documento inicial do planejamento de uma contratação, no qual se identifica determinada necessidade e se descrevem as análises realizadas em relação aos requisitos exigidos, às alternativas consideradas, às escolhas efetuadas e aos resultados pretendidos, bem como outras características pertinentes. Este estudo serve de alicerce para a elaboração do anteprojeto, do termo de referência ou do projeto básico, desde que se conclua pela viabilidade da contratação.

31. Em síntese, o ETP insere-se na fase interna do procedimento licitatório, momento em que a Administração delinea, de forma minuciosa, a contratação a ser celebrada, tomando por base a formalização da demanda advinda do setor requisitante. É no âmbito deste estudo que a Administração revela o interesse público subjacente à contratação vindoura.

32. Outrossim, o ETP oferece os fundamentos que embasam a confecção do Termo de Referência do edital, justificando as escolhas efetuadas, as exigências técnicas e os detalhes concernentes aos itens licitados.

40. Dessa feita, observa-se que o ETP (4329913), justifica a necessidade da contratação indicada no procedimento (item 01); discorre quanto às estimativas das quantidades para a contratação (item 04); trata da estimativa do valor da contratação (item 06), subsidiada pela memória de cálculo e os documentos que lhe dão suporte (4625258, 4625268, 4625282, 4625302 e 4625459); bem como argumenta sobre o não parcelamento do objeto (item 8); e, desse conjunto de informações inseridas no referido documento, a equipe de planejamento conclui pela adequação da contratação para o atendimento da necessidade administrativa (item 16).

41. Para mais, insta destacar o levantamento de mercado, por meio de estudo de alternativas possíveis, albergadas pela justificativa técnica e econômica, que revela a peculiaridade do objeto a ser contratado, (item 5). Confira-se:

5.1. ESCOLHA DA SOLUÇÃO

5.1.1. Análise técnica das soluções de mercado com a indicação do tipo de solução a contratar

O presente procedimento trata da aquisição de papéis para utilização no Núcleo de Produção e Gestão de Impressos de Pequena Tiragem - NUPET e do Núcleo de Editoração - NUEDG, com o objetivo de atender as demandas gráficas das diversas unidades administrativas do TJDF, dos TED's firmados com o STF, TST e TRE, além de reposição do estoque regular do NUBEC. Visando o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, tanto do ponto de vista da economicidade quanto da eficiência e eficácia, optamos pela compra dos referidos papéis pelo regime de Pregão Eletrônico - Sistema de Registro de Preços que nos permite mitigar de forma mais eficiente os riscos, proporcionando melhor aproveitamento dos recursos públicos.

5.1.2. Justificativa técnica e econômica para a escolha da solução, considerando-se os possíveis critérios de sustentabilidade avaliados (financeiro, ambiental, social, cultural, outros):

A pesar da presente aquisição não configurar-se como aquisição sustentável, cabe-nos esclarecer que esta Coordenação vem trabalhando ao longo dos últimos anos com o objetivo de reduzir ao máximo o consumo/aquisição de papéis. Ações como: reaproveitamento de papéis para reuso, diminuição no percentual de papel utilizado para acerto das impressões e a inserção de papéis existentes em estoque e pouco utilizados, são algumas das medidas que contribuem de forma significativa para diminuição do consumo e impactam diretamente nas aquisições futuras.

(...)

42. Compulsando os autos, verifica-se que, no levantamento de mercado (Item 5 - doc. 4329913) não houve a indicação da melhor solução para o problema a ser resolvido, em observância ao disposto no artigo 18, §1º, da Lei 14.133/2021; a unidade técnica limitou-se a relatar as atividades de cada Núcleo e que a opção pela aquisição dos insumos gráficos seria a melhor solução para atender as necessidades da Coordenadoria. Destarte, faz-se necessária a demonstração, pela unidade técnica, da melhor solução a ser contratada.

43. Ademais, não se observou nenhuma justificativa para o parcelamento ou não da solução escolhida, nos moldes do disposto no artigo 18, § 1º, VIII, da Lei de Licitações, tendo em vista que a unidade requisitante, no Item 8 do ETP (4329913) apenas afirmou a imprescindibilidade do material a ser licitado para a manutenção do parque gráfico do Tribunal, o que demanda a correta observância do dispositivo legal em comento.

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

45. Ultrapassado esse aspecto, saliente-se que a contratação consta do Plano de Contratações Anual de 2025, sob o registro CODIG_002 (Documento de Formalização de Demanda - DFD 4365653 e Autorização); com valor autorizado de R\$ 626.158,40, tendo sido elaborado o Termo de Análise Prévia (4794462) e estimado para a presente pretensão de contratação o valor de R\$ 465.811,60, conforme mapa condensado doc. 4767023.

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

47. Avançando na análise, faz-se necessário que a unidade técnica avalie, durante a fase de preliminar/planejamento da contratação, se dispõe de servidores em quantidade e capacidade técnica adequada à fiscalização de todos os controles, acompanhamento processual e demais atividades necessárias à aferição das exigências contratuais, tal qual o estabelecido pelos artigos 8º a 10 e 19 a 24 do Decreto 11.246, de 27/10/2022 - que regulamenta o § 3º do art. 8º da Lei 14.133/21, apresentando regras para a atuação do Agente de Contratação e da Equipe de Apoio e dos Gestores e Fiscais dos Contratos - e art. 14 a 22 da Portaria GPR 1459 de 17 de agosto de 2022 - que trata das funções essenciais à execução da Lei 14.133/21, no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDF, relacionada às atividades dos Gestores e Fiscais dos ajustes celebrados pela Administração.

