

Parecer 429/2026/CJA
Processo Administrativo 0026975/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS.
PREGÃO ELETRÔNICO
051 / 2025. MATERIAL
BIBLIOGRÁFICO NACIONAL
IMPRESSO DESTINADO AO
ACERVO DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO DISTRITO
FEDERAL E DOS
TERRITÓRIOS, EXCLUÍDAS AS
OBRAS EDITADAS PELA
IMPRENSA NACIONAL E OS
PERIÓDICOS ABRANGIDOS
POR CONTRATOS DE
ASSINATURA VIGENTES.
ANÁLISE PRÉVIA DE
LEGALIDADE DA MINUTA E DE
REGULARIDADE DA
INSTRUÇÃO PROCESSUAL.
SUGESTÃO DE
PROSSEGUIMENTO DA
DEMANDA ATENDIDAS AS
RESSALVAS.

Senhora Consultora-Chefe,

1. Trata-se de processo administrativo instaurado com vistas à contratação de empresa para o fornecimento, sob demanda, de material bibliográfico nacional impresso destinado ao acervo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, excluídas as obras editadas pela Imprensa Nacional e os periódicos abrangidos por contratos de assinatura vigentes.

2. A demanda foi formalizada pela Coordenadoria de Biblioteca - COBIB por meio do Documento de Formalização da Demanda (5271201), no qual destacou a necessidade de atualização e ampliação do acervo da Biblioteca Desembargador Antônio Mello Martins,

bem como de atendimento às solicitações de livros formuladas pelos Gabinetes de Desembargadores, Gabinetes de Juízes Substitutos de 2º Grau, Ofícios Judiciais, Juízes Substitutos e unidades administrativas. O valor estimado da contratação foi fixado em R\$ 188.763,41, correspondente ao fornecimento estimado de 1.244 exemplares.

3. Em seguida, foi elaborado o Estudo Técnico Preliminar - ETP (5271255), que concluiu pela viabilidade da contratação e apontou como solução mais adequada a contratação de fornecedor especializado para atendimento das demandas sob regime de fornecimento contínuo, em substituição à aquisição direta de obras junto a editoras individuais. O estudo registrou, ainda, o alinhamento da contratação ao Plano de Contratações Anual de 2026, ao planejamento estratégico institucional e ao Plano de Logística Sustentável do TJDF.

4. Consta dos autos o Termo de Referência (5277205), no qual foram definidos o objeto, os requisitos de habilitação, os critérios de julgamento, as condições de execução contratual, as obrigações das partes, as regras de recebimento do objeto e as sanções aplicáveis. O instrumento prevê a realização de pregão eletrônico pelo critério de julgamento de maior desconto incidente sobre os preços de capa ou tabelas oficiais das editoras e distribuidoras, com vigência inicial de 12 meses e possibilidade de prorrogação nos termos da Lei nº 14.133/2021.

5. Para subsidiar a estimativa da contratação, a unidade técnica anexou aos autos o Comprovante de Preços 1 - Editoras (5278315), o Comprovante de Preços 2 - Editoras (5278352), o Comprovante de Preços 3 - Editoras (5278361), o Comprovante de Preços 4 - Editoras (5278367), a Planilha de Preços - Compra Direta (5278381), a Pesquisa de Preços (5278414), a Tabela - Núcleo Básico e Complementar (5278431), a Planilha - Histórico e Estimativas (5278445), o Email -Respostas Fornecedores (5285440), o Email - Sem Respostas Fornecedores (5285573).

6. Em seguida, foi elaborado o Relatório de Pesquisa de Preços (5288213), no qual se informou que o Pregão Eletrônico nº 51/2025, instaurado anteriormente para contratação do mesmo objeto, restou fracassado em razão da inexistência de propostas válidas. Registrou-se, ainda, que a posterior tentativa de contratação direta também não obteve êxito, diante da recusa dos fornecedores consultados em razão das condições então estabelecidas.

7. Em razão desse cenário, a unidade demandante promoveu nova pesquisa de mercado, utilizando como referência sete contratações públicas similares. Segundo o relatório, a média dos descontos encontrados correspondeu a 35,78%, tendo sido apurado desvio-padrão de 7,60 pontos percentuais e coeficiente de variação de 21,24%. Com fundamento nesses dados, a unidade técnica propôs a adoção de desconto mínimo aceitável de 28,18%, mantendo-se a média de 35,78% como desconto estimado da contratação.

