Parecer 360/2026/CJA
Processo Administrativo 0010318/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 017/2026. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL DESTINADOS À COORDENADORIA DE POLICIAMENTO JUDICIAL – COPOL, COMPREENDENDO FONES DE OUVIDO OPERACIONAIS, SPRAYS DE PIMENTA (OC), RÁDIOS PORTÁTEIS DIGITAIS PADRÃO DMR, ALGEMAS DE PULSO, PORTA-ALGEMAS E BASTÕES ANTIDISTÚRBIOS. ANÁLISE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO. MINUTA DE EDITAL E DO CONTRATO. PARECER PELA CONTINUIDADE DA INSTRUÇÃO DO PROCEDIMENTO. ARTIGO 53 DA LEI 14.133/2021. RESSALVAS.

Senhora Consultora-Chefe,

I - DO RELATÓRIO:

1. Trata-se de análise da proposta de regulamentação do Pregão Eletrônico 017/2026 (5348397), cujo objeto consiste na aquisição de equipamentos de segurança institucional destinados à Coordenadoria de Policiamento Judicial – COPOL do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT, compreendendo fones de ouvido operacionais, sprays de pimenta (OC), rádios portáteis digitais padrão DMR, algemas de pulso, porta-algemas e bastões antidistúrbios, conforme especificações constantes do Edital e de seus Anexos.

2. O processo administrativo foi devidamente instruído em formato eletrônico, conforme recomenda o artigo 12, inciso VI, da Lei 14.133/2021, sendo que a proposição de contratação foi elaborada pelo Núcleo de Contratações e Convênios de Segurança e Inteligência - NUCESI, unidade organicamente subordinada à Coordenadoria de Policiamento - COPOL.

3. Informa-se que, de acordo com o Desp acho SEMA 5235269, a contratação encontra previsão no Plano Anual de Contratações 2026 (SESI_007), com valor autorizado de R$ 191.600,00 (DFD - doc. 4404088 e Autorização - doc. 4675417), conforme exigido pelo art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021.

4. Visando instruir a fase preparatória do processo licitatório, caracterizada pelo planejamento, nos termos do art. 18 da Lei 14.133/2021, foram juntados aos autos processuais, sem o prejuízo de outros, os seguintes documentos:

> a) Estudo Técnico Preliminar — ETP (5230770 - atualizado: 5315332), consoante art. 18, §1º da LLC;
>
> b) Pesquisa de preços condensada na Planilha Resumo (5230725 e sua atualização 5280377);
>
> c) Mapa de Riscos (5157987);
>
> d) Indicação de Gestores e de Fiscais de Contrato (5057516);
>
> e) Termo de Referência (5230832 - atualizado: 5315335), nos termos do art. 6º, inciso XXIII da LLC.

5. Verifica-se que os gestores das unidades administrativas interessadas na contratação lançaram ciência não só quanto ao teor do Estudo Técnico Preliminar (5315332), mas também assinaram o Termo de Referência contendo os parâmetros obrigatórios e elementos descritivos necessários de acordo com o previsto no art. 6º, inciso XXIII, e alíneas da Lei 14.133/2021 (5315335), bem como certificaram a pesquisa de preços realizada e o pleno conhecimento da contratação, em obediência ao art. 18 da Portaria GPR 1583/2024, com a redação dada pela Portaria GPR 1694/2024. Veja-se:

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

6. Na sequência, o Núcleo de Licitações - NULIC anexou o Mapa de Riscos referente à seleção do fornecedor (5251322) e, por meio do Despacho 5251335, apresentou ponderações acerca do Estudos Técnicos Preliminares e do Termo de Referência.

7. O Núcleo Permanente de Suporte à Pesquisa de Preços e aos Estudos Técnicos Preliminares das Contratações - NUPEC procedeu à análise conjunta do Estudo Técnico Preliminar – ETP (5230770), do Termo de Referência – TR (5230832) e dos demais documentos juntados aos autos, bem como da pesquisa de preços realizada pela unidade demandante, tendo, por meio do Despacho 5253303, solicitado o complemento da instrução processual, nos seguintes termos:

> [...]
>
> Ante o exposto, seguem os autos com sugestão de encaminhamento ao NUCESI, com o fito de:
>
> 1) Ao tópico 8 do ETP, 5230770, ajustar os valores estimativos totais, bem como os itens descritos na planilha de doc. 5230725, considerando somente os itens que se pretende contratar;
>
> 2) Sanar erro material do valor total estimado do item 5, tópico 2 do TR, 5230832, bem como ajustar o valor estimativo total no tópico 5 do mesmo artefato, excluindo-se a menção a documentos alheios à presente contratação;
>
> 3) Analisar se as providências prévias mencionadas no ETP, especificamente quanto à apresentação, pelo fornecedor, de "manuais técnicos e instruções de uso em língua portuguesa, bem como, no caso de produtos químicos, a respectiva Ficha de Informação de Segurança de Produto Químico (FISPQ), nos termos da ABNT NBR 14725" (tópico 4.3, 5230770), encontram reflexo no TR, realizando os ajustes necessários, se o caso;
>
> 4) Nos termos do art. 7º da Portaria GPR 1583/2024, complementar/ampliar a pesquisa de preços para os **itens 2, 3, 5 e 6**, a fim de que, na medida do possível, todos os itens possuam preços públicos na sua composição e o mínimo de três preços válidos;

5) Caso se entenda pertinente, juntar aos autos o e-mail de encaminhamento da proposta comercial, 5229962, ou sua versão devidamente assinada;

6) Em não se atendendo o apontado no tópico (6) anterior, e não sendo possível a complementação da pesquisa de preços para o item 3, o qual consta com apenas dois preços válidos, sugere-se apresentar justificativa para o posterior encaminhamento dos autos para deliberação superior;

7) Juntar comprovante de e-mails encaminhados a potenciais fornecedores, em obediência ao §6º, art. 5º da Portaria GPR 1583/2024.

8. Devolvidos os autos à unidade demandante, via Despacho SEMA 5269820, foram anexadas nova versão do ETP 5273533, a ampliação da pesquisa de preços (5279777, 5279819, 5280370, 5280377) e a atualização do TR 5274326. No Despacho 5280581, o NUCESI prestou esclarecimentos acerca das alterações realizadas nos referidos documentos.

9. Em nova análise, o NULIC informou que suas ponderações haviam sido parcialmente atendidas (5290933), solicitando nova manifestação da área demandante.

10. O NUPEC, por sua vez, elaborou a Planilha de Análise de Preços 5295399, em estrito cumprimento ao previsto nos artigos 14 e 15 da Portaria GPR 1583/2024, no qual indicou o valor estimado da contratação e fixou o marco temporal da Cláusula de reajuste, remetendo-o à data da elaboração do Mapa Condensado de Estimativas, qual seja, 20/07/2026 - 5295513.

11. Na sequência, considerando que a contratação possui valor inferior a R$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), em obediência ao art. 14 da Portaria GPR 1583/2024, foi dispensada a ampliação da pesquisa de preços.

12. A Lista de Verificação de Conformidade NUPEC consta à ocorrência 5295494.

13. O Mapa Condensado de Estimativas foi elaborado e juntado ao andamento 5295487, com fundamento nos valores constantes da Planilha de Análise de Preços (5295399), apontando o valor estimado de R$ 167.142,20 (cento e sessenta e sete mil cento e quarenta e dois reais e vinte centavos) como referência para a licitação.

14. Visando atender às ponderações formuladas pelo NULIC (5290933), o NUCESI acostou aos autos as versões finais do ETP 5315332 e do TR 5315335, acompanhadas dos esclarecimentos constantes do Despacho 5316377.

15. Em seguida, o NULIC informou que suas ponderações haviam sido integralmente atendidas (5320621).

16. Concluídas as análises do NULIC e do NUPEC, e não havendo objeções quanto aos estudos e artefatos pertinentes à fase de planejamento, bem como aos ajustes promovidos no processo pela unidade gestora, a Assessoria de Controle Interno e Apoio à Governança de Contratações - AGCON elaborou a Análise de Conformidade (5321719). Na sequência, o CGGC emitiu o Termo de Análise Prévia (5335190), no qual destacou, entre outros aspectos, que a demanda se encontra prevista no Plano Anual de Contratações 2026.