48. Nesse aspecto, verifica-se que o Secretário ao qual está vinculada a área demandante lançou conhecimento quanto ao teor do Termo de Referência atualizado (4818757), nos termos do art. 18 da [Portaria GPR 1583/2024](#), entretanto, **não consta ciência do Coordenador da unidade administrativa interessada na contratação, muito embora constem as assinaturas dos servidores e supervisores do setor**, conforme salientado no item 5 do presente estudo. Observe-se o conteúdo do citado artigo:

Art. 18 A assinatura do termo de referência pelo coordenador e pelo secretário da área demandante, ou por ocupantes de cargos equivalentes, atestará a ciência plena dos termos da contratação e da pesquisa de preços, assim como a anuência sobre o prosseguimento do feito.

(Destacou-se)

49. No ponto ainda, apura-se a presença do formulário "Indicação Gestores e Fiscais Contrato", disponível no SEI, com a ciência expressa de todos os servidores indicados que atuarão na Gestão Contratual (4630356), conforme o disposto no §1º do artigo 9º da Portaria GPR 1459, de 17 de agosto de 2022. Ainda, **resta pendente a designação desses servidores, que deverá ocorrer previamente à contratação**.

50. Ainda nesse eixo, considerando o art. 8º, § 1º da Lei 14.133/2021, que prevê que o agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio na licitação; considerando a regulamentação da atuação da equipe de apoio no âmbito do TJDF, disposta no art. 10 § 1º c/c art. 12 da Portaria GPR 1459/2022; considerando a delegação

de competência expressa no art. 3º, inciso I, alínea "b", da Portaria GPR 1193/2024, verifica-se que a SEMA realizou a designação da Equipe de Apoio, conforme consta do andamento 4773659.

51. No mais, verifica-se que, dada as características do objeto a ser licitado (4329913), a estimativa de preços foi precedida por pesquisa mercadológica realizada pela unidade técnica (4625258, 4625268, 4625282, 4625302 e 4625459). Nesse sentido, colha-se a disciplina da Portaria GPR 1583/2024:

Art. 4º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens ou a contratação de serviços em geral, bem como para as alterações e prorrogações contratuais, será realizada mediante a utilização das seguintes fontes, empregadas de forma combinada ou não:

[...]

V - pesquisa direta, mediante solicitação formal de cotação, em que constem o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ da empresa e o nome do responsável pela elaboração do orçamento, desde que não tenham sido obtidos orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

(...)

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 TJDF 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.

(Grifou-se)

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

Acórdão TCU 4958/2022-Primeira Câmara^[3]

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

(Destacou-se)

53. No mais, tendo em vista que a contratação possui valor inferior a R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), em obediência ao art. 14 da Portaria GPR 1583/2024, o NUPEC dispensou ampliação da pesquisa de preços, consoante Despacho 4681198.

54. A Lista de Verificação de Conformidade NUPEC consta do documento acostado ao id. 4767281.

55. Outrossim, como dito, o Mapa Condensado de Estimativas (4767023) foi anexado ao PA, com base nos

valores médios apresentados na Planilha de Análise de Preços 4681160, atendendo ao disposto no art. 23, §1º, da Lei 14.133/2023 c/c art. 17 da Portaria GPR 1.583/2024, perfazendo o valor estimativo de R\$ 465.811,60 (quatrocentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e onze reais e sessenta centavos).

56. Registre-se, ainda, que para fins de fixação do marco temporal da cláusula de reajuste, indicou-se a data de elaboração do referenciado Mapa Condensado (28.10.2025), em harmonia com o disposto no art. 25, §7º, da Lei 14.133/2023 (4767312).

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

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

59. Prosseguindo com a análise, em relação à modalidade de licitação, verifica-se que a COAGEC (4795361) propôs, nos termos do art. 126, III, da Resolução TJDF 2/2021, o enquadramento da despesa classificada como "bens e/ou serviços comuns", cujo desempenho, padrão e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais de mercado, na modalidade Pregão, em sua forma Eletrônica, consoante disposto no §2º de seu art. 17 c/c art. 28, inciso I e art. 29, todos esses da Lei 14.133/21 c/c art. 1º, § 1º da Instrução Normativa SEGES/ME 73, uma vez que esta última deve ser utilizada como referência no âmbito deste TJDF, diante da falta de regulamento próprio aplicável aos Órgãos do Poder Judiciário, nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

62. Ademais, observa-se que a proposição da COAGEC harmoniza-se com indicativo da área demandante, quanto à possibilidade de se adotar o procedimento auxiliar de Sistema de Registro de Preços - SRP, conforme TR 4818757, no item 26.1.5.4.

63. À vista disso, o artigo 78, inciso IV, previu a possibilidade das contratações regidas pela Lei 14.133/2021 utilizarem o Sistema de Registro de Preços, cujos artigos 82 a 86 versam sobre o procedimento a ser adotado para sua implementação, regulamentado no [Decreto 11.462/2023](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023/2023_001/Decreto/D11462.htm).

64. Ainda acerca da legislação aplicável ao tema, verifica-se que a possibilidade do sistema registro de preços

de bens e serviços comuns utilizar a modalidade Pregão está respaldada no artigo 14 do [Decreto 11.462/2023](#).

Art. 14. O processo licitatório para registro de preços será realizado na modalidade concorrência ou pregão.

65. Prosseguindo os estudos propostos, o citado Decreto definiu o sistema de registro de preços como o "conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, às obras e à aquisição e à locação de bens para contratações futuras" (inteligência do artigo 2º, inciso I).

66. O administrativista Marçal Justen Filho^[4] ensina que o "sistema de registro de preços - SRP pode ser definido como um contrato normativo, que estabelece regras vinculantes para a Administração Pública e um particular relativamente a contratações futuras, antecedido de um procedimento específico e segundo condições predeterminadas".

67. Sidney Bittencourt^[5], por seu turno, registra em seu livro “Licitação de Registro de Preços” o seguinte:

A adoção do SRP determina, com absoluta certeza, flagrante economia, além de ganho em agilidade e segurança, com pleno atendimento ao princípio da eficiência, recentemente elevado a princípio constitucional da Administração Pública.