8. Integra a instrução o Mapa de Riscos (5294220), no qual foram identificados riscos relacionados às fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual, contemplando medidas preventivas e ações de contingência para mitigação dos eventos mapeados.

9. A Coordenadoria de Biblioteca indicou os servidores responsáveis pela gestão e fiscalização contratual, conforme formulário de indicação constante do documento 5294222.

10. Posteriormente, a COBIB (5306925), solicitou autorização para deflagração de novo

procedimento licitatório, ressaltando a urgência da contratação em razão da revogação do Pregão Eletrônico nº 51/2025, do insucesso da tentativa de contratação direta e do risco de desabastecimento bibliográfico. Na oportunidade, justificou as alterações promovidas no planejamento da contratação, especialmente a redução do desconto mínimo aceitável para 28,18% e a ampliação do prazo de entrega para 40 dias úteis, com vistas a adequar o certame às condições atualmente praticadas pelo mercado editorial.

11. A Secretaria de Gestão da Informação e do Conhecimento - SGIC, por intermédio do Despacho (5310027), corroborou as justificativas apresentadas pela unidade técnica e submeteu os autos à deliberação superior quanto à realização de novo pregão eletrônico.

12. Na sequência, o Gabinete da Primeira Vice Presidência (5315028), manifestou anuência ao prosseguimento da contratação, reconhecendo a necessidade da demanda e a adequação das condições propostas para ampliação da competitividade e viabilização do certame, registrando, ainda, que a contratação encontra-se prevista no Plano de Contratações Anual de 2026.

13. Após, a Secretaria-Geral (5335681), determinou o encaminhamento dos autos à Secretaria de Recursos Materiais - SEMA para adoção das providências cabíveis e regular prosseguimento da contratação.

14. Recebidos os autos, a SEMA (5337489) consignou tratar-se de demanda encaminhada pela Secretaria da Gestão da Informação e do Conhecimento - SGIC para contratação de empresa destinada ao fornecimento, sob demanda, de material bibliográfico nacional impresso, destacando que a contratação havia sido aprovada pelo Comitê de Governança e Gestão de Contratações e incluída no Plano de Contratações Anual de 2026, sob o registro SGIC_015 (4651703). Na oportunidade, determinou o encaminhamento do processo à COAGEC, à COLIC e à AGCON para as análises de suas respectivas competências, bem como para indicação dos integrantes da Equipe de Apoio e avaliação do mapa de riscos da contratação, registrando que os autos deveriam retornar posteriormente para emissão do Termo de Análise Prévia.

15. Em atenção ao encaminhamento promovido pela SEMA, a COAGEC remeteu os autos ao NUPEC para as análises de sua competência (5337777).

16. Paralelamente, a Assessoria de Controle Interno e Apoio à Governança de Contratações - AGCON (5338059) procedeu à análise do Mapa de Riscos (5294220), à luz dos arts. 18, inciso X, e 169 da Lei nº 14.133/2021, bem como das disposições da Portaria GPR 1255/2023 e da Resolução nº 2/2021. A unidade destacou a relevância do gerenciamento de riscos na fase de planejamento da contratação e registrou a necessidade de incorporação das lições aprendidas em procedimentos anteriores, especialmente em razão do fracasso do Pregão Eletrônico nº 51/2025.

17. Ao examinar a pesquisa de preços realizada pela unidade demandante, a AGCON observou que o desconto estimado da contratação foi obtido exclusivamente a partir de contratações públicas similares e registrou que, mesmo com a metodologia revisada, o percentual mínimo aceitável permanecia superior aos descontos ofertados no certame anteriormente fracassado. Nesse contexto, sugeriu ao NUPEC e à unidade demandante a reavaliação da metodologia empregada e da conveniência de ampliação das fontes pesquisadas, inclusive mediante obtenção de propostas junto a fornecedores, a fim de verificar se os parâmetros adotados refletiam adequadamente as condições atuais do mercado e contribuíam para a mitigação do risco de novo insucesso da licitação

(5338059).

18. A AGCON também analisou os riscos identificados pela unidade demandante nas fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual, registrando que haviam sido previstos níveis de probabilidade e impacto, bem como ações preventivas e medidas de contingência para tratamento dos eventos identificados (5338059). Em complemento, sugeriu que a unidade avaliasse eventual necessidade de aprimoramento das medidas de gerenciamento de riscos, inclusive quanto à disciplina contratual aplicável à substituição de materiais defeituosos ou danificados e à adequação das sanções correlatas.