17. Em seguida, a Coordenadoria de Apoio à Gestão de Contratos - COAGEC propôs, com fundamento no artigo 126, III, da Resolução TJDFT 2/2021, o enquadramento da despesa como aquisição de bem comum, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo Edital mediante especificações usuais de mercado, com a adoção da modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, nos termos dos artigos 28, inciso I, e 29 da Lei 14.133/21 c/c o artigo 1º, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME 73 (5340431).

18. O Extrato do Pregão foi juntado ao documento 5340400 da árvore processual.

19. Em continuidade, a minuta do instrumento convocatório do Pregão 017/2026, elaborada pelo Núcleo de Licitações - NULIC, foi anexada ao documento 5348397. A minuta contratual, elaborada pelo NUCONV, foi anexada ao andamento 5358177, em atendimento às disposições do artigo 18, incisos V e VI, da Lei 14.133/2021.

20. A Instrução promovida pela Coordenadoria de Apoio à Gestão de Contratações - COAGEC encontra-se acostada ao id. 5364864, com o registro dos principais atos processuais praticados.

21. Instada a se manifestar em relação aos documentos elaborados, a unidade técnica requisitante proferiu o Despacho 5366797 relatando sua concordância com os termos propostos.

22. A Designação da Equipe de Apoio, realizada pela Secretaria de Contratações e Gestão de Materiais - SEMA, está acostada ao id. 5367074.

23. Quanto à disponibilidade orçamentária para fazer face à contratação, a SEOF, por intermédio de seu Núcleo de Execução Orçamentária - NUEOR (5376811), informou a existência de dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa, bem como a adequação da contratação à LOA/2026 e sua compatibilidade com o PPA e com a LDO, nos termos do disposto no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na oportunidade, informou a classificação da despesa nas seguintes naturezas:

> Em atendimento à solicitação 5367077, informamos que este Tribunal dispõe de dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa com a aquisição de equipamentos de segurança institucional, compreendendo fones de ouvido operacionais, sprays de pimenta (OC), rádios portáteis digitais padrão DMR, algemas de pulso, porta-algemas e bastões antidistúrbios, com valor total estimado em R$ 167.142,20, a ser classificada nas seguintes naturezas de despesa:
>
> Item 1) 44.90.52-33 - Equipamentos e Material Permanente - Equipamentos para Áudio, Vídeo e Foto, no valor de R$ 27.316,00;
>
> Itens 2 e 5) 33.90.30-28 - Material de Consumo - Material de Proteção e Segurança, no valor de R$ 51.901,90;
>
> Item 3) 44.90.52-06 - Equipamentos e Material Permanente - Aparelhos e Equipamentos de Comunicação, no valor de R$ 76.696,50;
>
> Itens 4 e 6) 44.90.52-24 - Equipamentos e Material Permanente - Equipamento de Proteção, Segurança e Socorro, no valor de R$ 11.227,80.
>
> Ressalte-se que, em conformidade com o disposto no inciso VIII do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, o crédito pelo qual correrá a despesa consta da Lei nº 15.346, de 14 de janeiro de 2026 - Lei Orçamentária Anual de 2026, sob a classificação funcional programática 02.061.0033.4234.0053 - Apreciação e Julgamento de Causas no Distrito Federal, categorias econômicas 3 - Despesas Correntes e 4 - Despesas de Capital (PTRES 168473).
>
> Assim sendo, emitimos os Pré-empenhos 2026PE000328 e 2026PE000329, respectivamente nos valores de R$ 115.240,30 e R$ 51.901,90.
>
> Acrescentamos que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a LOA/2026 e compatibilidade com o PPA e com a LDO, nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

24. Assim, constatada a regular instrução processual, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência - CJA para análise jurídica, em observância ao artigo 53 da Lei 14.133/2021.

É o relatório.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO:

II.A - Da delimitação da análise jurídica:

25. A presente manifestação jurídica tem por finalidade prestar assistência à autoridade assessorada e à unidade gestora no controle interno da legalidade dos atos administrativos a serem praticados ou já realizados, abrangendo, ainda, o exame prévio e conclusivo das minutas do Edital e de seus respectivos Anexos.

26. Ressalte-se que a análise dos autos se circunscreve aos aspectos jurídicos da contratação, não abrangendo questões de natureza técnica, administrativa ou de conveniência e oportunidade. Quanto a esses aspectos, parte-se da premissa de que a unidade competente se encontra devidamente munida dos conhecimentos técnicos necessários à definição da solução mais adequada às necessidades da Administração, em observância aos requisitos legais e éticos aplicáveis.

27. Presume-se, portanto, que as especificações técnicas constantes do presente processo administrativo eletrônico, inclusive aquelas relativas ao detalhamento do objeto, às suas características, aos quantitativos, aos requisitos da contratação e à estimativa de preços, foram regularmente definidas pelos setores competentes desta Corte de Justiça, com fundamento em parâmetros técnicos objetivos e em conformidade com o interesse público.

28. Nesse sentido, dispõe o Enunciado da Boa Prática Consultiva n. 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.

29. Essa compreensão foi igualmente consignada em decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes, proferida nos autos do HC 171.576/RS, DJe de 4/6/2019, *in verbis*:

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

30. Posteriormente, em decisão colegiada proferida no mesmo processo, o Supremo Tribunal Federal – STF reafirmou esse entendimento, conforme se extrai da seguinte ementa:

> 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)

31. Feitas essas considerações preliminares, registra-se que a presente análise se circunscreve à proposta de regulamentação do certame, na modalidade Pregão, sob a forma eletrônica, denominado Pregão Eletrônico 017/2026 (5348397), cujo objeto consiste na aquisição de equipamentos de segurança institucional destinados à Coordenadoria de Policiamento Judicial – COPOL do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT.

32. A contratação compreende fones de ouvido operacionais, sprays de pimenta (OC), rádios portáteis digitais padrão DMR, algemas de pulso, porta-algemas e bastões antidistúrbios, nos termos estabelecidos no Edital e em seus respectivos Anexos.

II.B - Da análise dos Estudos Técnicos Preliminares:

33. Em análise inicial, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar – ETP (5315332) apresenta, em seu item 2, a justificativa e a necessidade da contratação, em atendimento ao disposto no art. 18, § 1º,

inciso I, da Lei 14.133/2021, nos seguintes termos:

> O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT, por meio de sua Coordenadoria de Policiamento Judicial – COPOL, é responsável pela segurança institucional de suas instalações, pela proteção da integridade física de magistrados, servidores, colaboradores e jurisdicionados, e pela manutenção da ordem no âmbito das atividades judiciais.
>
> Para o cumprimento de sua missão, a COPOL conta atualmente com um efetivo de 337 policiais em 32 edificações/unidades do TJDFT no Distrito Federal, operando em regimes de turnos e sob protocolos de segurança institucional que exigem o emprego de meios de comunicação eficazes e instrumentos de contenção de menor potencial ofensivo.
>
> [...]
>
> Diante do exposto, o problema a ser resolvido pela presente contratação é:
>
> > *A insuficiência quantitativa e a degradação do parque de equipamentos de segurança da COPOL/TJDFT, que compromete a capacidade operacional do policiamento judicial, a comunicação entre equipes, o emprego proporcional da força e, em última instância, a segurança de magistrados, servidores, colaboradores e jurisdicionados nas instalações do Tribunal.*
>
> A não realização desta contratação implicará na manutenção de situação de vulnerabilidade operacional, com riscos à integridade física das pessoas, ao funcionamento regular das atividades judiciais e ao descumprimento das diretrizes estabelecidas pela Resolução CNJ nº 344/2020.

34. Por sua vez, o item 6 do referido artefato (5315332), dedicado ao levantamento de mercado, não contempla, propriamente, a análise de soluções distintas para o atendimento da necessidade administrativa. Com efeito, as alternativas apresentadas – aquisição dos equipamentos de fabricantes nacionais consolidados, de fabricantes internacionais ou de outros fabricantes nacionais – correspondem, em essência, a uma única solução, qual seja, a aquisição dos equipamentos.

35. Diante disso, recomenda-se que a unidade solicitante esclareça se existem outras soluções disponíveis no mercado para o atendimento da necessidade administrativa, a exemplo de eventual aquisição sob demanda, entre outras alternativas que se mostrem pertinentes, apresentando, em caso positivo, a respectiva análise comparativa e a justificativa técnica e econômica para a solução escolhida. Caso se conclua pela inexistência de alternativas viáveis, deverá ser apresentada a correspondente justificativa.