É importante repisar, com veemência, que a adoção do SRP está intimamente atrelada a aquisições frequentes, isto é, contratações constantes do mesmo objeto (bens ou serviços) em espaços de tempo curtos.

68. Avançando no estudo, a [Lei 14.133/2021](#) estabeleceu, em seu artigo 40:

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

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

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

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

(Grifou-se)

69. Outrossim, destaca-se que não foi prevista a realização do registro de preços no Sistema SRP Digital, nos moldes dos artigos 5º e 6º do Decreto 11.462/2023. Lado outro, o artigo 3º do citado Decreto elencou as situações que autorizam a utilização do sistema de registro de preços, a saber:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

(Destacou-se)

70. Do estudo do Termo de Referência atualizado (4818757) infere-se que houve a indicação de uma das situações elencadas na norma (inciso V) a autorizar a utilização do SRP. Confira-se:

(...)

DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

26.1. Será adotado o procedimento auxiliar de registro de preços?

(...)

26.1.5.4. (X) Devido à natureza do objeto, não é possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pelo TJDFT.

Motivação técnica a justificar a opção:

A adoção do Sistema de Registro de Preços justifica-se por tratar-se de uma ferramenta que simplifica e otimiza os processos de licitação para a Administração Pública. Uma das vantagens representativas é a redução dos processos de licitação para o mesmo objeto. Os processos licitatórios representam custos financeiros muito altos para a administração, sem contar que a burocracia no rito processual eleva o prazo de conclusão de um certame licitatório.

Considerando a imprevisibilidade das demandas por serviços gráficos frente à implementação de novas tecnologias o âmbito do serviço público, a opção pelo Sistema de Registro de Preços apresenta-se como sendo a mais vantajosa.

(...)

71. O Decreto em epígrafe, de igual forma, de modo a efetivamente garantir a eficiência administrativa no âmbito das contratações públicas por meio do SRP, fixou a necessidade de consulta às intenções de registros de preços (IRPs) em andamento, deliberando-se, posteriormente, quanto à conveniência de sua participação, visando às economias de escala e processual. Portanto, este Tribunal, sempre que conveniente e oportuno, figurará como órgão participante das licitações de registro de preços realizadas por outros órgãos públicos, incentivando a compra conjunta e a padronização das aquisições na administração pública. Veja-se:

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

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

(Destacou-se)

72. Nesse sentido, vê-se nos autos que a Unidade Técnica demandante, ainda na fase de planejamento, informou ter realizado a pesquisa, porém sem êxito, estando, pois, atendidas as previsões normativas. No Despacho NUPET 4636283 consta a seguinte justificativa, confira-se:

Esclarecemos que foi observada a possibilidade de esta Casa de Justiça figurar como participante em IRP de outro órgão público (...), contudo, verificamos não haver nenhuma licitação em curso que contemple de forma satisfatória os materiais, objeto do presente procedimento administrativo.

(...)

73. Ademais disso, nos moldes do artigo 86 da Lei 14.133/2021, bem como do artigo 9º do Decreto 11.462/23, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes, a fim de alcançar a ampliação do objeto da licitação, permitindo ganhos em economia de escala; uma vez que, por meio de um único procedimento licitatório, seja possível reunir as pretensões contratuais de múltiplos órgãos, sendo conduzido por um órgão apenas - o gerenciador.

74. De acordo com artigo 2º, Decreto 11.462/23, inciso IV, órgão ou entidade participante é aquele a se envolver com os procedimentos iniciais da contratação para registro de preços, como também passa a integrar a ata de registro de preços.

75. Verifica-se, inicialmente, que do Termo de Referência atualizado (4818757) não constam respostas ao item 26.1.4.2., que trata da divulgação da Intenção de Registro de Preço - IRP, bem como o subitem 26.1.4.1. não foi assinalado pela unidade técnica.

76. Certamente, o sistema de registro de preços visa à seleção de melhor oferta para o fornecimento de bem ou serviço, cujo preço unitário fica registrado em ata, por determinado período, à disposição da Administração, para futura e eventual contratação, de acordo com sua necessidade. É, pois, um instrumento de controle e de

eficiência no gerenciamento das contratações, eliminando-se a necessidade de reiterados certames licitatórios, ao longo de certo prazo, para bens ou serviços cuja necessidade se revele frequente, sem que se possa, no entanto, definir, previamente, o quantitativo por ser demandado.

77. Por outro lado, verifica-se do documento acostado ao id. 4826666 que a divulgação da Intenção de Registro de Preços - IRP foi deserta, não tendo havido interesse na adesão.

78. Nessa toada, parece a este órgão de consulta e assessoramento jurídico que a situação em comento preenche os requisitos trazidos pelo arcabouço normativo supracitado, possibilitando, pois, à luz dos princípios da competitividade e da economicidade estampados no artigo 5º, da Lei 14.133/2021, a realização da licitação na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, adotando-se o procedimento auxiliar Sistema de Registro de Preços, nos termos dos artigos 28, §1º, 29 e 78, IV, todos da Lei 14.133/2021 c/c os capítulos I, II e III do Decreto 11.462/2023; e, também, com os artigos 1º, § 1º e 4º, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022.

79. De mais a mais, o Termo de Referência - TR devidamente atualizado foi juntado ao andamento 4818757. Do exame deste documento, observam-se os elementos mínimos estarem presentes, nos moldes propostos pelo inciso XXIII do *caput* do art. 6º c/c as informações elencadas no § 1º do art. 40, ambos da Lei 14.133/2021, à exceção das ressalvas levadas a efeito no item 75.

