

Parecer 384/2025/CJA
Processo Administrativo 0025075/2025

DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS.
PREGÃO ELETRÔNICO Nº
027/2025. AQUISIÇÃO DE
SOFÁS. ANÁLISE JURÍDICA DA
CONTRATAÇÃO. MINUTA DE
EDITAL E DA NOTA DE
EMPENHO. PARECER PELA
CONTINUIDADE DA
INSTRUÇÃO DO
PROCEDIMENTO. ARTIGO 53
DA LEI 14.133/21. RESSALVAS.

Senhora Consultora-Chefe,

1. Trata-se de análise da proposta de regulamentação do Pregão Eletrônico 027/2025 (4601869), que tem por objeto a aquisição de sofás de 1 e 2 lugares, nos termos do Edital e dos seus Anexos.
2. O processo administrativo foi devidamente instruído em formato eletrônico, conforme recomenda o artigo 12, inciso VI, da Lei 14.133/2021, sendo que a proposição de contratação foi elaborada pela Coordenadoria de Biblioteca - COBIB, unidade organicamente subordinada à Secretaria de Gestão da Informação e do Conhecimento - SGIC.
3. Informa-se que, de acordo com o Despacho SEMA 4567080, a contratação encontra previsão no Plano Anual de Contratações 2025 (SGIC_022), com valor autorizado de R\$ 95.400,00 (DFD - doc. 4078685 e Autorização - doc. 4204746, ambos do PA SEI nº 0010875/2024), conforme exigido pelo art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021.
4. Visando instruir a fase preparatória do processo licitatório, caracterizada pelo planejamento, nos termos do art. 18 da Lei 14.133/2021, foram juntados aos autos processuais, sem o prejuízo de outros, os seguintes documentos:

- a) Estudo Técnico Preliminar — ETP (4530620), consoante art. 18, §1º da LLC;
- b) E-mail Solicitação de Proposta (4559774);
- c) Catálogos de Especificações (4536341);
- d) Relatório de Pesquisa de Preço (4560549);

- e) Planilha de Tipificação (4550021);
- f) Mapa de Riscos (4530719);
- g) Indicação de Gestores e de Fiscais de Contrato (4530695);
- h) Termo de Referência (4530687), nos termos do art. 6º, inciso XXIII da LLC.

5. Verifica-se que os gestores das unidades administrativas interessadas na contratação lançaram ciência não só quanto ao teor do Estudo Técnico Preliminar (4530620), mas também assinaram o Termo de Referência contendo os parâmetros obrigatórios e elementos descritivos necessários de acordo com o previsto no art. 6º, inciso XXIII, e alíneas da Lei 14.133/2021 (4530687), bem como certificaram a pesquisa de preços realizada e o pleno conhecimento da contratação (4560549), em obediência ao art. 18 da Portaria GPR 1583/2024, com a redação dada pela Portaria GPR 1694/2024. Veja-se:

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

(Destacou-se)

6. O Núcleo Permanente de Suporte à Pesquisa de Preços e aos Estudos Técnicos Preliminares das Contratações - NUPEC procedeu ao estudo conjunto do Estudo Técnico Preliminar – ETP (4530620), do Termo de Referência – TR (4530687), e dos demais documentos juntados aos autos, bem como à análise dos preços pesquisados realizada pela unidade demandante, nos termos do Despacho 4570568, em estrito cumprimento ao previsto nos artigos 14 e 15 da Portaria GPR 1583/2024, indicando-se ao fim o valor estimado da contratação, bem como fixado o marco temporal da Cláusula de reajuste, remetendo-se no ponto, à data da elaboração do Mapa Condensado de Estimativas.

7. Dando prosseguimento, tendo em vista que a contratação possui valor inferior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), em obediência ao art. 14 da Portaria GPR 1583/2024, restou dispensada a ampliação da pesquisa de preços.

8. A Lista de Verificação de Conformidade NUPEC consta à ocorrência 4570556.

9. Já o Mapa Condensado de Estimativas foi elaborado e juntado ao andamento 4570550, com base nos valores constantes da Planilha de Análise de Preços (4570544), apontando-se o valor estimado de R\$ 15.035,92 (quinze mil trinta e cinco reais e noventa e dois centavos), como o de referência para a licitação.

10. Após, os autos foram direcionados ao Núcleo de Licitações - NULIC - que anexou o Mapa de Riscos referente à seleção do fornecedor (4571190) e exarou o Despacho 4571201 noticiando a ausência de ponderações relacionadas ao Termo de Referência 4530687.

11. A Designação da Equipe de Apoio, realizada pela Secretaria de Contratações e Gestão de Materiais - SEMA, está acostada ao id. 4573130.

12. Diante da finalização das análises do NULIC (4571201) e do NUPEC (4570568) 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 emitiu o Termo de Análise Prévia (4575101), destacando a informação de que a demanda consta no Plano Anual de Contratações 2025.

13. Na sequência, os autos retornaram ao NUPEC para retificação da Planilha de Análise de Preços (4579586) e do Mapa Condensado de Estimativas (4579592), nos termos do Despacho 4579616.

14. Em seguida, a Coordenadoria de Apoio à Gestão de Contratos - COAGEC propôs, nos termos do artigo 126, III, da Resolução TJDF 2/2021, que estabelece a estrutura organizacional e as competências das unidades da Presidência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, o enquadramento da despesa, classificada como aquisição comum – 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 (4579812).

15. O Extrato do Pregão foi juntado ao documento 4578344 da árvore processual.

16. Em continuidade, a minuta do instrumento convocatório do Pregão nº 027/2024, elaborada pelo Núcleo de Licitações - NULIC, foi anexada ao documento 4580858, juntamente com minuta do Anexo à Nota de Empenho de Despesa substitutiva do instrumento de Contrato (Anexo V), tendo sido atendidas, pois, as disposições estampadas no artigo 18, incisos V e VI, da Lei 14.133/2021 .

17. A Instrução empreendida pela Coordenadoria de Apoio à Gestão de Contratações - COAGEC está acostada ao id. 4582003, enfatizando-se os principais atos processuais praticados.

18. Provocada a manifestar-se em relação aos documentos elaborados, a unidade técnica requisitante proferiu o Despacho COBIB 4601032 solicitando retificação na minuta editalícia.

Em atendimento ao Despacho COAGEC (4582003), solicito as seguintes alterações na Minuta de Edital do Pregão Eletrônico N. 27/2025 (4580858), em observância ao art. 25 da Lei 14.133/21:

No **Anexo II, Item 2**, onde consta "Sofá estofado de 2 lugares, conforme detalhamento no anexo III" **alterar para** "Sofá estofado de 1 lugar";

No **Anexo V, Minuta do Anexo à Nota de Empenho, Item 2**, onde consta "Sofá estofado de 2 lugares, conforme detalhamento no anexo III" **alterar para** "Sofá estofado de 1 lugar".

