

Parecer 165/2026/CJA
Processo Administrativo 0039179/2025

DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS.
PREGÃO ELETRÔNICO Nº
051/2025. CONTRATAÇÃO DE
EMPRESA PARA
FORNECIMENTO SOB
DEMANDA DE MATERIAL
BIBLIOGRÁFICO NACIONAL
IMPRESSO, DURANTE O
EXERCÍCIO DE 2026,
EXCLUÍDAS AS OBRAS
EDITADAS PELA IMPRENSA
NACIONAL E OS PERIÓDICOS
PARA OS QUAIS O TRIBUNAL
MANTÉM CONTRATO DE
ASSINATURA. LICITAÇÃO
COM BASE NA LEI
14.133/2021. APROVAÇÃO.
RESSALVAS.

Senhora Consultora-Chefe,

1. Trata-se de análise da proposta de regulamentação do Pregão Eletrônico 051/2025 (5044079), que tem por objeto a contratação de empresa para fornecimento sob demanda de material bibliográfico nacional impresso, durante o exercício de 2026, excluídas as obras editadas pela Imprensa Nacional e os periódicos para os quais o Tribunal mantém contrato de assinatura, nos termos do presente edital e dos seus anexos.
2. A proposição de contratação foi elaborada pela Coordenadoria de Biblioteca - COBIB, unidade organicamente subordinada à Secretaria da Gestão da Informação e do Conhecimento - SGIC, que por seu vez subordina-se à Primeira Vice-Presidência - PVP.
3. Visando instruir a fase preparatória do processo licitatório, caracterizada pelo planejamento, nos termos do art. 18 da Lei 14.133/2021, foram juntados aos autos processuais, sem o prejuízo de outros, os seguintes documentos:

a) PCA 2026 - DFD - Geral 4732623;

- b) Estudo Técnico Preliminar atualizado — ETP (4814466), consoante art. 18, §1º da Lei de Licitações;
- c) Termo de Referência atualizado (4897763), nos termos do art. 6º, inciso XXIII da Lei de Licitações;
- d) Planilha - Histórico e Estimativa (4752598);
- e) Pesquisa de Preços (4752611);
- f) Tabela - Núcleo Básico e Complementar (4752646);
- g) Mapa de Riscos 4752650;
- h) Indicação de Gestores e Fiscais Contrato 4752663.

4. A COBIB (4752674) informou, ainda, que, muito embora a prorrogação do contrato vigente de fornecimento de material bibliográfico nacional impresso estivesse previsto no PCA (4651703), a contratada manifestou desinteresse na prorrogação, impondo, destarte, nova contratação. Ao final, encaminhou os autos à Secretaria da Gestão da Informação e do Conhecimento - SGIC que, no Despacho 4761677, tomou ciência do procedimento em curso, validando os documentos que o instruem.

5. O Exmo. Desembargador Vice-Presidente, no corpo do Despacho 4766023, anuiu quanto "à continuidade do presente procedimento, voltado à contratação pretendida, dadas a relevância e a necessidade de incremento e atualização do acervo bibliográfico da Biblioteca e de diversas unidades deste Tribunal, para a consecução das suas atividades e promoção da adequada prestação jurisdicional".

6. Impulsionada pela Secretaria-Geral deste Tribunal (4770815), a Secretaria de Contratações e Gestão de Materiais - SEMA (4772423) ressaltou "a informação trazida pela COBIB de que a demanda estava originalmente prevista no Plano de Contratações Anual – PCA como prorrogação contratual. Contudo, diante do desinteresse da empresa contratada em renovar o ajuste, será necessária a realização de nova contratação".

7. Manifestação da Assessoria de Controle Interno e Apoio à Governança de Contratações - AGCON juntada ao id. 4775428.

8. Em seguida, o Núcleo Permanente de Suporte à Pesquisa de Preços e aos Estudos Técnicos Preliminares das Contratações - NUPEC, após juntar aos autos a Planilha de Análise de Preços 4775471, manifestou-se no Despacho 4775471, no seguinte sentido:

Dando prosseguimento, a respeito da pesquisa de preços, verifica-se que esta foi composta por 4 (quatro) preços públicos (Ministério da Justiça, Senado Federal, MPF/MG, UFSM/RS) todos elencados ao doc. 4752611. Desses, questiona-se à unidade demandante se os dois últimos se encontram aptos a compor o universo de preços da análise estimativa, uma vez que se referem a livros didáticos.

Nesse ponto, importa destacar que a atual contratada, EXITO DISTRIBUIDORA E COMÉRCIO DE LIVROS LTDA, assim justificou seu desinteresse em prorrogar o contrato com vigência até 20/2/2026, 4720437 do Processo SEI 0029957/2023:

Após cuidadosa análise, gostaríamos de informar que, neste momento, não temos interesse em prorrogar o contrato. Nossa decisão se baseia em desafios operacionais que enfrentamos, como o prazo de entrega muito curto, que dificulta o cumprimento de nossas obrigações. Além disso, as multas aplicadas, conforme previsto no contrato, têm impactado nossa gestão de forma significativa quando a soma atinge o valor de R\$ 1.000,00.

Outro ponto que nos levou a essa decisão é a inviabilidade da manutenção do desconto fornecido na Ata atual. De acordo com a pesquisa de preços realizada em relação a outros contratos firmados entre outros órgãos é errônea (sic) e não podemos assumir que tratam do mesmo fornecimento ainda que o objeto seja o mesmo. O levantamento de mercado, que tomou como base o percentual praticado pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e não se aplica pois o tipo de material é de cunho técnico e livros de literatura geral (sic)

Para esse o tipo obra se fornecemos nesta Ata, o desconto não chega a 45% e muitos tem temos desconto algum resultando em uma margem de lucro muito baixa ou até inexistente, onde muitas vezes o custo de compra é maior não compensando o fornecimento.

Registra-se 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 2153/2021.

Outrossim, tendo em vista que a análise da estimativa para a presente contratação é baseada no percentual de desconto sobre o preço do material bibliográfico a ser adquirido, a planilha constante ao documento 4775471 apurou o desconto médio estimado para a contratação, conforme preconizado no §7º do art. 15 da Portaria GPR 1583/2024, considerando apenas os percentuais do Ministério da Justiça e Senado Federal, 4752611, fls. 1/16.

Ante o exposto, seguem os autos com a sugestão de encaminhamento à COBIB para:

- (1) Apresentar o valor estimado das soluções apresentadas no ETP, 4752573;
 - (2) Diante da falta de expertise deste NUPEC, manifestar-se acerca da similaridade dos itens apresentados na Pesquisa de Preços 4752611, fls. 17/26 (MPF/MG e UFSM/RS) com o objeto que se pretende contratar, e sobre possibilidade de utilização dos respectivos percentuais de desconto para compor o desconto médio estimado;
 - (3) Caso não seja possível utilizar os preços acima indicados, ampliar a pesquisa de preços, a fim de atingir o mínimo de três preços válidos, conforme preconiza o art. 7º da Portaria 1583/2024.
- (...)

9. O Núcleo de Licitações - NULIC, por sua vez, após acostar aos autos o Mapa de Riscos (4781279), trouxe as ponderações que se seguem no Despacho 4781367, confira-se:

Em análise ao Termo de Referência (4752580) e demais documentos acostados ao Sistema Eletrônico de Informações - SEI, ponderamos o seguinte:

- 1) Com vistas a tornar mais clara a dinâmica de execução do fornecimento, que se dará por empreitada por preço unitário, não sendo exatos os quantitativos demandados, sugerimos a inclusão da expressão sob demanda na descrição do objeto – item 1.1, conforme a seguir:

Contratação de empresa para fornecimento sob demanda de material bibliográfico nacional impresso, durante o exercício de 2026, excluídas as obras editadas pela Imprensa Nacional e os periódicos para os quais o Tribunal mantém contrato de assinatura.

- 2) Considerando que o critério de julgamento das propostas será maior desconto sobre o preço constante das tabelas oficiais das editoras, sugerimos que seja alterada o quadro de descrição o material/serviço constante do item 2 do TR, conforme modelo abaixo:

Em análise ao Termo de Referência (4752580) e demais documentos acostados ao Sistema Eletrônico de Informações - SEI, ponderamos o seguinte:

- 1) Com vistas a tornar mais clara a dinâmica de execução do fornecimento, que se dará por empreitada por preço unitário, não sendo exatos os quantitativos demandados, sugerimos a inclusão da expressão sob demanda na descrição do objeto – item 1.1, conforme a seguir:

Contratação de empresa para fornecimento sob demanda de material bibliográfico nacional impresso, durante o exercício de 2026, excluídas as obras editadas pela Imprensa Nacional e os periódicos para os quais o Tribunal mantém contrato de assinatura.

