

Parecer 385/2025/CJA
Processo Administrativo 0003812/2025

DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS.
PREGÃO ELETRÔNICO.
RENOVAÇÃO, ADEQUAÇÃO E
ATUALIZAÇÃO DO
LICENCIAMENTO RED HAT DO
AMBIENTE COMPUTACIONAL
DO TJDFT. INCLUI SERVIÇOS
DE CAPACITAÇÃO,
CONSULTORIA
ESPECIALIZADA DA
FABRICANTE, SUPORTE
TÉCNICO, SOB DEMANDA, E
GARANTIA DE, NO MÍNIMO, 36
MESES. TECNOLOGIA DA
INFORMAÇÃO. 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 024/2025 (4579687), que tem por objeto a contratação de empresa especializada para renovação, adequação e atualização do licenciamento Red Hat do ambiente computacional do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT, incluindo serviços de capacitação, consultoria especializada da fabricante, suporte técnico, sob demanda, e garantia por, no mínimo, 36 (trinta e seis) meses, nos termos do edital e dos seus anexos.

2. A proposição de contratação foi elaborada pelo Núcleo de Estudos Técnicos e Implantação de Soluções de Tecnologia da Informação - NUETIC, unidade subordinada à Coordenadoria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação - COINF, que, por sua vez, é vinculada à Subsecretaria de Sustentação e Operação - SUSOT, e esta à Secretaria de Tecnologia da Informação - SETI, tendo as referidas unidades manifestado ciência da demanda (4239349), atendendo ao disposto no art. 44 do Regimento Interno Administrativo – RIA.

3. O Documento de Formalização da Demanda – DFD foi anexado ao id. 4239349, tendo sido apresentadas a necessidade e a justificativa da contratação.

4. Os integrantes requisitantes e técnicos, titulares e substitutos, indicados para compor a Equipe de Planejamento da Contratação (4242432) manifestaram ciência no DFD (4239349), assim como o Subsecretário da SUSOT.

5. Os integrantes administrativos indicados no andamento 4242264 atendem à previsão contida no Parágrafo Único do art. 7º da [Resolução 468/2022/CNJ](#), *litteris*:

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

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

6. Após, a Secretaria de Contratações e Gestão de Materiais - SEMA procedeu à designação da Equipe de Planejamento da Contratação (4242432).

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

- a) Estudo Técnico Preliminar — ETP (4248315), consoante art. 18, §1º da NLLC;
- b) Catálogos de Soluções de TIC de RED HAT (4410529);
- c) Termos de Homologação (4410568, 4410585, 4410598, 4410618, 4410634, 4410670, 4410703);
- d) Pesquisas de preços (4410673, 4410679, 4410688, 4410693, 4410695, 4410701, 4416311);
- e) Email de Solicitação de Proposta Comercial (4421856);
- f) Planilha de custos e formação de preços (4421870), nos termos do art. 4º da [Portaria GPR 2153 de 22 de dezembro de 2021](#);
- g) Termos Anexos (4422204, 4422211, 4422214, 4422222, 4422228, 4422241, 4422243, 4422248, 4422255);
- h) Registros da Reunião de Kickoff (4428393);
- i) Termo de Referência atualizado (4522177), nos termos do art. 6º, inciso XXIII da NLLC.

8. O Estudo Técnico Preliminar (4248315) trouxe a justificativa da contratação e a informação de que a demanda está incluída no Plano de Contratações Anual 2025 (SETI_004). Registrou-se, também, o alinhamento da contratação com as diretrizes da área de tecnologia da informação, em atenção ao art. 4º da [Resolução 468/2022/CNJ](#) e ao inciso VII do art. 12 da Lei 14.133/2021. Confira-se:

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

9. O ETP indicou, ainda, os requisitos da contratação, bem como esclareceu a necessidade da contratação, nos termos da justificativa abaixo transcrita (4248315).

1.1. Para prover os serviços digitais necessários para operacionalizar a função jurisdicional sob sua responsabilidade, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) adota, desde 2017, tecnologia para execução de cargas de trabalho de aplicações, serviços computacionais, etc., em plataforma de containers. Essa técnica visa agilizar e simplificar a implantação dessas cargas, trazendo benefícios aos usuários e clientes dos serviços digitais prestados.

1.2. Atualmente, o TJDFT conta com um ambiente de plataforma de aplicações em containers que comporta 724 projetos de software, executados em 2.087 *pods*. Entre esses projetos, destacam-se serviços fundamentais ao funcionamento do Processo Judicial Eletrônico (PJe), como o PJe-Docs, bem como o SISTJWEB, SEI, SIPADWEB, DJE, SISOUV, STARH, BANKJUS, CEMAN, entre outros.

1.3. Esse ambiente de containers é complexo, e demanda a utilização de uma ferramenta de orquestração para gerenciamento. Essa ferramenta é responsável por gerir todo o ambiente, e por garantir performance e segurança das plataformas em que as aplicações executam.

1.4. Também com o objetivo de atender às suas necessidades finalísticas, o TJDFT adota um ambiente de sistemas operacionais de plataforma Linux para hospedar, de forma segura e estável, os diversos serviços e aplicações necessários à sua função. Seu parque computacional atual conta com 376 máquinas virtuais em Linux. O ambiente utiliza como padrão o sistema operacional Red Hat Enterprise Linux (RHEL).

1.5. A distribuição RHEL difere de outras distribuições mantidas pela comunidade, que são normalmente gratuitas e sem suporte técnico especializado ou garantia do produto. O RHEL conta com suporte técnico oficial, fornecido diretamente pela sua fabricante, a Red Hat, incluindo atualizações de versão homologadas, *patches* de segurança e acesso aos repositórios e ampla gama de documentações oficiais. Utilizar o padrão RHEL no TJDFT garante a facilidade na aplicação dos *patches* de segurança e evolução do sistema. Facilita também, de forma indireta, a evolução e atualização das aplicações que rodam nesses sistemas operacionais.

1.6. A não renovação das licenças atuais implicaria em cessar as atualizações do ambiente, e ter que, obrigatoriamente, migrar todos os projetos de software para um novo ambiente de plataforma computacional ainda não testado, sequer sob domínio técnico da equipe responsável do TJDFT. O risco de *panes*, graves defeitos e falhas de segurança, como possíveis sequestros, vazamentos de informações confidenciais, entre outros, aumentaria consideravelmente neste caso.

1.7. Os ambientes de plataformas e de máquinas virtuais demandam suporte e constante evolução para se manterem atualizados com os últimos *patches* de segurança e garantir a disponibilidade, confidencialidade e integridade das inúmeras informações que trafegam neles. A renovação do ambiente de licenciamento Red Hat visa garantir a continuidade do suporte ao ambiente atual e permitir a gestão integrada de todo o ambiente de containers. Por sua vez, a gestão integrada e o suporte do ambiente refletem na estabilidade do ambiente computacional e, principalmente, na disponibilidade das aplicações aos usuários finais do TJDFT.

10. Do exame do documento 4248315 nos parece que os requisitos elencados na [Resolução 468/2022/CNJ](#), anexo [Guia de Contratações](#) - item 5.2 Elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (atividades 1 a 16), foram atendidos em sua integralidade.

11. É mister registrar que a área demandante, ao indicar as soluções possíveis para o atendimento da demanda (item III- Análise de Mercado), apresentou duas possibilidades, quais sejam:

1) Manutenção da fabricante Red Hat como a fornecedora dos produtos e serviços a serem contratados para o ambiente tecnológico do Tribunal considerando os mesmos licenciamentos e serviços, bem como os mesmos quantitativos previstos no Contrato nº 083/2022 (2564459).

2) Manutenção da fabricante Red Hat como a fornecedora dos produtos e serviços a serem contratados para o ambiente tecnológico do Tribunal por meio da redução e otimização dos licenciamentos e dos serviços providos por meio do Contrato nº 083/2022 (2564459).