19. As alterações foram, então, inseridas na versão atualizada do Edital 4601869.

20. Quanto à disponibilidade orçamentária para a cobertura da pretensa contratação, a SEOF, por intermédio de seu Núcleo de Execução Orçamentária - NUEOR (4611613), pontuou haver dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa, bem como destacou a adequação com a LOA/2025 e compatibilidade com o PPA e com a LDO, nos termos do disposto no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Veja-se:

Em atendimento à solicitação 4601883, informamos que este Tribunal dispõe de dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa com a aquisição de sofás estofados, sendo 2 unidades de 2 lugares e 3 unidades de 1 lugar, com valor total estimado em R\$ 14.846,13, a ser classificada na natureza de despesa 44.90.52-42 - Equipamentos e Material Permanente - Mobiliário em Geral.

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 15.121, de 10 de abril de 2025 - Lei Orçamentária Anual de 2025, 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 2025PE000246, no valor de R\$ 14.846,13.

Acrescentamos que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a LOA/2025 e compatibilidade com o PPA e com a LDO, nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

21. Assim, verificada a regular tramitação do feito, o processo administrativo veio, então, a esta Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência - CJA, observado o artigo 53 da Lei 14.133/2021.

É o relatório.

PARECER

22. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada e a unidade gestora no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas do Edital e dos respectivos Anexos. Importante salientar que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de a unidade competente ter se municiado dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos éticos e os legalmente impostos.

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

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

24. Essa mesma 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)

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

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

(Grifou-se)

26. Feitas as considerações introdutórias, saliente-se que o presente estudo circunscreve-se à proposta de regulamentação de certame, sob a modalidade Pregão, na forma eletrônica (Pregão Eletrônico 027/2025 - 4601869), que tem por objeto a aquisição de sofás para a Coordenadoria de Biblioteca, nos termos do Edital e dos seus Anexos.

27. Em uma primeira análise, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar/ETP (4530620) apresenta a justificativa/necessidade da contratação indicada no procedimento (item 1), a teor do artigo 18, § 1º, inciso I, da Lei 14.133/2021, nos seguintes termos:

(...)

A contratação ora proposta está inserida no escopo do projeto de reforma, renovação e modernização das instalações da Biblioteca do TJDF, iniciativa estratégica voltada à melhoria da ambiência institucional, do conforto dos usuários e da qualidade dos serviços prestados. Dentre as ações previstas no referido projeto, destaca-se a **necessidade de aquisição de novos sofás**, de 1 e 2 lugares, destinados aos ambientes de espera, leitura e convivência, atualmente desatualizados, desgastados ou insuficientes para atender à demanda de servidores, magistrados, estagiários e do público externo.

A medida visa proporcionar melhores condições de acolhimento, ergonomia e funcionalidade, promovendo a padronização estética dos espaços e a valorização da experiência do usuário, alinhando-se, ainda, às diretrizes institucionais de sustentabilidade, modernização e eficiência no uso dos recursos públicos.

(...)

28. O item 5 do supracitado artefato (4530620) dissertou sobre o levantamento mercadológico, indicando que as soluções teoricamente existentes para o atendimento da demanda.

29. Observado o cenário exposto, o tópico 5.1. apresenta a justificativa para a escolha da solução a ser contratada, enaltecendo-se a avaliação quanto ao *"custo-benefício a longo prazo, a necessidade específica, a frequência de uso e as implicações legais e fiscais"*.

30. Pois bem. O inciso XX do art. 6º da Lei 14.133/2021 define Estudo Técnico Preliminar 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".

31. Ainda, segundo consta do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021, que o ETP deve contemplar/conter 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.

32. 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;

(...)

33. Na Obra Leis de Licitações Públicas Comentadas, 15ª ed. - São Paulo, Juspodivm, 2024 – págs. 173 e 174, Ronny Charles Torres leciona que:

(...)

Na prática, 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”.

Diante da Lei 14.133/2021, pode-se compreender o Estudo Técnico Preliminar como um instrumento estratégico para reflexão sobre elementos exógenos (por exemplo, soluções do mercado para o atendimento da necessidade administrativa) e elementos endógenos (ferramental aplicável à seleção do objeto licitatório), fundamentais para uma boa definição do objeto da licitação e do mecanismo de seleção e contratação a ser adotado.

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

(...)

Segundo o artigo 18, no âmbito da fase preparatória, o estudo técnico preliminar - ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

(...)

34. Na esteira das disposições normativas e do destacado entendimento doutrinário, da análise do Estudo Técnico Preliminar – ETP (4530620) observa-se, com destaque, os seguintes elementos:

5. LEVANTAMENTO DE MERCADO

Solução 01 e Valor estimado (R\$)

Fabricação do móvel pelo Tribunal:

O Tribunal não conta com mão de obra nem matéria-prima especializada para a fabricação de sofás.

Solução 02 e Valor estimado (R\$)

Aluguel

A locação se mostra mais adequada para necessidades temporárias que não é o caso. Na locação temos a necessidade de realizar a contratação de garantias durante a locação e manutenções remuneradas que oneram o contrato de locação.

Solução 03 e Valor estimado (R\$)

Fornecimento de sofás no padrão existente no depósito da COPAT.

Os sofás existentes no depósito da COPAT não atendem as configurações e características desejadas para o projeto de modernização da Biblioteca.

Solução 04 e Valor estimado (R\$)

Aquisição por meio de licitação, conforme a Lei nº 14.133/2021.

5.1. ESCOLHA DA SOLUÇÃO

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

O mercado oferece grande diversidade de fabricantes, marcas, modelos e empresas fornecedoras desses tipos de mobiliários que atendem à demanda, por isso não existe uma escolha neste aspecto, mas simplesmente com relação às configurações básicas exigidas pela demanda.

Essas configurações levaram em conta as necessidades e características dos sofás, considerando o ambiente onde será utilizado, o público-alvo, durabilidade, facilidade de limpeza e conforto.

A escolha de móveis modernos contribui para a imagem de profissionalismo e organização da administração pública.

A aquisição de sofás para a Biblioteca trará diversas vantagens como a criação de ambientes mais confortáveis e funcionais para servidores e visitantes, a melhoria da imagem institucional e a possibilidade de otimização do espaço. Irá transformar espaços de espera, leitura e áreas de convivência em locais mais convidativos e agradáveis.

Para a decisão de comprar os sofás foi realizada uma análise cuidadosa de diversos fatores, como o custo-benefício a longo prazo, a necessidade específica, a frequência de uso e as implicações legais e fiscais.