- 2) Considerando que o critério de julgamento das propostas será maior desconto sobre o preço constante das tabelas oficiais das editoras, sugerimos que seja alterada o quadro de descrição o material/serviço constante do item 2 do TR, conforme modelo abaixo:

Nesse sentindo, e sendo baixa a probabilidade de defeitos de fabricação de materiais bibliográficos, questionamos se deverá ser inserido item acerca da garantia dos materiais ou apenas o prazo de reposição de itens defeituosos atenderia às necessidades da contratação.

- 4) No que se refere ao item 22 – Sanções administrativas, não obstante a unidade técnica tenha assinalado os percentuais para as sanções de inexecução parcial e total do objeto do contrato, faz-se necessário especificar objetivamente todos os parâmetros constantes do Art. 23-A da [Portaria GPR 75 de 14 de janeiro de 2022](#), 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: ([Acréscimado 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 grifados 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 tem 22 do TR, a fim de apontar os percentuais fixados.

5) Recomenda-se que o Termo de Referência inclua cláusula que promova a redução dos impactos ambientais do transporte de materiais, por meio da priorização da consolidação de entregas. Sugere-se que as unidades do TJDFT encaminhem seus pedidos de material bibliográfico em períodos previamente definidos (por exemplo, mensalmente), permitindo que a área gestora consolide as demandas e realize um único pedido à contratada. Essa sistemática, semelhante ao modelo do almoxarifado virtual, reduz o número de entregas, otimiza o transporte e contribui para a diminuição de emissões de poluentes e de custos logísticos.

6) Informamos que a Equipe de Apoio será composta pelos servidores Ana Carolina Marçal Costa, matrícula t316.690 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, bem como destacar as modificações ocorridas, para fins de celeridade e eficiência.

(...)

10. Em resposta aos questionamentos apresentados, a COBIB fez juntar aos autos os seguintes documentos:

- Planilha de Preços - Compra Direta (4807710);
- Comprovante de Preços 1 - Editoras (4807881);
- Comprovante de Preços 2 - Editoras (4807883);
- Comprovante de Preços 3 - Editoras (4807897);
- Comprovante de Preços 4 - Editoras (4807900);

- Planilha - Histórico e Estimativas (4811034);
- Edital Pregão e ATA - MPF/MG (4812416);
- ETP - Estudo Técnico Preliminar - Lei 14.133/2021 4814466;
- Termo de Referência - Lei 14.133/2021 4814467.

11. A SEMA redirecionou os autos (4825422) ao NULIC que, no Despacho 4826617, informou "que as ponderações realizadas no Despacho Ponderações NULIC (4781367) foram atendidas pela unidade gestora no novo Termo de Referência (4814467) e no Despacho COBIB (4814468)", e ao NUPEC.

12. No âmbito de suas atribuições, o NUPEC fez juntar à árvore processual o Termo Aditivo 01 CT 010/2024 TJDF (4835568), a Planilha de Análise de Preços (4843085), o Mapa Condensado - SICOMP 4843089, a Lista de Conformidade 4843096 e no Despacho 4843103, registrou o que se segue:

Registra-se 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.

Outrossim, tendo em vista que a análise da estimativa para a presente contratação é baseada no percentual de desconto sobre o preço do material bibliográfico a ser adquirido, a nova planilha elaborada, 4843085, apurou o desconto médio estimado para a pretensa contratação, conforme preconizado no §7º do art. 15 da Portaria GPR 1583/2024.

Assim, o Mapa Condensado, 4843089, foi elaborado com base no percentual médio apresentado na planilha de preços supracitada, perfazendo **a taxa de desconto de 41,42%. Informa-se que, para fins de fixação do marco temporal da cláusula de reajuste, a data de elaboração do referido Mapa é 4/12/2025.**

Ressalta-se que o valor total estimado da contratação perfaz R\$ 200.114,26 (duzentos mil, cento e quatorze reais e vinte e seis centavos), conforme o TR, 4814467.

Registra-se que constam, ao formulário 4752663, as indicações de gestores e fiscais de contrato.

Por fim, consigna-se que consta nos autos a análise dos riscos, 4752650, 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, bem como Mapa de Riscos elaborado pela NULIC, 4781279.

Prosseguindo, consigna-se que a Lista de Verificação de Conformidade dos procedimentos de competência do NUPEC consta ao doc. 4843096.

Finalizadas as análises que competem ao NUPEC, preliminarmente ao enquadramento pela COAGEC, seguem os autos para emissão do Termo de Análise Prévia, consoante Despacho SEMA, 4772423.

13. A Secretaria de Contratações e Gestão de Materiais - SEMA, 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. 31 § 1º c/c art. 33 da Portaria GPR 586/2025, e que as indicações realizadas nos documentos (4781367) e (4814467) observaram os requisitos do art. 4º da referida Portaria e considerando, ainda, a delegação de competência expressa no art. 3º, inciso I, alínea "b", da Portaria GPR 1193/2024, designou a Equipe de Apoio, conforme documento de id. 4844813.

14. Diante da finalização das análises do NULIC e do NUPEC e da ausência de objeções quanto aos estudos e artefatos pertinentes à fase de planejamento e ajustes promovidos no processo pela unidade gestora, a Assessoria de controle Interno e Apoio à Governança de Contratações - AGCON acostou aos autos a Análise Preliminar de Conformidade (4845555), destacando a informação de que a "demanda consta no Plano de Contratações Anual 2026 (SGIC_015), com o valor autorizado de R\$ 199.236,13 (Autorização 4651703), à princípio, para renovação contratual. Todavia, a contratada manifestou desinteresse na continuidade da avença, circunstância que ensejou a necessidade de nova contratação, 4752674", ressaltando que os membros do Comitê de Governança e Gestão de

Contratações - CGGC manifestaram ciência e concordância quanto ao prosseguimento da contratação.

15. Em prosseguimento, o Comitê de Governança e Gestão de Contratações - CGGC, emitiu o Termo de Análise Prévia (4854241), ocasião em que foi realizado o juízo inicial de legalidade e conveniência, deliberando-se ao fim pela continuidade da contratação, diante da presença dos artefatos específicos e da ciência e assinatura dos integrantes do CGGC no documento 4845555.

16. A Coordenadoria de Apoio à Gestão de Contratos - COAGEC propôs o enquadramento da despesa, classificada como serviços comuns – cujos desempenho, padrão e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais de mercado – na modalidade Pregão, forma eletrônica, consoante o disposto no artigo 28, inciso I e artigo 29 da Lei 14.133/21 c/c o artigo 1º, § 1º da Instrução Normativa SEGES/ME 73 (4862155).

17. O Extrato do Pregão foi juntado ao documento 4862152 da árvore processual.

18. A COBIB, no corpo do Despacho 4876145, esclareceu que procedeu a adequações no Termo de Referência, juntando novo artefato ao id. 4897763, com as seguintes alterações:

1. **Prazos de Entrega (Item 30):** Fica estabelecido que a entrega dos livros deverá ocorrer em até **25 (vinte e cinco) dias úteis** após o recebimento da solicitação da COBIB, independentemente da quantidade; comunicações de obras esgotadas ou indisponíveis devem ser feitas em até **5 (cinco) dias corridos** após o fim do prazo de entrega; e o fornecimento de obras que estavam no prelo, esgotadas ou indisponíveis deve ocorrer em até **25 (vinte e cinco) dias úteis** após sua nova disponibilização no mercado.

2. **Sanções Administrativas (Item 22):** Em observância à **Portaria GPR 75/2022**, atualizada pelas **Portarias GPR 1545/2024 e 1843/2024**, fixa-se a **multa moratória em 0,2% (dois décimos por cento) por dia de atraso injustificado**, incidente sobre o **valor da parcela em atraso**, limitada ao teto de **30% (trinta por cento)** do valor da referida parcela.

3. **Metodologia:** Esclareço que as modificações ora apresentadas não alteram as premissas do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e são formalizadas via despacho em razão da urgência processual e proximidade do recesso, visando conferir celeridade e eficiência à contratação.

19. Verifica-se que os gestores das unidades administrativas interessadas na contratação, bem como os indicados para acompanhar a execução dos serviços e fiscalização do Contrato lançaram ciência não só quanto ao teor do Estudo Técnico Preliminar (4752573), mas também assinaram o Termo de Referência atualizado (4897763 e 4902389), bem como certificaram a pesquisa de preços realizada, em obediência ao artigo 18 da Portaria GPR 1583/2024.

