

Parecer 631/2025/CJA  
Processo Administrativo 0022759/2025

DIREITO ADMINISTRATIVO.  
LICITAÇÕES E CONTRATOS.  
AQUISIÇÃO DE MUNIÇÕES DE  
TREINAMENTO. COMPANHIA  
BRASILEIRA DE CARTUCHOS - CBC.  
CONTRATAÇÃO DIRETA.  
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.  
FORNECEDOR EXCLUSIVO. ARTIGO 74,  
INCISO I, § 1º, DA LEI 14.133/21. ANÁLISE  
JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO.  
MINUTAS DE CONTRATOS.  
RESSALVAS.

Senhora Consultora-Chefe,

1. Trata-se de procedimento administrativo visando à contratação da Companhia Brasileira de Cartuchos - CBC, para a aquisição de munições de treinamento calibre 5,56 x 45mm e 9mm e munições de treinamento para Fuzil .556/ CBC 9MM CHOG 124GR TREINAMENTO/ CBC Cal. 12, mediante contratação direta por inexigibilidade de licitação, nos termos das minutas contratuais 4873440 e 4873443, com fundamento no art. 74, inciso I e §1º, da Lei 14.133/2021.
2. O processo administrativo foi devidamente instruído em formato eletrônico, conforme recomenda o artigo 12, inciso VI, da Lei 14.133/2021.
3. A proposição da contratação advém do Núcleo de Contratações e Convênios de Segurança e Inteligência - NUCESI, subordinado à Secretaria de Segurança e Inteligência - SESI, atendendo aos preceitos normativos internos aplicáveis à espécie.
4. Após longa tramitação processual, o NUCESI, no corpo do Despacho 4766405, esclareceu o seguinte:

Em atenção ao despacho SEMA - 4680952, informamos que seguem anexos os documentos exigidos para prosseguimento da contratação:

- Estudo Técnico Preliminar – ETP, conforme previsto no art. 6º, inciso XX da Lei nº 14.133/2021, registrado sob o número 4687633;

- Termo de Referência – TR, referente à contratação direta com fundamento na Lei nº 14.133/2021, registrado sob o número 4732025.

A contratação das munições calibre 9mm (USO e TREINA) e 5,56mm (TREINA) será realizada por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a existência de fornecedor exclusivo, conforme levantamento de mercado e justificativa técnica constante nos documentos supracitados.

Quanto à aquisição das munições calibre 12, especificadas no Documento de Formalização da Demanda – DFD nº 4497136, informamos que estas seguirão no processo administrativo 0041304/2025, uma vez que a forma de contratação será na modalidade de pregão eletrônico.

Solicita-se, portanto, o prosseguimento dos trâmites administrativos para aquisição das munições mencionadas, conforme previsto na legislação vigente.

(...)

5. Impulsionado pela Secretaria de Contratações e Gestão de Materiais - SEMA (4766550) e pela Coordenadoria de Apoio à Gestão de Contratações - COAGEC (4766656), o Núcleo Permanente de Suporte à Pesquisa de Preços e aos Estudos Técnicos Preliminares das Contratações - NUPEC acostou aos autos o Despacho 4768463, dando conta de que:

(...)

Ao tratar da pesquisa de preços praticados no mercado pela pretensa contratada, o NUCESI juntou algumas NF's de fornecimento de munições pela CBC (4619081) e um histórico de conversas por e-mail (4619050), no qual a Companhia informa que há diferenças com relação ao IPI (aparentemente de 25%) e a razão de reajuste de 2024 para 2025 de 6,33143%.

Isto posto, e preliminarmente à análise do NUPEC, solicita-se correção dos preços sob incidência de IPI (os que incidirem) e ajuste do preço de 2024 para 2025 (conforme tabela do e-mail 4619050).

(...)

6. Redirecionados os autos, o Núcleo de Cálculos Contratuais e Gestão de Conta Vinculada - NUCALC, após acostar aos autos a Planilha de Atualização de Preços (4782177), manifestou-se por intermédio do Despacho 4782178, *verbis*:

Trata-se de pretendida contratação direta visando à aquisição de munições de treinamento calibre 5,56x45mm, 9mm e calibre 12mm, diretamente da Companhia Brasileira de Cartuchos - CBC, na qualidade de fornecedor exclusivo do material (4505491).

Veio-nos o processo para atualização dos preços contidos nas notas fiscais juntadas no documento 4619081, com o objetivo de compor a estimativa de preços da contratação. Para tanto, o NUPEC solicitou a correção dos custos unitários indicados naqueles documentos fiscais com o fito de incluir a incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, assim como o reajuste de 6,33143% incidente sobre os materiais faturados com base na tabela de 2024 (4768463).

Assim, elaborou-se a planilha 4782177, que atualizou os custos unitários do itens de interesse nas notas fiscais retro mencionadas, com base nos seguintes parâmetros:

a) considerou-se a alíquota de 25% para o IPI, destacada nas notas fiscais;

b) considerou-se a informação prestada pela empresa ao e-mail 4619050, quanto ao ano da tabela de faturamento que lastreou os preços faturados pelas notas fiscais, a partir das quais verificou-se que apenas as NFs 000273970 e 000299773 foram emitidas com base na tabela vigente, situação que afastou o reajuste de seus preços; e

c) por meio da carta DICOM 4619033, a CBC informou o reajuste em 6,33143% dos preços praticados em relação à tabela vigente no ano de 2024. Destacou ainda a empresa que o reajuste **não incidiu sobre todos os produtos** e que seu percentual pode ser superior ao indicado, a depender do material. Não especificou, contudo, quais seriam os produtos cujos preços seriam mantidos, tão pouco aqueles que sofreriam o reajuste majorado. Ante a ausência de informações detalhadas, aplicou-se o reajuste sobre todos os itens incluídos nas notas fiscais faturadas com base na tabela vigente no ano de 2024, indistintamente. Tal medida, todavia, pode não refletir os preços efetivamente praticados pela empresa em razão do exposto.

(...)

7. O NUPEC, por sua vez, acostou aos autos a Certidão de Regularidade FGTS (4788282) e a Planilha de Análise de Preços (4788293). No bojo do Despacho 4788294, esclareceu que a contratação em questão possui valor inferior a R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), não havendo, portanto, necessidade de ampliação da pesquisa de preços por este NUPEC, nos termos do art. 14 da Portaria GPR 1583/2024. Ao final, devolveu os autos à unidade solicitante com as seguintes considerações:

Dito isso, em observância à aludida Portaria em seu artigo 15 c/c o art. 5º da Portaria GPR 1584/2024, foi realizada a análise dos preços, 4788293, em que não foram localizados valores excessivamente elevados e/ou baixos para o cálculo da média comparativa, tomando-se por base o coeficiente de variação de 25% (vinte e cinco por cento). Da análise da planilha, observa-se que:

a) Todos os itens possuem ao menos três preços válidos;

b) O valor ofertado ao TJDFT é inferior à média comparativa para todos os itens.

Por derradeiro, destaca-se que a proposta constante ao doc. 4619021 expirou em **2/11/2025**. Além disso, não foram colacionadas aos autos as Declarações de Ausência de Nepotismo e a de Inexistência de Vínculo com o TJDFT.

Frente ao acima exposto, seguem os autos com sugestão de encaminhamento ao NUCESI para:

(1) Adequar os tópicos 1 e 2 do ETP, 4687633, e tópico 1 do TR, 4732025, considerando que as munições a serem adquiridas têm modelos diferentes e se prestam não só a treinamento, mas também ao uso institucional;

(2) Verificar se a escolha das unidades (tópico 5 do ETP, 4687633, e tópico 2 do TR, 4732025) é a mais adequada, considerando que o padrão da embalagem, em princípio, não interfere nas quantidades a serem adquiridas;

(3) Esclarecer, objetivamente, apresentando a devida memória de cálculo, a necessidade de aquisição dos quantitativos apontados no ETP/TR, 4687633/4732025, considerando que o Relatório NUPOE, 4765190, não especifica a necessidade para cada um dos

calibres que se pretende adquirir;

(4) Considerando os encargos informados pela empresa a ser contratada, ratificar os valores comparativos apresentados na planilha elaborada por este NUPEC, a qual utilizou os valores calculados pelo NUCALC na planilha de doc. 4782177, ou, caso entenda necessário, confeccionar planilha ilustrativa contendo os valores dos itens com os seus respectivos encargos;

(5) Apresentar nova proposta e nova declaração de exclusividade com sua respectiva autenticidade, considerando que os documentos apresentados neste feito estão vencidos; e,

(6) Juntar as Declarações de Ausência de Nepotismo e a de Inexistência de Vínculo com o TJDFT devidamente assinadas pela empresa.

(...)

8. Elaborou-se, então, o Estudo Técnico Preliminar (4809881) e o Termo de Referência (4809883), bem como juntou-se aos autos a mensagem eletrônica (4835539), a Carta de Exclusividade (4835548), bem como as Propostas de Munições 9mm e 556 (4835578) e calibre 12 (4835609).