12. Considerando o descrito no subitem 5 (Contratações Públicas Similares), verifica-se ter havido consulta ao painel de preços públicos, sinalizando que houve a observância da necessidade de consulta a contratações similares realizadas pela Administração Pública.

13. O Termo de Referência foi colacionado ao andamento 4522177, com a indicação das obrigações

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

14. Os documentos anexos ao Termo de Referência, relacionados às declarações e termos que devem ser assinados pelo futuro contratado, foram juntados aos autos, conforme relatado no item 7, alínea g.

15. Os gestores do contrato indicados no id. 4461176 foram designados pela SEMA no id. 4533892, tendo manifestado ciência do teor do pedido e certificado a pesquisa de preços (4461175), bem como declarado estarem cientes dos termos do RIA (4461174), em observância aos artigos 47-A, § 3º, II e 66 do RIA. Nesse particular, é dever alertamos a unidade demandante quanto à vedação de cumulação do papel de gestor com outro da equipe de gestão. Confira-se:

Resolução 468/2022/CNJ

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

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

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

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

16. O Formulário DAR - Análise de Riscos foi acostado ao id. 4458523 e o Mapa de Riscos da Seleção do Fornecedor foi anexado ao andamento 4518262, em atenção ao o art. 18, inciso X, da Lei 14.133/2021 c/c art. 21 e seguintes da [Portaria GPR 1255/2023](#).

17. Nos termos da [Resolução 468/2022/CNJ](#), [Guia de Contratações](#) - item 5.2 Elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (atividades 18 e 19), o ETP e o TR foram submetidos à avaliação pelo Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação - CGETI, que, por meio de sua 103ª Reunião, aprovou os referidos artefatos, conforme atesta o Despacho 4498428.

18. Encaminhados os autos ao Núcleo de Pesquisa e Análise de Preços - NUPEP, este, atendendo à disposição constante do art. 23, §1º, da Lei 14.133/2023 c/c art. 17 da Portaria GPR 2153/2021, fez juntar o Relatório de Pesquisa de Preços (4509525) e, mediante o Parecer NUPEP 4509551, assim se manifestou:

(...)

Conforme conclui-se da leitura do ETP, a solução escolhida prevê uma contratação de no mínimo 36 (trinta e seis) meses, assim, no tocante à pesquisa de preços, as propostas consideradas válidas são as que se referem ao mencionado prazo de contratação. Desta feita, verifica-se que a pesquisa de preços foi composta por seis preços públicos (4410568, 4410585, 4410598, 4410618, 4410634 e 4410670), três propostas comerciais (4410688, 4410701 e 4416311), além do catálogo de soluções de TIC com condições padronizadas RED HAT, elaborado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (4410529).

Acerca desses, faz-se necessário informar que as propostas recebidas pelos fornecedores OST (4410688) e BKTECH (4410701), estão em desacordo com o art. 4º, V, da Portaria GPR 1583/2024, porém, ambas foram consideradas válidas visto que, após alerta deste NUPEP, a unidade demandante anexou aos autos os respectivos comprovantes de recebimento das propostas por e-mail (4503874 e 4503882).

Ato contínuo, observa-se que a contratação tem valor estimado superior a R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), restando incumbido este NUPEP da ampliação da pesquisa de preços, em atenção ao art. 14 da Portaria GPR 1583/2024. Diante disso, tendo em vista a vasta lista de preços públicos trazidos pela unidade técnica, este NUPEP optou pela elaboração de um mapa de fornecedores que participaram de licitações públicas para o objeto em questão no último ano, com o subsequente envio de e-mails solicitando orçamentos. Porém, conforme se depreende do Relatório de Pesquisa de Preços - NUPEP, 4509525, até a presente data não foi recebido qualquer tipo de retorno das empresas consultadas.

Ainda sobre a ampliação da pesquisa da preços, observa-se que ao documento intitulado Planilha de Custos e

Formação de Preços, 4421870, o NUETIC considerou o contrato firmado pelo Tribunal de Contas do Estado de Roraima na estimativa orçamentária, contudo, não consta nos autos o respectivo documento comprobatório. Assim, este NUPEP anexou ao mesmo Relatório de Pesquisa de Preços - NUPEP, 4509525, o Contrato 74/2024 assinado entre o TCRR e a empresa BK Tecnologia da Informação LTDA.

Assim, a par de atender ao disposto no art. 15 da Portaria GPR 1583/2024, foi realizada a análise dos preços, 4509526, na qual foram desconsiderados os valores excessivamente elevados, tomando-se por base o coeficiente de variação de 25% (vinte e cinco por cento).

Da análise da referida planilha, observa-se que constam preços públicos na formação da média estimativa para todos os itens, exceto para o item 4, e ressalvando-se a utilização do preço proveniente do catálogo de soluções de TIC RED HAT/MGI para o item 3.

Assim, segue Mapa Condensado, 4509528, que foi elaborado com base nos valores médios obtidos na planilha de análise de preços, 4509526, perfazendo o valor estimativo anual de R\$1.510.108,42 (um milhão, quinhentos e dez mil, cento e oito reais e quarenta e dois centavos) **e o valor total de R\$4.530.325,28 (quatro milhões, quinhentos e trinta mil, trezentos e vinte e cinco reais e vinte e oito centavos) para 36 meses. Informa-se que, para fins de fixação do marco temporal da cláusula de reajuste, a data de elaboração do referido Mapa é 3/7/2025.**

Registra-se que constam, ao doc. 4461176, a indicação dos gestores e fiscais, a certificação da pesquisa de preços e o ateste de pleno conhecimento da contratação pelos indicados a gestores e pelo Subsecretário.

Em tempo, observa-se ao doc. 4458523 a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da contratação e a boa execução contratual, consoante inciso X, art. 18 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 14.133/2021, confeccionada pelo NUACTI.

Consigna-se que a Lista de Verificação de Conformidade dos procedimentos de competência do NUPEP consta ao doc. 4509550.

Conclui-se, portanto, que o presente processo está em conformidade com Portaria GPR 1583/2024, salientando-se que a atuação deste NUPEP foi restrita aos aspectos administrativos da contratação, sem contemplar qualquer análise de mérito quanto à solução escolhida, definição de quantitativos e metodologia aplicada para estimativa de preços, ressaltando-se em especial os apontamentos realizados neste parecer.

Finalizadas as análises que competem ao NUPEP, preliminarmente ao enquadramento pela COAGEC, seguem os autos para emissão do Termo de Análise Prévia, consoante Despacho SEMA, 4499368. Ressalta-se a necessidade da unidade demandante disponibilizar a última versão do ETP para assinatura por este NUPEP, conforme prevê o Parágrafo único do art. 12 da Portaria GPR 1759/2024.

19. O NUPEP, ainda, fez juntar aos autos a Planilha de Análise de Preços (4509526), o Mapa Condensado (4509528) e a Lista de Conformidade (4509550).

20. Por meio do Despacho 4518276, o Núcleo de Licitações - NULIC apresentou diversas ponderações.

21. Uma nova versão do Termo de Referência foi anexada ao andamento 4522177, tendo a unidade técnica anexado o Checklist NUETIC (4522192) e prestado os esclarecimentos relacionados às manifestações do NULIC e do NUPEP no Despacho 4522219.

22. Em nova análise, tanto o NULIC (4530983) quanto o NUPEP (4530105) manifestaram-se pelo atendimento de suas respectivas ponderações.

23. Em prosseguimento, sob análise da demanda constante no Plano de Contratações Anual - PAC 2025 (SETI_004), com o valor autorizado de **R\$ 9.000.000,00 (D F D 3670418; Autorização 3922752)**, foi elaborado o Termo de Análise de Conformidade (4535511), e o Comitê de Governança e Gestão de Contratações - CGGC, nos termos da competência prevista no art. 5º da Portaria GPR 2138/2021, emitiu o Termo de Análise Prévia (4548258), decidindo pela continuidade da contratação.