20. Em continuidade, a minuta do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 051/2025, elaborada pelo Núcleo de Licitações - NULIC, foi anexada ao documento 4876544, bem como os Check-Lists Pré e Pós Edital (4876539 e 4876557) e a Tipificação do Serviço (4876536).

21. Após instrução pelas unidades competentes, o NULIC fez juntar aos autos nova Minuta do Edital Pregão Eletrônico 51/2025 (4906579).

22. O NUCONV, no âmbito de suas atribuições, acostou a Minuta de Contrato de id. 4907481.

23. A Instrução empreendida pela Coordenadoria de Apoio à Gestão de Contratações - COAGEC consta ao id. 4910764, enfatizando-se os principais atos processuais praticados.

24. Em nova manifestação, a COBIB, no Despacho 4919333, sugeriu ajustes tanto no Edital do Pregão quanto na Minuta de Contrato.

25. Face às alterações pretendidas, a SEMA (4933756) redirecionou os autos à Coordenadoria de Governança Sustentável e Gestão Socioambiental - COGES que, por sua vez, encaminhou-os (4937304) ao Núcleo de Sustentabilidade - NUSUS para ciência, análise e manifestação sobre eventuais ajustes de cláusulas de sustentabilidade, ressaltando que "a análise deverá contemplar, especialmente, a verificação da aderência dos critérios de sustentabilidade indicados no Quadro Resumo do Edital às diretrizes estabelecidas no Plano de Logística Sustentável – PLS do TJDF, a adequação das condições de participação dos interessados quanto aos aspectos socioambientais e a eventual necessidade de inclusão ou aprimoramento de cláusulas relacionadas à sustentabilidade, considerando a natureza do objeto, que consiste no fornecimento de material bibliográfico."

26. Em atenção ao Despacho acima referido, o NUSUS exarou a Nota Técnica de id. 4975008.

27. O NULIC, por sua vez, no Despacho 4985654, manifestou-se no sentido de que a Nota Técnica (4975008) produzida pelo NUSUS apresenta fundamentação consistente a alinhada às diretrizes de sustentabilidade vigentes. Todavia, asseverou ser essencial que a área demandante também realize análise crítica, com base nos apontamentos trazidos pelo NULIC, "e no seu conhecimento do mercado, sobre o que deverá ser inserido no ETP/TR, de modo que as cláusulas redigidas observem sempre os princípios da isonomia, da competitividade e da proporcionalidade, de modo a evitar restrições indevidas ao mercado e a assegurar segurança jurídica à execução contratual, haja vista que o TR será utilizado como fonte para elaboração do edital e do contrato".

28. Em seguida, a COBIB teceu as considerações constantes do Despacho 5003636, concluindo que a Nota Técnica apresentada revela fundamentação consistente e alinhada às diretrizes de sustentabilidade vigentes, evidenciando a preocupação da área técnica com a conformidade normativa e a responsabilidade institucional. "Todavia, entendemos que os pontos nela indicados já se encontram devidamente contemplados no Termo de Referência 4897763e na Minuta de Contrato (desde que realizados os ajustes solicitados no Despacho COBIB 4919333) que instruem o presente processo. A adoção das recomendações adicionais sugeridas, embora meritória, poderia impor restrições indevidas e comprometer a eficiência do certame licitatório, em desacordo com a experiência consolidada em contratações anteriores".

29. A SGIC manifestou concordância com as ponderações técnicas da COBIB, no corpo do Despacho 5020058.

30. Em continuidade, as Minutas finais do Edital (5044079) e do Contrato (5058964) foram colacionadas aos autos pelas unidades competentes, NULIC e NUCONV, respectivamente, tendo sido atendidas, pois, as disposições estampadas no artigo 18, incisos V e VI, da Lei 14.133/2021.

31. Provocada a manifestar-se em relação aos documentos elaborados, a unidade técnica requisitante proferiu o Despacho COBIB 5060654, noticiando estar ciente das alterações realizadas na Minuta de Contrato (5058964), presumindo-se, pois, atender satisfatoriamente as necessidades da Administração.

32. Provocada pelo Núcleo de Execução Orçamentária - NUEOR (5066818), a COBIB informou que a estimativa da despesa com a contratação durante o exercício de 2026 é de R\$ 180.000,00 (cento e oitenta mil reais), conforme Despacho 5070926.

33. Quanto à disponibilidade orçamentária para a contratação, a Secretaria de Recursos Orçamentários e Financeiros - SEOF, por intermédio de seu Núcleo de Execução Orçamentária (5077564), pontuou haver dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa, bem como destacou a adequação com a LOA/2026 e compatibilidade com o PPA e com a LDO/2026, nos termos do disposto no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Veja-se:

Em atendimento à solicitação 4910764, informamos que este Tribunal dispõe de dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa com o fornecimento, sob demanda, de material bibliográfico nacional impresso, excluídas as obras editadas pela Imprensa Nacional e os periódicos para os quais o TJDFT mantém contrato de assinatura, com valor total estimado em R\$ 200.114,26, a ser classificada na natureza de despesa 44.90.52-18 - Equipamentos e Material Permanente - Coleções e Materiais Bibliográficos.

Ressalte-se que, em conformidade com o disposto no inciso VIII, do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, o crédito pelo qual correrá a despesa consta da [Lei nº 15.346, de 14 de janeiro de 2026](#) - Lei Orçamentária Anual de 2026, sob a classificação funcional programática 02.061.0033.4234.0053 - Apreciação e Julgamento de Causas no Distrito Federal, categoria econômica 4 - Despesas de Capital (PTRES 168473).

Assim sendo, emitimos o Pré-empenho 2026PE000158, no valor de R\$ 180.000,00, suficiente para atender à despesa durante o exercício corrente, de acordo com a estimativa constante no Despacho 5070926.

Acrescentamos que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a LOA/2026 e compatibilidade com o PPA e com a LDO, nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

34. Verificada a regular tramitação do feito, o processo administrativo veio, então, a esta Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência - CJA, observado o disposto no artigo 53 da Lei 14.133/2021.

É o relatório.

PARECER

35. 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.

36. 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.

37. 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.

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

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

(Destacou-se)

39. 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)

40. 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. Nessa tangente, reputa-se necessário 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.

41. Feitas as considerações introdutórias, observa-se que se encontra acostado aos autos processuais o Estudo Técnico Preliminar - ETP (4814466 - atualizado). 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".

42. 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.

43. 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.

44. 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;

(...)

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

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

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

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

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

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

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

c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou acesso a bens, avaliar os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, buscando ainda identificar

possibilidades de inovação na aplicação do conceito de economia circular;

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

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

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

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

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstrativo da previsão da contratação no PCA, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do TJDF 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 TJDF, 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)

46. 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, exclui-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.

47. 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.

48. Dessa feita, observa-se que o ETP (4814466) justifica a necessidade da contratação indicada no procedimento (item 02); discorre quanto às estimativas das quantidades para a contratação (item 05); trata da estimativa do valor da contratação (item 08), subsidiada pela planilha de custos e formação de preços (4811034); bem como argumenta sobre o não parcelamento do objeto (item 10); e, desse conjunto de informações inseridas no documento em tela, a equipe de planejamento conclui pela adequação da contratação para o alcance da necessidade administrativa (item 15).

49. Para mais, com base na necessidade que este Tribunal não consegue satisfazer diretamente por meio de recursos próprios, 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; e, com base na comparação custo-benefício de cada uma dessas soluções possíveis, definiu-se a mais vantajosa (item 9). Confira-se:

Para atender às necessidades específicas dos magistrados, unidades administrativas e Biblioteca, o fornecimento de material bibliográfico ocorrerá ao longo do ano.

Embora a compra direta com as editoras (Solução 1) pudesse ser uma alternativa, essa não é a opção mais adequada. Isso porque exigiria uma previsão exata dos títulos a serem adquiridos e das editoras a serem contratadas, o que não seria viável, tendo em vista os lançamentos de obras no mercado que atenderiam as atualizações, bem como ampliação do conhecimento jurídico e complementar para o acervo bibliográfico, magistrados e demais setores desta E. Corte. Esta abordagem torna-se ainda mais complicada quando consideramos a histórica diversidade de editoras das quais adquirimos títulos. Portanto, a multiplicidade de contratos resultante complicaria a administração, tornando o processo ineficiente e burocrático, sem garantir o atendimento completo de todas as demandas.