9. Após juntar à árvore processual a Certidão de Regularidade (4841470) e a Planilha de Análise de Preços (4842655), o NUPEC, novamente, devolveu os autos à unidade técnica (4844974) sob os argumentos seguintes:

Dito isso, em observância à aludida Portaria em seu artigo 15 c/c o art. 5º da Portaria GPR 1584/2024, foi realizada a análise dos preços, 4842655, em que não foram localizados valores excessivamente elevados e/ou baixos para o cálculo da média comparativa, tomando-se por base o coeficiente de variação de 25% (vinte e cinco por cento). Da análise da planilha, observa-se que:

a) Há apenas um preço válido para o item 4 (Cartuchos Cal. 12/70 Antidistúrbio - bagos) e dois preços válidos para o item 5 (Cartuchos Cal. 12/70 Projétil Singular Hi-Impact);

b) Os valores ofertados ao TJDFT nas propostas 4835578 e 4835609 são inferiores às médias comparativas para os itens 1, 2 e 3.

Por derradeiro, destaca-se que a unidade demandante informou que irá colacionar as Declarações de Ausência de Nepotismo e a de Inexistências de Vínculo com o TJDFT em momento oportuno.

Diante do exposto, seguem os autos com sugestão de:

(1) Esclarecer o motivo pelo qual as munições calibre .12 foram incluídas neste feito, em divergência ao exposto no Despacho NUCESE, 4766405;

(2) Detalhar, aos Tópicos 5 e 8 do ETP e aos Tópicos 2 e 4 do TR, as quantidades, escolha das unidades, valores e memória de cálculo para todas as munições a serem adquiridas, no que couber, especialmente em relação às de calibre .12, que foram recentemente incluídas;

(3) Corrigir o valor estimado no ETP e no TR, considerando que o valor total não corresponde ao valor unitário (com todas as casas decimais) x quantidade a ser contratada;

(4) Apresentar nova proposta para os itens 3 - Cal. 12/70 CH-3T Hi-Impact (plástico) e 4 - Cal. 12/70 Antidistúrbio – Bagos (plástico), com quantidades correspondentes às que se pretende adquirir, e, caso entenda pertinente, revalidar a proposta para as demais munições, tendo em vista que ambas expiram em **20/12/2025**;

(5) Considerando que não houve manifestação da unidade técnica quanto ao encaminhamento (4) do despacho anterior deste NUPEC, 4788294, e considerando, ainda, que a unidade é detentora de todo conhecimento técnico da contratação, reitera-se o pedido de manifestação para ratificar os valores comparativos apresentados na planilha elaborada por este NUPEC, a qual utilizou os valores calculados pelo NUCALC na planilha de doc. 4782177, ou, caso entenda necessário, confeccionar planilha ilustrativa contendo os valores dos itens com os seus respectivos encargos;

(6) Ampliar a pesquisa de preços para os itens (Cartuchos Cal. 12/70 Antidistúrbio - bagos) e 5 (Cartuchos Cal. 12/70 Projétil Singular Hi-Impact), a fim de obter ao menos três preços válidos, ou justificar para posterior encaminhamento para deliberação superior.

(...)

10. Com isso, foram acostados aos autos diversos documentos, entre eles novo Estudo Técnico Preliminar (4851674), conforme prescreve o artigo 72, inciso I, da Lei 14.133/2021 e o Termo de Referência (4851676), com o valor estimado da contratação, a descrição do objeto, o prazo e o local de execução do serviço, nos termos do artigo 24 da [Portaria GPR 1255/2023](#), no qual a Unidade Técnica requisitante assevera existir a necessidade a ser suprida.

11. Verifica-se que do Formulário de Indicação de Gestores e Fiscais de Contrato (4854256) constam as ciências expressas quanto à indicação dos integrantes da equipe de planejamento e dos gestores do Contrato. Entretanto, a SEMA, em atenção aos artigos 21 a 24 da [Resolução CNJ 468/2022](#) e aos artigos 14 a 19 da [Portaria GPR 1459/2022](#), ainda não designou formalmente os servidores, o que poderá ser feito oportunamente, até a assinatura do Contrato.

12. Na sequência, a fim de viabilizar a contratação, foram anexados ao caderno processual, entre outros, os seguintes documentos:

- Declaração de Nepotismo e Ausência de Vínculo com o TJDF (4852643);
- Nota Fiscal CBC (4852659);
- Mapa de Riscos (4854247);
- Indicação de Gestores e Fiscais de Contrato (4854256);
- Proposta calibres 9mm 556 e 12 - CBC atualizada (4860341);
- Email esclarecimentos CBC (4860343);
- Nota Fiscal calibres 12 (4860347);
- Planilha de Análise de Preços 9mm e 556 (4860376);
- Planilha de Análise de Preços calibre 12 (4860631).

### 13. No Despacho 4860395, o NUCESI trouxe aos autos as seguintes considerações:

Em atenção ao Despacho - Inexigibilidade-Devolução para Unidade 4844974, informo que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) 4851674 e TR - Contratação Direta - Lei 14.133/2021 4851676 foram devidamente ajustados para contemplar as correções apontadas.

Assim, segue as seguintes considerações:

(1) Esclarecer o motivo pelo qual as munições calibre .12 foram incluídas neste feito, em divergência ao exposto no Despacho NUCESI, 4766405:

Inicialmente, conforme exposto no Despacho NUCESI nº 4766405, a contratação das munições calibre .12 seria conduzida em processo separado, pois se considerava que a CBC forneceria exclusivamente as munições calibre 9mm e 5,56mm.

Contudo, durante a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, fase essencial do planejamento da contratação, foi constatado que a CBC é detentora exclusiva de determinados modelos de munições calibre .12, conforme carta de exclusividade anexada. Esses modelos são:

- Cartuchos Cal. 12/70 CH-3T Hi-Impact (plástico)
- Cartuchos Cal. 12/70 Antidistúrbio – Bagos (plástico)
- Cartuchos Cal. 12/70 Projétil Singular – Hi-Impact

Esses itens se enquadram perfeitamente na finalidade da aquisição proposta. Diferentemente do entendimento inicial, verificou-se que a nomenclatura e a especificidade dos objetos são críticas, pois qualquer variação pode comprometer o resultado esperado. Essa particularidade explica a divergência entre os itens solicitados no DFD e os modelos efetivamente propostos para contratação. Além disso, conforme identificado no Risco 02: Elaboração de ETP e do PB com especificações incompletas ou com requisitos insuficientes ou indevidamente restritivos, é fundamental garantir que as especificações sejam completas, tecnicamente justificadas e alinhadas ao mercado, evitando vícios como objeto definido com requisitos insuficientes, direcionamento indevido, quantitativos inadequados ou estimativas de preços inconsistentes. Da mesma forma, o Risco 05: Especificação/Nomenclatura divergente do mercado – Escolha equivocada/indevida para a solução da contratação reforça a necessidade de validação rigorosa das nomenclaturas e compatibilidade técnica com os armamentos institucionais, pois qualquer erro pode resultar em aquisição inadequada, desperdício de recursos e atrasos no cronograma. Por isso, foram adotadas medidas preventivas, como a revisão técnica detalhada do ETP e do PB/TR, a anexação da carta de exclusividade e da tabela de compatibilidade, e a validação junto à unidade demandante, garantindo que os modelos escolhidos atendam plenamente à finalidade operacional e aos requisitos legais.

Durante a pesquisa de preços, com base na solicitação original do DFD (que incluía, por exemplo, “Cartuchos CBC 12/70 CH-3T TREINA ‘A’”, “Cartuchos CBC 12 ANTI MOTIM”, entre outros), constatou-se que, no mercado nacional, apenas **CBC** e **CONDOR** são fornecedores exclusivos de determinados itens. A CBC detém exclusividade sobre munições calibre 9mm, 5,56mm e alguns modelos calibre .12, enquanto a CONDOR é exclusiva para outros modelos calibre .12.

Diante disso, esta unidade técnica diligenciou junto à unidade demandante para identificar quais modelos fornecidos pela CBC e CONDOR seriam compatíveis com a demanda, resultando na tabela constante dos Despachos nº 4805048 e 4806109 do PA 0041304/2025.

Assim, optou-se por incluir neste processo as munições calibre .12 cuja exclusividade é da CBC, enquanto as munições calibre .12 de exclusividade da CONDOR seguiram no PA 0041304/2025.

Seguindo, em atenção aos demais apontamentos apresentados, informamos:

O Estudo Técnico Preliminar – Lei 14.133/2021 (SEI 4851674) e o Termo de Referência – Contratação Direta – Lei 14.133/2021 (SEI 4851676) já contemplam as adequações requeridas nos itens (2), (3) e (4), incluindo:

- Detalhamento das quantidades, escolha das unidades, valores e memória de cálculo para todas as munições, especialmente as de calibre .12 recentemente incluídas.
- Correção do valor estimado, considerando o cálculo exato do valor unitário (com todas as casas decimais) multiplicado pela quantidade prevista.
- Atualização das propostas para os itens 3 – Cal. 12/70 CH-3T Hi-Impact (plástico) e 4 – Cal. 12/70 Antidistúrbio – Bagos (plástico), com as quantidades correspondentes às que se pretende adquirir, bem como revalidação das demais munições, conforme necessário.

Ademais, segue a Proposta calibres 9mm, 5,56 e 12 – CBC atualizada (SEI 4860341), devidamente revisada e com vigência até 30/12/2025, atendendo ao item (4) e garantindo a conformidade com os prazos estabelecidos.

Quanto ao item (6), a Proposta CBC atualizada (4860341) já contempla os requisitos, oportunidade em que apresentamos:

Planilha de Análise de Preços 9mm e 5,56 (SEI 4860376);

Planilha de Análise de Preços calibre 12 (SEI 4860377), assegurando a ampliação da pesquisa de preços e a obtenção de parâmetros válidos para deliberação superior.