80. Outrossim, no presente caso, a fim de favorecer não só a adoção de ações preventivas e de contingência, mas também ter um meio auxiliar na tomada de decisões, capaz de assegurar conformidade e promover a transparência, foi juntado aos autos o mapa de riscos do planejamento da contratação (4793226), bem como o da seleção do fornecedor (4652007), em que se analisam os riscos casuísticos no processamento da licitação, nos termos indicados no artigo 18, inciso X, da Lei 14.133/2021 c/c o artigo 21 e seguintes da Portaria GPR 1255/2023.

81. Passando-se à análise da minuta do edital do Pregão Eletrônico SRP 045/2025 (4826696), do exame do preâmbulo, observa-se que dele constam: data e horário de realização do certame; o número de ordem em série anual do Pregão - SRP; o critério de julgamento, menor preço; sendo o certame regido pelas disposições da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021; da Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022; do Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015; da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, do Decreto nº 11.462/2023, de 31 de março de 2023; e das demais legislações aplicáveis, a teor do artigo 25 da Lei 14.133/2025.

82. Neste ponto, indaga-se à unidade técnica sobre a necessidade de constar do Preâmbulo o detalhamento do critério de julgamento das propostas, a fim de se mencionar "menor preço por item", a exemplo do que vem sendo feito em outros editais deste Tribunal onde vem sendo utilizada a expressão "menor preço global" nesta parte do instrumento convocatório.

83. 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, de 2006, foi previsto tratamento favorecido e diferenciado 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. De acordo com o Edital a participação no Pregão é exclusiva a microempresas e empresas de pequeno porte e a pessoas físicas (item 2.2 4826696).

84. De acordo com o art. 6º do referido Decreto, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00, a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte.

Art. 6º Os órgãos e as entidades contratantes deverão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

85. No mesmo sentido, a Orientação Normativa AGU 47/2014:

Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno

86. Ainda, a Orientação Normativa AGU 10/2009, por sua vez, esclarece a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

87. Além disso, conforme previsão do art. 48, inciso III, da Lei Complementar 123, de 2006, e do art. 8º do Decreto 8.538, de 2015, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

88. Em relação às cotas exclusivas, identificam-se alguns requisitos que condicionam seu uso: a) em primeiro, a adoção da cota de 25% apenas será aplicável em certames para aquisição de bens, não sendo admitida tal restrição competitiva em licitações para contratação de serviços ou obras; e b) em segundo, esses bens possuirão natureza divisível. Esta divisibilidade está relacionada ao item, e não à pretensão contratual como um todo. Assim, a cota exclusiva apenas pode ser utilizada caso fosse possível a cisão do item, sem prejuízo à licitação.

89. De acordo com o Decreto Federal 8.538/2015, § 2º de seu artigo 8º, o edital deverá prever que, não havendo vencedor para a cota reservada (até 25%), esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal, ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado. O § 3º prevê, ainda, que se a mesma empresa vencer a cota reservada (25%) e a cota principal, a contratação da cota reservada deverá ocorrer pelo menor preço. Evidentemente, o cumprimento dessas regras regulamentares apenas é possível quando a cota principal e a cota reservada se relacionam ao mesmo objeto (ou item).

90. Por isso, então, os termos da minuta editalícia, nesse aspecto, atendem aos requisitos legais mínimos.

91. Superado mais este tópico, quanto às vedações de participar da licitação estabelecidas no subitem 2.8 (4826696), 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.

92. Observa-se, ainda, a existência de demais situações que se encontram definidas no art. 14 do Estatuto Licitatório vigente.

93. Em sequência, constata-se que não foi admitida a participação de consórcio de empresas, subitem 2.8.3, conforme solicitação e justificativa da unidade técnica no item 23 do Termo de Referência (4818757), em obediência aos artigos 15 e 18, inciso IX, ambos da Lei 14.133/2021.

94. Ainda, verifica-se que a Unidade Técnica requisitante, tendo em vista a possibilidade de participação de pessoa física no certame, aposta no item 25 do TR (4818757), observou o teor do artigo 5º, inciso III e parágrafo único, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 116, de 21 de dezembro de 2021, que estabelece procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Confira-se o item 9.5 do Edital (4826696):

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

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

95. Prosseguindo a análise, vê-se ser fixado pela alínea "b" do subitem 6.5 do edital o "intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances", conforme definido pelo art. 57 da Lei 14.133/2021.

96. Para mais, nota-se a previsão de se utilizar o modo de disputa aberto no certame em estudo (subitem 6.6), hipótese em que os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme alínea "d"

do subitem 6.5 do edital, consoante art. 56, inc. I e art. 57, ambos do Estatuto Licitatório em vigor c/c artigo 22, inciso I c/c § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022^[6]:

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

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

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

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

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

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

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

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

(Destacou-se)

97. Quanto ao critério de julgamento das propostas (também definido “forma de adjudicação”), apreende-se que foi determinado o menor preço por item, conforme se verifica nas disposições constantes dos subitens 7.2 e 7.7 do instrumento convocatório (4826696) c/c as previsões dos itens 3.3.1 e 7 do Termo de Referência (4818757).

98. Quanto à questão, destaca-se que a 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 considerando no certame realizado com base na Lei 14.133/21 (art. 18, §1º, inciso VIII; art. 40, inciso V, alínea "b"; art. 47, inciso II) - estabelece que a adjudicação por item deve ser regra, podendo ser adotado o menor preço global quando houver prejuízos para o conjunto ou complexo licitado ou perda de economia de escala. Veja-se:

Súmula 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

99. Em consonância com tal entendimento, destaca-se o seguinte precedente da própria Corte de Contas ^[7], 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 1845/2018-Plenário

Enunciado

A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular. A Administração, de acordo com sua capacidade e suas necessidades administrativas e operacionais, deve sopesar e optar, motivadamente, acerca da quantidade de contratos decorrentes da licitação a serem gerenciados.

Acórdão 2.796/2013 - Plenário

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

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

(Original sem grifos).