Por outro lado, optar por uma empresa fornecedora (Solução 2) proporciona, menor custo, flexibilidade e eficiência com acesso rápido a uma vasta gama de títulos. Além disso, a centralização das compras em um único fornecedor otimiza custos e logística e simplifica a gestão administrativa.

Além do mais, a análise comparativa evidencia que o custo estimado da Solução 2 é inferior ao da Solução 1.

Por todo o exposto, em razão da natureza imprevisível dos títulos e das quantidades demandadas, bem como dos aspectos de gestão administrativa e econômicos envolvidos, conclui-se que a contratação de empresa fornecedora (Solução 2) se revela a opção mais vantajosa para a Administração.

(...)

50. Por isso, então, a despeito de o ETP se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao NUPEC, quanto à adequação, suficiência e conformidade com os atos normativos vigentes, assegurando sua compatibilidade com o termo de referência, 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.

51. Ultrapassado esse aspecto, saliente-se que a contratação consta do consta no Plano de Contratações Anual 2026 (SGIC_015), com o valor autorizado de R\$ 199.236,13 (Autorização 4651703), para renovação contratual; entretanto, face à

manifestação de desinteresse na continuidade por parte da contratada, surgiu a necessidade de nova contratação, conforme relatado. Ainda, foi elaborado o Termo de Análise Prévia (4854241), e estimado para a presente contratação o valor de R\$ 200.114,26, conforme Mapa Condensado de id. 4843089 e TR (4814467).

52. Nesse sentido, tem-se como atendida disposição apresentada pelo parágrafo único do artigo 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.

53. 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. 35 a 42 da Portaria GPR 586 de 30 de setembro de 2025 - que estabelece diretrizes para a aplicação do modelo de gestão por competências para as funções essenciais à execução da Lei 14.133/2021, e regulamenta a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, de fiscais e de gestores de contratos e o funcionamento da comissão de contratação, no âmbito deste Tribunal.

54. Nesse aspecto, verifica-se não só o Coordenador da COBIB atestar ciência plena dos termos da contratação e da pesquisa de preços na versão final do Termo de Referência - TR (4897763), mas também a Secretária da Gestão da Informação e do Conhecimento (4902389), a quem se subordina a referida Coordenação, conforme exigência do artigo 18, da Portaria GPR 1583/2024.

55. No ponto ainda, apura-se a presença do formulário "Indicação Gestores e Fiscais Contrato", com a ciência expressa de todos os servidores indicados que atuarão na Gestão Contratual (4752663), conforme o disposto no art. 9º da [Portaria GPR 586/2025](#). Ainda, resta pendente a designação desses servidores, que deverá ocorrer previamente à contratação.

56. Ainda nesse eixo, tem-se que a SEMA promoveu a designação dos agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei 14.133/2021, na forma do disposto em seu art. 7º (4844813), sendo certo que a designação dos servidores que ficarão responsáveis pela gestão contratual ocorrerá no momento oportuno, antes do início da execução do Contrato. Já a designação do Pregoeiro e da Equipe de Apoio se perfectibiliza com a [Portaria GPR 1891 de 2 de agosto de 2023](#), estando respeitada a disposição do art. 8º, § 1º e § 5º, da Lei 14.133/21.

57. No mais, verifica-se que, dadas as características únicas do objeto a ser licitado (4897763), a estimativa de preços foi precedida por pesquisa mercadológica realizada pela unidade técnica e composta exclusivamente por cotações perante fornecedores (4807881, 4807883, 4807897 e 4807900). Nesse sentido, colha-se a disciplina da Portaria GPR 1583/2024:

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 TJDFT 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)

58. 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)

59. Por isso, então, o NUPEC considerou o procedimento adotado conveniente e, tendo em vista que a contratação possui valor inferior a R\$ 500.000,00, em obediência ao art. 14 da Portaria GPR 1583/2024, restou dispensada a ampliação da pesquisa de preços (4843103).

60. A Lista de Verificação de Conformidade NUPEC consta à ocorrência 4843096.

61. Outrossim, o Mapa Condensado de Estimativas (4843089) foi anexado ao PA, com base nos valores médios apresentados na Planilha de Análise de Preços 4843085, 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\$ 200.114,26 (duzentos mil, cento e quatorze reais e vinte e seis centavos - TR 4814467).

62. 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 (04.12.2025), em harmonia com o disposto no art. 25, §7º, da Lei 14.133/2023.

63. 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).

64. 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.

65. Prosseguindo com a análise, em relação à modalidade de licitação, verifica-se que a COAGEC (4862155) propôs, nos termos do art. 126, III, da Resolução TJDF 2/2021, o enquadramento da despesa classificada como fornecimento de "bem comum", cujo desempenho, padrão e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais de mercado, na modalidade Pregão, em sua forma Eletrônica, consoante disposto no §2º de seu art. 17 c/c art. 28, inciso I e art. 29, todos esses da Lei 14.133/21 c/c art. 1º, § 1º da Instrução Normativa SEGES/ME 73, uma vez que esta última deve ser utilizada como referência no âmbito deste TJDF, diante da falta de regulamento próprio aplicável aos Órgãos do Poder Judiciário, nos seguintes termos:

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

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

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

66. 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.

67. 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.

68. Em relação à indicação da existência de dotação orçamentária necessária à realização da despesa, a SEOF/NUEOR proferiu o Despacho 5077564, cujo conteúdo foi parcialmente reproduzido por ocasião do Relatório, destacando-se a adequação orçamentária e financeira com a LOA/2026 e compatibilidade com o PPA e com a LDO, nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a emissão do Pré-empenho 2026PE000158, no valor de R\$ 180.000,00.

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

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

(...)

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

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

70. De mais a mais, o Termo de Referência - TR, devidamente atualizado, foi juntado ao andamento 4897763. 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.

71. 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 (4752650), bem como o da seleção do fornecedor (4781279), 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.

72. Passando-se à análise da minuta do edital do Pregão Eletrônico 051/2025 (5044079), observa-se que do preâmbulo constam: data e horário de realização do certame a ser informado em momento oportuno; o número de ordem em série anual do Pregão; o critério de julgamento, **maior desconto**; sendo o certame regido pelas disposições da [Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021](#); da [Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão](#); da [Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022](#); da [Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022](#), da [Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão](#), do [Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015](#); da [Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#); e das demais legislações aplicáveis, a teor do artigo 25 da Lei 14.133/2025.

73. Quanto à hipótese de tratamento diferenciado e preferencial para as microempresas

(ME) e empresas de pequeno porte (EPP), observa-se que o edital (5044079 - subitem 2.5), a fim de atender à previsão constitucional^[4], e à Lei Complementar nº 123/06, consolida benefícios aplicáveis na seara das licitações públicas aos participantes compreendidos no conceito de micro ou pequena empresa, nos termos e condições ali delineadas; sendo certo que, em decorrência da estimativa apresentada para a contratação, bem como de acordo com o item 6 do Termo de Referência (4897763), na contratação ora pretendida, não há que se falar em processo licitatório destinado exclusivamente à participação às micro e às pequenas empresas, tampouco o uso de cotas exclusivas, conforme disposição constante no artigo 47 c/c o art. 48, incisos I e III, da Lei Complementar 123/2006.

74. Superado mais este tópico, quanto às vedações de participar da licitação estabelecidas no subitem 2.6, verifica-se constar proibição expressa de participação daquele que mantenha vínculo com dirigente do órgão contratante, ou com agente público que desempenhe função na licitação/fiscalização/gestão do contrato, ou, ainda, que deles seja cônjuge/companheiro/parente até o terceiro grau, conforme exigido pelo art. 14, inciso IV da Lei 14.133/2021.

75. Tem-se, ainda, a proibição de participação de pessoa física em decorrência de justificativa técnica prevista no Item 25 do TR (4897763), considerando que se infere a imprescindibilidade de estrutura mínima, com equipamentos, instalações, corpo técnico e outros para a execução do objeto incompatíveis com a natureza profissional da pessoa física, conforme delineado pelo parágrafo único do artigo 4º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 116, de 21 de dezembro de 2021.

76. No mais observa-se a existência de demais situações que se encontram definidas no art. 14 do Estatuto Licitatório vigente.

77. Constata-se, ainda, que não foi admitida a participação de consórcio de empresas, subitem 2.6.2, conforme solicitação e justificativa da unidade técnica no item 23 do Termo de Referência (4897763), em obediência aos artigos 15 e 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021.