Por derradeiro, Em atenção ao item 5 do despacho anterior (SEI 4788294), informamos:

Não houve manifestação desta unidade técnica quanto ao encaminhamento solicitado pois reconhecemos que esta unidade não detém a expertise necessária para se pronunciar sobre o cálculo dos itens com os respectivos encargos, esclarecemos que, seguindo a explicação fornecida pela empresa CBC acerca dos encargos incidentes, elaboramos uma planilha com o objetivo de equalizar os valores das Notas Fiscais. Essa medida foi necessária porque os valores dos encargos variam de estado para estado, impactando diretamente a composição final dos preços.

Para tanto, utilizamos como referência a nota explicativa constante no e-mail de esclarecimentos da CBC (SEI 4860343), que detalha a incidência de impostos. Todas as notas apresentadas referem-se a vendas com incidência de IPI, razão pela qual, para se obter o valor final contratado (com impostos), é necessário incluir o percentual de IPI conforme indicado. A título de exemplo, para a NF 000310541 – CART CBC 12/70 CH-3T TREINA CAIXETA A, o valor unitário informado é R\$ 8,69, ao qual se acrescenta 25% de IPI, resultando em um valor final de R\$ 10,8625 por unidade.

Essa foi a solução encontrada por ora, considerando que esta unidade não possui expertise contábil, mas buscou sanear a composição da pesquisa de preços com base em informações oficiais do fornecedor, garantindo maior precisão e transparência no processo.

Por fim, atesta-se que a redação dos documentos Declaração de Nepotismo e Ausência de Vínculo com o TJDFT (4852643) confere com os formulários padronizados de Declaração de Ausência de Nepotismo e a de Inexistência de Vínculo com o TJDFT.

(...)

14. Ato contínuo à juntada da Planilha de Análise de Preços 4860767, o NUPEC devolveu (4860878), uma vez mais, os autos ao NUCESI "para realizar tentativa de negociação junto a pretensa contratada, tendo em vista que os itens 4 e 5 estão 3,20% e 2,88% superiores à média pesquisada, respectivamente. Caso a negociação seja infrutífera, sugere-se o encaminhamento dos autos à SEG para deliberação quanto ao prosseguimento do feito, nos termos do § 6º do art. 15 da mesma Portaria."

15. Com isso, o NUCESI acostou aos autos a mensagem eletrônica (Email de negociação com a CBC 4861123), a Carta DICOM - CBC (4861187) e, no corpo do Despacho 4861195, esclareceu que "a diferença de preços nos itens 4 e 5 — 3,20% e 2,88% acima da média pesquisada, respectivamente — decorre, principalmente, da incidência do FECP, que pode acrescentar até 2 pontos percentuais à alíquota do ICMS, conforme legislação vigente." Concluiu asseverando que "a variação apresentada não decorre de sobrepreço ou irregularidade, mas sim do cumprimento da legislação tributária vigente, que impõe a inclusão do adicional do FECP nas operações interestaduais destinadas ao consumidor final."

16. A Secretaria-Geral do TJDFT, considerando o insucesso na negociação do preço para os itens 4 e 5, com base nas justificativas apresentadas, autorizou a continuidade da instrução do feito, nos termos do art. 6º, § 2º, da [Portaria GPR 1584 de 08/08/2024](#), ato específico que regulamenta as contratações diretas no âmbito do TJDFT, a teor do Despacho 4861518.

17. Dessa forma, o NUPEC, no âmbito de suas atribuições institucionais, proferiu o Despacho 4865152, em cumprimento ao disposto no parágrafo único, inciso VII, do artigo 72 da Lei 14.133/2021, e realizou a análise de preços (art. 15 da [Portaria GPR 1583/2024](#)), nos seguintes termos:

Desta feita, prosseguiu-se com a instrução.

Tendo em vista que algumas certidões se encontravam vencidas (4841470), diligenciou-se novamente nos portais governamentais para o ateste da regularidade fiscal da empresa, consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), emissão das certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas, além da confirmação da inexistência de registro de ocorrência no CADIN, 4864935, conforme determinação exarada no §4º do art. 91 da lei 14.133/2021, tendo sido constatado que a contratada está apta a fornecer bens e serviços aos órgãos/entidades da Administração Pública Federal Direta, Autárquica ou Fundacional, conforme IN 3/MPDG, de 26/4/2018 e Decreto 3.722, de 9/1/2001 c/c no art. 6º da Portaria GPR 551/2008.

Assim, foi elaborado o Mapa Condensado, 4864945, com base na proposta comercial, 4860341, perfazendo o valor total de **R\$295.942,50 (duzentos e noventa e cinco mil, novecentos e quarenta e dois reais e cinquenta centavos)**. Informa-se que, para fins de fixação do marco temporal da cláusula de reajuste, a data de elaboração do referido Mapa é **16/12/2025**.

No que se refere ao Mapa Condensado, cumpre destacar que o valor da contratação apresentou divergência em relação ao previsto no Termo de Referência, 4851676, e na proposta comercial, 4860341. Tal ocorrência decorre do fato de que a empresa proponente informou os preços dos itens 2, 4 e 5 com três casas decimais. Entretanto, considerando que o sistema SICOMP admite apenas duas casas decimais, os valores foram registrados de acordo com essa limitação, conforme o arredondamento numérico mais próximo.

Ademais, as Declarações de Ausência de Nepotismo e de Inexistência de Vínculo com o TJDFT encontram-se ao doc. 4852643.

Consta, ao doc. 4854256, a indicação dos gestores e fiscais do contrato.

Consigna-se que constam nos autos, 4854247, a análise dos riscos que podem comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, consoante inciso X, art. 18 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 14.133/2021.

Por fim, registra-se a Lista de Verificação de Conformidade dos procedimentos de competência do NUPEC, 4865107.

Ante o exposto, seguem os autos, concomitantemente, à SEMA, para emissão do Termo de Análise Prévia, consoante despacho 4766550, e ao NUCONV, para elaboração da minuta contratual.

(...)

18. O NUPEC elaborou, ainda, o Mapa Condensado (4864945), perfazendo o valor de R\$295.942,50 (duzentos e noventa e cinco mil, novecentos e quarenta e dois reais e cinquenta centavos).

19. A Lista de Verificação de Conformidade dos procedimentos de competência/atribuição do NUPEC foi juntada ao expediente 4865107 e a Certidão de Regularidade ao id. 4864935.

20. Assim, foram os autos redirecionados à Secretaria de Contratações e Gestão de Materiais - SEMA (4870806), que, por seu turno, encaminhou-os à Assessoria de Controle Interno e Apoio à Governança de Contratações - AGCON, que proferiu a Análise Preliminar de Conformidade (4870988), destacando que "a demanda consta no Plano de Contratações Anual 2025 (SESI\_007), com valor autorizado de R\$ 500.912,50 (DFD 3678561; Autorização 3947552). Além da demanda tratada no presente processo, a ID abrangerá também a instrução constante do PA nº 0041304/2025, no valor de R\$ 50.030,00."

21. O Núcleo de Contratos e Convênios - NUCONV confeccionou e trouxe aos autos as Minutas de Contrato (4873440 e 4873443).

22. O Termo de Análise Prévia, proferido pelo Comitê de Governança e Gestão de Contratações - CGGC, foi juntado ao andamento 4874418, por meio do qual se realizou o juízo inicial de legalidade e conveniência nessa fase procedimental, decidindo-se pela continuidade da contratação, caso confirmados esses requisitos nas ulteriores etapas do procedimento, ante a presença dos artefatos necessários, bem como da ciência e assinatura dos integrantes do CGGC no documento 4870988.

23. Ato contínuo, os autos seguiram para o NUCONV que juntou sua Lista de Conformidade (4875268), tendo atestado, no Despacho 4876425, a regularidade fiscal e trabalhista da sociedade empresária COMPANHIA BRASILEIRA DE CARTUCHOS, bem como informado que procedeu à consulta ao CADIN, CEIS, CNEP e TCU, não tendo observado registro de ocorrência de inidoneidade, impedimento ou suspensão de licitar, conforme Certidões 4875276 e 4876415. Registrou, ainda, que **foi identificada divergência entre o prazo de entrega constante do item 13.1.2.2. do TR e o prazo constante das propostas** e que, em contato com o NUCESI, via Teams, **foi orientado seguir a informação que consta no TR**.

24. Para mais, a COAGEC, trouxe aos autos o Extrato de Inexigibilidade (4877860), tendo proposto o enquadramento da despesa como inexigibilidade de licitação, com supedâneo no art. 74, inciso I, §1º da Lei 14.133/21, para a contratação de materiais que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, porquanto a Companhia Brasileira de Cartuchos é a única empresa fabricante e fornecedora, sem similares, no país, dos produtos almejados pelo NUCESI, consoante Declaração de exclusividade apresentada nos autos (4835548), tudo no corpo do Despacho 4878169.

25. Instada a se manifestar sobre a minuta contratual, o NUCESI informou que "Em análise às minutas dos contratos SEI nº 4873440 e 4873443, verifica-se que os termos constantes do instrumento estão em conformidade com os parâmetros definidos no Estudo Técnico Preliminar (ETP - 4851674) e no Termo de Referência (TR - 4851676), atendendo integralmente às especificações técnicas, quantitativos, valores, prazos e demais condições previamente estabelecidas no planejamento da contratação."