100. Para mais, foram definidos, também, os critérios para a aceitabilidade dos preços, de forma que as propostas com valores superiores ao limite estabelecido no instrumento convocatório ou manifestamente inexequíveis sejam desclassificadas (item 8 do edital 4826696), conforme artigo 34, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022, reputando-se indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração. Confira-se:

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

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

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

II - inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

(Destacou-se)

101. Continuando no estudo dos autos, em relação à habilitação, item 10 do documento em epígrafe (4826696), identifica-se a ausência de requisitos concernentes à habilitação técnica, em decorrência de o NUPET considerar dispensável a demonstração de capacidade técnica por meio de atestados ou declarações que comprovem ter a licitante fornecido o material a ser licitado ou compatível com ele, consoante item 8 do TR (4818757).

102. Deveras, a concepção de qualificação técnica, em regra, é complexa e variável, havendo previsão de dispensa de sua comprovação na Lei 14.133/2021, em casos muito peculiares, no intento de dar celeridade ao processo licitatório, bem como promover a redução nos custos econômicos, informacionais e burocráticos do certame. É só conferir:

Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:

[...]

III - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). (Vide Decreto nº 12.343, de 2024)

103. Quanto ao tema, Juliano Heinen^[8] adverte que a previsão em comento é dotada de presunção relativa e cabe prova em contrário:

A regra ora comentada *não permite dispensar os requisitos de habilitação previstos na Lei nº 14.133/2021* - e nem poderia, porque sua exigência é vinculada. O que se dispensa é a comprovação destes requisitos, desde que diante de uma das situações descritas no mencionado art. 70, III. Estabelece-se uma presunção relativa de que as condicionantes existem, de modo que, se assim o é, pode a Administração Pública ou outrem fazer prova em contrário. Por exemplo, não poderia se admitir que um sujeito em débito com a seguridade social contratasse com organismo estatal, dada a incidência da vedação do art. 195, § 3º, da CF/88.

(Sem grifos no original)

104. Ainda 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).

105. À vista disso, é lícito cogitar que em objetos de menor complexidade seja renunciado o requisito de demonstração de capacidade operacional. 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. Da mesma forma, eventual dispensa de requisito de demonstração de qualificação técnico-operacional deverá ser expressamente justificada, a partir das peculiaridades do objeto licitado. Significa dizer, então, que o gestor está capacitado a identificar a prescindibilidade de se aferir a habilitação do licitante em face da certeza da satisfação da futura contratação.

106. Nesse sentido, Heinen^[9] aduz:

(Grifou-se)

107. Desse modo, o NUPET motiva de maneira explícita, na fase interna do processo licitatório e com base em razões de ordem técnica, a dispensa de comprovação da capacidade técnico-operacional dos licitantes, com a demonstração da sua pertinência e proporcionalidade com o objeto licitado, nos seguintes termos (subitem 8.2.1.4. do Termo de Referência 4818757):

8.2.1.4. (X) Não. Outros. Justificar: Pela baixa complexidade exigida para a presente aquisição não há necessidade de comprovação de Qualificação Técnico-Operacional.

108. Portanto, nesse aspecto, vale registrar que, 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 nº 7 da Advocacia-Geral da União - AGU, já alhures citada.

109. À vista disso, torna-se oportuno recomendar ao NULIC verificar a pertinência de se manter o teor do subitem 10.1.6 do edital; pois inexistente a previsão de requisitos de capacidade técnica ou de responsabilidade técnica, no caso sob exame.

110. Progredindo no estudo, o subitem 10.2. do documento sob exame assevera que, para a habilitação jurídica, têm-se os seguintes requisitos:

10.2. Documentação relativa à **Habilitação Jurídica**:

10.2.1. No caso de empresário individual, inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo da Junta Comercial da respectiva sede.

10.2.2. Em se tratando de Microempreendedor Individual – MEI: Certificado da Condição de Microempreendedor Individual - CCMEI, cuja aceitação ficará condicionada à verificação da autenticidade no sítio eletrônico do [Governo Federal](#).

10.2.3. No caso de sociedade empresária ou empresa individual de responsabilidade limitada - EIRELI: ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado na Junta Comercial da respectiva sede, acompanhado de documento comprobatório de seus administradores.

10.2.4. Inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis onde opera, com averbação no Registro onde tem sede a matriz, no caso de ser o participante sucursal, filial ou agência.

10.2.5. No caso de sociedade simples: inscrição do ato constitutivo no Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede, acompanhada de prova da indicação dos seus administradores.

10.2.6. Os documentos acima deverão estar acompanhados de todas as alterações ou da consolidação respectiva.

(Destacou-se)

111. A Instrução Normativa SEGES/ME Nº 116, que estabelece procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas de que trata a Lei 14.133/2021, no âmbito da Administração Pública federal, considera-se pessoa física todo trabalhador autônomo que não possui vínculo de subordinação na execução do objeto da contratação pública. Isso inclui, entre outros, os profissionais liberais não enquadrados como sociedade empresária ou empresário individual. Confira-se:

Art. 2º Para efeito desta Instrução Normativa, considera-se pessoa física todo o trabalhador autônomo, sem qualquer vínculo de subordinação para fins de execução do objeto da contratação pública, incluindo os profissionais liberais não enquadrados como sociedade empresária ou empresário individual, nos termos das legislações específicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo de contratação pública, desde que equiparado a fornecedor ou ao prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta.

(Destacou-se)

112. Da mesma forma, são os ditames editalícios (4826696):

2.3.1. Considera-se pessoa física todo o trabalhador autônomo, sem qualquer vínculo de subordinação para fins de execução do objeto da contratação pública, incluindo os profissionais liberais não enquadrados como sociedade empresária ou empresário individual, nos termos das legislações específicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo de contratação

113. Dessa feita, o empresário individual (firma individual), que é uma modalidade jurídica com registro e características específicas, não é considerado uma pessoa física para os efeitos do normativo em comento, que estabelece, expressamente, o empresário individual não ser equiparado a uma pessoa física, no contexto de participação em processos de contratação pública.