A aquisição de novos sofás será realizada por meio de um processo licitatório na modalidade pregão eletrônico, conforme a Lei nº 14.133/2021. Esta é a modalidade mais comum e amplamente utilizada para a aquisição de bens e serviços para a administração pública.

Vantagens:

- Ampla Competitividade: O pregão eletrônico atrai um grande número de fornecedores, o que geralmente resulta em preços mais competitivos para a administração.
- Transparência: Todo o processo é público e auditável, garantindo a lisura da contratação.
- Celeridade: É uma modalidade relativamente rápida para a aquisição de bens comuns.
- Legalidade: Conforme a legislação vigente para contratações públicas.

Desafios/Considerações:

- Rigidez no Processo: Exige aderência estrita às normas e prazos legais.
- Necessidade de Especificação Detalhada: Um Termo de Referência mal elaborado pode levar a propostas inadequadas ou problemas na entrega.

Conforme as pesquisas de preços elaboradas (4530730 e 4530733) e a memória de cálculo 4530741, foi estimado o valor de R\$ 14.846,11 (quatorze mil oitocentos e quarenta e seis reais e onze centavos) para a aquisição.

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

A aquisição de sofás visa atender à demanda da Biblioteca, essencial para a renovação e modernização de suas instalações, garantindo conforto, ergonomia e qualidade no atendimento ao público e aos servidores. Essa medida contribui para a padronização dos espaços, garante um ambiente mais acolhedor, funcional e acessível, alinhando-se às práticas de modernização e qualidade que caracterizam esta Corte.

É imperativo que a biblioteca do TJDF, parte integrante de uma instituição reconhecida como Tribunal Diamante por cinco vezes consecutivas, se mantenha condizente com o padrão de excelência. Apesar de seu valioso acervo e tradição, a biblioteca enfrenta desafios que afetam sua atratividade e funcionalidade, especialmente para o público externo.

Dessa forma, a aquisição de novos mobiliários não é apenas uma necessidade operacional, configurando-se como uma estratégia fundamental para consolidar a biblioteca como referência em estudos e pesquisas jurídicas. Essa iniciativa está plenamente alinhada ao Plano Estratégico 2021-2026, especialmente no que tange ao fortalecimento do relacionamento com a sociedade e outras instituições, bem como ao aperfeiçoamento da gestão da infraestrutura patrimonial. Além disso, reflete as diretrizes prioritárias da atual gestão, reafirmando o compromisso com a modernização e ampliação do acesso aos serviços da biblioteca, de modo a oferecer um ambiente confortável, tecnológico e inclusivo para todos os usuários.

Após análise das soluções apresentadas para a aquisição do objeto almejado, a **aquisição por meio de nova licitação (solução 4) mostra-se como a solução mais adequada.**

(...)

35. Desse modo, a teor do apresentado nos itens pretéritos, verifica-se a presença nos autos das

informações acerca da solução existente no mercado para atendimento da demanda indicada pela área técnica, que atenderá as necessidades da Administração.

36. De outra banda, importa registrar a elaboração do Termo de Referência (doc. 4530687), em conformidade com o Edital em análise, conforme preceitua o art. 6º, incisos XXIII e XXV c/c o art. 18, inciso II, ambos da Lei 14.133/2021, extraindo-se do citado artefato os seguintes tópicos:

I) Tópico 1 - Objeto - Percebe-se a descrição dos bens que se pretende adquirir;

II) Tópico 2 - Descrição do Material/Serviço - Valor Estimado Detalhado e Quantitativo - Descreve-se, item a item, as especificações e os quantitativos correspondentes;

III) Tópico 3 - Justificativa - Informa-se a necessidade a ser suprida, bem como a escolha do objeto da seguinte forma:

3.1. Necessidade a ser suprida:

A contratação ora proposta está inserida no escopo do projeto de reforma, renovação e modernização das instalações da Biblioteca do TJDF, iniciativa estratégica voltada à melhoria da ambiência institucional, do conforto dos usuários e da qualidade dos serviços prestados. Dentre as ações previstas no referido projeto, destaca-se a **necessidade de aquisição de novos sofás**, de 1 e 2 lugares, destinados aos ambientes de espera, leitura e convivência, atualmente desatualizados, desgastados ou insuficientes para atender à demanda de servidores, magistrados, estagiários e do público externo.

A medida visa proporcionar melhores condições de acolhimento, ergonomia e funcionalidade, promovendo a padronização estética dos espaços e a valorização da experiência do usuário, alinhando-se, ainda, às diretrizes institucionais de sustentabilidade, modernização e eficiência no uso dos recursos públicos.

3.2. Da escolha pelo objeto:

A referida aquisição é essencial para a reestruturação do ambiente da Biblioteca Desembargador Antônio Mello Martins, haja vista que a substituição dos sofás garantirá um ambiente mais acolhedor, funcional e acessível, alinhando-se às práticas de modernização e qualidade que caracterizam esta Corte.

É imperativo que a biblioteca do TJDF, parte integrante de uma instituição reconhecida como Tribunal Diamante por cinco vezes consecutivas, se mantenha condizente com o padrão de excelência. Apesar de seu valioso acervo e tradição, a biblioteca enfrenta desafios que afetam sua atratividade e funcionalidade, especialmente para o público externo.

Dessa forma, a aquisição de novos mobiliários não é apenas uma necessidade operacional, configurando-se como uma estratégia fundamental para consolidar a biblioteca como referência em estudos e pesquisas jurídicas. Essa iniciativa está plenamente alinhada ao Plano Estratégico 2021-2026, especialmente no que tange ao fortalecimento do relacionamento com a sociedade e outras instituições, bem como ao aperfeiçoamento da gestão da infraestrutura patrimonial. Além disso, reflete as diretrizes prioritárias da atual gestão, reafirmando o compromisso com a modernização e ampliação do acesso aos serviços da biblioteca, de modo a oferecer um ambiente confortável, tecnológico e inclusivo para todos os usuários.

IV) Tópico 5 - Orçamento estimado:

5.1. Valor total estimado: **R\$ 14.846,11 (quatorze mil oitocentos e quarenta e seis reais e onze centavos).**

5.1.1. As memórias de cálculo e os documentos que justificam as quantidades estão anexados ao PA - Doc. SEI Memória de Cálculo 4530741.

(...)

37. Ultrapassado esse aspecto, no que se refere à previsibilidade da demanda no Plano Anual de Contratações, enfatiza-se que a demanda está inserida no PCA 2025 (SGIC_022), com valor autorizado de R\$ 95.400,00 (DFD - doc. 4078685 e Autorização - doc. 4204746, ambos do PA SEI nº 0010875/2024), conforme exigido pelo art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021.