36. Prosseguindo na análise, cumpre registrar que o inciso XX do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 define o Estudo Técnico Preliminar como o *"documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação"*.

37. Ademais, nos termos do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar deve contemplar os seguintes elementos:

> I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
>
> II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
>
> III - requisitos da contratação;
>
> IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
>
> V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
>
> VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
>
> VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

38. No mesmo sentido, a Instrução Normativa SEGES 58, de 8 de agosto de 2022, que disciplina a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, estabelece, em seu art. 9º, os elementos e informações que devem compor o referido artefato, entre os quais:

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

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

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

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

(...)

39. A propósito, Ronny Charles Torres, na obra *Leis de Licitações Públicas Comentadas*, 15ª ed., São Paulo: Juspodivm, 2024, p. 173-174, leciona:

(...)

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

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

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

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

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

(...)

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

(...)

40. À luz das disposições normativas e do entendimento doutrinário acima expostos, verifica-se, da análise do Estudo Técnico Preliminar – ETP (5315332), a ausência de indicação e avaliação das soluções disponíveis no mercado para o atendimento da necessidade administrativa, acompanhadas da correspondente justificativa quanto à escolha da solução adotada, especialmente diante da aparente existência de uma única alternativa considerada no artefato, conforme já consignado nos itens 34 e 35 desta manifestação.

II.C - Da análise do Termo de Referência, dos documentos instrutórios e das minutas do Edital e do contrato:

41. De outra parte, verifica-se a elaboração do Termo de Referência (doc. 5315335), em consonância com o Edital em análise, em atendimento ao disposto no art. 6º, incisos XXIII e XXV, c/c o art. 18, inciso II, ambos da Lei nº 14.133/2021.

42. Do referido artefato, destacam-se os seguintes tópicos:

> I) Tópico 1 - Objeto - Percebe-se a descrição dos bens que se pretende adquirir;
>
> II) Tópico 2 - Descrição do Material/Serviço - Valor Estimado Detalhado e Quantitativo - Descreve-se, item a item, as especificações e os quantitativos correspondentes;
>
> III) Tópico 3 - Justificativa - Informa-se a necessidade a ser suprida, bem como a escolha do objeto da seguinte forma:
>
> 3.1. Da escolha pelo objeto:
>
> A escolha do objeto consistente na contratação de equipamentos destinados ao policiamento institucional do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios justifica-se pela necessidade de assegurar condições adequadas ao exercício das atividades de segurança orgânica, voltadas à proteção de magistrados, servidores, jurisdicionados e do patrimônio público. Trata-se de medida alinhada ao interesse público primário, uma vez que a atuação eficiente da polícia judicial demanda o emprego de recursos materiais específicos, modernos e compatíveis com os riscos inerentes ao ambiente forense. Ademais, a definição do objeto observa os princípios da eficiência, da adequação e da padronização previstos na Lei nº 14.133/2021, bem como as diretrizes estabelecidas pela Resolução CNJ nº 344/2020, que disciplina a organização e o funcionamento da polícia judicial, reforçando a necessidade de dotação de equipamentos apropriados à natureza das atividades desempenhadas. Nesse contexto, a contratação revela-se imprescindível para garantir a continuidade, a qualidade e a segurança dos serviços prestados, mitigando vulnerabilidades operacionais e contribuindo para a preservação da ordem e da integridade institucional.
>
> IV) Tópico 5 - Orçamento estimado:
>
> **5.1. Valor total estimado: R$ 175.296,45 (cento e setenta e cinco mil, duzentos e noventa e seis reais e quarenta e cinco centavos)**
>
> 5.1.1.As memórias de cálculo e os documentos que justificam as quantidades estão anexados ao PA - Doc. SEI 5280370 - 5280377
>
> (...)

43. Quanto à previsibilidade da demanda no Plano Anual de Contratações, verifica-se que a contratação está contemplada no PCA 2026 (SESI_007), com valor autorizado de R$ 191.600,00 (DFD - doc. 4404088 e Autorização 4675417), em atendimento ao disposto no art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021.

44. O Comitê de Governança e Gestão de Contratações – CGGC emitiu o Termo de Análise Prévia (5335190), no qual registrou que a demanda consta do Plano Anual de Contratações 2026 e deliberou pela continuidade da instrução processual.

45. Nesse contexto, cumpre destacar que o valor autorizado no PCA 2026 é de R$ 191.600,00, ao passo que o valor estimado de referência para a licitação foi fixado em R$ 167.142,20, conforme consignado no Mapa Condensado (5295487), elaborado com base nos valores constantes da Planilha de Análise de Preços (5295399). Verifica-se, portanto, que o valor estimado da contratação se encontra dentro do limite autorizado no PCA 2026.

46. Diante do exposto, e considerando os elementos constantes da instrução processual, tem-se por atendida, neste particular, a diretriz estabelecida no parágrafo único do art. 11 da Lei 14.133/2021, segundo a qual compete à Administração promover a governança das contratações, mediante a implementação de processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, destinados a avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos. Incumbe, ainda, à autoridade competente justificar a necessidade da contratação, mediante a indicação dos pressupostos de fato e de direito que fundamentam a atuação administrativa.

47. No caso concreto, verifica-se a juntada aos autos do formulário "Indicação Gestores e Fiscais Contrato", disponível no SEI, contendo a ciência expressa dos servidores indicados para o exercício das funções de gestão contratual (5057516), em conformidade com o § 1º do art. 9º da Portaria GPR 1.459, de 17 de agosto de 2022.

48. No mesmo sentido, o Pregoeiro e a Equipe de Apoio foram devidamente designados (5367074), nos termos da Portaria GPR 586/2025, em observância ao disposto no art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei 14.133/2021. Registre-se, ainda, que a designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à execução da Lei nº 14.133/2021, na forma do art. 7º do referido diploma legal, bem como dos servidores incumbidos da gestão e da fiscalização contratual, deverá ocorrer em momento oportuno, anteriormente ao início da execução do contrato.

49. No que concerne à estimativa de preços, verifica-se que foi precedida de pesquisa de mercado realizada pela unidade técnica demandante, com utilização de preços públicos, conforme consignado no Despacho NUPEC 5295513. A esse respeito, cumpre observar a disciplina estabelecida pela Portaria GPR 1.583/2024, especialmente em seu art. 7º:

> Subseção I
>
> Da formação da cesta de preços
>
> Art. 7º A pesquisa de preços deve ser realizada pela unidade demandante por meio de ampla e variada pesquisa de mercado, de modo a formar uma cesta de preços com quantidade de orçamentos proporcional às opções disponíveis no mercado, utilizando as fontes elencadas no art. 4º desta Portaria, devendo ser apresentados, no mínimo, 3 (três) documentos comprobatórios de preços válidos, a depender de sua finalidade, observado o seguinte:
>
> I - na realização da pesquisa de preços, serão observadas as condições comerciais praticadas, incluindo, no que for pertinente, prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto;
>
> II - caso haja contrato ou ARP vigente no TJDFT para o objeto a ser contratado, essa informação deve constar do processo a fim de que os referidos preços passem a compor o universo de preços a serem analisados na formação da média estimativa ou comparativa da contratação;
>
> III - a unidade demandante deve incluir nos autos todos os documentos que embasaram a realização da pesquisa de preços, com vistas a evidenciar as fontes utilizadas, as consultas realizadas para localização de preços públicos, as tratativas feitas com potenciais fornecedores, bem como demais documentos que julgar necessários para formalizar as diligências ocorridas nessa fase do processo;
>
> IV - caso haja dificuldade na obtenção de preços, a unidade demandante pode utilizar-se de outras fontes de pesquisa além das mencionadas no art. 4º desta Portaria, com a devida justificativa;
>
> V - a pesquisa de preços para fins de estimativa pode, a depender do objeto, abranger qualquer região do país e, em caso específico mediante justificativa, mercados externos;
>
> VI - na formação da cesta de preços proveniente da pesquisa realizada pela unidade demandante, é prioritária a utilização de preços coletados em contratações públicas;
>
> VII - na impossibilidade de cumprimento do disposto no inciso VI deste artigo, a unidade demandante deve apresentar justificativa para a não utilização dessa fonte de pesquisa.
>
> Parágrafo único. Na realização da pesquisa de preços, a unidade demandante deve considerar, além do critério quantitativo buscando a economia de escala, o critério qualitativo aferindo a similaridade entre objeto pesquisado e objeto demandado.
>
> (...)