114. Na mesma toada, o microempreendedor individual - MEI, não obstante ser uma figura jurídica que abre uma empresa individual com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídicas - CNPJ, não se encaixa na definição de pessoa física, para efeitos de participação em processos licitatórios, conforme mencionado na instrução em tela.

115. Logo, o conteúdo do subitem 10.2 está de acordo com as previsões normativas.

116. Em relação aos procedimentos específicos sobre o sistema de registro de preços, verifica-se que o edital (4826696) discorre sobre considerações gerais da ata de registro de preços (item 11); da formação do cadastro de reserva (item 12); do Órgão gerenciador da ata de registro de preços (item 13); da possibilidade de alteração ou atualização dos preços registrados (item 14); do procedimento de cancelamento do registro de preços (item 15); da vigência da ata de registro de preços (item 16), reconhecendo a fixação de seu prazo em 1 (um) ano. No mais, tem-se que em razão do próprio objeto do certame restou dispensada a realização de vistoria.

117. Dessa feita, reconhece-se a conveniência jurídica do conteúdo sob exame, que se mostra limitado aos ditames dos artigos 82 a 86 da Lei 14.133/2021, respeitando a matéria regulamentada pelo Decreto 11.462/2023.

118. Acerca do reajuste de preços, verifica-se que o §7º do art. 25 da Lei 14.133/2021 aponta o seguinte: “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”.

119. Analisando a minuta do instrumento convocatório, observa-se o item 21 indicar que os valores contratuais serão reajustados anualmente, observando às disposições das Leis 8.383/91, 9.069/95 e 10.192/01, utilizando-se como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, tendo como data-base o orçamento estimado pela Administração, cuja data é 28.10.2025, conforme o mapa condensado juntado ao andamento 4767312.

120. A respeito do tema, Marçal Justen Filho^[10] ensina:

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

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

13.1 Breve considerações sobre o reajustamento de preços

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

13.2 Reajustamento condicionado ao decurso de doze meses

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

13.3 Contratos com prazo vigência inferior a doze meses

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

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

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

13.4 Controvérsia sobre o termo inicial do prazo

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

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

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

122. Outrossim, com relação à multa moratória, nota-se que a redação do subitem 22.6.3 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, em que pese o teor do subitem 22.6.4 ser a reprodução do art. 18-A, § 6º, da [Portaria GPR 75/2022](#), é necessário a unidade gestora, ainda, especificar no edital e no contrato, objetivamente, 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.

123. Também, em relação ao percentual indicado no item 22.8, inciso I, verifica-se que não guarda compatibilidade com o TR (4818757), uma vez que nesse documento, conforme se verifica do item 30, inciso II, não há definição objetiva, deixando margem de discricionariedade à Administração. Por essa razão recomenda-se à unidade demandante que faça a devida adequação no Termo de Referência, para guardar compatibilidade entre os artefatos.

124. Continuando na análise do instrumento convocatório (4826696), verifica-se que o item 24 cuidou da questão relativa ao tratamento de dados pessoais, conforme previsto na Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), observadas as singularidades do caso concreto e o regime de controladoria conjunta ou co-controladoria de dados.

125. Verifica-se, ainda, que o item 25 do Edital fez incluir cláusula referente à necessidade de observância da [Portaria GPR 243 de 11 de fevereiro de 2021](#) e da [Resolução 6 de 19 de abril de 2022](#), que estabelecem a conduta ética no âmbito deste Tribunal de Justiça.

126. Em relação à disposição constante do artigo 122 da Lei 14.133/2021, que trata da subcontratação de parte do objeto a ser licitado, observa-se que o item 27 do Edital veda a sua possibilidade. Considerando que o impedimento à subcontratação do objeto configura uma restrição ao caráter competitivo do certame, verifica-se que a unidade demandante apresentou as justificativas técnicas para a vedação referida, nos termos do subitem 28.1.1. do Termo de Referência (4818757), restando atendida a proposição em epígrafe, quanto ao aspecto da legalidade.

127. Avançando os estudos, com foco no Anexo I do referido edital (Termo de Referência), reconhece-se a previsão de que os materiais, objeto da contratação, serão recebidos de forma provisória e, posteriormente, de modo definitivo, e por servidores distintos, sendo que os serviços executados em desconformidade com o Edital e o instrumento contratual serão rejeitados parcial ou totalmente, conforme o caso, de acordo com as diretrizes presentes no item 16 do Termo de Referência (4818757), cujos termos foram reproduzidos em Edital (subitem 5.2 - Anexo I), estando, assim, aparentemente de acordo com o regramento posto no inciso II do art. 140 da Lei 14.133/2021.

128. O item 4 do Termo de Referência assinala não se tratar de uma necessidade permanente e prolongada; todavia, seguindo no mesmo item, observa-se do subitem 4.1.2.1. que foi assinalada a opção "Fornecimento contínuo", o que denota incongruência que requer os devidos ajustes.

129. Ainda, verifica-se que o Termo de Referência (4818757), no item 26.2, assinala que não há previsão de

prorrogação de vigência da Ata de Registro de Preços, ao passo que o instrumento convocatório (4826696), em seu item 16, prevê referida prorrogação. Destarte, resta a necessidade de a unidade técnica manifestar-se a respeito do tema, o que demandará, conforme o caso, a atualização do TR ou do Edital.

130. Para mais, destaca-se que restaram consignadas as obrigações da vencedora (item 6 do Anexo I) e do TJDF (item 7 do Anexo I), de modo alinhado ao emoldurado pela normatização de regência.