24. A COAGEC propôs, nos termos do art. 126, III, da Resolução TJDF 2/2021, o enquadramento da despesa, estimada em **R\$4.530.325,28 (quatro milhões, quinhentos e trinta mil, trezentos e vinte e cinco reais e vinte e oito centavos)**, para o período de 36 meses, conforme Mapa Condensado de Estimativas (4509528), e classificada como contratação para **renovação, adequação e atualização do licenciamento RED HAT do ambiente computacional do TJDF**, incluindo **serviços de capacitação, consultoria especializada do fabricante, suporte técnico, sob demanda,**

e garantia de no mínimo 36 (trinta e seis) meses, cujos desempenho, padrão e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de **especificações usuais do 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 (4561763). O extrato do Pregão Eletrônico 024/2025 foi anexado ao andamento 4561762.

25. Em continuidade, a minuta atualizada do instrumento convocatório do Pregão 024/2025 encontra-se no documento 4579687 e a do Contrato no documento 4579910, tendo sido atendidas, pois, as disposições do art. 18, inciso V e VI, da Lei 14.133/2021.

26. Por meio da Instrução 4581816, a COAGEC informou que os pregoeiros foram nomeados pela [Portaria 1891/2023](#), em cumprimento ao disposto no art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei 14.133/2021.

27. Instado a se manifestar a respeito das minutas do Edital e do Contrato, o NUETIC informou que estes atendem satisfatoriamente às necessidades da Administração (4582995).

28. Redirecionados os autos à Secretaria da Escola de Formação Judiciária - SEEF, juntou-se a manifestação de id. 4608644 com a ciência bem como a informação de "disponibilidade orçamentária para o atendimento das despesas relativas à contratação de unidades de treinamento (*Training Units*) - item 4, referente ao licenciamento Red Hat do ambiente computacional do TJDF, constante no Edital do Pregão Eletrônico 24/2025 (4579687) e na Minuta de Contrato (4579910), estimado em R\$ 407.954,00 (quatrocentos e sete mil, novecentos e cinquenta e quatro reais) para o período de três anos".

29. Por meio da manifestação 4609357, o Núcleo de Execução Orçamentária - NUEOR informou haver dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa, bem como ter 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. Foi emitido o Pré-Empenho 2025ND000677, no valor de R\$ 1.276.125,84.

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

É o relatório.

PARECER

31. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada e a unidade gestora no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas do edital e do contrato com seus respectivos anexos.

32. 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.

33. Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo administrativo eletrônico, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantidades, requisitos e avaliação do preço estimado tenham sido regularmente determinadas pelo

setor competente desta Casa de Justiça com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. Nesse sentido é a Boa Prática Consultiva 7, da Advocacia-Geral da União:

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

34. 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 emergência, 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)

35. 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)

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

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

(...)

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

(...)

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

I – planejamento da contratação;

II – seleção do fornecedor; e

III – gestão do contrato.

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

(...)

37. Feitas as considerações introdutórias, observa-se que foi acostado aos autos o **Estudo Técnico Preliminar - ETP** (4248315). Malgrado se tratar de documento extremamente técnico, cuja

avaliação cabe, em última instância, à unidade técnica requisitante, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021 c/c art. 12 da Portaria GPR 1255/2023. Ademais, parece ter restado demonstrado que a contratação ora pretendida não envolve mais de uma solução de tecnologia da informação, de modo que considera-se atendida a recomendação contida no art. 3º, I, da Instrução Normativa SGD/ME 94/2022.

38. A necessidade da contratação, indicada no referido ETP (4248315), foi justificada nos seguintes termos:

1.1. Para prover os serviços digitais necessários para operacionalizar a função jurisdicional sob sua responsabilidade, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) adota, desde 2017, tecnologia para execução de cargas de trabalho de aplicações, serviços computacionais, etc., em plataforma de containers. Essa técnica visa agilizar e simplificar a implantação dessas cargas, trazendo benefícios aos usuários e clientes dos serviços digitais prestados.

1.2. Atualmente, o TJDFT conta com um ambiente de plataforma de aplicações em containers que comporta 724 projetos de software, executados em 2.087 *pods*. Entre esses projetos, destacam-se serviços fundamentais ao funcionamento do Processo Judicial Eletrônico (PJe), como o PJe-Docs, bem como o SISTJWEB, SEI, SIPADWEB, DJE, SISOUV, STARH, BANKJUS, CEMAN, entre outros.

1.3. Esse ambiente de containers é complexo, e demanda a utilização de uma ferramenta de orquestração para gerenciamento. Essa ferramenta é responsável por gerir todo o ambiente, e por garantir performance e segurança das plataformas em que as aplicações executam.

1.4. Também com o objetivo de atender às suas necessidades finalísticas, o TJDFT adota um ambiente de sistemas operacionais de plataforma Linux para hospedar, de forma segura e estável, os diversos serviços e aplicações necessários à sua função. Seu parque computacional atual conta com 376 máquinas virtuais em Linux. O ambiente utiliza como padrão o sistema operacional Red Hat Enterprise Linux (RHEL).

1.5. A distribuição RHEL difere de outras distribuições mantidas pela comunidade, que são normalmente gratuitas e sem suporte técnico especializado ou garantia do produto. O RHEL conta com suporte técnico oficial, fornecido diretamente pela sua fabricante, a Red Hat, incluindo atualizações de versão homologadas, *patches* de segurança e acesso aos repositórios e ampla gama de documentações oficiais. Utilizar o padrão RHEL no TJDFT garante a facilidade na aplicação dos *patches* de segurança e evolução do sistema. Facilita também, de forma indireta, a evolução e atualização das aplicações que rodam nesses sistemas operacionais.

1.6. A não renovação das licenças atuais implicaria em cessar as atualizações do ambiente, e ter que, obrigatoriamente, migrar todos os projetos de software para um novo ambiente de plataforma computacional ainda não testado, sequer sob domínio técnico da equipe responsável do TJDFT. O risco de *panes*, graves defeitos e falhas de segurança, como possíveis sequestros, vazamentos de informações confidenciais, entre outros, aumentaria consideravelmente neste caso.

1.7. Os ambientes de plataformas e de máquinas virtuais demandam suporte e constante evolução para se manterem atualizados com os últimos *patches* de segurança e garantir a disponibilidade, confidencialidade e integridade das inúmeras informações que trafegam neles. A renovação do ambiente de licenciamento Red Hat visa garantir a continuidade do suporte ao ambiente atual e permitir a gestão integrada de todo o ambiente de containers. Por sua vez, a gestão integrada e o suporte do ambiente refletem na estabilidade do ambiente computacional e, principalmente, na disponibilidade das aplicações aos usuários finais do TJDFT.

39. Dando prosseguimento à análise, observa-se que o Termo de Referência (4522177) trouxe a previsão de exigência da demonstração de capacidade técnica por meio de atestados ou declarações que comprovem ter a licitante fornecido o material a ser licitado ou compatível com ele, com as justificativas apresentadas no item 5. A mesma orientação foi feita na minuta editalícia (4579687 - item 11).

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

41. À vista disso, é lícito cogitar que, em objetos de maior complexidade, seja indicado o requisito de demonstração de capacidade operacional. Todavia, a este Tribunal se impõe o reconhecimento da

imprescindibilidade de se motivar, de maneira expressa e amparada em razões de ordem técnica, as exigências apostas em edital atinentes à qualificação técnica exigida dos interessados, o que foi feito no item 5 do TR, conforme acima indicado, em observância a entendimento consolidado do TCU:

Acórdão 2144/2022 – Plenário - TCU

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

42. Quanto à justificativa apresentada, não é demais ressaltar que, em razão do princípio da Segregação de Funções, a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determina a competência da autoridade administrativa pela prática do ato, bem como sua responsabilidade por ele, não competindo a esta CJA qualquer ponderação acerca do mérito de suas considerações técnicas para se cogitar em renunciar ao procedimento de comprovação em tela, por se tratar de questão não afeta ao seu campo de atuação, em observância à Boa Prática Consultiva 7 da Advocacia-Geral da União - AGU.