19. Ao final de sua manifestação, a AGCON recomendou que a unidade avaliasse os apontamentos formulados durante a análise, com vistas ao aperfeiçoamento do planejamento da contratação e do gerenciamento dos riscos envolvidos, encaminhando concomitantemente os autos ao NUPEC para exame específico das questões relacionadas à pesquisa de preços (5338059).

20. Em razão dos apontamentos formulados pela AGCON quanto à pesquisa de preços, a COBIB solicitou a devolução dos autos para realização de ajustes na instrução processual (5355423).

21. Consta dos autos versão atualizada do Mapa de Riscos (5356283), elaborada com vistas ao aprimoramento do gerenciamento dos riscos relacionados às fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual.

22. O NULIC informou ter concluído a análise preliminar de conformidade dos artefatos de planejamento da contratação e consignou não haver ponderações adicionais acerca do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência então constantes dos autos (5356393). Na mesma manifestação, indicou os servidores Andressa Luayce Teixeira Gonçalves Ulhoa, matrícula 317682, e Maurício Magno Fontes Júnior, matrícula 320594, para comporem a equipe de apoio ao pregoeiro, na qualidade de titular e substituto, respectivamente, encaminhando o feito à SEMA para emissão do Termo de Análise Prévia.

23. Em atendimento à solicitação da unidade demandante, o NUPEC promoveu o retorno dos autos à COBIB para adoção das providências relacionadas à revisão da pesquisa de preços (5357195).

24. Posteriormente, a COBIB informou ter adotado as providências sugeridas pela AGCON, consistentes na ampliação das fontes utilizadas na pesquisa mercadológica, mediante consulta direta a fornecedores e distribuidores de livros especializados no ramo, bem como na realização de reunião com representantes do NUPEC e da fiscalização contratual para alinhamento da metodologia a ser empregada na revisão da pesquisa de preços (5362405).

25. Na mesma oportunidade, a unidade demandante registrou que encaminhou, em 18.8.2026, formulário de solicitação de propostas para fins de pesquisa de preços aos fornecedores consultados, fixando prazo de cinco dias úteis para apresentação das respostas (5362405).

26. A SEMA tomou ciência das providências relatadas pela COBIB e determinou o retorno dos autos à unidade demandante para continuidade dos procedimentos necessários à conclusão da pesquisa de preços (5362955).

27. Em prosseguimento à instrução, foram juntados aos autos a Planilha de Memória de Cálculo (5382975), mensagens eletrônicas relativas às consultas realizadas junto aos fornecedores do mercado editorial (5382988 e 5382999) e documentação referente ao Contrato nº 24/2025, celebrado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo para objeto similar (5383754), documentos destinados a subsidiar a complementação da pesquisa de preços.

28. Na sequência, a COBIB elaborou novo Relatório de Pesquisa de Preços (5384769), em substituição ao anteriormente juntado aos autos (5288213), com o objetivo de atualizar os parâmetros da contratação e incorporar os elementos obtidos durante a fase complementar da pesquisa mercadológica.

29. No referido relatório, a unidade registrou que a ampliação das fontes consultadas resultou na consideração de onze amostras, compostas por oito contratações públicas similares e três propostas obtidas diretamente junto a fornecedores especializados, cujos descontos variaram entre 10% e 42,10% (5384769).

30. A partir do tratamento estatístico dos dados coletados, a COBIB apurou média simples de 29,95% para os descontos identificados e desvio-padrão de 11,49 pontos percentuais, concluindo pela adoção do percentual de 29,95% como desconto estimado da contratação e pela fixação do desconto mínimo aceitável em 18,46%, correspondente à média dos descontos subtraída do desvio-padrão da amostra (5384769).

31. Ainda de acordo com o relatório, a nova metodologia buscou conciliar vantajosidade, competitividade e atratividade do certame, reduzindo o risco de repetição do fracasso verificado na licitação anterior, sem afastar a possibilidade de obtenção de descontos superiores durante a fase competitiva do pregão eletrônico (5384769).

32. Em complemento à atualização dos artefatos da contratação, foram juntados aos autos nova versão do Documento de Formalização da Demanda - DFD (5385084), Estudo Técnico Preliminar atualizado (5386457) e nova versão do Termo de Referência (5386583), adequados às conclusões constantes da pesquisa de preços revisada.