38. A Assessoria de Controle Interno e Apoio à Governança de Contratações - AGCON emitiu o Termo de Análise Prévia (4575101), destacando a informação de que a demanda consta no Plano Anual de Contratações 2025 e decidindo pela continuidade da contratação.

39. Nesse trilha, destaca-se que o valor autorizado no PCA 2025 foi de R\$ 95.400,00 e o valor estimado de referência para a licitação foi de R\$ 14.846,13, conforme o consignado no Mapa Condensado (4579592), com base nos valores constantes da Planilha de Análise de Preços (4579586), estando a quantia estimada para a contratação, portanto, dentro do valor autorizado no PCA 2025.

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

41. Avançando na análise, faz-se necessário que a unidade técnica avalie, durante a fase de preliminar/planejamento da contratação, se dispõe de servidores em quantidade e capacidade técnica adequada à fiscalização de todos os controles, acompanhamento processual e demais atividades necessárias à aferição das exigências contratuais, tal qual o estabelecido pelos artigos 8º a 10 e 19 a 24 do Decreto 11.246, de 27/10/2022 - que regulamenta o § 3º do art. 8º da Lei 14.133/21, apresentando regras para a atuação do Agente de Contratação e da Equipe de Apoio e dos Gestores e Fiscais dos Contratos - e art. 14 a 22 da Portaria TJDFT 1.459, de 17/8/2022 - que trata das funções essenciais à execução da Lei 14.133/21, no âmbito do TJDFT, relacionada às atividades dos Gestores e Fiscais dos ajustes celebrados pela Administração.

42. Percorrendo o caderno processual, verifica-se a presença do formulário "Indicação Gestores e Fiscais Contrato", disponível no SEI, com a ciência expressa dos Servidores indicados que atuarão na Gestão Contratual (4552004), conforme o disposto no §1º do art. 9 da Portaria GPR 1459, de 17 de agosto de 2022.

43. Ainda nesse eixo, o Pregoeiro e a Equipe de Apoio, foram designados (4573130) conforme a [Portaria GPR 1459/2022](#), em cumprimento ao disposto no art. 8º, § 1º e § 5º da Lei 14.133/2021, sendo certo que 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, bem como dos Servidores que ficarão responsáveis pela gestão e fiscalização contratual, ocorrerão no momento oportuno, antes do início da execução do Contrato.

44. No mais, verifica-se que a estimativa de preços foi precedida por pesquisa mercadológica realizada pela unidade técnica solicitante e composta por preços públicos, além de preços obtidos em sites de fornecedores do ramo, 4530730, 4530733, de acordo com o Despacho NUPEC 4570568. Nesse sentido, colha-se a disciplina da Portaria GPR 1583/2024:

Subseção I

Da formação da cesta de preços

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.

(...)

45. Salienta-se, neste ponto, que, na pesquisa de preços, conforme recomendação exarada no Acórdão 1.875/2021/TCU - Plenário, 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 1712/2025 – Plenário

A pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral realizada apenas por consulta direta a fornecedores, desconsiderando os preços praticados por outros órgãos públicos em contratações similares, sem a elaboração de uma “cesta de preços”, e ainda sem justificativa para a seleção dos fornecedores, desrespeita os arts. 23, § 1º, inciso IV, e 82, § 5º, inciso I, da Lei 14.133/2021.

Acórdão 1875/2021- Plenário

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).

46. Por se tratar de contratação com valor inferior a R\$ 500.000,00, restou dispensada a ampliação da pesquisa de preço, nos termos do art. 14 da Portaria GPR 1583/2024.

47. Em atendimento ao art. 15 da multicitada Portaria, foi ainda elaborada, pelo NUPEC, a Planilha de Análises de Preços juntada ao andamento 4579586, na qual não foram encontrados valores excessivamente altos ou baixos para o cálculo da média estimativa, tomando-se por base o coeficiente de variação de 25% (vinte e cinco por cento).

48. Outrossim, o Mapa Condensado de Estimativas (4579592) foi anexado ao PA, com base nos valores médios apresentado na Planilha de Análise de Preços (4579586), atendendo ao disposto no art. 23, §1º, da Lei 14.133/2023 c/c art. 17 da Portaria GPR 1583/2024, perfazendo o valor estimativo total de R\$ 14.846,13 (quatorze mil oitocentos e quarenta e seis reais e treze centavos).

49. Registre-se, que para fins de fixação do marco temporal da Cláusula de reajuste, indicou-se a data de elaboração do referenciado Mapa Condensado (31/07/2025), em harmonia com o disposto no art. 25, §7º, da Lei 14.133/2021.

50. 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).

51. 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.

52. Prosseguindo com a análise, em relação à modalidade de licitação, verifica-se que foi adotado o "Pregão" em sua "Forma Eletrônica", nos termos do inciso I do art. 28 e do art. 29, ambos da Lei 14.133/2021. Esclarece-se que a Lei de Licitações previu cinco modalidades de licitação: Pregão, Concorrência, Concurso, Leilão e Diálogo Competitivo, que deverão ser veiculadas, preferencialmente, no formato eletrônico, a teor do delineado no §2º de seu art. 17.

53. 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 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.

54. Verifica-se que a COAGEC (4579812) propôs, nos termos do art. 126, III, da Resolução TJDF 2/2021, o enquadramento da despesa classificada como aquisição comum, cujo desempenho, padrão e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais de mercado, na modalidade Pregão, forma Eletrônica, consoante disposto no art. 28, inciso I e art. 29 da Lei 14.133/21 c/c art. 1º, § 1º da Instrução Normativa SEGES/ME 73, 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.

55. Verificando 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.

56. Em relação à indicação da existência de dotação orçamentária necessária à realização da despesa, a SEOF/NUEOR proferiu o Despacho 4611613, cujo conteúdo foi parcialmente reproduzido por ocasião do Relatório, apenas se destacando que foi noticiado que este Tribunal dispõe de dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa com a contratação, de acordo com o valor total estimado indicado na instrução.

57. 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, que exige prévia verificação da existência de IRP em andamento e conveniência de participação do TJDF na correspondente licitação.

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

(...)

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

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

58. No que cabe à análise dos riscos, a unidade demandante juntou o Mapa (4530719), contemplando a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, consoante o previsto no inciso X, art. 18 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

59. Passando-se à análise da minuta do edital do Pregão Eletrônico 027/2025 (4601869) afere-se, primeiramente, do seu preâmbulo, que constam: data e horário de realização do certame; o número de ordem em série anual do Pregão; o critério de julgamento, menor preço; sendo o certame regido pelas disposições da [Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021](#); da [Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão](#); da [Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022](#); do [Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015](#); da [Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#), e demais legislações aplicáveis, a teor do artigo 25 da Lei de Licitações.