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

Acórdão 2939/2021 – Plenário

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

44. Avançando no estudo dos autos, observa-se que, embora o Mapa de Gerenciamento de Riscos tenha sido acostado ao id. 4458523, a [Resolução 468/2022/CNJ](#) apresenta a necessidade de elaboração de mapa de riscos após o ETP e o TR. **Todavia, não foi apresentado novo estudo após o TR atualizado (4522177), em descumprimento à orientação do c. Conselho Nacional de Justiça.**

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

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

I – ao final da elaboração dos estudos técnicos preliminares;

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

III – após eventos relevantes.

(Grifos nossos)

45. Ademais, faz-se necessário à unidade técnica avaliar, durante a fase preliminar/de planejamento da contratação, se dispõe de servidores em quantidade e capacidade técnica adequada à fiscalização de todos os controles, acompanhamento processual e demais atividades necessárias à aferição das exigências contratuais, tal qual o estabelecido pelos artigos 8º a 10 e 19 a 24 do Decreto 11.246/2022 e art. 14 a 22 da Portaria TJDFT 1.459/2022.

46. Superado mais esse aspecto, verifica-se que a estimativa de preços foi precedida por pesquisa realizada pela unidade técnica (4410673, 4410679, 4410688, 4410693, 4410695, 4410701, 4416311) e complementada pelo NUPEP (4509525). Nesse sentido, colha-se a disciplina da [Portaria GPR 1583/2024](#), *in verbis*:

Art. 7º A pesquisa de preços deve ser realizada pela unidade demandante, por meio de ampla e variada pesquisa de

mercado, de modo a formar uma cesta de preços com quantidade de orçamentos proporcional às opções disponíveis no mercado, utilizando as fontes elencadas no art. 4º desta Portaria, devendo ser apresentados, no mínimo, 3 (três) documentos comprobatórios de preços válidos, a depender de sua finalidade, observado o seguinte:

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

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

III - a unidade demandante deve incluir nos autos todos os documentos que embasaram a realização da pesquisa de preços, com vistas a evidenciar as fontes utilizadas, as consultas realizadas para localização de preços públicos, as tratativas feitas com potenciais fornecedores, bem como demais documentos que julgar necessários para formalizar as diligências ocorridas nessa fase do processo;

IV - caso haja dificuldade na obtenção de preços, a unidade demandante pode utilizar-se de outras fontes de pesquisa além das mencionadas no art. 4º desta Portaria, com a devida justificativa;

V - a pesquisa de preços para fins de estimativa pode, a depender do objeto, abranger qualquer região do país e, em caso específico mediante justificativa, mercados externos;

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

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

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

47. À vista disso, o NUPEP manifestou-se pela conformidade da pesquisa de preços realizada pela unidade técnica solicitante e anexou o Mapa Condensado 4509528, com base na média dos valores calculados na planilha de preços 4509526, atendendo ao disposto no *caput* do art. 17 da [Portaria GPR 1583/2024](#), qual seja:

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

(...)

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

Art. 16.

[...]

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

(...)

49. Levando em consideração o conteúdo dos autos, em prosseguimento ao exame prévio de legalidade, quanto à **modalidade de licitação**, verifica-se que foi adotado o "Pregão" em sua "forma eletrônica", nos termos do inciso I do art. 28 e do art. 29, ambos da Lei 14.133/2021. Esclarece-se que a 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.

50. No âmbito do Direito Administrativo, o Pregão é uma *"modalidade licitatória obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o*

de maior desconto", tal qual o registrado no art. 6º, inciso XLI, da Nova Lei de Licitações c/c art. 4º, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022 (IN 73/22), qualquer que seja o valor estimado para contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

51. Verifica-se que a COAGEC propôs o enquadramento da presente licitação na modalidade pretendida, por entender que a contratação trata de **renovação, adequação e atualização do licenciamento RED HAT do ambiente computacional do TJDF**, incluindo **serviços de capacitação, consultoria especializada do fabricante, suporte técnico, sob demanda, e garantia de no mínimo 36 (trinta e seis) meses**, cujos desempenho, padrão e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de **especificações usuais do mercado**, de acordo com o indicativo da área demandante (4522177 - item 4) (4561763).

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

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

Art. 19.

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

(...)

54. No que tange à apuração da **minuta do edital** (4579687), afere-se, primeiramente, do seu preâmbulo, que constam: data e horário de realização do certame; o número de ordem em série anual do Pregão; o critério de julgamento, menor preço; normativos aplicáveis à licitação, disposições da [Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021](#); [Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão](#); [Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022](#); [Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão](#); [Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022](#); no [Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015](#); na [Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#) e demais legislações aplicáveis.

55. Quanto à apuração de **participação de microempresas (ME) e de empresas de pequeno porte (EPP)**, nos termos do inciso I do art. 48 da Lei Complementar 123/2006, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, cuja regulamentação foi realizada por meio do Decreto 8.538/2015, o que restou assegurado no item 2.5. do edital (4579687).

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

57. Superado mais este tópico, quanto às vedações de participar da licitação estabelecidas no subitem 2.6, verifica-se constar proibição expressa de participação daquele que mantenha vínculo com

dirigente do órgão contratante, ou com agente público que desempenhe função na licitação/fiscalização/gestão do contrato, ou, ainda, que deles seja cônjuge/companheiro/parente até o terceiro grau, conforme exigido pelo art. 14, inciso IV, da Lei 14.133/2021, bem como das demais situações que se encontram definidas no art. 14 da Lei de Licitações.

58. 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 3 do Termo de Referência (4522177), em obediência aos artigos 15 e 18, inciso IX, ambos da Lei 14.133/2021. Confira-se:

Justificativas:

Não será permitida a participação de empresas que estiverem reunidas em consórcio ou a subcontratação dadas as características específicas da contratação dos produtos a serem fornecidos, uma vez que, dadas as características específicas da contratação, que não pressupõem multiplicidade de atividades empresariais distintas (heterogeneidade de atividades empresariais). Com vistas a subsidiar o entendimento a respeito da participação de consórcios em licitações públicas, transcrevemos, abaixo, comentário do Professor Marçal Justen Filho sobre o assunto:

...A complexidade dos objetos licitados determina a natureza do consórcio. Usualmente, há consórcios heterogêneos quando a execução do objeto pressupõe multiplicidade de atividades empresariais distintas. Isso se passa especialmente no tocante a concessões de serviço público. Nesses casos, a ausência de permissão de consórcios produziria enormes dificuldades para participação no certame. Configura-se hipótese em que admitir participação de consórcios é imprescindível, sob pena de inviabilizar a competição. (Justen Filho, Marçal, Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 360).

Desta forma, resta claro que a participação de consórcios ou a subcontratação em certames licitatórios somente se torna obrigatória quando o objeto a ser licitado pressuponha heterogeneidade de atividades empresariais, sendo que, sua não inclusão, resultaria em restrição da competitividade.

A vedação à participação de interessadas que se apresentem constituídas sob a forma de consórcio ou à subcontratação se justifica na medida em que, na contratação pretendida, é bastante comum a participação de empresas de pequeno e médio porte, as quais, em sua maioria, apresentam o mínimo exigido no tocante à qualificação técnica e econômico-financeira, condições suficientes para a execução de contratos dessa natureza, o que não tornará restrito o universo de possíveis licitantes individuais. A ausência de consórcio não trará prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital. Nesses casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio ou subcontratação, não sendo o caso da contratação em tela.

A opção pela participação ou não de empresas em consórcios encontra-se na esfera da discricionariedade administrativa, a qual contempla o exame da conveniência e oportunidade do ato administrativo. Se o ato é vinculado, é porque o legislador pré-estabeleceu o que não ocorreu no caso presente. No caso em questão, a lei não estabelece disposição expressa exigindo a admissão de consórcios, mas deixa ao administrador a possibilidade de verificar as hipóteses em que este seria admissível, o que se depreende do art. 15, caput, da Lei nº. 14.1333:

*Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica **poderá** participar de licitação em consórcio [...]*

Não será permitida a subcontratação para a Renovação, adequação e atualização do licenciamento Red Hat do ambiente computacional do CONTRATANTE, incluindo serviços de capacitação, consultoria especializada da fabricante, suporte técnico, sob demanda, e garantia por, no mínimo, 36 (trinta e seis) meses.