50. Sobre o tema, cumpre salientar que a pesquisa de preços deve, sempre que possível, valer-se de fontes diversificadas, de modo a conferir maior segurança e confiabilidade aos valores estimados para a contratação. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União tem reiteradamente ressaltado a necessidade de formação de uma "cesta de preços", com preferência pelos preços praticados no âmbito da Administração Pública.

51. A propósito, no Acórdão 1.712/2025 – Plenário, o TCU assentou:

> **Acórdão 1712/2025 – Plenário**
>
> A pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral realizada apenas por consulta direta a fornecedores, desconsiderando os preços praticados por outros órgãos públicos em contratações similares, sem a elaboração de uma "cesta de preços", e ainda sem justificativa para a seleção dos fornecedores, desrespeita os arts. 23, § 1º, inciso IV, e 82, § 5º, inciso I, da Lei 14.133/2021.

52. No mesmo sentido, o Acórdão nº 1.875/2021 – Plenário consignou:

> **Acórdão 1875/2021- Plenário**
>
> As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas numa "cesta de preços", devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges - ME 73/2020).

53. Considerando que o valor estimado da contratação é inferior a R$ 500.000,00, mostra-se dispensada a ampliação da pesquisa de preços, nos termos do art. 14 da Portaria GPR 1.583/2024.

54. Ademais, em atendimento ao art. 15 da referida Portaria, o NUPEC elaborou a Planilha de Análise de Preços, juntada ao andamento 5295399, na qual não foram identificados valores excessivamente elevados ou reduzidos para fins de composição da média estimativa, tendo sido considerado, para tanto, o coeficiente de variação de 25% (vinte e cinco por cento).

55. Na sequência, foi juntado aos autos o Mapa Condensado de Estimativas (5295487), elaborado com base nos valores médios constantes da Planilha de Análise de Preços (5295399), em atendimento ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 17 da Portaria GPR 1.583/2024.

56. O valor estimado total da contratação foi fixado em R$ 167.142,20 (cento e sessenta e sete mil, cento e quarenta e dois reais e vinte centavos).

57. Registre-se, ainda, que, para fins de definição do marco temporal da cláusula de reajuste, foi indicada a data de elaboração do referido Mapa Condensado, qual seja, 20/7/2026, em consonância com o disposto no § 7º do art. 25 da Lei 14.133/2021.

58. Ressalte-se, por oportuno, que a pesquisa de preços, bem como os cálculos e as conclusões dela decorrentes, possui natureza eminentemente técnica, razão pela qual sua avaliação de mérito não se insere no âmbito de atribuições desta Consultoria Jurídica. A análise jurídica, nesse particular, deve limitar-se à verificação da observância das normas aplicáveis e da existência, nos autos, dos elementos necessários à fundamentação da estimativa, em respeito ao princípio da segregação de funções e às orientações constantes da Boa Prática Consultiva nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

59. Embora os cálculos elaborados pela unidade competente ostentem natureza eminentemente técnica e, por isso, não estejam sujeitos à apreciação meritória desta Consultoria Jurídica, não se identificam, à luz dos elementos constantes dos autos, inconsistências manifestas, teratológicas ou desarrazoadas nas conclusões apresentadas pela unidade técnica responsável.

60. Prosseguindo na análise, verifica-se que foi adotada a modalidade **Pregão**, em sua forma **eletrônica**, com fundamento no art. 28, inciso I, e no art. 29, ambos da Lei nº 14.133/2021.

61. A propósito, o Estatuto Licitatório vigente contempla cinco modalidades de licitação – Pregão, Concorrência, Concurso, Leilão e Diálogo Competitivo –, sendo a forma eletrônica a preferencial para a realização dos certames, conforme estabelece o § 2º do art. 17 do referido diploma legal.

62. No âmbito do Direito Administrativo, o Pregão constitui modalidade licitatória obrigatória para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme definição constante do art. 6º, inciso XLI, da Lei 14.133/2021, c/c o art. 4º, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME 73, de 30 de setembro de 2022, independentemente do valor estimado da contratação.

63. Nessa modalidade, a disputa entre os licitantes ocorre mediante apresentação de propostas e lances em sessão pública.

64. No caso em exame, a COAGEC (5340431) propôs, com fundamento no art. 126, inciso III, da Resolução TJDFT 2/2021, o enquadramento da despesa como aquisição de bens comuns, cujo desempenho, padrão e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo Edital mediante especificações usuais de mercado, sugerindo, por conseguinte, a adoção do Pregão, na forma eletrônica, com fundamento no art. 28, inciso I, e no art. 29 da Lei 14.133/2021, c/c o art. 1º, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022.

65. A referida Instrução Normativa estabelece:

> Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
>
> § 1º É obrigatória a utilização da forma eletrônica nas licitações de que trata esta Instrução Normativa pelos órgãos e entidades de que trata o caput.
>
> § 2º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma presencial nas licitações de que trata esta Instrução Normativa, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a Administração na realização da forma eletrônica, devendo-se observar o disposto nos §§ 2º e 5º do art. 17 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

66. Considerando que não constam dos autos elementos que indiquem a existência de impossibilidade técnica ou de desvantagem ou prejuízo para o TJDFT decorrentes da realização do certame por meio eletrônico, mediante utilização dos recursos tecnológicos disponíveis à Administração, inclusive do Sistema de Compras do Governo Federal, mostra-se adequada a adoção do Pregão, na forma eletrônica, conforme proposto pela COAGEC.

67. Quanto à existência de dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa decorrente da contratação, a SEOF/NUEOR, por meio do Despacho 5376811, manifestou-se nos autos, tendo sido consignado, em síntese, que este Tribunal dispõe de dotação orçamentária suficiente para fazer face à despesa, considerando o valor total estimado da contratação.

68. Ademais, considerando que a presente contratação não se encontra submetida ao regime do Sistema de Registro de Preços disciplinado pelos arts. 82 a 86 da Lei 14.133/2021, não se aplica ao caso o disposto no art. 10 do Decreto 11.462/2023, que impõe aos órgãos e entidades abrangidos por sua regulamentação, previamente ao início de processo licitatório ou de contratação direta, a consulta às Intenções de Registro de Preços – IRPs em andamento e a deliberação quanto à conveniência de sua participação.

69. Com efeito, o Decreto 11.462/2023 regulamenta especificamente os arts. 82 a 86 da Lei 14.133/2021, dispondo sobre o Sistema de Registro de Preços – SRP no âmbito da Administração

Pública Federal direta, autárquica e fundacional, razão pela qual a exigência prevista em seu art. 10 não incide sobre a contratação ora examinada.

> Art. 1º Este Decreto regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços - SRP para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.
>
> (...)
>
> Art. 10. Os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º, antes de iniciar processo licitatório ou contratação direta, consultarão as IRPs em andamento e deliberarão a respeito da conveniência de sua participação.
>
> Parágrafo único. Constará nos autos do processo de contratação a manifestação do órgão ou da entidade sobre a deliberação de que trata o caput.

70. No que concerne à análise de riscos, verifica-se que a unidade demandante juntou aos autos o respectivo Mapa de Riscos (5157987), contemplando a identificação e a avaliação dos riscos suscetíveis de comprometer o adequado desenvolvimento do procedimento licitatório e a execução satisfatória do contrato, em consonância com o disposto no inciso X do art. 18 da Lei 14.133/2021.

71. Passando-se à análise da minuta do Edital do Pregão Eletrônico 017/2026 (5348397), verifica-se, inicialmente, que seu preâmbulo contempla a data e o horário de realização do certame, o número de ordem em série anual do Pregão e o critério de julgamento, consistente no menor preço.

72. Consta, ainda, a indicação do conjunto normativo que regerá o certame, notadamente a Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021; a Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022; o Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015; a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e demais legislações aplicáveis, a teor do artigo 25 da Lei de Licitações.

73. Quanto ao critério de julgamento das propostas, verifica-se que foi adotado o **menor preço por item**, conforme estabelecido nos subitens 7.2 e 7.7 do instrumento convocatório (5348397), em consonância com os parâmetros previstos no art. 33, inciso I, da Lei 14.133/2021.