26. Quanto à disponibilidade orçamentária, o Núcleo de Execução Orçamentária - NUEOR (4881052) informou que este Tribunal dispõe de dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa sob estudo, com valor total de R\$ 295.690,63, considerando os valores constantes nas propostas 4860341, 4860341 e nas Minutas de Contrato 4873440 e 4873443, a ser classificada na natureza de despesa 33.90.30-05 - Material de Consumo - Explosivos e Munições. Assim, emitiu os pré-empenhos 2025PE000430 e 2025PE000431, no valor de R\$ 288.050,00 e R\$ 7.640,63. Acrescentou que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a LOA/2025 e compatibilidade com o PPA e com a LDO, nos termos do disposto no art. 16 da Lei de

Responsabilidade Fiscal.

27. Por fim, o NUCONV acostou aos autos novas Minutas de Contrato (4881466 e 4881468) e, no Despacho 4881474, esclareceu que foram anexadas novas minutas e que, em relação à última, foi corrigido erro material nos valores do Anexo I, conforme observação constante do Despacho NUEOR (4881052).

28. Desse modo, diante da regular tramitação do feito, vieram os autos a esta Consultoria Jurídica para análise dos atos praticados, em atenção ao disposto nos artigos 53, § 4º e 72, inciso III, ambos da Lei 14.133/2021.

É o relatório.

### **PARECER**

29. 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 do texto da minuta do contrato com seus respectivos anexos.

30. À oportunidade, 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 que as unidades competentes se municiaram dos conhecimentos específicos, imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos éticos e os legalmente impostos.

31. 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.

32. 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)

33. 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)

34. Ultrapassadas as considerações iniciais, adentrando no mérito processual, registre-se que a contratação direta, embora seja exceção, é legítima quando possibilitar que os objetivos inerentes ao interesse público sejam melhores satisfeitos, de modo a assegurar uma contratação mais vantajosa para a Administração. Em que pese constitua forma simplificada em relação ao regime licitatório tradicional, não se pode olvidar a observância dos princípios legais e dos requisitos de validade do ato, sobretudo por envolver procedimento administrativo prévio e determinado.

35. Constatada a conveniência e a oportunidade, a Administração deve deliberar sobre o cabimento deste tipo de admissão, definindo o objeto a ser contratado, bem como as possíveis e melhores soluções para celebração do Contrato. Desse modo, fundamentada no princípio constitucional da supremacia do interesse público, a referida modalidade de contratação é perfeitamente cabível, pois igualmente pautada na legalidade, razoabilidade, economicidade e conveniência.

36. Veja-se a consideração do professor Matheus Carvalho, *in verbis*:

A inexigibilidade está regulamentada no art. 25 da Lei 8.666/93 que estabelece, e, princípio, que **a licitação será inexigível sempre que a competição for impossível.**

Nesse sentido, o próprio artigo define que se considera inviável a competição em casos de aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, não sendo admitida a escolha de marca pela Administração Pública.

(...)

As hipóteses dispostas na lei não são taxativas, mas meramente exemplificativas. **Mesmo que a circunstância não esteja disposta expressamente no texto legal, a licitação será inexigível quando for inviável a realização de competição entre interessados.**

(Destacou-se)

(Manual de Direito Administrativo. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 519)

37. Ainda sobre a temática, registre-se a lição de Ronny Charles Lopes de Torres:

(...)

Embora a realização de contratos pela Administração Pública exija, em regra, a obediência ao certame licitatório (princípio da obrigatoriedade), **o legislador ressaltou hipóteses em que o gestor pode prescindir da seleção formal prevista neste estatuto.** Vale lembrar que essas hipóteses de ressalva encontram fundamento no próprio texto constitucional, uma vez que o inciso XXI do artigo 37, da Constituição Federal, ao estabelecer a obrigatoriedade do procedimento de licitação para os contratos feitos pela Administração, já inicia seu texto resguardando "ressalvados os casos especificados na legislação".

Quando a Lei prevê **hipóteses de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) é porque admite que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.** Nesse sentido Adilson Abreu Dallari destacou que "Nem sempre, é verdade, a licitação leva a uma contratação mais vantajosa. Não pode ocorrer, em virtude da realização do procedimento licitatório, é o sacrifício de outros valores e princípios consagrados pela ordem jurídica, especialmente o princípio da eficiência".

(...)

(Grifou-se)

(Leis de Licitações Públicas Comentadas. 12ª ed., rev., ampl. e atual. - São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021. p. 376)

38. Logo, a contratação direta pode se dar por duas formas, por inexigibilidade ou por dispensa, sendo a primeira aquela em que a competição é inviável e a segunda aquela em que, apesar de possível a competição, o legislador optou por autorizar a desnecessidade da disputa.

39. A respeito dessa diferenciação, confira-se, uma vez mais, os dizeres do professor Ronny Charles Lopes de Torres:

(...)

O fim primordial da licitação é obter a proposta mais vantajosa à Administração, ante a sua necessidade de contratação, junto a particulares ou mesmo outros entes, da mesma ou de outra esfera da Administração. **Em algumas situações, mesmo sendo possível a competição, por interesses jurídicos variados, o legislador entendeu cabível permitir a não realização do procedimento competitivo, estipulando a possibilidade de sua dispensa.**

**Noutras tantas hipóteses, condições** relacionadas ao negócio, ao mercado, ao objeto ou mesmo às pessoas envolvidas **podem levar à configuração de uma inviabilidade na realização do procedimento de disputa**, como no caso em que inexistem pluralidade de alternativas para a contratação do serviço pretendido pelo ente público. Nessas situações, **torna-se inviável a competição e inútil a instauração do certame licitatório**, sendo consideradas pelo legislador como permissivas ao instituto da **inexigibilidade** licitatória.

Diferentemente da **dispensa, em que a competição é possível, porém o legislador permite não fazê-la, na inexigibilidade a competição é inviável, o que torna inócua o procedimento licitatório**, cuja razão de ser é, justamente, fomentar a competição em busca da melhor proposta, para atendimento do interesse público.

(...)

(Destacou-se)

(*ibidem*, p. 388)

40. Na mesma linha, vejamos o que leciona Victor Aguiar Jardim de Amorim ( *In*: “Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência / 4. ed. – Brasília, DF : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021., pg. 214 e seguintes):

*A inexigibilidade de licitação justifica-se nas hipóteses de inviabilidade prática de competição. O elenco instituído pelo art. 74 da NLL não é exaustivo, mas exemplificativo, de modo que se admitem outras hipóteses em que se verifica a inexigibilidade de realização do procedimento licitatório. Tal raciocínio hermenêutico fica claramente corroborado pela redação da parte final do caput do art. 74, que dispõe ser a licitação inexigível “em especial” naqueles casos. Logo, existem outras situações nas quais a licitação se mostraria inviável, estando as hipóteses mais comuns veiculadas nos três incisos do mesmo artigo.*

*Fornecedor exclusivo*

*A hipótese refere-se às situações em que a Administração almeja contratar a prestação de determinado serviço ou promover a aquisição de determinado bem ou produto fornecido por apenas um produtor ou empresa, ou quando a sua comercialização é feita por representante comercial exclusivo. Como é impossível obter mais de uma proposta, é patente a inviabilidade de competição. Em regra, a Lei no 14.133/2021 veda a preferência por marca, com o claro propósito de evitar que o administrador indique determinada marca justamente para configurar a situação de unicidade de produtor, fornecedor ou representante e, assim, realizar a contratação direta, sem licitação. A exclusividade que justifica a contratação direta é a de produto, não a de marca: se existem diversas marcas de um mesmo tipo de produto, deve ser realizada a licitação por haver competição. Entretanto, nos casos previstos no art. 41 da NLL em que se admite a indicação de marca, desde que devidamente justificada, se ficar comprovado no processo administrativo que só há um fornecedor para tal produto (ou representante comercial exclusivo), estará configurada a inviabilidade de competição.*

*Quanto à forma de demonstração da inviabilidade de competição, o § 1º do art. 74 da NLL dispõe que poderá ser apresentado “atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica” (BRASIL, 2021b).*

41. A doutrina administrativista destaca ainda que a inviabilidade de competição é consequência derivada de características existentes na realidade extranormativa, que tornam a licitação inútil ou contraproducente, sendo necessário, entretanto, destacar a inter-relação entre essa realidade extranormativa e o interesse público a ser atendido. Frise-se que em todos os casos de inviabilidade de competição existe um objeto singular. A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse público dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea. É aquele que poderia ser qualificado como infungível.

42. Sendo assim, no caso, a inexigibilidade de licitação resta configurada em face da ausência de alternativas e, conseqüentemente, da inviabilidade de competição, pois a pretensa Contratada apresenta-se como exclusiva responsável pela comercialização das munições que se pretende contratar, conforme será analisado oportunamente.

43. Nesse contexto, dispõe o artigo 74 da recente Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou **contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos;**

(...)

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do *caput* deste artigo, a **Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos**, vedada a preferência por marca específica.

(...)

(Original sem destaques)

44. Depreende-se do texto legal, portanto, que o caráter exclusivo pode legitimar uma situação de inexigibilidade.

45. Registre-se que, diferentemente do que constava no inciso I do artigo 25 da Lei 8.666/1993, que fazia referência apenas à aquisição, o inciso I do artigo 74 da Lei 14.133/2021 registra expressamente que é inexigível a licitação tanto na aquisição como na contratação de serviços com fornecedor exclusivo.