131. À oportunidade, impõe-se ter presente a impossibilidade de esta Consultoria Jurídica adentrar no mérito das obrigações assumidas, quer seja por este Tribunal de Justiça, quer seja pela vencedora; e ao mesmo tempo, assegurar que o desiderato buscado será atingido, em razão do cunho eminentemente técnico do objeto a ser contratado, inviabilizando a mensuração por parte desta CJA. O que se pode verificar é as obrigações assumidas por este Tribunal revelarem-se razoáveis, proporcionais e aparentemente exequíveis, guardando plena compatibilidade com o objeto da minuta editalícia em epígrafe.

132. Admite-se também que foram apontados, no item 8 do Anexo I (Termo de Referência) do instrumento convocatório, os critérios de sustentabilidade a serem considerados no procedimento licitatório e execução do ajuste, nos seguintes termos:

8. DA SUSTENTABILIDADE

8.1. Econômica: reduzir ao máximo o consumo/aquisição de papéis. Ações como: reaproveitamento de papéis para reúso, diminuição no percentual de papel utilizado para acerto das impressões e a inserção de papéis existentes em estoque e pouco utilizados, são algumas das medidas que contribuem de forma significativa para a diminuição do consumo que impactam diretamente nas aquisições futuras.

8.2. Ambiental: Serão exigidas seguintes comprovações:

8.2.1. Comprovante de registro do fabricante do produto no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP), acompanhado do respectivo Certificado de Regularidade válido, nos termos do art. 17, inciso II, da Lei nº 6.938/1981 e da Instrução Normativa nº 13/2021 - IBAMA.

8.2.1.1. Caso o cadastramento a que se refere o subitem anterior não seja aplicável à licitante, esta deverá declarar os dados (nome e CNPJ) de todas as empresas da cadeia de fornecimento do material, até aquela cujo cadastro é obrigatório.

8.2.2. Comprovação da regularidade de origem da madeira empregada na fabricação do objeto ofertado, sendo aceitos para tal fim, exemplificativamente, Certificação de Origem Florestal (CERFLOR), Forestry Stewardship Council (FSC), Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC) ou relatório de auditoria independente, emitido pelas entidades credenciadas pelos órgãos governamentais competentes, habilitadas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO).

133. Ressalta-se que a 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.

134. Cabe à Administração ajustar a busca por contratos vantajosos (princípio da eficiência e da eficácia) com o desenvolvimento nacional e sustentável. Assim, os procedimentos de compras públicas não tem como se desvincular de pautas alusivas à justiça social, ao fomento de natureza econômica e questões ambientais, apanhadas pelo abrangente amálgama da sustentabilidade^[11].

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

136. 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.

137. Assim, reconhecendo a limitação técnica desta unidade acerca da questão, tem-se que foram apresentadas as informações necessárias pela unidade solicitante, com o propósito de atender aos comandos da Lei 14.133/2021, consoante orienta a multicitada BPC 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

138. Sobre esse tema, a título de contribuição, recomenda-se aos Gestores do Contrato a leitura do [Guia](#)

[Nacional de Contratações Sustentáveis 7ª ed. \(2024\)](#), publicado pela Advocacia-Geral da União (AGU); da [Instrução Normativa n. 01, de 19 de janeiro de 2010](#), lavrada pelo Ministério do Planejamento, e Orçamento; bem como da [Cartilha Como Inserir Critérios de Sustentabilidade Nas Contratações Públicas](#), publicada pela Consultoria-Geral da União (CGU). Esses documentos, embora não sejam de caráter vinculativo ao Poder Judiciário, apontam boas práticas a serem adotadas pela Administração pública de forma ampla.

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

140. Logo, a minuta de Edital atualizada e juntada aos autos (4826696) foi integralmente analisada e este Órgão de Consultoria reconhece o artefato reunir cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

141. Observa-se, também, que foi adotada a contratação por meio de Nota de Empenho (Anexo III - 4826696). Com base no art. 95 da Lei 14.133/2021, a contratação, em decorrência de consistir na compra de bens com entrega imediata e integral e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, admite a substituição do instrumento de contrato por nota de empenho de despesa. Veja-se:

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.

(...)

142. No mesmo sentido, tem-se a Orientação Normativa nº 21, de 01 de junho de 2002, da Advocacia-Geral da União - AGU:

I – Nas contratações decorrentes da Lei nº 14.133/2021, independentemente do objeto, do prazo de vigência, do parcelamento do fornecimento, da existência ou não de obrigações futuras e da forma empregada para selecionar o contratado (processo licitatório, contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação), será possível substituir o instrumento de contrato por instrumentos mais simples sempre que o contrato possuir valor inferior aos limites para a dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II);

II – Nas contratações decorrentes da Lei nº 14.133/2021, independentemente do valor, será possível substituir o instrumento de contrato por instrumentos mais simples sempre que o contrato consistir na compra de bens com entrega imediata e integral e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica.

(Destacou-se)

143. A definição da regra segundo a qual “O instrumento de contrato é obrigatório” (art. 95, *caput*), está a priorizar o caráter formal das relações contratuais a envolverem os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública. Se assim for, em tese, o acordo estar-se-á a oferecer maior segurança a esta Casa de Justiça, porquanto o detalhamento das obrigações envolvidas no ajuste fica mais evidente. Por conseguinte, adotá-lo implica, por óbvio, em um nível maior de expedientes administrativos inerentes à seara contratual especificamente, a impactar negativamente sobre a celeridade dos processos, além de onerar o custo dessas transações.

144. A par disso, na situação fática sob análise, constata-se a ausência de complexidade técnica, e a inexistência de riscos futuros para este Tribunal. Logo, vislumbra-se ser possível flexibilizar a obrigatoriedade do uso do instrumento de contrato, admitindo que a relação contratual seja formalizada por outro instrumento hábil, mais simples, qual seja, a nota de empenho de despesa.