74. A adoção do critério de julgamento por item guarda relação direta com a possibilidade de parcelamento do objeto da licitação. Sobre o tema, mostra-se pertinente mencionar a Súmula 247 do Tribunal de Contas da União – TCU, editada sob a égide da Lei 8.666/1993, mas cuja orientação permanece aplicável, em caráter geral, aos certames regidos pela Lei 14.133/2021, especialmente à luz do art. 18, § 1º, inciso VIII, e do art. 47, inciso II, do atual Estatuto Licitatório.

75. A referida Súmula estabelece:

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

76. No caso em exame, verifica-se que a opção pelo parcelamento do objeto e pela consequente adjudicação por item encontra respaldo na justificativa apresentada no item 3.2 do Termo de Referência 5315335, segundo a qual:

> 3.2. Do parcelamento, ou não, do objeto.
>
> 3.2.1.(x) Adjudicação será por item
>
> Opta-se pelo parcelamento da solução, com adjudicação por item, em razão da natureza do objeto, que compreende

> o fornecimento de equipamentos diversos, com características técnicas distintas, finalidades específicas e cadeias de fornecimento independentes.
>
> Os itens que compõem a contratação não apresentam dependência técnica entre si que justifique seu agrupamento em lote único, podendo ser adquiridos de forma autônoma, sem prejuízo à funcionalidade ou à operacionalidade das atividades de segurança institucional.
>
> O parcelamento:
>
> - amplia a competitividade;
> - favorece fornecedores especializados;
> - reduz risco de fracasso do certame;
> - possibilita obtenção da proposta mais vantajosa por item;
> - está alinhado ao art. 40, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

77. A propósito, cumpre destacar que o inciso VIII do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021 determina que o Estudo Técnico Preliminar contenha as *"justificativas para o parcelamento ou não da contratação"*, nos seguintes termos:

> [...]
>
> Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
>
> (...)
>
> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
>
> VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
>
> (Grifou-se)

78. No que concerne ao regime de execução, cumpre esclarecer que esse elemento se refere à forma pela qual o objeto contratual será executado, orientando, entre outros aspectos, a prática dos atos relacionados à medição, ao pagamento, aos acréscimos quantitativos e qualitativos, à aplicação de penalidades e às hipóteses de inexecução total ou parcial, bem como ao recebimento definitivo do objeto.

79. A definição do regime de execução é própria das contratações de obras e serviços, porquanto se destina a disciplinar a maneira pela qual as obrigações assumidas pelas partes, especialmente pelo contratado, serão executadas. Nas aquisições de bens, por sua vez, o instrumento adequado é a definição da **forma de fornecimento**, uma vez que a obrigação principal consiste na entrega do bem e na correspondente transferência de sua posse ou propriedade à Administração.

80. Nessas hipóteses, o que pode variar, essencialmente, é a periodicidade dos fornecimentos e dos respectivos pagamentos, aspectos que devem ser devidamente disciplinados no Edital e no instrumento contratual ou equivalente.

81. Assim, no que se refere especificamente ao regime de execução, ressalta-se que o conceito se aplica às contratações de obras e serviços, ao passo que, nas aquisições de bens, deve ser indicada a respectiva **forma de fornecimento**, nos termos do art. 92, inciso IV, da Lei 14.133/2021.

82. No caso em exame, verifica-se que a forma de fornecimento do objeto se encontra devidamente disciplinada no instrumento convocatório.

83. Prosseguindo no exame dos autos, verifica-se que a minuta do Edital (5348397) contempla, de forma geral, os elementos necessários à disciplina do certame, incluindo: o objeto da licitação, descrito de forma clara, precisa e suficiente (item 1); as condições de participação (item 2); o

credenciamento (item 3); o cadastramento da proposta eletrônica (item 4); a abertura das propostas (item 5); a competitividade e a formulação de lances (item 6); o julgamento das propostas e a habilitação (item 7); a aceitabilidade dos preços (item 8); o encaminhamento da proposta vencedora e dos documentos de habilitação (itens 9 e 10); a dotação orçamentária (item 11); a contratação (item 12); a alteração subjetiva (item 13); a aceitação do objeto e o pagamento (item 14); o aumento e a supressão (item 16); o reajuste (item 17); as infrações e sanções administrativas (item 19); a impugnação, os pedidos de esclarecimentos e os recursos (item 20); o tratamento de dados pessoais e a ética (itens 21 e 22); a fiscalização e a gestão contratual (item 23); a subcontratação (item 24); e as disposições gerais (item 25).

84. Integram, ainda, o instrumento convocatório o Termo de Referência (Anexo I), o modelo de proposta de preços (Anexo II), o Termo de Recebimento e Devolução da Amostra (Anexo III), o Termo de Recebimento Provisório (Anexo IV) e a minuta do contrato (Anexo V).

85. No que se refere às sanções e penalidades administrativas, previstas no item 19 do Edital, verifica-se a observância das disposições do art. 155 da Lei 14.133/2021.

86. Observa-se, ainda, que o referido item faz remissão expressa à Portaria GPR 75, de 14 de janeiro de 2022, mediante disponibilização de seu conteúdo por meio de *hiperlink*, de modo a assegurar aos licitantes e demais interessados o prévio conhecimento das hipóteses de incidência das penalidades.

87. Verifica-se, igualmente, a especificação objetiva das condutas passíveis de sanção e dos percentuais das multas compensatórias aplicáveis às hipóteses de inexecução parcial ou total das obrigações pelo particular, em observância aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade.

88. Avançando no exame do instrumento convocatório, verifica-se que foram estabelecidos critérios para a aceitabilidade dos preços, prevendo-se a desclassificação das propostas que apresentem valores superiores ao limite estabelecido no Edital ou que se revelem manifestamente inexequíveis, conforme disposto em seu item 8.

89. A disciplina encontra respaldo, ainda, na orientação do Tribunal de Contas da União constante dos subitens 9.1.22.4 do Acórdão 2.743/2015 – Plenário e 9.1.31.11 do Acórdão 2.373/2016 – Plenário, segundo a qual propostas com valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do orçamento da Administração constituem, em princípio, indício de inexequibilidade, a demandar a correspondente verificação.

90. No que concerne à qualificação técnica dos licitantes, verifica-se que foi dispensada a exigência de comprovação de qualificação técnico-profissional e econômico-financeira, conforme consignado no item 8 do Termo de Referência (5315335), em razão da simplicidade do objeto e de se tratar de contratação destinada ao fornecimento imediato dos bens. Assim, o Edital contempla apenas a documentação usualmente exigida nas contratações públicas, opção que, em princípio, contribui para a ampliação da competitividade do certame.

91. Em observância ao princípio da segregação de funções, as questões que envolvem preponderantemente aspectos técnicos ou juízos de natureza discricionária inserem-se no âmbito de competência e responsabilidade da autoridade administrativa e das unidades técnicas responsáveis pela contratação. Não compete, portanto, a esta Consultoria Jurídica substituir-se ao gestor na avaliação do mérito das considerações técnicas que fundamentaram a opção pela dispensa de determinados requisitos de habilitação, por se tratar de matéria alheia à sua esfera de atuação, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva 7 da Advocacia-Geral da União – AGU, já mencionada no item 28 desta manifestação.

92. Com efeito, admite-se, em contratações de menor complexidade, a dispensa de determinados

requisitos destinados à comprovação da capacidade técnica dos licitantes, desde que tal opção esteja devidamente fundamentada nas características e peculiaridades do objeto.

93. Nesse sentido, impõe-se à Administração motivar expressamente, com base em razões de ordem técnica, as exigências de qualificação técnica estabelecidas no instrumento convocatório, bem como eventual dispensa de requisitos dessa natureza. A decisão deverá demonstrar, em cada caso concreto, a pertinência e a necessidade da exigência ou, inversamente, as razões pelas quais sua ausência não comprometerá a adequada execução do objeto.

94. A esse respeito, o Tribunal de Contas da União – TCU, no Acórdão 2.144/2022 – Plenário, assentou:

> **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.

95. No caso em exame, verifica-se que a unidade técnica apresentou, no item 8 do Termo de Referência 5315335, justificativa expressa para a dispensa dos requisitos de qualificação técnica e econômico-financeira, com fundamento na simplicidade do objeto e na natureza imediata do fornecimento.

96. Dessa forma, considerando as justificativas técnicas apresentadas e a natureza dos bens a serem adquiridos, não se identifica, sob o aspecto jurídico-formal, impropriedade na opção adotada pela Administração.