46. A hipótese de inexigibilidade tem como pressuposto a inviabilidade de estabelecimento do procedimento de competição, o que pode acontecer tanto nas hipóteses de aquisição, como em situações de um serviço que é prestado por uma única empresa. Assim, inexistindo outros eventuais prestadores, restará configurada uma

hipótese de inexigibilidade. Desse modo, verifica-se que documento essencial a viabilizar a inexigibilidade é a comprovação da exclusividade titulada pela pretensa Contratada.

47. Do estudo dos autos, foi juntada documentação que afirma que a empresa COMPANHIA BRASILEIRA DE CARTUCHOS (CNPJ 57.494.031/0001-63) é a única empresa fabricante e fornecedora, sem similares das munições para fuzis e metralhadoras, tal como demonstra a Declaração de Exclusividade 4835548, emitida pelo Sindicato Nacional das Indústrias de Materiais de Defesa, conforme a exigência legal estampada no artigo 74, §1º, da nova Lei de Licitações, comprovando, em tese, a inviabilidade da competição e conseqüentemente a inexigibilidade da licitação, conforme determina a Lei e o entendimento jurisprudencial consolidado da Corte de Contas da União.

48. Destaca-se que a inviabilidade de competição pode ser demonstrada por qualquer documento, desde que idôneo e capaz de comprovar a exclusividade. Ainda, constata-se que a Declaração de Exclusividade de id. 4835548 está acompanhada da respectiva verificação de autenticidade, em atenção à Súmula 255 do Tribunal de Contas da União, nos moldes do artigo 74, I, da Lei n. 14.133/2021.

**Súmula 255 do TCU**

Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, **é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.**

(Original sem destaque)

49. No mesmo sentido, destaca-se o teor da ainda vigente Orientação Normativa 16, de 1º de abril de 2009, da Advocacia-Geral da União:

**Compete à Administração averiguar a veracidade do atestado de exclusividade** apresentado os termos do art. 25, inc. I, da Lei nº 8.666, de 1993.

(Grifou-se)

50. Sobre o tema, entende-se relevante trazer a doutrina de Marçal Justen Filho, *verbis*:

**10) A comprovação formal da ausência de alternativa (art. 74, §1º)**

A comprovação da inexistência de alternativas para a Administração faz-se segundo o princípio da liberdade de prova. pode dar-se por qualquer via. desde que idônea e satisfatória. Lembre-se que a inviabilidade de competição é uma questão não apenas jurídica, mas também fática. Alguns exemplos bastam para evidenciar a impossibilidade de estabelecer regras formais inalteráveis.

Suponha-se que a Administração descubra que um certo fabricante tenha inventado um equipamento para auxiliar o desbaste de árvores. Trata-se, na acepção jurídica, de um invento. Imagine-se que, como é usual no Brasil, tal invento não foi objeto de patenteamento. O inventor é o próprio (e único) fabricante.

Se a Administração necessitar da aquisição desse equipamento, poderá fazê-lo com inexigibilidade de licitação? A resposta é positiva. Seria um despropósito exigir um "atestado de exclusividade de representação comercial", eis que nem se cogita da existência de um intermediário. O que seria necessário para fundamentar a comprovação da inviabilidade da competição? Seria imprescindível informar o processo com documentos probatórios da ausência de outra alternativa para a Administração. Isso poderia fazer-se por diligência dos próprios agentes administrativos. O fundamental consiste na documentação confiável acerca da ausência de alternativas senão uma, o que basta para configurar a inexigibilidade.

(Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª edição. Ed. RT. 2023. p. 1009)

51. Com a mesma orientação, ao analisar a questão referente aos documentos que certificam a exclusividade para fins de configuração da hipótese de inexigibilidade, anota Augusto Neves Dal Pozzo:

[...]

A primeira hipótese de inexigibilidade de licitação é nos casos de “aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos” (art. 74, I).

Comparando esse dispositivo da nova lei com o artigo 25, inciso I, da Lei n.º 8.666/93, verifica-se que se acrescentou a contratação de prestação de serviços e não consta mais, no mesmo dispositivo, a vedação de preferência de marca e a forma de comprovação da exclusividade do fornecedor ou prestador de serviços. Essas vedações de preferência de marca e forma de comprovação da exclusividade de fornecimento passaram a ser prescritas nos termos do § 1º do mesmo artigo 74.

**Bem apropriada a inclusão expressa da exclusividade de prestação de serviços como hipótese de inexigibilidade de licitação. Se não houver senão um único possível fornecedor de materiais, equipamentos ou gêneros, ou um único possível prestador de serviços, a inviabilidade de competição será real, absoluta. E sem possível concorrência não há que se cogitar mesmo de licitação.**

Por outro lado, a vedação de preferência de marca não implica proibição absoluta de indicação de marca que, todavia, não pode ser arbitrária, caprichosa, ou instrumento de favoritismo. Será admissível nos termos da própria lei, que admite, desde que tecnicamente justificável, a indicação de uma, ou mais marcas ou modelos, nas hipóteses relacionadas no artigo 41, inciso I, alíneas “a” a “d”. E, dizemos nós, se o produto de determinada marca for o único que atenda adequadamente as necessidades da administração pública, ainda assim não se estará, necessariamente, diante de inviabilidade de competição entre possíveis interessados em fornecer o produto, a menos que só exista um único fornecedor em condições de fazê-lo.

**A inviabilidade de competição a que se refere o artigo 74, inciso I, da lei nova, a exemplo do disposto no artigo 25, inciso I, da Lei n.º 8.666/93, só ocorre em face da exclusividade de fornecimento, não bastando a exclusividade de produção. Ainda que o produto de determinada marca só tenha um único fabricante, em havendo uma rede de distribuidores no mercado, a competição entre produtor e revendedores que comercializam o produto, e mesmo entre revendedores, obsta a contratação direta, ao menos sob o fundamento no artigo 74, inciso I.**

[...]

Art. 74 [...]

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

**No que diz respeito a forma de comprovação da inviabilidade de competição em razão da exclusividade, o legislador optou por alterar substancialmente a sua forma de comprovação, transformando o rol de documentos antes taxativo, agora em um exemplificativo, na medida em que, além daqueles documentos expressamente indicados no referido § 1º, outros poderão ser aceitos para tal finalidade.**

De toda a sorte, o que se precisa ter por premissa para as contratações é a **demonstração de que a solução escolhida é a mais adequada para a administração, restando inconteste a ausência de alternativas para a contratação almejada.**

(Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada : Lei 14.133/21 [livro eletrônico] / coordenadores Augusto Neves Dal Pozzo, Maurício Zockun, Márcio Cammarosano. -- 1. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021. Comentários ao artigo 74)

(Grifou-se)

52. Ainda no que concerne à contratação direta em razão da inviabilidade de competição nas hipóteses de fornecedor exclusivo, Henrique Savonitti ensina que, *verbis*:

[...]

A contratação com fornecedor exclusivo pode dizer tanto na hipótese de objeto singular – vale de bem cujas características impedem sua fungibilidade, como ocorre na aquisição de obras de artes ou objetos diretos históricos – quanto na hipótese de comercialização por fornecedor único. A não realização de certame justifica-se, portanto, existir apenas 1 (um) objeto apto a atender às necessidades administrativas, inobstante existirem vários, todos pertençam à mesma pessoa, o que torna inviável a competição.

Ressalte-se que a inexibilidade de licitação, casos, tem quando os bens são comercializados – e não os lugares por pessoa única física ou jurídica. Isso é incomum que bens específicos não sejam produzidos apenas durante o período de fornecimento de patentes. No entanto, se a oferta de oferta realizada por vários fornecedores, poderá ser, em tese, o regulamento lógico da licitação, qual seja, a pluralidade de ofertas.

**É importante, ainda, estabelecer-se a diferença entre o conceito de exclusividade absoluta e de exclusividade relativa. No primeiro, só há um fornecedor ou agente capaz de atender aos anseios da Administração, enquanto, no caso, há mais de um fornecedor ou agente aos, mas apenas um situado na praça em que pretende fazer uma aquisição do produto.**

**No caso de exclusividade absoluta, a licitação será sempre inexigível pela absoluta impossibilidade de negociar com outra pessoa. Já em casos de exclusividade relativa, deverão ser observados o valor do negócio e as características dos bens ou serviços para, só então, verificar-se a viabilidade econômica da realização da contratação direta ou da realização do procedimento licitatório.**

Imaginemos a seguinte situação: um pequeno município necessita adquirir hortifrutigranjeiros para abastecer a creche municipal e só existe 1 (um) fornecedor habilitado naquela localidade, embora existam outros fornecedores em municípios vizinhos, situados a cerca de 40 (quarenta) quilômetros daquela localidade. Levando-se em consideração que os produtos precisam ser entregues a cada 2 (dois) ou 3 (três) dias, sob pena de perecerem, apresenta-se inviável a realização do certame; todavia, se a licitação fosse para a aquisição de materiais de expediente, que podem ser entregues mensalmente ou a cada 2 (dois) meses, a solução para o caso, muito provavelmente, seria diversa, tendo em vista que o custo para a entrega dos produtos seria muito menos expressivo, situação que viabilizaria a realização do certame. Outro exemplo de exclusividade relativa seria a contratação de fornecimento de combustíveis pelo mesmo município, existindo apenas um fornecedor (posto de combustíveis) na localidade.

**O § 1º do art. 74 prescreve que, nesses casos, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica. Incumbe à Administração, por certo, averiguar a veracidade do atestado ou do documento de exclusividade a ser apresentado.**

[...]