78. Prosseguindo a análise, vê-se ser fixado pela alínea "b" do subitem 6.5 do edital o "intervalo mínimo de diferença percentuais entre os lances", conforme definido pelo art. 57 da Lei 14.133/2021, confira-se: "A licitante somente poderá oferecer maior percentual de desconto ao último por ela ofertado e registrado pelo sistema, observado o intervalo mínimo de diferença percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta, o qual deverá ser de 0,01%".

79. 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 suas propostas por meio de lances públicos decrescentes com intervalo mínimo de diferença de valores entre eles de R\$ 0,01 (um centavo), conforme fixado pela alínea "b" do subitem 6.5 do edital, a incidir tanto em relação aos lances intermediários quanto à proposta que cobrir a melhor oferta, visto ser uma alternativa do licitante, visando otimizar o seu posicionamento na classificação da disputa, consoante art. 56, inc. I e art. 57, ambos do Estatuto Licitatório vigente c/c artigo 22, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022^[5].

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)

80. Quanto ao critério de julgamento das propostas (também definido “forma de adjudicação”), apreende-se que foi determinado o maior desconto, conforme se verifica nas disposições constantes dos subitens 7.2 e 7.7 do instrumento convocatório (5044079) c/c as previsões do item 7 do TR (4897763): “De forma a atender melhor as necessidades específicas dos magistrados, unidades administrativas e Biblioteca, o fornecimento de material bibliográfico nacional será feito ao longo do ano de acordo com as necessidades. No entanto, a impossibilidade de se prever os títulos e os quantitativos demandados no momento da contratação, torna a adoção do parâmetro do menor preço inviável. Diante disso e a fim de se obter o menor preço, sugere-se a adoção do critério do maior percentual de desconto sobre o preço constante das tabelas oficiais das editoras.”

81. Em relação à questão, destaca-se que o critério de julgamento diz respeito à divisibilidade do objeto da licitação. Sobre o ponto, imprescindível mencionar que o Tribunal de Contas da União - TCU, por meio da sua Súmula 247, estabelece que a adjudicação por item é a regra, podendo ser adotado o menor preço global quando houver prejuízos para o conjunto ou complexo licitado ou perda de economia de escala. Veja-se:

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

82. Nessa perspectiva, cumpre evocar que as licitações de compras atenderão ao princípio do parcelamento, que consiste na divisão do objeto a ser contratado em frações menores, consoante o previsto na alínea “b” do inciso V do art. 40 da Lei de Licitações. Por sua vez, a aplicação do princípio do parcelamento, nesse caso, deverá atender a três requisitos: viabilidade da divisão do objeto em lotes, o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade e o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado (§ 2º do art. 40).

83. Todavia, de acordo com o § 3º do mesmo artigo, a aplicação do referido princípio não será adotado quando:

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

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

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

conjunto do objeto pretendido;

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

84. Corroborando tal entendimento, cumpre trazer à baila, o entendimento já consolidado pelo TCU quanto à obrigatoriedade da adjudicação por itens, desde que não haja prejuízo para o conjunto (viabilidade técnica) ou perda de economia de escala (viabilidade econômica):

Acórdão 1.808/2011- Plenário

69. Primeiramente, ressalto que o previsto (...) na Súmula 247 do TCU, é que **a divisão do objeto licitado ocorrerá em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis desde que reste comprovado que tal parcelamento ocasiona melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.**

70. No caso concreto tratado nestes autos, contudo, verifico que a Seplan/RO, inicialmente, tentou parcelar a obra em tela, licitando-a em 18 lotes, conforme constou no Edital da Concorrência Pública n. 003/08/CPLO/SUPEL.

71. Entretanto, conforme Relatório Técnico de fls. 582/584 – vol. 2, **a anulação dessa licitação se fez necessária por que se verificou que as empresas interessadas no certame estavam questionando a exequibilidade de serem tocados 18 contratos paralelos e detectou-se a dificuldade de se gerenciar a inevitável interferência entre os serviços abrangidos por contratos diferentes.**

72. Acrescente-se que também a questão da economicidade ficou comprometida com esse parcelamento, à título de exemplo, os custos totais com serviços preliminares, na divisão em 18 lotes, alcançaram o montante de R\$ 1.149.998,48, e, no caso de licitação única esse valor era de R\$ 969.343,81, observando-se um acréscimo de custos de R\$ 180.654,67, só nesses itens do orçamento.

73. O que se observa é que **o usual para esse tipo de obra** (sistema de abastecimento de água em capitais e centros urbanos de porte médio) **não tem sido o parcelamento**. Nesse sentido, cito os recentes julgados desse Tribunal (Acórdãos ns. 966/2011 e 314/2011, ambos do Plenário), referentes às cidades paraibanas de Campina Grande e João Pessoa, em que **não se considerou inadequada a realização de licitação única, abrangendo todo o empreendimento, de tal forma que o gerenciamento por parte do órgão contratante restringiu-se ao controle da execução de apenas um contrato.**

74. Diante desse contexto, entendo que não restou comprovado nestes autos que caso a Seplan/RO tivesse dado continuidade à Concorrência Pública n. 003/08/CPLO/SUPEL, em vez de lançar novo certame em lote único (Concorrência n. 020/08/CPLO/SUPEL/RO), o parcelamento ocasionaria melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala[2].

(Grifou-se e Negritou-se).

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[3].

(Grifou-se e Negritou-se)

85. No ponto, restaram assentadas no ETP (4814466) as "justificativas para o parcelamento ou não da solução" (item 10 - "Não é justificável o parcelamento, pois a compra do item do mesmo fornecedor promove a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos"), em obediência ao art. 18, §1º, VIII da Lei 14.133/2021, bem como à citada Súmula 247 do TCU, de modo a demonstrar a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento e, conseqüentemente, da adjudicação por itens individuais.

86. Assim, a eleição do critério de julgamento se encontra nos limites propostos pela Lei, uma vez que é possível sua adoção nos Pregões (art. 6º, inc. XLI, Lei 14.133/2021). Veja-se:

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

[...]

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo **critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto**;

[...]

(Original sem destaques)

87. Já no que se refere ao regime de execução, salienta-se que tal conceito é aplicável apenas para a contratação de obras ou de serviços, pois nas compras temos a figura da "forma de fornecimento", nos moldes do disposto no inciso IV do art. 92, da Lei 14.133/2021.

88. O regime de execução corresponde, com efeito, na forma pela qual o objeto do contrato será executado, e orientará, então, a prática de atos de execução do ajuste, tais como medição, pagamento, acréscimos quantitativos e qualitativos, aplicação de penalidades, inexecução total e parcial, termo de recebimento definitivo. Dessa forma, os regimes de empreitada (por preço global e por preço unitário) não qualificam propriamente o objeto do Contrato, mas referem-se ao critério de apuração do valor da remuneração a ser paga pela execução do objeto pelo contratado.

89. O Termo de Referência (4897763), em seu ponto 10, destaca o regime de execução de empreitada por preço unitário. Confira-se:

10.2. (X) Em sendo serviço, verifique qual regime de execução é o mais adequado ao objeto a ser licitado, podendo, inclusive, conter os dois regimes de execução:

10.2.1. (X) empreitada por preço unitário. Justifique: **Trata-se, na verdade, de contrato de fornecimento de bens. Propõe-se a contratação sob regime de empreitada por preço unitário, ante a impossibilidade de se prever com precisão os títulos e quantitativos demandados no momento da contratação.**

(...)

90. Observe-se, no ponto, que o objeto da presente contratação, segundo o descrito no item 1 do Edital (5044079), é o fornecimento, sob demanda, de material bibliográfico nacional impresso, durante o exercício de 2026, excluídas as obras editadas pela Imprensa Nacional e os periódicos para os quais o Tribunal mantém contrato de assinatura, não sendo, portanto, o caso de se estabelecer regime de execução, por se tratar de contrato de fornecimento, e não de prestação de serviços, o que demanda a devida adequação por parte da unidade técnica.

91. À oportunidade, insta destacar que menor dispêndio não se limita a menor valor de proposta, porquanto os custos indiretos (quando objetivamente mensurados) relacionados ao ciclo de vida do objeto licitado hão de ser considerados no exame quanto à vantajosidade da proposta (art. 6º, inciso XXIII, alínea "c" e art. 11, inciso I c/c art. 18, inciso VIII e art. 34, § 1º, da Lei 14.133/2021).

92. Para mais, a eleição do critério de julgamento se encontra nos limites propostos pela Lei, uma vez que é possível sua adoção nos pregões (art. 6º, inc. XLI, Lei 14.133/2021) e se adequa, também, ao modo de disputa aberto; estando prevista, portanto, a apresentação de lances públicos e sucessivos na competição, nos termos do art. 56, § 1º, da Lei 14.133/2021.