97. Quanto à exigência de apresentação de amostra, verifica-se que o item 27 do Termo de Referência 5315335 estabeleceu a necessidade de apresentação do produto, justificando a medida pela necessidade de verificar sua compatibilidade com os requisitos e especificações estabelecidos no Edital. Todavia, indicou que a apresentação de amostra "poderá" ser exigida do licitante melhor classificado. Considerando, portanto, que o Edital estabelece a obrigação de apresentação de amostra (item 6 - 5348397), recomenda-se a manifestação da unidade demandante.

98. Por sua vez, o instrumento convocatório 5348397 restringiu a exigência ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, providência compatível com a sistemática do Pregão e que contribui para evitar a imposição de ônus desnecessário aos demais participantes.

99. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2.368/2013 – Plenário, reconheceu a compatibilidade da exigência de amostras com a modalidade Pregão quando dirigida ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, conforme trecho a seguir:

> **Acórdão 2368/2013 - Plenário**
>
> (…) Nesse passo, entendeu o relator que a exigência de amostras, quando requerida apenas do licitante classificado em primeiro lugar, é perfeitamente compatível com as peculiaridades da modalidade pregão, já que "garante a presteza, a perfeição e a eficiência do procedimento sem comprometer a sua celeridade". Ademais, no que respeita à alegação de que o pregão eletrônico seria inviável na hipótese sob exame, consignou que "além de ampliar a competição, o pregão eletrônico não é incompatível com a exigência de amostras, caso o gestor considere-a indispensável, devendo, contudo, caso se trate de aplicação de recursos federais, exigi-la apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar." Nesses termos, o Tribunal, ao acolher a tese da relatoria, negou provimento ao recurso, mantendo inalteradas as determinações questionadas.

100. No que se refere à subcontratação, observa-se que o item 24 do Edital veda sua utilização. Considerando, contudo, que a vedação à subcontratação constitui medida capaz de restringir a competitividade do certame, mostra-se necessária a existência de justificativa compatível com as características do objeto e com o interesse público envolvido.

101. No caso concreto, a unidade demandante apresentou, no item 28 do Termo de Referência 5315335, as seguintes razões para a vedação:

> A vedação à subcontratação, no presente caso, justifica-se pela natureza do objeto, que consiste na aquisição e fornecimento direto de equipamentos destinados ao policiamento institucional, os quais demandam controle de qualidade, rastreabilidade e garantia integral do fornecedor contratado.
>
> A execução contratual por intermédio de terceiros pode comprometer a padronização dos itens, dificultar a fiscalização e fragilizar a responsabilização quanto à qualidade, prazos de entrega, garantia e suporte técnico, aspectos essenciais para bens de uso operacional crítico. Ademais, por se tratar de fornecimento de bens comuns e disponíveis no mercado, não há complexidade que justifique a necessidade de descentralização da execução.
>
> Nesse contexto, a não subcontratação mostra-se medida adequada e proporcional, alinhada aos princípios da eficiência, da segurança da contratação e da gestão de riscos previstos na Lei nº 14.133/2021, assegurando maior confiabilidade no cumprimento das obrigações contratuais e na integridade dos bens fornecidos.

102. Sobre o tema, cumpre destacar o entendimento do Tribunal de Contas da União, segundo o qual a vedação à subcontratação deve estar acompanhada de adequada motivação, especialmente no estudo técnico preliminar ou no termo de referência. Nesse sentido, o Acórdão 2.450/2025 – Plenário consignou:

> **Acórdão 2450/2025 – Plenário**
>
> A vedação à subcontratação (art. 122, § 2º, da Lei 14.133/2021) sem a devida justificativa no estudo técnico preliminar ou no termo de referência contraria os princípios da motivação e da transparência, previstos no art. 5º da mencionada lei.

103. A propósito, Marinês Restelatto Dotti, em artigo intitulado A Subcontratação na Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), discorre sobre a disciplina da matéria na Lei 14.133/2021, destacando que o § 2º do art. 122 autoriza o regulamento ou o edital de licitação a vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.

104. A autora ressalta, contudo, que a possibilidade de subcontratação pode assumir relevância durante a execução contratual, especialmente quando determinada parcela do objeto exigir conhecimento ou especialização que possa ser atendida de forma mais eficiente por terceiro qualificado. Por essa razão, alerta que a vedação genérica e não suficientemente justificada pode conferir rigidez excessiva à execução contratual e dificultar o adequado cumprimento das obrigações assumidas.

105. No caso em exame, contudo, a unidade demandante apresentou justificativa específica para a vedação da subcontratação, fundada na natureza do objeto, na necessidade de controle de qualidade e rastreabilidade dos equipamentos, na garantia integral do fornecedor e na maior facilidade de fiscalização e responsabilização do contratado.

106. Considerando as peculiaridades da contratação e as razões técnicas apresentadas pela unidade competente, não se identifica, sob o aspecto jurídico, impropriedade na previsão editalícia que veda a subcontratação.

107. No que concerne aos mecanismos destinados à verificação da conformidade do objeto, verifica-se que foram estabelecidos critérios para aferição, pela Administração, da regularidade dos bens a serem fornecidos, bem como prevista a vinculação do pagamento aos itens efetivamente entregues, em perfeitas condições e em conformidade com as especificações estabelecidas no instrumento convocatório e no contrato. A previsão encontra-se alinhada às recomendações constantes dos subitens 9.1.22.1 e 9.1.22.2 do Acórdão 2.743/2015 – Plenário do TCU, dirigido a este Tribunal.

108. Com efeito, o referido Acórdão recomendou ao TJDFT, no âmbito da estruturação de seus controles internos relacionados às aquisições e à gestão contratual:

> **Acordão 2.743/2015 - Plenário**

> 9.1. recomendar ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da organização:
>
> (...)
>
> 9.1.22. incluir, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e a gestão dos contratos decorrentes, os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:
>
> 9.1.22.1. definição dos requisitos para aferição da qualidade dos serviços prestados;
>
> 9.1.22.2. vinculação dos pagamentos realizados nos contratos à entrega dos serviços com a qualidade contratada;

109. A propósito, cumpre registrar que a Instrução Normativa SEGES/ME 73/2020 estabelecia, em seu art. 4º, que, na realização da pesquisa de preços, deveriam ser consideradas as condições comerciais praticadas, incluindo, conforme o caso, os prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou de execução do serviço, as formas e prazos de pagamento, os fretes, as garantias exigidas e as marcas e modelos, quando pertinentes.

110. No que se refere ao recebimento do objeto, verifica-se que o Edital e o Termo de Referência preveem seu recebimento provisório e, posteriormente, definitivo, por agentes distintos, em conformidade com o disposto no art. 140, inciso II, da Lei 14.133/2021.

111. Com efeito, nas contratações de compras, o recebimento provisório deverá ocorrer, de forma sumária, pelo responsável pelo acompanhamento e fiscalização, mediante verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais, ao passo que o recebimento definitivo deverá ser realizado por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

112. Ademais, o instrumento convocatório estabelece que os bens entregues em desconformidade com as especificações previstas no Edital e no instrumento contratual poderão ser rejeitados, total ou parcialmente, conforme o caso, observadas as disposições constantes do item 16 do Termo de Referência 5315335, reproduzidas no Edital 5348397.

113. No tocante à garantia contratual de execução, verifica-se que não foi exigida garantia a ser prestada pela licitante vencedora, nos termos do art. 96 da Lei 14.133/2021, que dispõe:

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

114. De outro lado, verifica-se que foi prevista garantia dos produtos, a ser oferecida pelo fabricante, conforme estabelecido no item 9 do Anexo I do Edital 5348397.

115. Quanto à garantia dos produtos, cumpre distinguir a **garantia legal** da **garantia contratual**, previstas, respectivamente, nos arts. 24 e 50 do Código de Defesa do Consumidor.

116. A garantia legal decorre diretamente da lei e independe de termo expresso, não podendo o fornecedor dela se exonerar contratualmente. Já a garantia contratual possui caráter complementar à garantia legal e depende de termo escrito, no qual deverão ser estabelecidas as condições de sua concessão.

117. Nesse contexto, mostra-se juridicamente admissível a exigência de garantia dos produtos nos moldes previstos no instrumento convocatório, desde que observadas as condições estabelecidas no Edital e no Termo de Referência.

118. Conforme se extrai dos elementos constantes dos autos, a garantia oferecida pelo fabricante não representa ônus adicional para a Administração, ao mesmo tempo em que contribui para assegurar a adequada utilização e o funcionamento dos bens adquiridos, conferindo maior segurança à

contratação.