33. Posteriormente, a COBIB apresentou manifestação em atendimento às recomendações formuladas pela AGCON. Na oportunidade, esclareceu que promoveu a ampliação das fontes de pesquisa mediante consulta direta a fornecedores especializados, registrando o recebimento de propostas das empresas Êxito Distribuidora e Comércio de Livros Ltda., Eunice Maria Gonçalves de Oliveira - EPP e SK Distribuidora e Comércio de Livros Ltda., com percentuais de desconto de 20%, 10% e 15%, respectivamente. Informou, ainda, que os dados obtidos foram incorporados à pesquisa mercadológica juntamente com o Contrato nº 24/2025 do TRE/ES (5383754), totalizando onze referências utilizadas para formação dos parâmetros da contratação.

34. Na oportunidade, a COBIB ratificou a metodologia descrita no Relatório de Pesquisa de Preços (5384769), reafirmando a adoção do desconto mínimo aceitável de 18,46% no Termo de Referência (5386583). A unidade também informou não ter identificado necessidade de ajustes adicionais no Mapa de Riscos (5356283) e consignou que as sanções previstas no Termo de Referência seriam suficientes para disciplinar eventual descumprimento da obrigação de substituição de materiais defeituosos ou danificados.

35. Ao final, a COBIB informou que o Documento de Formalização da Demanda (5385084), o Estudo Técnico Preliminar (5386457) e o Termo de Referência (5386583) encontravam-

se disponíveis para assinatura da Secretária da Gestão da Informação e do Conhecimento e sugeriu o encaminhamento posterior dos autos ao NUPEC para prosseguimento da instrução.

36. Em seguida, a Secretaria da Gestão da Informação e do Conhecimento tomou ciência dos esclarecimentos apresentados pela unidade demandante, acolheu as providências adotadas em atendimento às recomendações da AGCON e registrou que o Documento de Formalização da Demanda (5385084), o Estudo Técnico Preliminar (5386457) e o Termo de Referência (5386583) já se encontravam devidamente assinados (5390807).

37. Por fim, a SGIC determinou o encaminhamento dos autos ao Núcleo Permanente de Suporte à Pesquisa de Preços e aos Estudos Técnicos Preliminares das Contratações - NUPEC, para análise e prosseguimento da contratação (5390807).

38. O NUPEC anexou aos autos o Termo Aditivo - CD e TRE/ES (5394651), a Planilha de Análise de Preços 5394654, o Mapa Condensado - SICOMP 5394735 e sua Lista de Conformidade 5396149. Após, por intermédio do Despacho 5396345, apresentou a análise conjunta do Estudo Técnico Preliminar – ETP, 5386457, do Termo de Referência – TR, 5386583, e dos demais documentos juntados aos autos.

39. Dando continuidade à instrução, a SEMA (5398627) encaminhou os autos à AGCON para análise e providências relativas à emissão do Termo de Análise Prévia - TAP. Por sua vez, a AGCON (5399523) emitiu a Análise de Conformidade 5399523 e a CGGC anexou o Termo de Análise Prévia 5403590.

40. Ato contínuo, a COAGEC apresentou o Extrato do Pregão Eletrônico (5412250) e enquadrou (5412256) o feito na modalidade de licitação Pregão, na forma eletrônica nos termos da Lei 14.133/21 (1/4/21) - art. 28, inciso I e art. 29, bem como Instrução Normativa SEGES/ME N° 73 - art. 1º, § 1º (alterada **pela IN nº 79, de 2024**), em consonância com o indicativo da área demandante (5386583 - item 4.1.2).

41. O NULIC anexou a Tipificação (5418273), o Check List Pré-Edital 5418275, o Edital Pregão 5418279 e o Check List Pós-Edital 5418289. Na sequência, encaminhou (5418295) os autos à COAGEC para instrução e ressaltou que a minuta de edital (5418279) foi confeccionada com base no Termo de Referência (5386583) e no Mapa Condensado (5394735).

42. Enviados os autos pela COAGEC (5420715), o NUCONV elaborou a Minuta de Contrato 5428610 e encaminhou os autos para instrução (5431300), o que foi providenciado pela COAGEC ao ID 5436136 e, em seguida, foram designados pela SEMA (5439887) os servidores indicados para integrar a equipe de apoio.