145. Mesmo assim, em "nota de empenho de despesa" aplica-se, no que couber, as disposições inerentes à formalização do contrato, pela boa-fé, finalidade, objeto, e a função social a que se destina em cada obrigação contratual.

146. Nesses termos, a opção da Unidade Técnica requisitante mitiga o caráter formal, privilegiando a celeridade e a economia processual. Estando, pois, coerente com as previsões normativas, uma vez que, independentemente do valor, será possível substituir o instrumento de contrato por instrumentos mais simples sempre que o contrato consistir na compra de bens com entrega imediata e integral e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica.

147. À oportunidade, importante destacar que, para eficácia do ato – observando o comando contido no art. 94 da Lei 14.133/2021 - far-se-á **necessária a divulgação do contrato, representado pela Nota de Empenho, no Portal Nacional de Contratação Públicas (PNCP)** - em se tratando de licitação - no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis.

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, sob pena de nulidade.

§ 2º A divulgação de que trata o **caput** deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

§ 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.

§ 4º (VETADO).

§ 5º (VETADO).

148. A respeito do tema, conveniente se mostram os ensinamentos/comentários apresentados pelo professor Ronny Charles Torres^[12]:

Prestigiando a obediência à publicidade, o legislador vinculou a eficácia do contrato e de seus aditamentos à divulgação no Portal Nacional de Contratações Pública (PNCP), bem como no sítio eletrônico oficial da Administração, no caso de obras. Trata-se de uma norma rígida, mas necessária, pois a publicidade constitui-se como a melhor forma de controle da legalidade do ato, permitindo à sociedade participar de tal incumbência social.

Segundo o artigo 174 da Lei 14.133/2021, será criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com objetivo de: divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta lei, além da realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidade dos Poderes Executivos, Legislativos e Judiciários de todos os entes federativos.

Nessa linha, o artigo 94 definiu que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, estabelecendo prazos para esta divulgação (vinte dias úteis, no caso de licitação, e de dez dias úteis, no caso de contratação direta), contados da data de assinatura.

Com a devida regulamentação, o Portal Nacional de Contratações (PNCP) pode ser uma excelente ferramenta de centralização das compras e configuração de um ambiente de maior transparência, facilitando o controle social.

De acordo com o § 1º, havendo urgência, a eficácia dos contratos se iniciará com sua assinatura, embora a obrigatoriedade de publicação continue, sob pena de nulidade. Assim, com a assinatura do contrato já pode ser executado, embora esta se inicie de forma precária, em aguardo à publicidade exigida pela lei.

É uma regra rígida de controle. Situações concretas, em que a extrapolação do prazo seja justificável, a nulidade gere lesão ao interesse público e inexistia prejuízo a terceiros, nos termos do artigo 55 da Lei 9.784/99, poderão ser convalidadas. Referido dispositivo consolidou a possibilidade da Administração Pública convalidar atos administrativos nos quais se verifiquem a ocorrência de “defeitos sanáveis”. Tal preceito dá suporte à correção de “determinadas falhas ou vícios de menor gravidade”, de modo a operar-se efeito ex tunc ou eficácia retroativa ao momento em que praticado o ato de origem.

Nesse prisma, “a correção do vício faz com que ele se exclua desde a origem. A situação criada é aquela que teria ocorrido se jamais a desconformidade com o ordenamento tivesse atingido do ato em questão.

149. Outrossim, em razão de a aquisição ser efetivada pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, a disponibilidade orçamentária deverá ser informada previamente à solicitação do material ou à formalização do Contrato, nos termos do artigo 17 do Decreto 11.462/2023.

150. Assim, verificada a correta formalização do procedimento sob exame e analisada a minuta do Edital do Pregão e seus Anexos (4826696), observa-se que foram atendidos os princípios constitucionais e legais, ressaltados os apontamentos supracitados, além dos requisitos mínimos descritos no artigo 82 da Lei 14.133/2021 c/c o art. 15 do Decreto 11.462/2023, encontrando-se pendente **a aprovação do Estudo Técnico**

Preliminar e do Termo de Referência, bem como autorizada a abertura da licitação, pela Autoridade Competente, em atenção ao artigo 2º, *caput* (princípio da motivação) e parágrafo único, VII, da Lei 9.784/1999 (justificativa da necessidade da contratação).

151. Ante o exposto, em atenção às disposições do art. 53 da Lei 14.133/2021, a Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência após realizar o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação, em especial do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico - SRP 045/2025 (4826696) e seus anexos, **manifesta-se pela possibilidade da realização da licitação, ressalvados os apontamentos indicados acima.**

É o Parecer, *sub censura*.

RAQUEL GOLENIA
Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência

Realizado o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação, em especial da minuta do Edital do Pregão Eletrônico - SRP 045/2025 (4826696) e dos seus Anexos, nos termos do artigo 53 da Lei 14.133/2021, **APROVO** os termos do Parecer supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, **desde que observados os apontamentos levados a efeito no referido estudo.**

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

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

ANA AMÉLIA MAESTRACCI DE TOLENTINO
Consultora-Chefe

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

[2] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2273/2024**-Plenário.

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

[4] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/2021**. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1158.

[5] BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de Registro de Preços**. 2ª ed. Belo Horizonte. Fórum, 2008, p. 18-19.

[6] Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

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

[8] HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei 14.133/2021**. 6.ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 596.

[9] *Ibidem*. p. 596.

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

[11] Nesse sentido: NIEBUHR, Joel de Menezes. **Crítica à utilização das licitações públicas como instrumentos de políticas públicas** Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 272, p. 983-988, out. 2016.

[12] *Ibidem*. p. 579.

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Amelia Maestracci de Tolentino, Consultor(a)-Chefe**, em 05/12/2025, às 15:53, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Raquel Cristiane Golenia De Souza, Analista Judiciário**, em 05/12/2025, às 17:03, 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 **4832148** e o código CRC **2315E8D1**.