119. Prosseguindo no exame do instrumento convocatório, verifica-se que foi adotado o **modo de disputa aberto**, conforme previsto no item 6.6.1 do Edital 5348397, em consonância com o art. 56, inciso I, da Lei 14.133/2021.

120. Verifica-se, ainda, que a alínea "b" do subitem 6.5 do Edital estabeleceu intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, em conformidade com o disposto no art. 57 da Lei 14.133/2021.

121. Quanto à participação de empresas em consórcio, verifica-se que o subitem 2.7.3 do Edital não a admite. A restrição encontra-se acompanhada de justificativa técnica apresentada pela unidade demandante no item 23 do Termo de Referência 5315335, nos seguintes termos:

> A não participação de consórcios de empresas na presente contratação justifica-se pela natureza do objeto, que consiste na aquisição de bens comuns, padronizados e amplamente disponíveis no mercado (Fone de ouvido, Spray de Pimenta, Rádio portátil digital padrão DMR (Digital Mobile Radio), Algemas de Pulsos, Porta-algemas e Bastões Antidistúrbios), não demandando elevado grau de complexidade técnica, integração operacional sofisticada ou capacidade econômico-financeira que extrapole a de fornecedores individuais.
>
> Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a admissão de consórcios deve ser avaliada à luz da vantajosidade e da necessidade concreta, sendo facultada à Administração sua vedação quando inexistirem ganhos relevantes à competitividade ou à execução contratual. No caso em análise, a participação de consórcios poderia acarretar aumento da complexidade na gestão e fiscalização do contrato, sem benefícios proporcionais, além de potencial diluição de responsabilidades.
>
> Dessa forma, a restrição mostra-se adequada e proporcional, preservando a simplicidade do certame, ampliando a competitividade entre fornecedores aptos e assegurando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

122. A participação de empresas reunidas em consórcio constitui medida que deve ser apreciada pela Administração à luz das características concretas do objeto e de sua repercussão sobre a competitividade e a execução contratual. Assim, eventual vedação deve estar amparada em justificativa compatível com as peculiaridades da contratação, não podendo decorrer de mera preferência administrativa.

123. No caso em exame, a unidade técnica fundamentou a restrição na natureza do objeto, composto por bens comuns, padronizados e disponíveis no mercado, que não demandariam elevada complexidade técnica, integração operacional sofisticada ou capacidade econômico-financeira que justificasse a reunião de empresas para sua execução.

124. Diante dessas justificativas e considerando a natureza do objeto licitado, não se identifica, sob o aspecto jurídico, impropriedade na vedação à participação de empresas em consórcio estabelecida no instrumento convocatório.

125. No que concerne à **participação de microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP)**, verifica-se que o inciso I do art. 48 da Lei Complementar 123/2006 estabelece tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para essas empresas nas contratações públicas de bens, serviços e obras, cuja regulamentação, no âmbito federal, foi realizada pelo Decreto 8.538/2015.

126. Nos termos do art. 6º do referido Decreto, nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a Administração deverá promover processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte:

> **Decreto 8.538/2015**
>
> Art. 6º Os órgãos e as entidades contratantes deverão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

127. Em igual sentido, a Orientação Normativa AGU 47/2014 estabelece que, nas licitações divididas

em itens ou lotes/grupos, deve ser assegurada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa, nos termos do art. 34 da Lei 11.488/2007, relativamente aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não se verifique nenhuma das hipóteses excepcionais então previstas na regulamentação aplicável.

> Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007) em relação aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 9º do Decreto nº 6.204, de 2007.

128. No caso em exame, considerando a adoção do critério de adjudicação por item e os valores consignados no item 4 do Anexo I do Edital 5348397, mostra-se regular a previsão de exclusividade de participação das microempresas e empresas de pequeno porte.

129. Registra-se, ainda, que o Edital estabeleceu expressamente prazo para o exercício do direito de defesa pelo contratado nas hipóteses de rescisão unilateral do ajuste, em observância ao disposto no art. 38-A da Portaria GPR 75/2022, conforme previsto no item 19.10 do instrumento convocatório.

130. Prosseguindo-se na análise do instrumento convocatório, verifica-se que o item 21 contempla disposições relativas ao tratamento de dados pessoais, em conformidade com a Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD).

131. A esse respeito, cumpre destacar o entendimento firmado no âmbito desta CJA quanto à necessidade de a unidade gestora proceder à análise específica do conteúdo da cláusula de proteção de dados, a fim de verificar, à luz das características concretas da contratação, a pertinência de sua aplicação e eventual necessidade de adequação. Busca-se, com isso, evitar a utilização indiscriminada de cláusulas padronizadas, sendo imprescindível, quando cabível, que as disposições a serem inseridas no Edital e no instrumento contratual sejam estabelecidas de forma objetiva e clara, de modo a atender às exigências da Lei nº 13.709/2018.

132. No caso concreto, a unidade demandante realizou a análise pertinente e concluiu pela aplicabilidade da cláusula padronizada, reputando-a adequada às características do objeto, especialmente em razão da inexistência de fluxo de dados pessoais sensíveis entre as partes, conforme registrado no item 29 do documento 5315335.

133. Verifica-se, igualmente, que o item 22 do Edital contempla cláusula destinada a assegurar a observância da Portaria GPR 243, de 11 de fevereiro de 2021, e da Resolução 6, de 19 de abril de 2022, diplomas que estabelecem parâmetros de conduta ética no âmbito deste Tribunal de Justiça.

134. Superada essa questão, no que se refere às vedações à participação na licitação previstas no subitem 2.7 do Edital, observa-se que o instrumento convocatório estabeleceu expressamente a proibição de participação de pessoa que mantenha vínculo com dirigente do órgão contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou gestão do contrato, bem como de seu cônjuge, companheiro ou parente, em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau, em conformidade com o art. 14, inciso IV, da Lei 14.133/2021.

135. Observa-se, ademais, que o instrumento convocatório contempla as demais hipóteses de impedimento à participação em licitação previstas no art. 14 da Lei 14.133/2021.

136. Registra-se, ainda, que o item 11 do Anexo I do instrumento convocatório estabeleceu os critérios de sustentabilidade a serem observados no procedimento licitatório e na execução do ajuste.

137. Nesse contexto, cumpre destacar que a Lei 14.133/2021 incorporou relevantes mecanismos

voltados à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, alçado, pelo art. 5º, à condição de princípio aplicável às licitações e contratações públicas, além de constituir objetivo expressamente previsto no art. 11, inciso IV, do referido diploma legal.

138. Cumpre salientar, nesse ponto, que os requisitos de sustentabilidade não se limitam a aspectos estritamente ambientais, podendo abranger, conforme as características do objeto e desde que observados os parâmetros legais, aspectos econômicos, financeiros e sociais, entre outros. Sobre a matéria, destacam-se as orientações apresentadas por esta CJA no Informativo CJA 06/2021 e no Informativo CJA 08/2023.

139. Dentre os principais instrumentos previstos pela Lei 14.133/2021 para a implementação de contratações sustentáveis, destacam-se a consideração do desenvolvimento nacional sustentável entre os objetivos das licitações públicas (art. 11); a análise do ciclo de vida do objeto e dos impactos ambientais na fase preparatória (arts. 11, I, e 18, VIII); a previsão de margem de preferência (art. 26) e de critérios de julgamento relacionados à sustentabilidade (art. 39); os meios de comprovação dos requisitos de sustentabilidade (arts. 41 e 42); e a possibilidade de adoção de remuneração variável e de contratos de eficiência (art. 144), entre outros mecanismos.

140. Assim, embora se reconheça a limitação técnica desta unidade quanto aos aspectos específicos relacionados à sustentabilidade do objeto, verifica-se que a unidade solicitante apresentou as informações e justificativas pertinentes, de modo a evidenciar, no âmbito de sua competência técnica, o atendimento aos comandos do Estatuto Licitatório vigente, em consonância com a orientação constante da BPC nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

141. Prosseguindo na análise do instrumento convocatório, observa-se que, encerrada a fase de lances e verificado empate entre 2 (duas) ou mais licitantes, o desempate observará os critérios estabelecidos no art. 60 da Lei 14.133/2021, conforme previsto no item 6.9 do Edital.