43. No âmbito da instrução, a Coordenadoria de Biblioteca - COBIB, por intermédio do Despacho 5444188, analisou as minutas de edital e contrato, oportunidade em que apresentou sugestões de aperfeiçoamento dos instrumentos convocatórios, especialmente quanto à disciplina das aquisições realizadas por intermédio de editoras e distribuidoras, à comprovação do preço de capa das obras e à definição das hipóteses excepcionais de afastamento da aplicação do desconto contratual.

44. Em atendimento às observações da unidade demandante, a Secretaria de Administração de Material - SEMA encaminhou os autos ao Núcleo de Licitações - NULIC para adequação da minuta de edital (5446495).

45. O NULIC promoveu os ajustes solicitados, juntou nova minuta de edital (5446709) e encaminhou os autos à COAGEC para adequação da minuta contratual (5446967).
46. Em seguida, a COAGEC remeteu o processo ao Núcleo de Contratos e Convênios - NUCONV para elaboração da correspondente minuta contratual ajustada (5447648).
47. Posteriormente, o NULIC (5452654) informou a realização de novas adequações na minuta de edital, especialmente nos itens 5.9 e 6.9 do Anexo I - Termo de Referência, juntando aos autos a versão atualizada do instrumento convocatório (5452603), encaminhando novamente o processo ao NUCONV para atualização da minuta contratual.
48. Em atendimento às alterações promovidas no edital, o NUCONV elaborou a minuta de contrato de ID 5454576 e encaminhou os autos à COBIB para manifestação acerca da adequação do instrumento às necessidades da Administração (5454590).
49. A COBIB (5455126) manifestou-se favoravelmente, informando que os termos das minutas de edital (5452603) e de contrato (5454576) atendem satisfatoriamente às necessidades da Administração.
50. Na sequência, o Núcleo de Elaboração Orçamentária - NUEOR certificou a existência de dotação orçamentária suficiente para suportar a contratação, no valor anual estimado de R\$ 214.310,34, a ser classificada na natureza de despesa 44.90.52-18 - Equipamentos e Material Permanente - Coleções e Materiais Bibliográficos. Informou, ainda, a emissão do Pré-Empenho 2026PE000371, no valor de R\$ 180.000,00, bem como a adequação orçamentária e financeira da despesa à Lei Orçamentária Anual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual (5460076).
51. Ao final, o NUEOR (5460076) encaminhou os autos a esta Consultoria Jurídico-Administrativa para análise e manifestação quanto aos aspectos jurídicos da contratação, observado o disposto no artigo 53 da Lei 14.133/2021.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.a Considerações preliminares

52. 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. Envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das minutas do Edital com seus respectivos anexos.
53. 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.
54. Presume-se que as especificações técnicas contidas neste processo administrativo eletrônico, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantidades, requisitos e avaliação do preço estimado tenham sido regularmente determinadas pelos setores competentes desta Casa de Justiça com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. Nesse

sentido é o enunciado da Boa Prática Consultiva 7 da Advocacia-Geral da União:

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

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

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

(Destacou-se)

56. 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)

57. Ressalta-se, à oportunidade, que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos. Nessa tangente, reputa-se necessário destacar que a análise do presente procedimento será realizada com base nas determinações da Lei 14.133/2021, tendo em vista a revogação da Lei 8.666/1993 em 30 de dezembro de 2023, data a partir da qual as novas contratações devem necessariamente obedecer ao arcabouço legislativo vigente.

II. b Fase Preparatória

58. A Lei nº 14.133/2021 promoveu significativa valorização da fase preparatória das contratações públicas, atribuindo-lhe a função de demonstrar a necessidade da contratação, a solução escolhida e a adequação dos mecanismos destinados a garantir a seleção da proposta mais vantajosa.

59. Dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133/2021:

"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."

60. Merece destaque que a instrução processual incorporou as lições aprendidas a partir da licitação anteriormente fracassada objeto do Processo Administrativo nº 0039179/2025, circunstância expressamente identificada pela AGCON e posteriormente absorvida pelas unidades responsáveis pelo planejamento da contratação.

61. Tal providência encontra amparo no modelo de governança das contratações públicas instituído pela Lei nº 14.133/2021, que prestigia a gestão de riscos e o aperfeiçoamento

contínuo dos procedimentos administrativos.

62. Sob esse aspecto, a fase preparatória revela-se formalmente adequada e compatível com os requisitos legais e regulamentares aplicáveis à espécie.

63. Do exame dos autos verifica-se que a contratação foi precedida dos instrumentos de planejamento exigidos pela legislação e pela regulamentação interna do Tribunal, notadamente Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Mapa de Riscos, Pesquisa de Preços, indicação dos agentes de fiscalização e manifestações das unidades técnicas especializadas.