60. Quanto ao critério de julgamento das propostas, destaca-se que foi definido o menor preço global, conforme se verifica nas disposições que constam dos subitens 7.2 e 7.7 do instrumento convocatório (4601869) e de acordo com os parâmetros fixados no artigo 82 da Lei 14.133/2021.

61. Destaca-se que a critério de julgamento diz respeito à divisibilidade do objeto da licitação. A esse respeito, imprescindível mencionar que o Tribunal de Contas da União - TCU, por meio da sua Súmula 247 – na aplicação das disposições da Lei 8.666/1993, mas que também deve ser considerando no certame realizado com base na Lei 14.133/2021 (art. 18, §1º, inciso VIII; art. 47, inciso II) - estabelece que a adjudicação por item deve ser regra, podendo ser adotado o menor preço global quando houver prejuízos para o conjunto ou complexo licitado ou perda de economia de escala. Veja-se:

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

(Destacou-se)

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

Acórdão 2.796/2013 - 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.

[...]

(Grifou-se).

63. Verifica-se, então, que o presente feito está em consonância com a recomendação do Tribunal de Contas da União - TCU, constante da sua Súmula 247, reproduzida no tópico 61, ante a apresentação de justificativa pela área demandante (4530687).

A solução escolhida não será parcelada, pois será realizada a aquisição de único item para fornecimento imediato e o fracionamento seria prejudicial. Os sofás de 1 e 2 lugares precisam ser compatíveis em termos de fabricação, estética e acabamento, de modo a manter a uniformidade dos ambientes aos quais serão destinados. A aquisição em um único fornecimento para esses itens assegura a coerência estética e funcional, além de otimizar o processo de entrega e instalação. Dessa maneira, esses itens 1 e 2 formarão um grupo a ser adquirido em conjunto.

64. Na mesma esteira, cumpre destacar que o inciso VIII do §1º do art. 18 da Lei 14.133/2021 determina que o ETP conterá as "justificativas para o parcelamento ou não da contratação". Confira-se:

[...]

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

(Grifou-se)

65. Em relação ao regime de execução, verifica-se a forma pela qual o objeto do Contrato será executado, e orientará, então, a prática de atos de prestação dos serviços e cumprimento das obrigações contratuais, tais como medição, pagamento, acréscimos quantitativos e qualitativos, aplicação de penalidades, inexecução total e parcial, termo de recebimento definitivo.

66. A descrição do regime de execução destina-se exclusivamente a obras e serviços, por detalhar a maneira pela qual as diversas obrigações assumidas pelas partes (principalmente pelo particular) serão concretizadas. Por sua vez, a aquisição de bens será relacionada à forma de fornecimento, pois não há como estabelecer maneira de execução diversa. O fornecimento sempre consistirá no cumprimento de uma obrigação de dar, na transferência de um objeto do domínio do particular Contratado para o domínio da Administração contratante. O que pode essencialmente variar nesses casos é a periodicidade em que se realizarão os fornecimentos e os respectivos pagamentos, condições essas que necessariamente deverão ser disciplinadas no Edital e no Contrato ou instrumento equivalente.

67. Portanto, 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 aquisições/fornecimentos temos a figura da "forma de fornecimento", nos moldes do disposto no inciso IV do artigo 92, da Lei 14.133/2021, estando a forma como se dará o fornecimento regulamente prevista no Edital.

68. Continuando no estudo dos autos, verifica-se que foram definidos no Edital (4601869) o objeto da licitação, de forma clara/precisa/suficiente (item 1), regras relativas às condições de participação (item 2), do credenciamento (item 3), cadastro da proposta eletrônica (item 4), da abertura das propostas (item 5), da competitividade e formulação de lances (item 6), do julgamento das propostas e da habilitação (item 7), aceitabilidade dos preços (item 8), encaminhamento da proposta vencedora e dos documentos de habilitação (itens 9 e 10), dotação orçamentária (item 11), contratação (item 12), alteração subjetiva (item 13), aceitação do objeto e pagamento (item 14), aumento e supressão (item 15), reajuste (item 16), infrações e sanções administrativas (item 17), impugnação, pedidos de esclarecimentos e recursos (item 18), tratamento de dados pessoais e ética (itens 19 e 20), fiscalização e gestão (item 21), subcontratação (item 22), disposições gerais (item 23), termo de referência (Anexo I), modelo de proposta de preços (Anexo II), catálogo de especificações (Anexo III), termo de recebimento e devolução de amostra (Anexo IV) e minuta do anexo à nota de empenho (Anexo V).

69. Em relação ao item sanções/penalidades administrativas (item 17) foram observadas as disposições do art. 155 da Lei 14.133/2021.

70. Observa-se que o referido item faz referência expressa à Portaria GPR 75, de 14 de janeiro de 2022, mediante a disponibilização via hiperlink de seu teor para que os licitantes/interessados tenham prévio conhecimento das situações em que poderão ser aplicadas as referidas penalidades, além de ter ocorrido a especificação objetiva das condutas e os percentuais de multa compensatória para eventuais infrações que configurem inexecução parcial ou total por parte do Particular, conforme critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

71. Apura-se, ainda, a definição de que, como dito, as sanções administrativas obedecerão ao disposto na [Portaria GPR 75/2022](#), alterada pelas [Portarias GPR 1545/2024](#) e [GPR 1843/2024](#), cujos percentuais de multa compensatória para eventuais infrações de inexecução parcial ou total por parte do particular foram objetivamente definidos, não se limitando à mera reprodução integral dos dispositivos constantes do normativo interno; sendo, pois, respeitados não só os parâmetros elencados pelas Portarias indicadas, mas também as previsões dos artigos 155 e 156 da Lei 14.133/2021. Destaca-se que foram especificados no Edital as regras e percentuais a serem aplicados em caso de multa compensatória.

72. O item 17.6. trata da multa moratória, especificando o percentual devido, assim como a sua base de cálculo (parcela em atraso), já atualizada de acordo com a [Portaria GPR 1545/2024](#) e em cumprimento à orientação pretérita emanada pela Administração Superior e por esta Consultoria Jurídica. Foram oferecidas as balizas limitadoras para o arbitramento da multa, assim como o limite de dias de atraso que ensejam a convolação da mora em inexecução. Confira-se:

(...)

17.6. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará a CONTRATADA à multa de mora de 0,5 % (cinco décimos percentuais) por dia de atraso injustificado sobre o valor da parcela em atraso, até o limite de 45 (quarenta e cinco) dias corridos.