93. Outrossim, foram definidos, também, os critérios para a aceitabilidade dos preços, de forma que as propostas com valores superiores ao limite estabelecido no instrumento convocatório ou manifestamente inexecutáveis sejam desclassificadas (item 8 do edital - 5044079), conforme artigo 34, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022, reputando-se indício de inexecutabilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração. Confira-se:

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

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

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

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

(Destacou-se)

94. 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.

(Sublinhou-se)

95. Ainda, conforme dito no ponto 75 deste Parecer, a minuta em comento, em seu subitem 2.6.10, veda a participação de pessoa física, em virtude de a contratação em epígrafe exigir estrutura mínima, com equipamentos, instalações e equipe de profissionais para a execução do objeto, dado as características peculiares de armazenamento, conservação e logística incompatíveis com a natureza profissional da pessoa física.

96. 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, sendo equiparado a fornecedor ou ao prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta.

(Destacou-se)

97. Da mesma forma, são os ditames editais (5044079):

2.6.10.1. 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 pública, sendo equiparado a fornecedor ou ao prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta.

98. 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.

99. 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.

100. Logo, o conteúdo do subitem 10.2 se coaduna com as previsões normativas.

101. Ademais disso, quanto à qualificação técnica, o subitem 10.5.1 do edital (5044079) determina os quesitos indispensáveis para sua evidência. Confira-se:

Um ou mais atestados ou declarações de capacidade técnica, emitidos por entidades da Administração Federal, Estadual ou Municipal, direta ou indireta, e/ou empresa privada, lavrado(s) e assinado(s) por servidor/funcionário competente do respectivo órgão ou empresa, que comprovem ter o proponente fornecido e distribuído o material bibliográfico nacional.

(Sem grifos no original)

102. Em dissonância com o artigo 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021, que exige a motivação circunstanciada das condições de qualificação técnica elencadas em edital, a COBIB deixa de fazê-lo no subitem 8.2.1.1 do Termo de Referência (4897763).

103. Logo, cabe à COBIB evidenciar nos autos os motivos técnicos que conduzam à correlação lógica entre a exigência habilitatória proposta e a necessidade administrativa a ser satisfeita.

104. Pois bem, ainda que assim não fosse, consoante o inciso II do art. 67 da Lei de Licitações, a sondagem da qualificação técnica ocorre por meio de “certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior”, desde que a exigência de atestados esteja “restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação” (art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021).

105. Portanto, a norma estipula condição alternativa: a) parcela de maior relevância ou b) valor significativo. Incumbe, então, à Administração, na fase preparatória da licitação, selecionar, mediante justificativas técnicas devidamente fundamentadas, a indicação de quais parcelas suscetíveis de comprovação, entre essas alternativas legais permitidas, de acordo com a natureza, especificidade e complexidade do objeto.

106. A título de reforço argumentativo, a referida disposição legal disponibiliza à Administração verificar, durante a fase de planejamento, se o requisito de atestados deva

confirmar que a licitante já executou atividades similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior quando comparadas: I) às parcelas de maior relevância técnica do objeto licitado, ainda que não tenham valor significativo para a formação do valor total estimado; ou, ao contrário disso, II) às parcelas de valor significativo do objeto licitado, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação, independentemente de não serem relevantes da perspectiva técnica; ou, ainda, III) às parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto licitado, simultaneamente consideradas.

107. Consequentemente, quando da prova de domínio técnico e experiência prática da licitante para executar o objeto pretendido por esta Casa de Justiça, incumbe-lhe examinar a aptidão da licitante para concretizar a prestação nuclear e determinante da obra ou serviço, e não a totalidade das atividades pertinentes ao objeto, tampouco as parcelas acessórias, de menor importância para garantir o cumprimento exitoso das obrigações derivadas da execução do objeto^[6], porquanto no processo licitatório apenas podem ser formuladas as imposições, quer seja de qualificação técnica, quer seja econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal).

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

109. Analisando a minuta do instrumento convocatório, observa-se que o item 17 indica o seguinte: "Não será aplicado reajuste para o objeto contratado, em razão da especificidade do contrato, que pactua desconto sobre os valores praticados no mercado pelas tabelas oficiais das editoras responsáveis pela distribuição dos materiais bibliográficos".

110. Conforme manifestação prévia desta Consultoria Jurídica no PA SEI 26658/2024 (Parecer 673/2024/CJA - 4098383), concluiu-se que a regra a ser seguida é a previsão de reajuste, nos termos da Lei 14.133/2021. Todavia, entende-se que pode se observar a sua não aplicação, desde que haja justificativa técnica para isso.

111. Observem-se os argumentos expendidos no bojo do referido Parecer, *in expressis verbis*:

122. Neste particular, verifica-se que a unidade técnica marcou o item no sentido de que o conteúdo padrão adotado atenderia às expectativas da Administração. Todavia, ressalta-se que pela Minuta do Instrumento Convocatório 4091379, bem como pela Minuta do Contrato 4094047, ambas estabelecem que não se aplica o reajuste "tendo em vista a especificidade do contrato que pactua desconto sobre o valor praticado pelas editoras das assinaturas eletrônicas". Desta forma, cabe à unidade gestora se manifestar em relação ao caso concreto, apondo justificativa para afastar o reajuste diante da marcação do conteúdo padrão adotado na TR 4024994.

123. Ressalta-se, ainda, que o critério de julgamento será **o maior desconto em razão da especificidade do contrato que pactua desconto sobre o valor da capa aplicado pelas editoras das assinaturas eletrônicas**.

124. Em situações análogas, nesta Corte de Justiça, ressalta-se que já houve previsão editalícia na mesma direção do item 122 acima proferido.

125. No PA 0004407/2023, que tem como objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de agenciamento de viagens, com fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais, compreendendo os serviços de reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento

de passagens aéreas nacionais e internacionais e de emissão de seguro de assistência em viagem internacional, para magistrados, servidores e colaboradores do TJDF, por meio do Edital Pregão Eletrônico 019/2023 (2991446), houve a previsão de não aplicação do reajuste no Contrato 083/2023 (3124485) consoante Cláusula Décima:

CLÁUSULA DÉCIMA - DO REAJUSTE – Não será aplicado reajuste para o objeto contratado, em razão da especificidade do contrato que pactua desconto sobre o valor das passagens aéreas.

126. Quando os autos foram encaminhados ao NUCALC, para deliberação a respeito do reajuste, esta unidade se manifestou no ID 3588783, da seguinte forma:

"Veio-nos o presente para análise de reajuste do Contrato n. 083/2023 (3537535), firmado junto a empresa V&P Serviços de Viagens Ltda, cujo objeto é prestação de serviços de agenciamento de viagens com fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais. Nos termos da Cláusula Décima do contrato, não será aplicado reajuste devido a natureza peculiar do contrato, veja-se:

CLÁUSULA DÉCIMA - DO REAJUSTE – Não será aplicado reajuste para o objeto contratado, em razão da especificidade do contrato que pactua desconto sobre o valor das passagens aéreas.

Ante o exposto, por não haver cálculos a serem realizados neste Núcleo, remete-se o presente nos termos do despacho COAGEC 3588188".

127. No PA 0020875/2023, cujo Edital do Pregão eletrônico 037/2023 (3167046), que tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços contínuos de gerenciamento e administração de despesas de abastecimentos em sistema de informação integrado via WEB (internet), com tecnologia de pagamento por meio de cartão magnético ou com chip e fornecimento de combustíveis automotivos por postos credenciados para os veículos e geradores de energia do TJDF, o Contrato de prestação de serviços Contrato 3488862 trouxe em sua cláusula de reajuste o seguinte comando:

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DO REAJUSTE – Não haverá reajustamento em sentido estrito nem repactuação do contrato, uma vez que os preços dos abastecimentos serão atualizados conforme definido no contrato, considerando os valores médios semanais dos combustíveis abastecidos, à vista, praticados pelo mercado no Distrito Federal, na semana anterior, divulgados pela Agência Nacional do Petróleo - no sítio www.anp.gov.br.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - A taxa de desconto da CONTRATADA é fixa e irredutível.

PARÁGRAFO SEGUNDO - O valor do contrato será atualizado, sempre que necessário, para restabelecimento de saldo financeiro necessário para garantir o quantitativo de litros combustíveis inicialmente estimado.