(Licitações e contratos administrativos [livro eletrônico] / Henrique Savonitti Miranda. -- 1. ed. em e-book baseada na 5. ed. impressa -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Capítulo IV. Hipóteses de não realização do certame licitatório)

(Destacou-se)

53. Ademais, sobre a hipótese denominada inexigibilidade de licitação, que, *in casu*, foi enquadrada pela COAGEC no artigo 74, inciso I e §1º, da Lei 14.133/2021 (4878169), resta observar que a Lei de Licitações veda qualquer preferência de marca, e a exclusividade que no presente caso aparenta justificar a contratação direta refere-se ao produto/serviço e não à marca específica.

54. Avançando na análise, a presente contratação, segundo a unidade demandante (ETP 4851674), é necessária, nos seguintes termos:

## **2 - FUNDAMENTAÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO/PROBLEMA A SER RESOLVIDO**

(Item obrigatório - art. 18 §1º inc. I da 14.133/2021 - Descrever com clareza a necessidade administrativa ou o problema que se pretende solucionar com a compra/contratação, evidenciando a motivação da demanda)

A presente contratação tem por objetivo adequar a dotação de munições do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) às diretrizes legais e regulamentares vigentes, especialmente no que se refere ao controle, aquisição e uso de armas de fogo e munições por agentes da segurança institucional.

A medida está em conformidade com a Lei nº 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), regulamentada atualmente pelo Decreto nº 11.615/2023, que revogou dispositivos anteriores e consolidou normas sobre produtos controlados e porte de armas. Também atende ao disposto na Lei nº 12.694/2012, que trata da segurança institucional do Poder Judiciário.

A contratação visa dar efetivo cumprimento à Resolução CNJ nº 291/2019, consolidada pela Resolução CNJ nº 403/2021, que institui a Política Nacional de Segurança do Poder Judiciário, e à Resolução CNJ nº 344/2020, com alterações pela Resolução CNJ nº 430/2021, que disciplina o exercício do poder de polícia administrativa no âmbito dos tribunais. Ambas exigem que os tribunais disponibilizem equipamentos compatíveis com o grau de risco das funções exercidas pelos servidores da Polícia Judicial.

Além disso, a aquisição de munições específicas e compatíveis com os armamentos institucionais tem como finalidade dotar os membros da segurança institucional do TJDFT dos meios necessários para o pleno exercício das atividades de escolta armada, segurança pessoal de magistrados e servidores em situação de risco, e policiamento ostensivo, conforme previsto na legislação vigente.

As munições também serão utilizadas em treinamentos regulares de capacitação e aprimoramento técnico, com o objetivo de garantir o manuseio seguro e proficiente dos armamentos institucionais, prevenindo o mau uso e promovendo a excelência operacional dos agentes da Polícia Judicial e dos magistrados que atuam em situações de risco.

A contratação atende ainda aos requisitos legais para o porte de armas pelos agentes do TJDFT, conforme previsto no art. 4º da Lei nº 10.826/2003, no art. 4º da Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 04/2014, e no art. 4º da Resolução TJDFT nº 17/2013, que exigem formação funcional em instituições de ensino de atividade policial, forças armadas ou cursos credenciados.

Por fim, a aquisição proposta está alinhada à Política Nacional de Segurança do Poder Judiciário, contribuindo para a continuidade do plano de capacitação e treinamento dos agentes e inspetores da Polícia Judicial, bem como para o manejo e defesa pessoal de magistrados, conforme os incisos XX e XXI do artigo 39 e o inciso VIII do artigo 40 da Portaria GPR nº 732/2020. A medida garante a segurança institucional, a legalidade, a eficiência e a economicidade da atuação do TJDFT.

55. No ETP (4851674), a unidade técnica dissertou também acerca da escolha da solução de mercado e da estimativa de valor para a presente contratação:

## **5 – ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES**

(Item obrigatório – art. 18 §1º inc. IV da Lei 14.133/2021)

5.1. Considerando o histórico de consumo de materiais e as quantidades em estoque, ou o histórico dos serviços contratados (ex: posto de trabalho), informe os quantitativos estimados:

A estimativa de quantidades foi elaborada com base na demanda prevista para treinamentos regulares de capacitação e uso institucional dos armamentos adquiridos pelo TJDFT. Os cálculos consideram o histórico de consumo, os quantitativos em estoque e os planos de capacitação contínua da Polícia Judicial.

### **Especificação detalhada do material:**

<b>Descrição</b>	<b>Quantidade</b>
Munições de Treinamento para Fuzil .556	2.000
Munições 9MM CHOG 124GR – Treinamento (NTA)	50.000
Cartuchos Cal. 12/70CH-3T Hi-Impact (plástico)	250
Cartuchos Cal. 12/70Antidistúrbio – Bagos (plástico)	250
Cartuchos Cal. 12/70Projétil Singular – Hi-Impact	250

Valor estimado: **R\$ 295.690,63 (duzentos e noventa e cinco mil, seiscientos e noventa reais e sessenta e três centavos)**

### **Memória de cálculo:**

Histórico de Aquisição de Munições - TJDFT (2023–2025)

Descrição do Material	2023 - PA SEI (0023757/2023)	2024 - PA SEI (0016475/2024)	2025 (Previsão)
Munições de Treinamento para Fuzil .556	3.000	3.000	2.000

Munições 9MM CHOG 124GR – Treinamento	Não adquirida	50.000	50.000
Cartuchos Cal. 12/70CH-3T Hi-Impact (plástico)	Não adquirida	500	250
Cartuchos Cal. 12/70Antidistúrbio – Bagos (plástico)	Não adquirida	1000	250
Cartuchos Cal. 12/70Projétil Singular – Hi-Impact	Não adquirida	250	250

## 5.2. Apresente as Memórias de Cálculo

- **Alcance temporal da compra:** atender 2026 e parte de 2027, até nova contratação prevista para 2027.

### - Atividades previstas para 2026:

- Prática de tiro para magistrados (5 turmas × 15 × 100 disparos)

9mm: 6.954 unidades  
5,56: 460 unidades  
Calibre 12: 86 unidades

- Uso do Estande TJDFT (contínuo) (5.000 disparos/ano)

9mm: 4.636 unidades  
5,56: 307 unidades  
Calibre 12: 57 unidades

- Curso Capacitação Policial Anual (PRA 2026) (10 turmas × 20 × 150 disparos)

9mm: 27.816 unidades  
5,56: 1.839 unidades  
Calibre 12: 345 unidades

- Curso Prático de Tiro

9mm: 8.345 unidades  
5,56: 552 unidades  
Calibre 12: 103 unidades

- Curso Proteção de Dignitários

9mm: 8.345 unidades  
5,56: 552 unidades  
Calibre 12: 103 unidades

Total distribuído mantém a proporcionalidade com a demanda geral (9mm = 60.500; 5,56 = 4.000; calibre 12 = 750).

A projeção de aquisição de munições para o exercício de 2025 foi elaborada com base em critérios técnicos e operacionais, considerando o histórico de consumo, o volume de treinamentos realizados e o planejamento estratégico para os anos seguintes. Foram analisados os dados de consumo dos anos de 2023 e 2024, registrados pela Secretaria de Segurança e Inteligência (SESI) do TJDFT, garantindo que a projeção reflita padrões efetivos de utilização. Esse histórico demonstra aumento progressivo da demanda, alinhado à ampliação das atividades de capacitação e reciclagem. Em 2023, as aquisições foram restritas, com apenas 3.000 munições calibre 5,56 e nenhuma aquisição de 9mm ou calibre 12. Em 2024, houve expansão significativa, com 50.000 munições 9mm, 3.000 munições 5,56 e calibres 12 adquiridos para operações específicas. Para 2025, a previsão contempla 50.000 munições 9mm, 2.000 munições 5,56 e 750 cartuchos calibre 12 distribuídos entre três modelos exclusivos CBC.

Destaca-se o Programa de Reciclagem Anual (PRA), realizado em 2025, que contou com 12 turmas de 20 policiais judiciais cada, totalizando 240 agentes capacitados entre agosto e outubro. Considerando 150 disparos por participante, foram necessárias 36.000 munições de 9mm para a instrução com armamento institucional, evidenciando o consumo real e a necessidade de manter estoque compatível com os armamentos utilizados pelo TJDFT.

Para 2026, não estão previstas novas aquisições, pois o planejamento atual contempla integralmente as necessidades operacionais e de capacitação para o período. Além disso, será inaugurado o estande de tiros institucional, que permitirá a capacitação contínua de policiais judiciais e magistrados, o uso seguro e eficiente dos armamentos institucionais e a intensificação das práticas exigidas para renovação do porte de arma dos Policiais Judiciais.

Com base na legislação vigente, os portes regulares de armas de fogo de parte dos Policiais Judiciais deverão ser renovados em 2026/2027, o que inevitavelmente provocará aumento no uso de munições de treinamento para fins de capacitação e garantia do manuseio correto do armamento institucional. Essa exigência legal reforça a necessidade de manter estoque estratégico para atender às práticas obrigatórias de qualificação.

A presente aquisição foi planejada para atender integralmente a demanda de 2026 e parte do ano seguinte, até a efetivação da nova compra prevista para 2027, garantindo continuidade das atividades operacionais e educacionais da Polícia Judicial. Essa necessidade decorre do histórico de consumo crescente, evidenciado por aproximadamente 29.472 disparos de 9mm em menos de 12 meses e 2.000 disparos anuais de 5,56, frente a um estoque atual de 50.539 munições 9mm e 4.436 munições 5,56, o que demonstra a importância da reposição estratégica.