17.6.1. Após 45 (quarenta e cinco) dias corridos de atraso, a Administração deverá avaliar se persiste o interesse em manter a contratação ou se é mais vantajoso rescindi-la, sem prejuízo do disposto no § 2º do art. 20 da [Portaria GPR 75/2022](#).

(...)

73. Foram definidos, também, os critérios para a aceitabilidade dos preços, de forma que as propostas com valores superiores ao limite estabelecido no instrumento convocatório ou manifestamente inexequíveis sejam desclassificadas (item 8 do Edital), conforme recomendado pelo TCU nos subitens 9.1.22.4 do Acórdão 2.743/2015 – Plenário do TCU e 9.1.31.11 do Acórdão 2.373/2016 – Plenário do TCU, reputando-se indício de inexecuibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

74. Outrossim, em relação à qualificação técnica dos licitantes, observa-se que não há requisitos previstos em lei especial e que foi dispensada a exigência de qualificação técnico-operacional, a qualificação técnico-profissional e a qualificação econômico-financeira, conforme o item 8 do Termo de Referência (4530687), dada a simplicidade do objeto e por se tratar de uma contratação para entrega imediata, constando do Edital, exclusivamente, as documentações de praxe exigidas no bojo das contratações realizadas pelo Poder Público, ampliando a competitividade.

75. Continuando a análise, observa-se que a avaliação/vistoria técnica prévia dos locais de execução dos serviços e dos equipamentos, conforme consta o item 9 do Termo de Referência (4530687) não é necessária/imprescindível para participação da licitação.

76. Quanto à apresentação de amostra, verifica-se que o item 27 do TR 4530687 indicou a necessidade de apresentação de amostra, justificando sua exigência na imprescindibilidade de

verificação da compatibilidade do produto aos requisitos descritos no Edital. O instrumento convocatório 4601869 trouxe a exigência de apresentação de amostra pelo licitante classificado em primeiro lugar.

Acórdão 2368/2013 - Plenário

(...) Nesse passo, entendeu o relator que a exigência de amostras, quando requerida apenas do licitante classificado em primeiro lugar, é perfeitamente compatível com as peculiaridades da modalidade pregão, já que “garante a presteza, a perfeição e a eficiência do procedimento sem comprometer a sua celeridade”. Ademais, no que respeita à alegação de que o pregão eletrônico seria inviável na hipótese sob exame, consignou que “além de ampliar a competição, o pregão eletrônico não é incompatível com a exigência de amostras, caso o gestor considere-a indispensável, devendo, contudo, caso se trate de aplicação de recursos federais, exigi-la apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar.” Nesses termos, o Tribunal, ao acolher a tese da relatoria, negou provimento ao recurso, mantendo inalteradas as determinações questionadas.

77. Registra-se que o ETP 4530620 indicou a necessidade de apresentação de três laudos relacionados à qualidade e segurança (item 3). Todavia, tal exigência não foi reproduzida no TR 4530687, de modo que recomendamos ratificação da dispensa de apresentação dos laudos por parte da área demandante. Sobre o tema, trazemos a recente orientação da Corte de Contas.

Acórdão 1712/2025 – Plenário

É irregular a exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e certificados de conformidade sem comprovação da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho do objeto a ser contratado, pois configura prática excessivamente restritiva ao caráter competitivo da licitação, em desrespeito ao art. 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei 14.133/2021.

78. Em relação à disposição constante do art. 122 da lei 14.133/2021, que trata da subcontratação, observa-se que o Edital, no item 22, veda a sua possibilidade. Entretanto, considerando que a vedação à subcontratação do objeto configura uma restrição ao caráter competitivo do certame, a unidade demandante apresentou as justificativas técnicas, em linhas gerais, para a vedação referida, nos referidos termos (item 28 do TR - 4530687):

(...)

A subcontratação é considerada admissível somente quando o objeto da licitação envolve uma execução complexa, na qual alguma fase, etapa ou aspecto específico exige a participação de terceiros, em virtude dos princípios da especialização e da concentração das atividades. Além disso, deve-se levar em conta a possibilidade de incremento da competitividade do certame. No entanto, essa situação não se aplica ao presente caso. Portanto, fica vedada a subcontratação, mesmo que de forma parcial.

(...)

79. A fim de corroborar tal entendimento, cumpre citar compreensão do Tribunal de Contas da União, alertando para a vedação, de forma injustificada, da subcontratação parcial dos serviços, nos seguintes termos, *verbis*:

Acórdão 1235/2021 - Plenário

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

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

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

(Destacou-se)

80. Sobre o tema, transcreve-se trecho do artigo [A Subcontratação na Nova Lei de Licitações \(Lei 14.133/2021\)](#), da autoria de Marinês Restelatto Dotti.

A subcontratação da Lei 14.133/2021 autoriza que, na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades

contratuais e legais, o contratado subcontrate partes da obra, do serviço ou do fornecimento de bens a um terceiro, denominado de subcontratado, independentemente de seu porte (grande, média ou pequena entidade empresarial), até o limite autorizado, em cada caso, pela administração.

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

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

(Acesso ao artigo realizado em 21/08/2023)

81. Logo, diante das justificativas técnicas apresentadas não se observa qualquer impropriedade em relação à previsão de impossibilidade de subcontratação do objeto licitado.

82. Anota-se que foram definidos os critérios para aferição, por parte da Administração, da regularidade do objeto a ser contratado, bem como estabelecida a vinculação do pagamento aos itens efetivamente entregues e em perfeitas condições e de acordo com as especificações estipuladas, nos termos recomendados pelos subitens 9.1.22.1 e 9.1.22.2 do Acórdão 2.743/2015 – Plenário do TCU, endereçado a este TJDF.

Acórdão 2.743/2015 - Plenário

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

(...)

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

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

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

83. A esse respeito, registra-se apenas que a IN 73/2020 trouxe, de forma expressa em seu artigo 4º, a recomendação de que, já no momento da pesquisa de preços, fossem observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, formas de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso.

84. Saliente-se ainda que restou previsto que o objeto da licitação/contratação, será recebido de forma provisória e, posteriormente, de modo definitivo, e por servidores distintos, observado o art. 140, inc. II, da Lei de Licitações, sendo que as unidades ofertadas 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, cujos termos foram reproduzidos em Edital.

CAPÍTULO IX

DO RECEBIMENTO DO OBJETO DO CONTRATO

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.

[...]