Tendo em vista que a presente contratação trata-se de contratação de tecnologia especializada, diretamente vinculada à titularidade da fabricante Red Hat, exigindo vínculo técnico-operacional direto para assegurar a legitimidade, a eficácia e a segurança do atendimento. A subcontratação poderia descaracterizar a proposta técnica, comprometer a rastreabilidade da responsabilidade e reduzir o controle sobre a origem e a integridade das soluções entregues, o que é incompatível com os princípios da eficiência e da segurança da informação preconizados pela Lei nº 14.133/2021.

Os riscos da subcontratação incluem, primeiramente, a perda de garantia de atendimento técnico qualificado e autorizado pela própria Red Hat, o que pode resultar em suporte ineficaz, desatualizado ou até mesmo não reconhecido pelo fabricante. Além disso, há o risco de falhas na conformidade contratual, confidencialidade e continuidade do serviço, considerando que a subcontratada pode não possuir os mesmos padrões de segurança da informação, governança e responsabilidade técnica exigidos no contrato. Isso compromete a gestão de riscos da Administração, vulnerabiliza o ambiente computacional e pode implicar em descumprimento das obrigações contratuais, prejudicando diretamente a finalidade pública da contratação.

Registra-se que também há a discricionariedade administrativa em relação à subcontratação, segundo o art. 15, caput, da Lei nº. 14.1333:

*Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado **poderá** subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.*

(...)

59. Prosseguindo a análise, vê-se que **foi fixado o “intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances”**, conforme definido pelo art. 57 da Lei 14.133/2021 (item 7.5, "b").

60. Para mais, nota-se a previsão de se utilizar o **modo de disputa aberto** no certame em estudo (subitem 7.6.1), hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, consoante art. 56 do Estatuto Licitatório c/c artigo 22, § 1º, da IN73/22:

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

61. Quanto aos **critérios de julgamento** das propostas, o Edital, em seus subitens 8.2 e 8.7, definiu que o fator de julgamento se dará pelo **menor preço global (para o grupo 1) e menor preço por item (para os itens 4 e 5)**.

62. O critério de julgamento diz respeito à divisibilidade do objeto da licitação. A esse respeito, imprescindível mencionar que o Tribunal de Contas da União - TCU, por meio da sua Súmula 247 – na aplicação das disposições da Lei 8.666/93, mas que também deve ser considerada no certame realizado com base na Lei 14.133/21 (art. 18, §1º, inciso VIII; art. 47, inciso II) - estabeleceu que a adjudicação por item deve ser regra, podendo ser adotado o menor preço global quando houver prejuízos para o conjunto ou complexo licitado ou perda de economia de escala. Veja-se:

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

(Grifos nossos)

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

Acórdão 2.796/2023 - Plenário

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

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

deve ser exercida dentro de padrões mínimos de proporcionalidade e de razoabilidade.

(Original sem grifos)

64. Nesse sentido, o ponto 2 do Termo de Referência (4522177), que trata do Parcelamento do Objeto, justifica a possibilidade do parcelamento do bem e/ou serviço a ser contratado, nos seguintes termos:

A opção pelo parcelamento se configura quando todas as respostas das questões a seguir forem verdadeiras:

Considera-se que a **Súmula TCU nº 247** dispõe que 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.

Dessa forma, a possibilidade de parcelamento do objeto foi estudada para essa contratação e, com vistas a ampliar a competitividade, os objetos serão divididos em 1 Grupo de 3 (três) itens e 2 (dois) itens sem grupo, da seguinte forma:

- **Grupo 1:**
 - **Item 1:** Red Hat Enterprise Linux for Virtual Datacenters para servidores (1-2 sockets) com um número ilimitado de máquinas virtuais. Modalidade de suporte: Standard.
 - **Item 2:** Red Hat Enterprise Linux para servidores físicos ou virtuais (1-2 sockets). Modalidade de suporte: Standard.
 - **Item 3:** Red Hat Openshift Platform Plus (Bare Metal Node) para servidores (1-2 sockets). Modalidade de suporte: Standard.
- **Item 4:** Treinamento: Contratação de unidades de treinamento (Training Units).
- **Item 5:** Horas de consultoria especializada da fabricante.

É tecnicamente viável dividir a solução? Sim.

R: Em relação ao Grupo 1, formado pelos Itens 1, 2 e 3 (licenciamento e suporte), não é tecnicamente viável dividi-los, pois tratam-se de licenças integradas ao ambiente computacional do TJDFT, com dependência direta do suporte técnico unificado da fabricante (Red Hat). O suporte cobre atualizações, segurança e garantia de estabilidade do ambiente. Dividir esses itens poderia gerar incompatibilidades, riscos à continuidade operacional e gestão contratual complexa. Em relação aos Itens 4 e 5 (itens sem grupo), serviços de capacitação e de consultoria respectivamente, é tecnicamente viável separar. A contratação por unidades de treinamento e por horas de consultoria especializada não está intrinsecamente ligada à entrega ou licenciamento das soluções principais, podendo ser fornecida por canais distintos ou mesmo por etapas posteriores.

É economicamente viável dividir a solução? Sim.

R: Em relação ao Grupo 1, formado pelos Itens 1, 2 e 3 (licenciamento e suporte), aproveita o modelo de licenciamento por datacenter e nodos Bare Metal, que reduz custo por máquina virtual e por socket - especialmente com a aquisição em conjunto, sob o mesmo contrato e suporte técnico padronizado. Em relação aos Itens 4 e 5 (itens sem grupo), serviços de capacitação e de consultoria respectivamente, ao serem contratados separadamente, permitem a precificação unitária (por hora ou por curso), o que favorece a negociação mais competitiva e evita custos inflacionados embutidos em um único pacote de licenciamento.

Não há perda de escala ao dividir a solução? Não.

R: Em relação ao Grupo 1, formado pelos Itens 1, 2 e 3 (licenciamento e suporte), ao serem agrupados, mantêm as economias de escala de licenciamento corporativo. Em relação aos Itens 4 e 5 (itens sem grupo), serviços de capacitação e de consultoria respectivamente, ao serem individualizados, não sofrem perda de escala, pois não se beneficiam diretamente do mesmo modelo de licenciamento. Esses serviços são prestados conforme demanda (sob medida) e, em geral, têm fornecedores especializados distintos dos que fornecem as licenças.

Há o melhor aproveitamento do mercado e ampliação da competitividade ao dividir a solução? Sim.

R: Em relação ao Grupo 1, formado pelos Itens 1, 2 e 3 (licenciamento e suporte), não reduz a competitividade, pois o mercado de revendas Red Hat homologadas é consolidado, com vários distribuidores e integradores aptos a participar da disputa. Em relação aos Itens 4 e 5 (itens sem grupo), serviços de capacitação e de consultoria respectivamente, a separação desses itens que não são diretamente vinculados ao licenciamento amplia o universo de possíveis licitantes, permitindo que empresas especializadas apenas em capacitação ou consultoria concorram isoladamente, o que eleva a competitividade e evita dependência de integradores únicos.

Desta forma, entende-se que o parcelamento proposto:

- Atende à viabilidade técnica e econômica;

- Mantém os ganhos de escala onde pertinentes;
- Favorece a competitividade ao separar itens que podem ser disputados por nichos distintos;
- Está em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, bem como com as boas práticas de planejamento de contratações de TIC.
- (...)
-

65. Com isso, tem-se como adequados os critérios de julgamento indicados no Edital, nos termos autorizados pelo § 3º do artigo 40 da Lei 14.133/2021.