128. No PA 0029957/2023, a contratação teve origem no pregão eletrônico nº 053/2023 (3441701), com o julgamento das propostas pelo maior desconto sobre os preços constantes das tabelas oficiais das editoras, tendo por objeto o fornecimento de material bibliográfico nacional impresso. O respectivo Contrato de Fornecimento 010/2024 (3529559) constou cláusula prevendo o reajuste. Entretanto, após a assinatura do Contrato, a unidade gestora solicitou a alteração da cláusula em virtude da natureza do contrato pelo fornecimento de material bibliográfico nacional impresso, mediante o desconto contratado de 35,95% pelo preço oficial definido pelas editoras.

129. Pelo despacho 4023791 o NUCALC se manifestou da seguinte forma:

"Importante destacar que os preços praticados no contrato são definidos pelas tabelas oficiais das editoras responsáveis pela distribuição dos materiais bibliográficos. Com isso, o presente reajuste, aplicado sobre o valor estimado da avença, visa tão somente recompor o limite dos gastos decorrentes da presente contratação, sem impacto financeiro direto sobre as obras literárias já solicitadas ou mesmo sobre aquelas que vierem a ser adquiridas pelo Tribunal. Destaca-se que, por ocasião da prorrogação da vigência, a unidade gestora renegociou o percentual de desconto previsto no anexo I do contrato, que passará de 35,95% para 39,63% (4004199)".

130. Por sua vez, a unidade gestora, no Ofício 21 (4034653), teceu os seguintes esclarecimentos:

"No âmbito do procedimento de prorrogação do Contrato 10/2024, solicitamos a exclusão dos dispositivos relacionados ao reajuste anual (Cláusula Sexta, Parágrafo Primeiro e Cláusula Décima).

2. Conforme o critério de julgamento utilizado no Pregão 53/2023, os preços das obras bibliográficas já consideram as atualizações de mercado, uma vez que o desconto contratual é aplicado sobre as tabelas oficiais das editoras. Dessa maneira, manutenção das cláusulas de reajuste geraria uma duplicidade de mecanismos de atualização de preços, o que pode levar a inconsistências e pagamentos indevidos".

131. Em material originalmente publicado na Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos, na seção Perguntas e Respostas sobre Contratações cujo julgamento ocorreu por critério de maior desconto sobre o valor de tabela do fabricante e que sofre readequações de valores periodicamente, entendeu-se que:

(...)

Nesses termos, em contratações cujo julgamento na licitação ocorreu pelo critério de maior desconto

sobre o valor da tabela de fabricante e que sofre readequações de valores periodicamente, uma vez assegurada a correção dos valores da tabela eleita, assegura-se de igual modo a correção do valor a ser pago à contratada em face da elevação dos custos de produção, afastando-se qualquer cogitação de fixação de critério de reajuste nesses contratos. Por sua vez, demonstrada a ocorrência de variações anormais da economia, provocadas por fatos extracontratuais, supervenientes à apresentação da proposta e, em geral, imprevisíveis ou, se previsíveis, de consequências incalculáveis, capazes de alterar a relação inicial formada entre o encargo da contratação e a remuneração devida, impõe-se revisar o percentual ajustado. (<https://zenite.blog.br/em-contratacoes-cujo-julgamento-ocorreu-pelo-criterio-de-maior-desconto-sobre-o-valor-de-tabela-do-fabricante-e-que-sofre-readequacoes-de-valores-periodicamente-deve-ser-previsto-reajuste-podera-ser/>) Publicado em 31 de agosto de 2017.

132. Cita-se, ainda, *verbi gratia*, no processo de contratação de empresa especializada pela Controladoria Geral da União/ CGU, para fornecimento de assinatura para acesso *on line* a jornais, revistas e sites periódicos nacionais, no seu Termo de Referência, traz o seguinte formato para reajustamento:

REAJUSTE 16.1. 16.2. Os preços são fixos e irrealizáveis no prazo de 1 (um) ano contado da data limite para a apresentação das propostas. Dentro do prazo de vigência do contrato e mediante solicitação da Contratada, os preços contratados poderão sofrer reajuste após o interregno de 1 (um) ano, aplicando-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade. 16.3. 16.4. Nos reajustes subsequentes ao primeiro, o interregno mínimo de um ano será contado a partir dos efeitos financeiros do último reajuste. No caso de atraso ou não divulgação do índice de reajustamento, a Contratante pagará à Contratada a importância calculada pela última variação conhecida, liquidando a diferença correspondente tão logo seja divulgado o índice definitivo. Fica a Contratada obrigada a apresentar memória de cálculo referente ao reajustamento de preços do valor remanescente, sempre que este ocorrer. 16.5. 16.6. Nas aferições finais, o índice utilizado para reajuste será, obrigatoriamente, o definitivo. Caso o índice estabelecido para reajustamento venha a ser extinto ou de qualquer forma não possa mais ser utilizado, será adotado, em substituição, o que vier a ser determinado pela legislação então em vigor. 16.7. Na ausência de previsão legal quanto ao índice substituto, as partes elegerão novo índice oficial, para reajustamento do preço do valor remanescente, por meio de termo aditivo. 16.8. 16.9. O reajuste será realizado por apostilamento. Em caso de majorações dos preços de catálogo que configurarem desequilíbrio econômico-financeiro, a Contratada poderá apresentar solicitação de reajuste à Contratante, acompanhada de planilhas de gastos e outros documentos comprobatórios. A Contratante fará a análise da solicitação e avaliará a conveniência e vantagem da manutenção do contrato. https://www.gov.br/cgu/pt-br/acao-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/tipos/pregao/exercicios-anteriores/2020-1/pregao-eletronico-no-8-2020/sei_cgu-1475109-termo-de-referencia-processo-de-contratacao.pdf

133. À título de exemplo, confira-se, também, Edital do Pregão Eletrônico n. 061/2023 oriundo do TST, cujo objeto é o fornecimento e distribuição de periódicos, que estabeleceu o reajuste da seguinte forma:

Reajustamento dos Preços 15.1. O percentual de desconto ofertado será irrealizável. 15.2. Para o item 1, os preços das capas dos periódicos impressos poderão sofrer variações no decorrer da execução contratual. 15.3. Para o item 2, aplicar-se-á ao preço das assinaturas o índice IPCA, anualmente, utilizando a variação ocorrida nos 12 (doze) meses anteriores ao reajuste, contados da data limite da apresentação da proposta. 15.4. Sob nenhuma hipótese ou alegação será concedido reajuste retroativo à data em que a Contratada legalmente faria jus se ela não fizer o respectivo pedido de reajuste dentro da vigência do contrato. 15.5. Na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis ou imprevistos da execução do ajustado, poderá ser admitida a revisão do valor pactuado, objetivando manter o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato. 15.6. O valor e a data do reajuste serão informados mediante apostila. 15.7. Ocorre a preclusão do direito ao reajuste quando a Contratada firma termo aditivo de prorrogação, sem solicitar os novos valores. 15.8. Cabe à Contratada solicitar a inclusão, no termo aditivo a ser firmado, de cláusula com o fim de resguardar o direito em pleitear a futura revisão dos preços contratuais por reajuste. 15.9. O pedido de reajuste deverá ser encaminhado para a Coordenadoria de Material e Logística, através do e-mail: cmlog@tst.jus.br - telefone: (61) 3043-4095. <https://tst.jus.br/documents/2157021/31437345/2023PE061+-+Edital+fornecimento+e+distribui%C3%A7%C3%A3o+de+peri%C3%B3dicos.pdf/5b2d7090-ac34-adfc-f2fc-64615fbae9?t=1688036140103>

134. Ainda, em situação análoga, veja-se o Contrato n. 26/2020 celebrado entre a União, por intermédio do conselho nacional de justiça/CNJ, e a empresa Eldex Distribuidora de Jornais e Revistas Ltda-me, para fornecimento de assinatura de jornais e revistas em versão impressa, em sua Cláusula Oitava, dispõe que:

Os preços dos serviços objeto deste contrato são fixos e irrealizáveis (https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/07/contrato_26_2020.pdf).

135. Dessa forma, conclui-se que a regra a ser seguida é a previsão de reajuste, nos termos da Lei 14.133/2021. Todavia, entende-se que pode se observar a sua não aplicação, desde que haja justificativa técnica para isso. Assim, sugere-se a manifestação da COBIB em relação ao reajuste ou não, nesse caso, uma vez que a possibilidade de manutenção de cláusula de reajuste poderia gerar duplicidade de atualização de preços e/ou pagamento indevido pela Administração.

(...)