85. Ressalta-se ainda que houve a previsão de que a licitante vencedora apresente garantia de execução do Contrato, nos moldes do artigo 96 e seguintes da Lei 14.133/2021, conforme o disposto no ponto 19 do Termo de Referência (4530687). A exigência da garantia é uma faculdade da Administração, de modo a assegurar a plena execução do Contrato e a evitar prejuízos ao patrimônio público, nos termos do artigo 96 da Lei de Licitações, *in verbis*:

Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

86. Apenas a título de reforço argumentativo destaca-se que a garantia emitida pela fabricante por qualquer vício ou defeito de fabricação do objeto durante o período de garantia, arcando com todos os custos de reparo ou substituição, indicando o revendedor/assistente responsável por possíveis manutenções, não se confunde com a garantia prevista no artigo 96 da Lei de Licitações, possuindo natureza distinta, sendo certo que uma não elimina a eventual previsão da outra. No caso, o Termo de Referência previu, no seu item 19 (4530687), a necessidade de a futura Contratada prestar a garantia técnica do fabricante, pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos, a partir do recebimento definitivo.

87. Ainda, em relação aos aspectos relacionados à garantia, o Código de Defesa do Consumidor traz duas modalidades, nos seguintes termos:

a) Garantia Legal: garantia de adequação do produto ou serviço para os fins a que se destinam. A garantia legal independe de termo expresse, porque decorre da lei. É, portanto, vedada a exoneração contratual do fornecedor. É uma garantia obrigatória. Apresenta como previsão legal o art. 24 do CDC, que consigna que "a garantia legal de adequação do produto ou serviço independe de termo expresse, vedada a exoneração contratual do fornecedor".

b) Garantia Contratual: trata-se de uma garantia complementar. Trata-se de uma garantia facultativa e, portanto, para a sua existência é necessário termo escrito. Prevista no art. 50 do CDC.

88. Portanto, admissível a exigência da garantia nos moldes propostos, inferindo do conjunto instrutório e dos artefatos apresentados que a garantia do fornecedor/fabricante não onera o valor do Contrato, além de garantir a integridade e regularidade dos itens adquiridos, no mínimo, durante o prazo apontado.

89. Continuando, observa-se que restou prevista a utilização do modo de disputa aberto no certame em estudo (item 6.6.1. do instrumento convocatório - 4601869), cujas regras encontram-se previstas no art. 56, I, da Lei 14.133/2021.

90. Outrossim, verifica-se que foi fixado pela alínea "b" do subitem 6.5 do Edital o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, conforme definido pelo art. 57 da Lei 14.133/2021.

91. Constata-se que não foi admitida a participação de consórcio de empresas (subitem 2.8.3. do Edital), conforme solicitação e justificativa da unidade técnica no item 23 do Termo de Referência, apresentada nos termos a seguir transcritos, em obediência aos artigos 15 e 18, inciso IX, ambos da Lei 14.133/2021:

23.2. (X) Não será possível a participação de consórcios de empresa. Justificativa:

Os objetos em análise não apresentam elevado grau de complexidade, motivo pelo qual não se justifica a formação de consórcios empresariais. A execução pode ser realizada de forma eficiente por uma única empresa, sem prejuízo à qualidade dos serviços ou ao atendimento integral das exigências contratuais.

(...)

92. Nesse sentido, observando as informações técnicas apresentadas no Termo de Referência pela unidade solicitante, tem-se como possível a vedação da participação de empresas em consórcios no certame licitatório.

93. Quanto à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, observa-se que o Edital,

em seu ponto 2.2., estabeleceu a exclusividade de participação, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006 (4601869), em consonância com o que se observa do item 6 do Termo de Referência (4530687), guardando a compatibilidade necessária entre as informações lançadas nos artefatos instrutórios.

94. Continuando na análise do instrumento convocatório, verifica-se que o item 19 cuidou da questão relativa ao tratamento de dados pessoais, conforme previsto na Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados).

95. Com relação à aplicação das disposições LGPD, ressalta-se a compreensão firmada no âmbito desta CJA, no sentido da necessidade de a unidade gestora realizar uma análise pontual em relação ao conteúdo da Cláusula, verificando se há a necessidade de sua modificação ou não, evitando-se a aplicação de modo indiscriminado da Cláusula Padrão, sendo que em caso positivo, torna-se imprescindível detalhar, de modo objetivo e claro, o conteúdo a ser estabelecido em Edital e em Contrato, para atender às exigências estabelecidas na Lei 13.709/2018.

96. No caso, o setor demandante empreendeu a análise cabível, concluindo pela aplicabilidade da Cláusula padronizada, que atende satisfatoriamente ao objeto da contratação, dada a ausência do fluxo de dados pessoais sensíveis entre as partes (item 29 - 4530687).

97. Verifica-se, ainda, que o item 20 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.

98. Superado mais este tópico, quanto às vedações de participar da licitação estabelecidas no subitem 2.8. do Edital, verifica-se que consta 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.

99. Observa-se, ainda, a existência de demais situações que se encontram definidas no art. 14 da Lei de Licitações.

100. Também que foram apontados no item 10 do Anexo I do instrumento convocatório os critérios de sustentabilidade a serem considerados no procedimento licitatório e execução do ajuste.

101. 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.

102. Nas palavras do professor Joel Menezes Niebuhr: “A Administração Pública deve conciliar a busca por contratos vantajosos (princípio da eficiência e da eficácia) com o desenvolvimento nacional e sustentável. Sob essa perspectiva, as Licitações e os Contratos Administrativos transitam também em torno de pautas relacionadas à justiça social, fomento de natureza econômica e questões ambientais, apanhadas pelo abrangente amálgama da sustentabilidade”.

103. Assim, cabe destacar que estes 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](#) e no [Informativo CJA 08/2023](#).

104. 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 (artigos 11, I e 18, VIII); na margem de preferência (art. 26) e critérios de julgamento (art. 39); nos meios de comprovação dos requisitos sustentáveis (artigos 41 e 42); e na possibilidade de remuneração variável e contrato de eficiência (art. 144), entre outros.

105. 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 os comandos da Lei de Licitações, consoante orienta a multicitação BPC 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

106. Sobre esse tema, a título de contribuição, recomenda-se aos futuros 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). Tais documentos, embora não sejam de caráter vinculativo ao Poder Judiciário, apontam boas práticas a serem adotadas pela Administração pública de forma ampla.

107. Prosseguindo, observa-se que encerrada a fase de lances, ocorrendo empate entre 2 (duas) ou mais licitantes, como critério de desempate, será adotada a previsão do artigo 60 da Lei 14.133/2021 (item 6.9. do Edital).

108. Em relação às características da contratação, verifica-se que, conforme informação constante do Termo de Referência (4530687), estar-se diante de bens comuns não associados a uma necessidade permanente ou prolongada da Administrativa, ou seja, não se trata de um fornecimento continuado, consistindo na compra de bens com entrega imediata e integral e dos quais não resultem obrigações futuras.