66. Quanto ao regime de execução, que é a forma pela qual o objeto do Contrato será executado e que orientará a prática de atos de prestação dos serviços e o cumprimento das obrigações contratuais, tais como medição, pagamento, acréscimos quantitativos e qualitativos, aplicação de penalidades, inexecução total e parcial, termo de recebimento definitivo, o TR, em seu item 2 (4522177), definiu que seria o de empreitada por preço global.

67. A empreitada por preço global é utilizada quando se contrata execução de obra ou prestação de serviço por preço certo para a totalidade do objeto, ou seja, nas situações em que os quantitativos de materiais empregados são pouco sujeitos a alterações durante a execução contratual, pois podem ser melhor identificados quando da elaboração do projeto.

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

69. Conforme disposição constante da Lei 14.133/2021, observam-se as seguintes definições:

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

(...)

XXVIII - empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

XXIX - empreitada por preço global: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

XXX - empreitada integral: contratação de empreendimento em sua integralidade, compreendida a totalidade das etapas de obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade do contratado até sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, com características adequadas às finalidades para as quais foi contratado e atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização com segurança estrutural e operacional;

(...)

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

11) As empreitadas por preço unitário e por preço global (incs. I e II)

É relevante examinar conjuntamente as figuras da empreitada por preço unitário e da empreitada por preço global, eis que a comparação entre ambas é indispensável para compreender a distinção.

A diferenciação entre ambas foi contemplada em termos muito simplificada no art. 6º, incs. XXVIII e XXIX.

11.1) A conceituação das figuras e o critério de remuneração

Tanto a empreitada por preço unitário como aquela por preço global apresentam em comum a contratação da execução de uma obra ou serviço, incumbindo ao particular fornecer o trabalho ou o trabalho e materiais, mediante uma remuneração.

A distinção entre as figuras refere-se ao modo de determinação da remuneração do particular, o que se reflete sobre os pressupostos de adoção de cada qual.

Tal como a nomenclatura indica, a empreitada por preço global, existe um preço global pela obra ou serviço. O licitante obriga-se a executar a obra ou serviço mediante remuneração calculada para abranger todas as despesas inerentes à execução do objeto.

Já na empreitada por preço unitário, o empreiteiro é contratado para executar o objeto, sendo o preço fixado por preço certo por unidades determinadas (art. 6º, inc. XXVIII). Portanto, a remuneração do particular é obtida pelo somatório dos diferentes itens contemplados numa estimativa de execução.

(...)

71. Na mesma linha, Ronny Charles de Torres (Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13ª edição. 2022. Ed. Jus Podivm. p. 245) leciona que, *litteris*:

Segundo a Lei 14.133/2021, o regime de empreitadas por preço global envolve a contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total.

A empreitada por preço unitário é utilizada quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas. Ela é historicamente utilizada para pretensões contratuais nas quais a quantidade do serviço e dos materiais que serão utilizados não possam ser definidos com efetiva precisão nos anexos do instrumento convocatório.

(...)

Diante desta incerteza, o estabelecimento do preço com base em certa unidade de medida evita que eventual desacerto entre o quantitativo previsto no planejamento e o efetivamente executado gere prejuízos às partes contratantes, sendo propícia sua utilização.

Com a empreitada por preço unitário, o pagamento é realizado de acordo com as unidades entregues (ex: m² de piso colocado, unidade de computadores entregues, etc...), podendo ocorrer alterações significativas entre o quantitativo total imaginado e o efetivamente executado, sem que isso gere necessária revisão econômica do contrato.

Nesta feita, havendo imprecisão no planejamento ou possibilidade de oscilação no quantitativo a ser executado, de acordo com a pretensão contratual envolvida, pode ser aconselhável a adoção da empreitada por preço unitário.

(...)

A empreitada por preço global é utilizada quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total. Seu uso se verifica, geralmente, em contratações de objetos mais comuns, quando os quantitativos de materiais empregados são pouco sujeitos a alterações durante a execução da obra ou da prestação dos serviços e podem ser aferidos mais facilmente.

A adoção do regime de empreitada por preço global pressupõe duas características: projeto básico suficientemente detalhado, para que as licitantes possam formar suas propostas de preço; e critério de medição por etapas (não por aferição dos quantitativos unitários). Assim, utiliza-se a empreitada por preço global quando os quantitativos forem definidos com maior precisão, enquanto a empreitada por preço unitário deve ser empregada quando existir incerteza sobre os quantitativos necessários.

(...)

72. Como se vê, embora os itens 1 a 3 do Grupo 1 se enquadrem nas definições acima, **os itens 4 e 5 não se compatibilizam com o regime de execução proposto (Empreitada por Preço Global)**, que encontra sua razão de ser na quantidade pré-definida, bem como no valor total da remuneração já fixado.

73. A partir do momento em que o Edital define que *"As unidades de treinamento estarão disponíveis para utilização durante toda a vigência contratual e poderão ser utilizadas sob demanda, a critério da CONTRATANTE"* (item 5.2.6. do Anexo I) e que *"As horas de consultoria estarão disponíveis para utilização durante toda a vigência contratual e poderão ser utilizadas sob demanda, a critério da CONTRATANTE"* (item 5.3.4. do Anexo I), não há falar-se em empreitada por preço global. Sugere-se, pois, a adequação do Edital neste ponto.

74. Continuando no estudo dos autos, para fins de **habilitação** (item 11 - 4579687), há, entre outros requisitos, a qualificação econômico-financeira (subitem 11.4), que será composta por um combo de dados e informações apropriados com a natureza e as peculiaridades concernentes ao objeto, apropriado para mensurar a capacidade financeira do licitante, em relação aos compromissos a serem

acolhidos, quando da adjudicação do contrato. Portanto, a rigor, o particular contratado deverá dispor de recursos financeiros próprios para arcar com as despesas relativas à execução do objeto contratual, a despeito de percepção dos pagamentos devidos por esta Casa de Justiça.

75. Observa-se, também, que foi adotada a contratação por meio de instrumento contratual (4579687), uma vez que o objeto contratual resulta em obrigações futuras, não sendo, pois, possível sua substituição por outro instrumento equivalente.

Lei 14.133/2021

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

I - dispensa de licitação em razão de valor;

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

(...)

76. Em assim, importante destacar que, para eficácia do ato – observando o comando contido no art. 94 da Lei 14.133/2021 - necessária a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratação Públicas (PNCP) - em se tratando de licitação - no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, conforme disposto no item 13.2.1.

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).

77. Cumpre informar, ademais, 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 mesmo no Portal Nacional de Contratação Públicas (PNCP), cabendo aos gestores responsáveis por sua fiscalização ficar atentos à questão (Item 13.4 do Edital).

78. Acerca do **reajuste de preços**, verifica-se que o §7º do art. 25 da Lei 14.133/2021 indica que *“independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos”*.

79. Analisando a minuta do instrumento convocatório, vê-se os subitens 18.1 e 18.1.1. indicarem que os valores contratuais serão reajustados anualmente, observando às disposições das Leis 9.069/95 e 10.192/01, utilizando-se como índice o Índice de Custo da Tecnologia da Informação - ICTI,

calculado pelo IPEA, tendo como data-base o orçamento estimado pela Administração que, conforme indicado pelo NUPEP, é o dia 03/07/2025 (4509551).