112. Como se vê, inicialmente, no PA 0029957/2023 (contratação anterior para o mesmo objeto discutido no presente procedimento), a contratação teve origem no pregão eletrônico nº 053/2023 (3441701), com o julgamento das propostas pelo maior desconto sobre os preços constantes das tabelas oficiais das editoras, tendo por objeto o fornecimento de material bibliográfico nacional impresso.

113. Do respectivo Contrato de Fornecimento 010/2024 (3529559) constou cláusula prevendo o reajuste. Entretanto, após a assinatura do Contrato, a unidade gestora solicitou a alteração da cláusula em virtude da natureza do contrato pelo fornecimento de material bibliográfico nacional impresso.

114. Reitera-se, pois, que a regra a ser seguida é a previsão de reajuste, conforme asseverado linhas volvidas. Entretanto, mostra-se possível a sua não aplicação, havendo a devida justificativa técnica, conforme se extrai do Termo de Referência, em seu item 13 (4897763).

115. Assim, a disposição constante do item 17 do instrumento convocatório (Edital 5044079) revela-se devidamente atualizada, em consonância com a legislação aplicável e com a evolução do entendimento jurídico pertinente, mostrando-se, ademais, plenamente adequada e suficiente ao atendimento dos fins públicos a que se destina.

116. Apura-se, ainda, a definição de que as sanções administrativas (item 19 - 5044079) 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.

117. Com relação à multa moratória, nota-se que a redação do subitem 19.6.3 do Edital, embora parcialmente ajustada aos moldes da modificação perpetrada pela [Portaria GPR 1545/2024](#), que alterou a [Portaria GPR 75/2022](#), não refletiu o quadro de multas específicas trazido pela COBIB no Termo de Referência (4897763 - subitem 22.1.3), onde cuidou de especificar, objetivamente, as regras e os percentuais a serem aplicados, uma vez que, após a edição da [Portaria GPR 1545/2024](#), estes foram retirados da norma, o que demanda os devidos ajustes pela área técnica.

118. Continuando na análise do instrumento convocatório (5044079), verifica-se que o item 21 tratou da questão relativa ao tratamento de dados pessoais, conforme previsto na Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), observadas as singularidades do caso concreto e o regime de controladoria conjunta ou co-controladoria de dados.

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

120. Já o item 23 do Edital em comento contempla previsões de atuação quando da gestão da execução contratual, definindo objetivamente atores relacionados, sob a coordenação do gestor do contrato, para garantir a efetiva realização do objeto a ser contratado, estando, assim, aparentemente, de acordo com o regramento posto na Portaria GPR 586, de 30 de setembro de 2025 - que estabelece diretrizes para a aplicação do modelo de gestão por competências para as funções essenciais à execução da Lei 14.133/2021, e

regulamenta a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, de fiscais e de gestores de contratos e o funcionamento da comissão de contratação, no âmbito deste Tribunal.

121. Em relação à disposição constante do artigo 122 da Lei 14.133/2021, que trata da subcontratação de parte do objeto a ser licitado, observa-se que no item 24 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 (4897763), restando atendida a proposição em epígrafe, quanto ao aspecto da legalidade.

122. Avançando os estudos, com foco no Anexo I do Edital (Termo de Referência), reconhece-se que foram previstos 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 (4897763), cujos termos foram reproduzidos em Edital (subitem 5.11 - Anexo I).

123. O recebimento provisório e definitivo de aquisições na Administração Pública é a fase final da execução contratual, onde a conformidade do produto é verificada. Se prazos exagerados ou desarrazoados forem estipulados em edital para essa etapa podem configurar formalismo excessivo e onerosidade à Contratada.

124. Nesse sentido, é de bom alvitre a Unidade Técnica requisitante, já na fase de planejamento, verificar a complexidade e características do objeto a ser contratado no intento de definir os prazos adequados e proporcionais à dificuldade de sua verificação. O edital deve prever prazos razoáveis para, no momento do recebimento provisório, verificar a conformidade técnica do objeto; ao mesmo tempo, no recebimento definitivo, examinar o atendimento do que foi integralmente pactuado em sede contratual.

125. No caso de compras/fornecimento, o recebimento provisório é realizado de modo simplificado, uma vez que a análise de conformidade do objeto pode ser verificada posteriormente; inexistindo, portanto, necessidade de lavratura de termo detalhado.

126. Lado outro, o recebimento definitivo a ser realizado por servidor ou comissão, exige a elaboração de um termo, a fim de restar evidente o atendimento das condições contratuais estipuladas.

127. A Lei 14.133/2021, em seu Capítulo IX (artigos 140 a 143), regula o recebimento como fase final da execução contratual, exigindo prazos definidos no planejamento ou regulamento, sem prazo máximo rígido, mas priorizando eficiência e o interesse público (art. 5º). Veja-se:

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

(...)

II - em se tratando de **compras**:

a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais;

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

128. Prazos exagerados, além do mínimo necessário para a conferência do bem fornecido pela Contratada, contrariam a necessidade de eficiência e rapidez na Administração, devendo ser, sempre que possível, reduzidos para otimizar o pagamento.

129. À oportunidade, destaca-se que as demais obrigações da Contratada (item 6) e do Contratante (item 7) encontram-se de modo alinhado ao emoldurado pela normatização de regência.

130. Ainda, 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.

131. 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:

8.1. Ambiental: os produtos devem ser acondicionados em embalagens recicladas ou recicláveis, com o menor volume possível, sem prejuízo da máxima proteção para o transporte.

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

133. 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 desvencilhar de pautas alusivas à justiça social, ao fomento de natureza econômica e questões ambientais, apanhadas pelo abrangente amálgama da sustentabilidade^[8].

134. 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](#).

135. 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.

136. 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.

137. 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.

138. 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.

139. Logo, a minuta de Edital atualizada e juntada aos autos (5044079) foi integralmente analisada e este Órgão de Consultoria reconhece o artefato reunir cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, resguardados os apontamentos ocorridos.

140. Finalizada a análise dos termos do instrumento convocatório, passe-se, enfim, ao exame do teor da minuta do Contrato (5058964).

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

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

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e

nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;

II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;

III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

§ 6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no [§ 6º do art. 135 desta Lei](#).

143. Nessa perspectiva, verifica-se que a minuta contratual elaborada e juntada aos autos (5058964), com suas vinte e seis cláusulas e seus três anexos, aparentemente, sob o ponto de vista jurídico-formal, atendeu aos requisitos listados, aplicáveis à presente contratação, **à exceção da previsão do quadro de multas específicas, constante do subitem 22.1.3 do TR (4897763), conforme salientado no item 117 acima, a demandar os ajustes pertinentes.**

144. Em finalização ao estudo do caderno processual, quanto à indicação da existência de dotação orçamentária necessária à realização da despesa, observa-se a Secretaria de Recursos Orçamentário e Financeiros - SEOF indicar que os recursos encontram-se disponíveis na LOA/2026, sob a classificação funcional programática 02.061.0033.4234.0053 - Apreciação e Julgamento de Causas no Distrito Federal, categoria econômica 4 - Despesas de Capital (PTRES 168473), sendo compatíveis com o

PPA e com a LDO, nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, atendendo, portanto, às disposições legais e normativos internos concernentes ao assunto (5077564).

145. Assim, verificada a correta formalização do procedimento sob exame e analisada a minuta do Edital do Pregão e seus Anexos (5044079), observa-se que foram atendidos os princípios constitucionais e legais, ressalvados os apontamentos supracitados, encontrando-se pendente a **aprovação do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, bem como autorizada a abertura da licitação, pela Autoridade Competente, em atenção ao artigo 2º, caput (princípio da motivação) e parágrafo único, VII, da Lei 9.784/1999 (justificativa da necessidade da contratação).**

146. 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 - 051/2025 (5044079) 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 051/2025 (5044079) 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] O Estatuto Político Fundamental, em seu artigo 170, aduz como um dos princípios básicos da ordem econômica o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Ademais, no artigo 179 do mesmo diploma, traz que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento

jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

[5] 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.

[6] Nesse sentido: SANTOS, Caroline M. Boaventura. **Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21 Comentada por Advogados Públicos**/Leandro Sarai – 3. ed., rev. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2023, p. 844.

[7] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/2021**. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 420-421.

[8] 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.

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Amelia Maestracci de Tolentino**, **Consultor(a)-Chefe**, em 28/04/2026, às 18:44, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Raquel Cristiane Golenia De Souza**, **Analista Judiciário**, em 28/04/2026, às 18:48, 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 **5121629** e o código CRC **C280062C**.