142. Verifica-se, ainda, que a contratação será formalizada mediante instrumento contratual (5358177), providência que se mostra adequada ao caso concreto, uma vez que o objeto envolve obrigações futuras, circunstância que afasta a possibilidade de substituição do contrato por outro instrumento hábil. Nesse sentido, dispõe o art. 95 da Lei 14.133/2021:

> **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.

143. Nessa perspectiva, cumpre destacar que, para que o ajuste produza efeitos, deverá ser observado o disposto no art. 94 da Lei 14.133/2021, mediante a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, por se tratar de contratação precedida de licitação.

144. Sobre a matéria, mostram-se pertinentes os ensinamentos de Ronny Charles Torres, que, ao comentar o regime de publicidade dos contratos administrativos, destaca a vinculação de sua eficácia à divulgação no PNCP, nos termos estabelecidos pela Lei 14.133/2021:

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

social.

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

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

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

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

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

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

(...)

(Leis de Licitações Públicas Comentadas, 15ª ed. - São Paulo, Juspodivm, 2024 – págs. 636 e 637)

145. No que se refere ao reajustamento de preços, o § 7º do art. 25 da Lei 14.133/2021 estabelece a obrigatoriedade de previsão, no edital, de índice de reajustamento, com data-base vinculada à data do orçamento estimado da contratação, independentemente do prazo de duração do contrato.

146. No caso em exame, verifica-se que o subitem 18.1 do Edital prevê o reajuste anual dos valores contratuais, em conformidade com as Leis 8.383/1991, 9.069/1995 e 10.192/2001, adotando-se como índice de correção o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo IBGE. Estabeleceu-se, como data-base, a correspondente ao orçamento estimado pela Administração, qual seja, 20/07/2026, conforme consignado no mapa condensado de estimativas (5295487).

147. A propósito, a doutrina especializada assinala que a Lei 14.133/2021 consolidou o entendimento de que o termo inicial para a contagem do interregno mínimo de 12 (doze) meses necessário à concessão do reajuste deve corresponder à data do orçamento estimado da contratação, afastando, assim, controvérsias existentes sob a legislação anterior.

148. Em consonância com esse entendimento, o Tribunal de Contas da União tem assentado que o marco inicial para a incidência do reajustamento contratual deve corresponder à data do orçamento estimado, conforme se extrai do seguinte precedente:

Acórdão 1795/2024 - Plenário

É ilegal a previsão de reajuste contratual com prazo contado da data da apresentação da proposta, pois o marco a partir do qual se computa intervalo de tempo para aplicação de índice de reajustamento é a data do orçamento estimado (art. 92, § 3º, da Lei 14.133/2021).

149. Avançando no estudo, verifica-se que a especificação do item 3 - RÁDIO DIGITAL PORTÁTIL EMPRESARIAL DMR - exige sua compatibilidade com a infraestrutura existente. Assim, questiona-se a unidade demandante se o instrumento convocatório descreveu qual seria essa infraestrutura, de modo a permitir ao licitante o complemento cumprimento dos requisitos da contratação.

150. Cumpre registrar, ainda, que o Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de que a Lei 14.133/2021 não impõe a publicação do Estudo Técnico Preliminar como anexo do instrumento convocatório, conforme consignado nos seguintes precedentes:

Acórdão 1532/2026 – Plenário

Não há imposição, na Lei 14.133/2021, para que o estudo técnico preliminar (ETP) seja anexado ao instrumento convocatório, nem para sua divulgação na internet como requisito prévio à publicação do edital de licitação, o que não impede a Administração, no exercício do poder discricionário e resguardados os sigilos legais, de disponibilizar o documento por razões de transparência e governança. Nesse sentido, o art. 28 da Resolução CNJ 468/2022 e o art. 34 da IN SGD-ME 94/2022 devem ser interpretados em conformidade com o art. 54, § 3º, da Lei 14.133/2021, de modo que a disponibilização do ETP em sítio eletrônico de amplo acesso não se confunda com sua obrigatória integração ao edital como anexo do instrumento convocatório.

Acórdão 2273/2024 - Plenário

A Lei 14.133/2021 não obriga a inclusão do estudo técnico preliminar (ETP) como anexo do instrumento convocatório, mas, caso o órgão promotor do certame considere que a divulgação do ETP melhor embase os licitantes para sua participação no processo, não há óbice quanto à sua publicação, desde que os riscos de informações conflitantes com o termo de referência (TR) sejam mitigados previamente.

151. Encerrada a análise do instrumento convocatório, passa-se ao exame da minuta contratual constante dos autos (5358177).

152. Inicialmente, cumpre reiterar o entendimento consignado no item 143 deste parecer, no sentido de que a formalização da contratação mediante instrumento contratual é obrigatória no caso concreto, tendo em vista que o objeto envolve obrigações futuras.

153. Da análise da minuta contratual, verifica-se o atendimento aos requisitos estabelecidos no art. 92 da Lei 14.133/2021, constatando-se a previsão das cláusulas necessárias à formalização do ajuste, especialmente aquelas relativas ao objeto, à forma de fornecimento, ao preço, às condições de pagamento, ao reajustamento, às obrigações das partes, às penalidades, à gestão contratual, às garantias, à vigência e às hipóteses de extinção contratual.

154. Observa-se, outrossim, que a Cláusula Segunda da minuta contratual consignou adequadamente o fundamento legal da contratação, nos seguintes termos:

> **CLÁUSULA SEGUNDA - DO FUNDAMENTO LEGAL** – O presente instrumento fundamenta-se na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e no Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015.

155. Verifica-se, ainda, que a Cláusula Vigésima Primeira estabeleceu a vigência contratual pelo prazo inicial de 1 (um) ano, contado da assinatura do ajuste, sem previsão de prorrogação contratual.

156. Recomenda-se a retificação do Parágrafo Quinto da Cláusula Décima Primeira, de modo a indicar que os eventuais atrasos de pagamento deverão ser apurados conforme o efetivo adimplemento da obrigação contratual (e não do "serviço" - como descrito no texto da minuta 5358177).

157. No tocante à disponibilidade orçamentária, verifica-se que a Secretaria de Recursos Orçamentários e Financeiros – SEOF atestou a adequação orçamentária e financeira da despesa em relação à Lei Orçamentária Anual de 2026, bem como sua compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026, conforme documento 5376811.

158. Consta, ainda, a emissão dos Pré-Empenhos nº 328 e 329/2026, cujos saldos se mostram suficientes para suportar a despesa estimada com a contratação.

159. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica, no exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei 14.133/2021, após a análise da minuta do Edital do Pregão Eletrônico 017/2026 (5348397) e da minuta contratual (5358177), conclui pela viabilidade jurídica do prosseguimento da instrução processual e da submissão dos autos à autoridade competente, para deliberação quanto à realização do certame, desde que previamente atendidas as ressalvas e recomendações consignadas ao longo deste parecer.

160. Informa-se, por oportuno, que o *checklist* desta CJA foi encartado no andamento 5397477, em observância ao disposto na Portaria GPR 52/2018, c/c a Orientação Normativa – ON 2/2016, do MPOG.

161. Registra-se, por fim, que os autos não deverão retornar a esta Consultoria para verificação do cumprimento das recomendações ora consignadas, em consonância com a orientação estabelecida na BPC nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

> 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 [...]".

III - DA CONCLUSÃO:

162. Diante das considerações acima expostas, a Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência, após realizar o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação, em especial da minuta do Edital do Pregão Eletrônico 017/2026 (5348397) e da minuta contratual (5358177), **manifesta-se pela possibilidade jurídica de realização da licitação, nos termos do art. 53 da Lei 14.133/2021, desde que observadas as ressalvas e recomendações consignadas ao longo deste parecer.**

É o Parecer, *sub censura*.

Suzana Vasconcelos
Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência

Realizado o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica das minutas do Edital do Pregão Eletrônico 017/2026 (5348397) e da minuta contratual (5358177), nos termos do art. 53 da Lei 14.133/2021, **APROVO** os termos do Parecer supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, **desde que observados os apontamentos levados a efeito no referido estudo.**

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

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

ANA AMÉLIA MAESTRACCI DE TOLENTINO
Consultora-Chefe

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.

Documento assinado eletronicamente por **Ana Amelia Maestracci de Tolentino**, **Consultor(a)-Chefe**, em 10/09/2026, às 14:04, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **Suzana Chagas Vasconcelos**, **Técnico Judiciário**, em 10/09/2026, às 14:05, 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 **5392254** e o código CRC **23ADEDDF**.