80. A respeito do tema, Marçal Justen Filho (op. cit.) ensina que:

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

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

13.1 Breve considerações sobre o reajustamento de preços

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

13.2 Reajustamento condicionado ao decurso de doze meses

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

13.3 Contratos com prazo vigência inferior a doze meses

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

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

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

13.4 Controvérsia sobre o termo inicial do prazo

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

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

(Destacamos)

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

Acórdão 1587/2023 Plenário

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

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

83. Avançando no estudo, verifica-se que houve previsão quanto à impossibilidade de **subcontratação do objeto** (item 27 do Edital 4579687), em linha com a indicação feita no Termo de Referência (4522177 - item 3). Considerando que a vedação à subcontratação do objeto configura uma restrição ao caráter competitivo do certame, entendemos necessária a indicação das justificativas para a vedação referida, o que foi feito pela unidade demandante. Confira-se:

Justificativas:

Não será permitida a participação de empresas que estiverem reunidas em consórcio ou a subcontratação dadas as características específicas da contratação dos produtos a serem fornecidos, uma vez que, dadas as características específicas da contratação, que não pressupõem multiplicidade de atividades empresariais distintas (heterogeneidade de atividades empresariais). Com vistas a subsidiar o entendimento a respeito da participação de consórcios em licitações públicas, transcrevemos, abaixo, comentário do Professor Marçal Justen Filho sobre o assunto:

...A complexidade dos objetos licitados determina a natureza do consórcio. Usualmente, há consórcios heterogêneos quando a execução do objeto pressupõe multiplicidade de atividades empresariais distintas. Isso se passa especialmente no tocante a concessões de serviço público. Nesses casos, a ausência de permissão de consórcios produziria enormes dificuldades para participação no certame. Configura-se hipótese em que admitir participação de consórcios é imprescindível, sob pena de inviabilizar a competição. (Justen Filho, Marçal, Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 360).

Desta forma, resta claro que a participação de consórcios ou a subcontratação em certames licitatórios somente se torna obrigatória quando o objeto a ser licitado pressuponha heterogeneidade de atividades empresariais, sendo que, sua não inclusão, resultaria em restrição da competitividade.

A vedação à participação de interessadas que se apresentem constituídas sob a forma de consórcio ou à subcontratação se justifica na medida em que, na contratação pretendida, é bastante comum a participação de empresas de pequeno e médio porte, as quais, em sua maioria, apresentam o mínimo exigido no tocante à qualificação técnica e econômico-financeira, condições suficientes para a execução de contratos dessa natureza, o que não tornará restrito o universo de possíveis licitantes individuais. A ausência de consórcio não trará prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital. Nesses casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio ou subcontratação, não sendo o caso da contratação em tela.

A opção pela participação ou não de empresas em consórcios encontra-se na esfera da discricionariedade administrativa, a qual contempla o exame da conveniência e oportunidade do ato administrativo. Se o ato é vinculado, é porque o legislador pré-estabeleceu o que não ocorreu no caso presente. No caso em questão, a lei não estabelece disposição expressa exigindo a admissão de consórcios, mas deixa ao administrador a possibilidade de verificar as hipóteses em que este seria admissível, o que se depreende do art. 15, caput, da Lei nº. 14.1333:

*Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica **poderá** participar de licitação em consórcio [...]*

Não será permitida a subcontratação para a Renovação, adequação e atualização do licenciamento Red Hat do ambiente computacional do CONTRATANTE, incluindo serviços de capacitação, consultoria especializada da fabricante, suporte técnico, sob demanda, e garantia por, no mínimo, 36 (trinta e seis) meses.

Tendo em vista que a presente contratação trata-se de contratação de tecnologia especializada, diretamente vinculada à titularidade da fabricante Red Hat, exigindo vínculo técnico-operacional direto para assegurar a legitimidade, a eficácia e a segurança do atendimento. A subcontratação poderia descaracterizar a proposta técnica, comprometer a rastreabilidade da responsabilidade e reduzir o controle sobre a origem e a integridade das soluções entregues, o que é incompatível com os princípios da eficiência e da segurança da informação preconizados pela Lei nº 14.133/2021.

Os riscos da subcontratação incluem, primeiramente, a perda de garantia de atendimento técnico qualificado e autorizado pela própria Red Hat, o que pode resultar em suporte ineficaz, desatualizado ou até mesmo não reconhecido pelo fabricante. Além disso, há o risco de falhas na conformidade contratual, confidencialidade e continuidade do serviço, considerando que a subcontratada pode não possuir os mesmos padrões de segurança da informação, governança e responsabilidade técnica exigidos no contrato. Isso compromete a gestão de riscos da Administração, vulnerabiliza o ambiente computacional e pode implicar em descumprimento das obrigações contratuais, prejudicando diretamente a finalidade pública da contratação.

Registra-se que também há a discricionariedade administrativa em relação à subcontratação, segundo o art. 15, caput, da Lei nº. 14.1333:

*Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado **poderá** subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.*

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

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

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

Diante do universo de situações que podem surgir durante a execução contratual, entre elas a demanda por um

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

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

Acórdão 1235/2021 - Plenário

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

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

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

86. Ainda, considerando a impossibilidade de subcontratação do objeto, **demandase à unidade técnica a respeito da pertinência dos conteúdos expressos nos subitens 1.5.1.13, 1.5.1.14 e 1.5.1.14 do Anexo XI do Edital (4579687), sugerindo-se, sua exclusão. Confira-se:**

1.5.1.13. Nos casos em que a subcontratação for permitida contratualmente, aplicam-se as mesmas regras ao subcontratado que também deverá subscrever o presente termo;

1.5.1.14. Os serviços de processamento pelo subcontratado, serão executados de acordo com o disposto neste contrato;

1.5.1.15. Enviará imediatamente ao CONTRATANTE uma cópia de qualquer acordo de subcontratação que celebrar sobre o objeto deste contrato.

87. Apura-se, ainda, a definição de que as **sanções administrativas** obedecerão ao disposto na [Portaria GPR 75/2022](#), alterada pela [Portaria GPR 1545, de 31 de julho de 2024](#), cujos percentuais de multa **compensatória** para eventuais infrações de inexecução parcial ou total por parte do particular foram objetivamente definidos, não se limitando a mera reprodução integral dos dispositivos constantes do normativo interno (item 21 - 4579687); 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.

88. Com relação à multa moratória, nota-se que a redação do item 21.6. já se encontra ajustada aos moldes da modificação perpetrada pela [Portaria GPR 1545/2024](#), que alterou a [Portaria GPR 75/2022](#), inclusive quanto às especificações, no edital e no contrato, das regras e percentuais a serem aplicados em caso de multa moratória.

89. Continuando na análise do instrumento convocatório, verifica-se que o item 23 se ocupou com tema relativo ao **tratamento de dados pessoais**, conforme previsto na Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), adotando o modelo de redação simplificada, nos termos da Decisão 2206706 exarada nos autos do PA 0006234/2021, o que se mostra aparentemente adequado ao objeto. Verifica-se, ainda, que foram estabelecidas cláusulas diferenciadas para o tratamento de dados sensíveis no Termo de Compromisso e Proteção de Dados, constante do Anexo XI do Edital.

90. Verifica-se, ainda, que o item 24 do Edital fez incluir cláusula referente à necessidade de observância da [Portaria GPR 243/2021](#) e da [Resolução 06/2022](#), que estabelecem a **conduta ética** no

âmbito do Tribunal.

91. Avançando os estudos, reconhece-se que foram definidos, também, os **critérios para a aceitabilidade dos preços**, com a definição do valor máximo para os itens a serem licitados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas (itens 8 e 9 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.

92. Observa-se que restou previsto que as propostas com valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração representam indício de inexecuibilidade e ensejão, em consequência, a realização de diligência pelo Sr. Pregoeiro (item 9.3 do Edital 4579687). Temos, portanto, o alinhamento com a orientação do c. Tribunal de Contas da União, conforme se depreende de sua recente jurisprudência:

Acórdão 963/2024 - Plenário

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

93. Para mais, salienta-se que a forma de **recebimento do objeto** do certame prevista no instrumento convocatório (item 6 do Anexo I - Dinâmica de Execução / Forma de Fornecimento do Objeto) deve atender ao regramento posto no inciso I do art. 140 da Lei 14.133/2021.

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

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

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

[...]

(Sem destaques no original)

94. Anota-se que foram definidos os critérios para aferição, por parte da Administração, da regularidade dos serviços a serem contratados, bem como estabelecida a vinculação do pagamento à entrega destes com a qualidade contratada (item 15.1 do instrumento convocatório – 4579687).