O planejamento considera as ações previstas para 2026, incluindo a prática de tiro para magistrados (5 turmas, 7.500 disparos), o uso contínuo do estande institucional (estimativa de 5.000 disparos anuais), o Curso de Capacitação Policial Anual (10 turmas, 30.000 disparos) e os cursos Prático de Tiro e Proteção de Dignitários, com cargas intensivas (9mm: 18.000 disparos; 5,56: 4.000 disparos). Além disso, foram incluídos 750 cartuchos calibre 12, distribuídos proporcionalmente entre os modelos CH-3T Hi-Impact, Antidistúrbio – Bagos e Projétil Singular – Hi-Impact, conforme especificidade operacional.

Importante destacar que, de acordo com o risco identificado no mapa de riscos — **Risco 07: Inviabilidade de multiprovedor por exclusividade de fornecimento / ruptura de fornecimento** — é necessário prever estoque de segurança e, caso ocorra qualquer atraso ou indisponibilidade, acionar estoque estratégico para garantir a continuidade das atividades críticas, evitando impactos na segurança institucional e no cumprimento das obrigações legais.

A metodologia adotada garante proporcionalidade entre o número de agentes treinados e o consumo médio por ciclo, padronização dos calibres para otimização logística e segurança, e reposição estratégica para manter a disponibilidade operacional. A projeção para 2025 reflete a demanda real, considerando a frequência dos ciclos de capacitação e a preparação para o incremento das práticas decorrente da inauguração do estande e da obrigatoriedade de reciclagem, em conformidade com a Lei 12.694/2012 e a Resolução CNJ 435/2021, que reforçam a necessidade de medidas para assegurar a segurança institucional.

[ x ] Os documentos utilizados para o cálculo das quantidades adquiridas foram anexados ao processo. Doc SEI ( 4804804) e PA0042406/2025

#### **6. LEVANTAMENTO DE alternativas/soluções no MERCADO**

Alternativa 01 e Valor estimado (R\$):

Valor estimado: **R\$ 295.690,63 (duzentos e noventa e cinco mil, seiscentos e noventa reais e sessenta e três centavos)**

A solução proposta contempla a aquisição de munições da Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), reconhecida como único fabricante nacional habilitado para fornecimento dos calibres especificados, conforme declaração de exclusividade constante no processo (Doc SEI nº 4835548).

Alternativa 02 e Valor estimado (R\$): **Concorrência Internacional - Valor estimado: Não aplicável no momento**

Alternativa "N" e Valor estimado (R\$):

(...)

56. Especificamente quanto às regras estabelecidas pela Lei 14.133/2021 para as contratações diretas, imprescindível mencionar o artigo 72, que estabelece os requisitos necessários à sua concretização. Veja-se:

Art. 72. O **processo de contratação direta**, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - **documento de formalização de demanda** e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - **estimativa de despesa**, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);

III - **parecer jurídico e pareceres técnicos**, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da **previsão de recursos orçamentários** com o compromisso a ser assumido;

V - **comprovação** de que o **contratado** preenche os **requisitos de habilitação e qualificação** mínima necessária;

VI - **razão da escolha** do contratado;

VII - **justificativa de preço**;

VIII - **autorização da autoridade** competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

(Destacou-se)

57. Dos requisitos delineados pelo artigo 72 da Lei 14.133/2021, **verifica-se que resta pendente apenas a autorização da autoridade competente para a contratação.**

58. Com efeito, da leitura dos autos, nota-se que nele constam o Documento de Formalização da Demanda - DFD (4497136), o Estudo Técnico Preliminar - ETP ( 4851674), a Mapa de Riscos (4854247) e o Termo de Referência - TR (4851676), atendendo ao inciso I do artigo 72.

59. Analisando-se os referidos documentos, pode-se verificar que foram apresentados, em suma, a necessidade da contratação, o alinhamento aos planos do órgão, os requisitos da contratação, a relação entre a demanda prevista e a quantidade do item pretendido, o levantamento do mercado, escolha do tipo de solução para a contratação, estimativas preliminares dos preços e definição do seu método, os resultados pretendidos, bem como a viabilidade da contratação.

60. Quanto à estimativa de despesa e à justificativa de preço (incisos II e VII do artigo 72), o NUPEC, no Despacho 4788294, fez constar que, em observância à aludida Portaria em seu artigo 15 c/c o art. 5º da Portaria GPR 1584/2024, foi realizada a análise dos preços, 4788293, em que não foram localizados valores excessivamente elevados e/ou baixos para o cálculo da média comparativa, tomando-se por base o coeficiente de variação de 25% (vinte e cinco por cento), concluindo que todos os itens possuem ao menos três preços válidos e que o valor ofertado ao TJDFT é inferior à média comparativa para todos os itens.

61. Em complemento à justificativa do preço, a submissão à norma do artigo 72, inciso VII, da Lei 14.133/2021 representa e assegura o cumprimento dos princípios da economicidade, da legalidade e da moralidade, pilares que sustentam toda a relação contratual travada no âmbito da Administração Pública. Nesse sentido é a Orientação Normativa 17/2009, alterada pela Portaria AGU 572/2011, que estatui:

A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.

62. Além disso, juntou o Mapa Condensado, 4864945, com base na proposta comercial 4860341, perfazendo o valor total de R\$ 295.942,50 (duzentos e noventa e cinco mil, novecentos e quarenta e dois reais e cinquenta centavos)

63. A respeito do tema, veja-se o entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU externado no Acórdão 2.993/2018 - Plenário, precedente expedido na vigência da Lei 8.666/1993, mas cuja racionalidade poderá orientar a aplicação da Lei 14.133/2021:

A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar.

(Original sem destaque)

64. No que se refere ao Mapa Condensado, cumpre destacar que o valor da contratação apresentou divergência em relação ao previsto no Termo de Referência, 4851676, e na proposta comercial, 4860341. Tal ocorrência decorre do fato de que a empresa proponente informou os preços dos itens 2, 4 e 5 com três casas decimais. Entretanto, considerando que o sistema SICOMP admite apenas duas casas decimais, os valores foram registrados de acordo com essa limitação, conforme o arredondamento numérico mais próximo.

65. Registra-se, outrossim, que não se enquadra na competência da Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência - CJA apreciar o mérito da pesquisa de preços realizada pelas unidades técnicas responsáveis, mas apenas verificar se constam nos autos as informações relativas ao tema, salvo em caso de erro grosseiro ou, ainda, no caso de apresentar opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento, conforme orienta a citada BPC 7 da AGU. Posto isso, consideram-se preenchidos os requisitos delineados nos incisos II e VII do art. 72.

66. O "parecer técnico" demonstrando o atendimento dos requisitos exigidos (inciso III) e a razão da escolha (inciso VI), podem ser extraídos das justificativas apresentadas no Documento de Formalização da Demanda, no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, onde constam as justificativas técnicas para a contratação e a explicitação das razões de escolha do objeto a ser contratado, cuja prestação é de exclusividade da promitente Contratada.

67. Também foi informada nos autos a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (inciso IV do artigo 72), nos termos da manifestação do NUEOR (4881052) e do Pré-Empenho, que já foi emitido, conforme informou aquela unidade.

68. Foram anexados ao Processo Administrativo documentos para comprovar que a pessoa jurídica a ser contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (inciso V do artigo 72), tais como as certificações de regularidade fiscal e trabalhista, do CADIN, de consulta ao CEIS, ao CNEP e ao TCU, tudo atestado pelo NUCONV (4876425). Somente se destaca a necessidade de que as Certidões colacionadas aos autos se encontrem dentro do prazo de suas respectivas validades no momento de assinatura do Contrato.

69. Registre-se a obrigatoriedade de que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do Contrato seja divulgado e mantido à disposição do público no sítio eletrônico oficial, conforme impõe o parágrafo único do artigo 72 da Lei 14.133/2021.

70. Passando à análise das Minutas Contratuais (4881466 e 4881468), tem-se por cumpridas as prescrições legais mínimas previstas no artigo 92 da Lei 14.133/2021, que estabelecem as Cláusulas necessárias em todo

Contrato. Confira-se na tabela abaixo a correspondência entre as exigências legais e o previsto no instrumento:

I - o objeto e seus elementos característicos;	Cláusula 1ª
II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;	Preâmbulo
III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;	Cláusula 2ª
IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;	Cláusula 4ª
V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;	Cláusula 9ª
VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;	inexistente
VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;	Cláusula 4ª
VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;	Cláusula 8ª
IX - a matriz de risco, quando for o caso;	inexistente
X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;	inexistente
XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;	Cláusula 12ª
XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;	inexistente
XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;	Cláusula 7ª
XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;	Cláusula 15ª
XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;	inexistente
XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;	Cláusula 5ª, §2º
XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;	Cláusula 5ª, §1º
XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;	Cláusula 16ª
XIX - os casos de extinção;	Cláusula 20ª
§ 1º - Foro da sede da Administração competente para dirimir qualquer questão contratual.	Cláusula 25ª

71. Do quanto exposto no quadro acima, observa-se que constam das Minutas de Contrato de Aquisição (4881466 e 4881468) todas as Cláusulas exigidas pelo artigo 92 da Lei 14.133/2021 aplicáveis à presente contratação.