109. Muito por isso, foi adotada a contratação por meio de Nota de Empenho (Anexo V - 4601869). Com base no art. 95 da Lei 14.133/2021, a contratação, em decorrência de consistir na compra de bens com entrega imediata e integral e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, admite a substituição do instrumento de contrato por nota de empenho de despesa. Veja-se:

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

I - dispensa de licitação em razão de valor;

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

(Grifos nossos)

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

I – Nas contratações decorrentes da Lei nº 14.133/2021, independentemente do objeto, do prazo de vigência, do parcelamento do fornecimento, da existência ou não de obrigações futuras e da forma empregada para selecionar o contratado (processo licitatório, contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação), será possível substituir o instrumento de contrato por instrumentos mais simples sempre que o contrato consistir na compra de bens com entrega imediata e integral e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica.

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

(Destacou-se)

111. A definição da regra segundo a qual o instrumento de Contrato é obrigatório (art. 95, *caput*, da Lei 14.133/2021), está a priorizar o caráter formal das relações contratuais a envolverem os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública. Se assim for, em tese, o acordo estar-se-á a oferecer maior segurança a esta Casa de Justiça, porquanto o detalhamento das obrigações envolvidas no ajuste fica mais evidente. Por conseguinte, adotá-lo implica, por óbvio, um nível maior de expedientes administrativos inerentes à seara contratual especificamente, a impactar negativamente a celeridade dos processos, além de onerar o custo dessas transações.

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

113. Ainda assim, mesmo nos casos em que adotada a Nota de Empenho de Despesa, aplicam-se, no que couber, as disposições inerentes à formalização do Contrato, pela boa-fé, finalidade, objeto, e a função social a que se destina em cada obrigação contratual.

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 4º (VETADO).

§ 5º (VETADO).

116. A respeito do tema, convenientes se mostram os ensinamentos/comentários apresentados pelo professor Ronny Charles Torres (Leis de Licitações Públicas Comentadas, 15ª ed. - São Paulo, Juspodivm, 2024 – págs. 636 e 637):

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

Segundo o artigo 174 da Lei 14.133/2021, será criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com objetivo de: divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta lei, além da realização facultativa das

contratações pelos órgãos e entidade dos Poderes Executivos, Legislativos e Judiciários de todos os entes federativos.

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

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

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

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

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

(...)

117. Nessa perspectiva, verifica-se que a minuta elaborada e juntada aos autos atendeu, sob o ponto de vista jurídico-formal, todas as Cláusulas e disposições aplicáveis à presente contratação.

118. Com referência à questão, cumpre registrar que, na aplicação das disposições constantes da Lei 8.666/1993, por meio do Parecer CJA 705/2020 (1602578 - PA 0017680/2020) - entendendo que vigência e eficácia são institutos diversos - e Decisão GPR SEG 1836932, de 29/6/2021, ficou definido que a vigência do ajuste deve considerar a data de sua assinatura, e não a de sua publicação. Vejamos:

[...]

Ainda, considerando que o TCU e a AGU vêm aplicando o entendimento no sentido de que o prazo de vigência do contrato pode ser contado a partir da data da sua assinatura, acolho essa proposição, devendo também o início do prazo de entrega da garantia ser contado a partir da data da assinatura do instrumento.

Saliento que os próximos editais, contratos e termos congêneres, a serem firmados a partir da presente decisão, devem conter cláusula expressa sobre essa nova contagem do prazo de vigência, para que não haja equívocos ou prejuízos na execução orçamentária, contábil e financeira, conforme ressaltado pela SEOF no Despacho 1715314.

[...]

119. Cumpre informar, também, que o início da execução do ajuste - exigindo-se da Contratada o cumprimento de suas Cláusulas/Obrigações - somente poderá ocorrer com a eficácia do contrato/ato que, como regra, acontecerá quando da disponibilização do contrato no Portal Nacional de Contratação Públicas (PNCP), cabendo aos gestores responsáveis por sua fiscalização ficarem atentos à questão.

120. Em finalização ao estudo do caderno processual, quanto à indicação da existência de dotação orçamentária necessária à realização da despesa, renova-se que a Secretaria de Recursos Orçamentário e Financeiros - SEOF, por intermédio de seu Núcleo de Execução Orçamentária - NUEOR, noticiou que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a LOA/2025 e compatibilidade com o PPA e com a LDO, a ser classificada na natureza de despesa 44.90.52-42 - Equipamentos e Material Permanente - Mobiliário em Geral, 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), tudo nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e em conformidade com o disposto no inciso VIII, do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, atendendo, portanto, às disposições legais e normativos internos concernentes ao assunto (4611613).

121. Finalmente, assente-se que a minuta do Edital e Anexos (4601869) encontra-

se adequada à especificidade da contratação em comento, posto não se mostrarem dissociadas das manifestações da unidade demandante e/ou de unidades outras consignadas nos autos.

122. Todavia, entende-se relevante questionar a unidade gestora e a SEMA quanto à pertinência em se condensar numa única contratação a demanda apresentada neste procedimento administrativo e aquela instruída no PA 0017600/2025 destinada à aquisição de mobiliário.

123. Informa-se que o *checklist* desta CJA foi encartado no andamento 4622391, em observância aos ditames da Portaria GPR 52/2018 c/c Orientação Normativa - ON 2/2016, do MPOG.

124. Registre-se, outrossim, que não devem os autos retornar a esta Consultoria para verificação do cumprimento das recomendações ora apontadas, em consonância com a orientação da BPC 5, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:

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

125. Forte em tais considerações, a Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência após realizar o controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, em especial da minuta do Edital do Pregão Eletrônico 027/2025 (4601869) e dos seus Anexos, incluindo a minuta do Anexo à Nota de Empenho (Anexo IV), manifesta-se pela possibilidade da realização da licitação, nos termos do artigo 53 da Lei 14.133/2021, **observados os itens ressalvados.**

É o Parecer, *sub censura*.

Suzana Vasconcelos
Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência

Realizado o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica das minutas do Edital do Pregão Eletrônico 027/2025 (4601869) e dos seus Anexos, incluindo a minuta do Anexo à Nota de Empenho (Anexo V), nos termos do art. 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 prosseguimento do feito.

ANA AMÉLIA MAESTRACCI DE TOLENTINO
Consultora-Chefe

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Amelia Maestracci de Tolentino**, **Consultor(a)-Chefe**, em 25/08/2025, às 12:40, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Suzana Chagas Vasconcelos**, **Técnico Judiciário**, em 25/08/2025, às 12:59, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tjdft.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **4621091** e o código CRC **01C3C932**.