95. Quanto ao ponto, registra-se ainda que, embora o item III do TR (4522177) traga a previsão de que a garantia e o suporte técnico especializado sejam fornecidos diretamente pelo fabricante, verifica-se do item 5.2, reproduzido no item 7.2 do Edital (4579687), que o serviço de suporte técnico "é aquele efetuado por meio de atendimento telefônico, ferramenta on-line e correio eletrônico, com objetivo de solucionar problemas de funcionamento e disponibilidade da solução e de esclarecer dúvidas relacionadas à instalação, à configuração, ao uso e à atualização dos produtos", entendendo-se, assim, como um serviço a ser prestado pela própria contratada. Além da Contratada obrigar-se, a teor do disposto no item 5.2.8., a intermediar os pedidos de suporte técnico e coletar as informações solicitadas pelo fabricante.

96. Todavia, a fabricante não será parte no presente procedimento, de modo que não haverá como penalizá-la por eventual descumprimento desse serviço. Assim, embora seja salutar essa previsão no TR e no Edital, ressalte-se que tal serviço é uma espécie de garantia do produto oferecida pelo

fabricante e não um suporte técnico a ser contratado a parte e a ser prestado pela Contratada.

97. Assim, precisa ficar claro que o suporte técnico que esta sendo contratado (e cujo custo certamente será incluído no valor licitado) é diverso daquele oferecido gratuitamente pela fabricante, devendo o setor técnico se manifestar a respeito da possibilidade de se dividir o objeto da contratação entre a aquisição da subscrição e a prestação do serviço de suporte técnico eventualmente a ser prestado pela Contratada.

98. Isso porque, de acordo com o edital, o valor será integralmente pago à Contratada 30 dias após o recebimento definitivo, configurando antecipação de pagamento, uma vez que remanescerá a obrigação de prestar esse serviço de suporte técnico durante toda a vigência contratual (36 meses).

99. Ultrapassado mais esse ponto, verifica-se que foram apontados os **critérios de sustentabilidade** ambiental a serem considerados no procedimento licitatório (item 11 do Edital 4579687), conforme solicitado pela área demandante no item 2.20 do TR (4522177).

100. Nesse aspecto, 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.

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

102. Assim sendo, cabe destacar que esses requisitos de sustentabilidade não se restringem a critérios ambientais, havendo possibilidade de previsão de requisitos financeiros, sociais etc. No aspecto, destacam-se os esclarecimentos trazidos por esta CJA nos textos publicados nos [Informativos CJA 06/2021](#) e [Informativo CJA 08/2023](#).

103. 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.

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

105. Sobre esse tema, recomenda-se ainda a leitura do [Guia Nacional de Contratações Sustentáveis 2023](#), publicado pela Advocacia-Geral da União (AGU), da [Instrução Normativa n. 01, de 19 de janeiro de 2010](#), lavrada pelo Ministério do Planejamento, e Orçamento, bem como da [Cartilha Como Inserir Critérios de Sustentabilidade Nas Contratações Públicas](#), publicada pela Controladoria Geral da União (CGU). Tais documentos, embora não sejam de caráter vinculativo ao Poder Judiciário, apontam boas práticas a serem adotadas pela Administração pública de forma ampla.

106. Logo, a minuta de edital atualizada e juntada aos autos foi integralmente analisada e este Órgão de Consultoria reconhece o artefato reunir cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, notadamente em relação à fundamentação (Preâmbulo), ao objeto da licitação (item 1) e às regras relativas ao julgamento (item 8), à habilitação (itens 10 e 11), aos recursos (item 22) e às penalidades da licitação (item 21), à fiscalização e à gestão do contrato (item 26), à entrega do objeto (item 6 - Anexo I) e às condições de pagamento (item 15), conforme previsão do art. 25, *caput*, da Lei 14.133/2021.

107. Finalizada a análise dos termos do instrumento convocatório, passe-se, enfim, ao exame do teor da **minuta do contrato** (4579910).

108. Na particularidade, importante registrar, tal qual já consignado no item 85 deste estudo, que foi utilizado o instrumento contratual para a formalização da contratação, uma vez que a hipótese em análise envolve obrigações futuras.

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

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

I - o objeto e seus elementos característicos;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

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

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

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

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

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

XIX - os casos de extinção.

[...]

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de

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

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

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

CLÁUSULA VIGÉSIMA SEXTA - DA VIGÊNCIA - O presente instrumento vigorará por **03 (três) anos**, contados a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado na forma da lei, respeitando a vigência máxima de 10 (dez) anos, no interesse das partes, desde que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a administração, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei 14.133/21.

I - O contrato terá eficácia a partir do primeiro dia útil seguinte ao de sua disponibilização no PNCP.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - O prazo de vigência das subscrições de software contratadas será de, **no mínimo, 03 (três) anos**, contados a partir do término da vigência das subscrições ativas, que ocorrerá em **20 de dezembro de 2025**.

PARÁGRAFO SEGUNDO - A **CONTRATADA** deverá prestar suporte aos produtos fornecidos durante todo o período de vigência contratual.

PARÁGRAFO TERCEIRO - O suporte técnico e a garantia dos produtos fornecidos deverão ser prestados durante todo o período de vigência das subscrições.

I - Os serviços de suporte técnico e garantia são parte integrante das subscrições de suporte adquiridas no **Grupo 1: Itens 1, 2 e 3**, e devem atender às subscrições adquiridas, **pelo período mínimo de 03 (três) anos**, contado a partir do recebimento definitivo do serviço por parte do **CONTRATANTE**.

112. Verifica-se do item 6 do Termo de Referência (4522177) que a unidade técnica informou se tratar de um serviço contínuo, de modo que entendemos por correta a previsão de prorrogação da vigência contratual.

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

113. Prosseguindo no estudo, vemos que foi exigida garantia de atualização de versão durante todo o período de subscrição (36 meses, contados a partir do recebimento definitivo do objeto contratual), Item I do Anexo III - 4579910).

114. À vista disso, e considerando os prazos de garantia, de entrega, de recebimento provisório e definitivo, verifica-se que a vigência contratual findará no mesmo momento em que a contratada restará desobrigada, o que atende a finalidade legal do instituto.

115. Em finalização ao estudo do caderno processual, quanto à indicação da existência de **dotação orçamentária** necessária à realização da despesa, observa-se que a Secretaria de Recursos Orçamentário e Financeiros - SEOF indicou que os recursos encontram-se disponíveis na ei 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 3 - Despesas Correntes (PTRES 168480), sendo compatíveis com o PPA e com a LDO, nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, atendendo, portanto, às disposições legais e normativos internos concernentes ao assunto (4609357).

116. Ademais, verifica-se ter havido a emissão do Pré-Empenho 2025ND000677, no valor de R\$ 1.276.125,84 (4595751).

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

118. Feitas essas considerações, esta Consultoria, após realizar controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da minuta do Edital do Pregão 024/2025 (4579687) e do Contrato (4579910), reconhece a possibilidade da prosseguimento da instrução do presente procedimento, visando à anuência para a realização do certame licitatório, nos termos do artigo 53 da Lei 14.133/2021, **desde que observadas as ressalvas acima delineadas**.

É o parecer, *sub censura*.

RAQUEL GOLENIA
Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência

Realizado o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da minuta do Edital do Pregão 024/2025 (4579687) e do Contrato (4579910), nos termos do art. 53 da Lei 14.133/2021, acolho o Parecer supra, salientando-se a necessidade de que as ressalvas indicadas no estudo sejam sanadas.

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

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

À SEG, para regular prosseguimento.

ANA AMÉLIA MAESTRACCI DE TOLENTINO
Consultora-Chefe

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Amelia Maestracci de Tolentino, Consultor(a)-Chefe**, em 29/08/2025, às 18:39, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Raquel Cristiane Golenia De Souza**, **Analista Judiciário**, em 29/08/2025, às 18:58, 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 **4621296** e o código CRC **9859BFB7**.