72. No entanto, a respeito das penalidades previstas não se pode deixar de alertar para a necessidade de, tanto quanto possível, se especificar objetivamente as condutas e os percentuais de multa compensatória para eventuais infrações de inexecução parcial ou total por parte do particular, conforme determinam os §§ 2º e 3º do art. 23 da [Portaria GPR 75/2022](#), que estabelece os procedimentos para aplicação das sanções previstas na Lei 14.133/2021, a saber:

Art. 23. A **multa compensatória** será imposta à contratada que executar parcialmente o objeto contratado ou não o executar, situação em que restará configurada, respectivamente, a inexecução parcial e a inexecução total do contrato, podendo, nesses casos, o TJDFR rescindir unilateralmente o contrato, observando-se o disposto nos arts. 137 e seguintes da Lei 14.133, de 2021.

[...]

§ 2º A **inexecução parcial do objeto do contrato implica a aplicação de multa no percentual de até 20% (vinte por cento)** sobre o valor da parcela não cumprida, nos termos definidos no edital ou no contrato, com os parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 3º desta Portaria.

§ 3º A **inexecução total do objeto do contrato implica a aplicação de multa no percentual de até 30% (trinta por cento)**, a ser calculada sobre o valor total do contrato, nos termos definidos no edital ou no contrato, com os parâmetros estabelecidos no § 1º do art. 3º desta Portaria.

[...] (Grifou-se)

73. Com efeito, a previsão aberta, a critério dos gestores da contratação, para ser apurada após o cometimento da infração pelo particular, é medida indevida, porque submetida à subjetividade dos agentes públicos responsáveis pela aplicação da penalidade, consoante jurisprudência do TCU referente à Lei 8.666/1993, mas perfeitamente aplicável também à Nova Lei de Licitações. Confira-se:

**Acórdão 265/2010 - Plenário**

**Faça constar** no edital e aplique, caso necessário, **as multas** e as demais cominações legais àqueles licitantes que, injustificadamente, deixarem de entregar documentação para o certame, não mantiverem a proposta ou comportarem-se de modo inidôneo, à luz do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

**Descreva objetiva e exaustivamente, em cláusula da minuta contratual, os motivos que ensejarão a aplicação de cada um dos tipos de penalidade administrativa previsto, evitando-se descrições genéricas** (e.g., descumprimento parcial de obrigação contratual), em atenção ao disposto no art. 55, incisos VII e IX, da Lei nº 8.666/1993, e aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. (grifou-se)

**Acórdão 7.821/2010 - 1ª Câmara**

**Devem ser incluídos, nos editais e nos contratos administrativos, a previsão de aplicação de penalidades pelo inadimplemento contratual**, tais como **multas** e suspensão do direito de licitar ou contratar. (grifou-se)

**Acórdão 1.453/2009 - Plenário**

**Estipule**, em atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, **penalidades específicas e proporcionais à gravidade dos eventuais descumprimentos contratuais**;

(Grifou-se)

74. A corroborar a validade dos citados precedentes do TCU à Lei 14.133/2021, veja-se que ela é expressa ao definir que a multa será "calculada na forma do edital ou do contrato":

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

I - advertência;

**II - multa;**

[...]

§ 3º **A sanção prevista no inciso II** do caput deste artigo, **calculada na forma do edital ou do contrato**, não poderá ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor do contrato licitado ou celebrado com contratação direta e será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 desta Lei.

75. Verifica-se que Minutas de Contrato (4881466 e 4881468) estabelecem o rol das condutas e das respectivas penalidades, o que está de acordo com o disposto no item 21.1 do Termo de Referência (4851676) onde consta "Sanções previstas na [Portaria GPR 75 de 14 de janeiro de 2022](#), somente."

**76.** Ademais, aponta-se que na Cláusula Décima Quinta, consta em seu Parágrafo Sexto que o atraso injustificado na execução do contrato sujeitará a CONTRATADA à multa de mora de 0,5% (cinco décimos percentuais) por dia de atraso injustificado sobre o valor da parcela em atraso. Entretanto, salvo melhor juízo, não se verificou nem do ETP (4851674) e nem do TR (4851676) a indicação do percentual escolhido, que, de acordo com a mencionada Portaria de Penalidades pode ser de até 0,5%. Assim, importante que a unidade técnica analise se é o percentual que entende devido para o caso concreto, com o devido ajuste no TR.

77. No mais, quanto ao pagamento da contratação, importa registrar que, tradicionalmente, esta Consultoria Jurídica compreende que a previsão de que o pagamento seja efetuado após o adimplemento das obrigações é regra que melhor atende ao interesse público. É o que se verifica da Cláusula Décima (Da Aceitação e do Pagamento), ao prever que o Contratante obriga-se a pagar a Contratada em até 30 (trinta) dias corridos contados a partir da lavratura do Termo de Recebimento Definitivo.

78. Analisando outras disposições incluídas na minuta do Contrato, verifica-se que foi incluída previsão relativa à observância da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (Cláusula Décima Sétima), adotando-se a redação padrão simplificada aprovada por meio da Decisão do

Excelentíssimo Desembargador Presidente deste TJDF (2206706), nos autos do PA SEI n. 0006234/2021, observando-se as singularidades da contratação.

79. Da mesma forma, verifica-se que também foi incluída na minuta do Contrato disposição específica (Cláusula Décima Oitava) que trata da necessidade de observância da [Portaria GPR 243/2021](#) e da [Resolução 06/2022](#), que estabelecem a conduta ética no âmbito do Tribunal, disponível/acessível por meio de hiperlink, conforme Decisão GPR SEG 2349026, proferida nos autos do PA SEI n. 0010982/2022.

80. Em continuidade, verifica-se da Cláusula Vigésima Primeira (Da Vigência), que o instrumento vigorará por 01 (um) ano, contado a partir da data de sua assinatura, tendo eficácia a partir do primeiro dia útil seguinte ao de sua disponibilização no Portal Nacional de Contratação Públicas - PNCP, observando o comando contido no artigo 94 da Lei 14.133/2021.

81. A respeito do tema, vejamos os ensinamentos/comentários apresentados pelo professor Ronny Charles Torres, na obra *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 13ª edição. 2022. Ed. Jus Podivm. p. 579:

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 inexistam 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.

82. Verifica-se, ademais, que consta das Minutas Contratuais a previsão do prazo de 15 dias úteis para a apresentação da defesa prévia, no caso de extinção unilateral do contrato, de acordo com o art. 31-A, IV, da [Portaria GPR 75/2022](#).

83. Destaca-se, outrossim, a necessidade de **autorização da contratação direta e da despesa pela autoridade competente**, exigida pelo artigo 72, inciso VIII, do Estatuto Licitatório c/c o artigo 50, inciso IV, da Lei 9.784/1999.

84. Registre-se a obrigatoriedade de que **o ato a autorizar a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato seja divulgado e mantido à disposição do público no sítio eletrônico do Tribunal**, conforme impõe o parágrafo único do art. 72 da Lei 14.133/2021.

85. Com essas considerações, este Parecer é no sentido de sugerir a aprovação das minutas dos Contratos de Aquisição 4881466 e 4881468 a serem celebrados com a empresa COMPANHIA BRASILEIRA DE CARTUCHOS, mediante inexigibilidade de licitação (art. 74, I, §1º, da Lei 14.133/2021), desde que sanadas as observações formuladas nesse estudo.

É o parecer, *sub censura*.

RAQUEL GOLENIA

Acolho os termos do Parecer e reconheço a possibilidade de realização da despesa, por meio de contratação direta – inexigibilidade de licitação – fundamentada no art. 74, inciso I e §1º da Lei 14.133/2021, aprovando as minutas dos Contratos de Aquisição 4881466 e 4881468 a serem celebrados com a empresa COMPANHIA BRASILEIRA DE CARTUCHOS, **desde que sanadas as ressalvas acima indicadas**.

No mais, realizadas as recomendações constantes deste Parecer, e desde que novas alterações não sejam feitas, desnecessário o retorno destes autos eletrônicos ao exame desta Consultoria, observado o entendimento consignado na Boa Prática Consultiva 5 do Manual da Advocacia Geral da União - AGU, *verbis*:

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

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

ANA AMÉLIA MAESTRACCI DE TOLENTINO  
Consultora-Chefe

[1] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1829/2024** - Plenário.

[2] Regulamenta a fase preparatória do processo licitatório das contratações de bens, serviços e obras no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

[3] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 36.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 84-85.

[4] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 226/2022** - Plenário. Min. Rel. Vital do Rêgo.

[5] No mesmo sentido: CAMARÃO, Tatiana; BRITO, Isabela. **Maturidade e qualificação da etapa de planejamento das contratações públicas**. Em <https://www.conjur.com.br/2020-jan-10/maturidade-qualificacao-etapa-planejamento-contratacoes-publicas/>. Acesso: 22 de setembro de 2024.

[6] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1454 DF**. Órgão Julgador: Pleno. Relator: Ministra Ellen Gracie. Data do Julgamento: 20/06/07.

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Amelia Maestracci de Tolentino, Consultor(a)-Chefe**, em 26/12/2025, às 16:09, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Raquel Cristiane Golenia De Souza, Analista Judiciário**, em 26/12/2025, às 16:10, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tjdf.tjus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&acao\\_origem=documento\\_conferir&lang=pt\\_BR&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tjdf.tjus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **4884886** e o código CRC **0190AC47**.