64. Consta, ademais, que a demanda está prevista no Plano de Contratações Anual de 2026, sob o código SGIC_015, circunstância que evidencia a observância ao princípio do planejamento previsto nos arts. 5º e 12 da Lei nº 14.133/2021.

II. b.1 Estudo Técnico Preliminar - ETP e do Termo de Referência

65. Observa-se que se encontra acostado aos autos o ETP 5386457. O inciso XX do art. 6º da Lei 14.133/2021 o define como o "documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados, caso se conclua pela viabilidade da contratação".

66. Dessa forma, o artefato em epígrafe deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, cabendo ao gestor realizar o levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.

67. Sendo assim, segundo consta do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021, o ETP deve contemplar os seguintes elementos:

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

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

68. Ressalte-se também que a [Instrução Normativa SEGES 58, de 8 de agosto de 2022](#), que disciplina a forma como devem ser elaborados os Estudos Técnicos Preliminares - ETP, quando da aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, informa que o artefato deverá considerar os seguintes itens/informações (art. 9º):

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou acesso a bens, avaliar os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, buscando ainda identificar possibilidades de inovação na aplicação do conceito de economia circular;

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

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

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

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

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstrativo da previsão da contratação no PCA, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do TJDF ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão; (NR)

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

XI - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do TJDF, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

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

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

(Destacou-se)

70. Quanto ao tema, Ronny Charles^[1] leciona que:

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

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

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

Ao escolher um desses modelos, para definição do objeto da licitação, 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.

(...)

Com o ETP, objetiva-se uma maior reflexão do órgão, nesta fase do planejamento, prévia à definição estabelecida pelo documento de planejamento (projeto básico, ETP ou anteprojeto de engenharia). Em suma, a função do ETP é gerar reflexão prévia à definição do objeto licitatório, notadamente em relação às soluções disponíveis e questões técnicas pertinentes, para fins de melhor atendimento da pretensão contratual.

71. Na seara jurisprudencial, o Tribunal de Contas da União^[2] assim aduz:

29. [...] o Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui-se como o instrumento primordial utilizado pela Administração Pública para orientar de maneira fundamentada a aquisição de bens, a contratação de serviços e a execução de obras. É por meio deste documento que se logra aferir a viabilidade ou inviabilidade da contratação ou aquisição almejada.

30. [...] configura o documento inicial do planejamento de uma contratação, no qual se identifica determinada necessidade e se descrevem as análises realizadas em relação aos requisitos exigidos, às alternativas consideradas, às escolhas efetuadas e aos resultados pretendidos, bem como outras características pertinentes. Este estudo serve de alicerce para a elaboração do anteprojeto, do termo de referência ou do projeto básico, desde que se conclua pela viabilidade da contratação.

31. Em síntese, o ETP insere-se na fase interna do procedimento licitatório, momento em que a Administração delineia, de forma minuciosa, a contratação a ser celebrada, tomando por base a formalização da demanda advinda do setor requisitante. É no âmbito deste estudo que a Administração revela o interesse público subjacente à contratação vindoura.

32. Outrossim, o ETP oferece os fundamentos que embasam a confecção do Termo de Referência do edital, justificando as escolhas efetuadas, as exigências técnicas e os detalhes concernentes aos itens licitados.

72. Dessa feita, observa-se que o ETP (5386457) justifica a necessidade da contratação indicada no procedimento (item 02); discorre quanto às estimativas das quantidades para a

contratação (item 05); trata da estimativa do valor da contratação (item 08), subsidiada pela planilha de custos e formação de preços; bem como argumenta sobre os possíveis impactos ambientais (item 10); e, desse conjunto de informações inseridas no documento em tela, a equipe de planejamento conclui pela adequação da contratação para o alcance da necessidade administrativa (item 14). Dessa forma, conclui-se que o aludido instrumento atende, em linhas gerais, aos requisitos previstos no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

73. Ademais, com base na necessidade que este Tribunal não consegue satisfazer diretamente por meio de recursos próprios, insta destacar o levantamento de mercado, por meio de estudo de alternativas possíveis, albergadas pela justificativa técnica e econômica, que revela a peculiaridade do objeto a ser contratado; e, com base na comparação custo-benefício de cada uma dessas soluções possíveis, definiu-se a mais vantajosa (item 7). Confira-se:

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

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

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

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

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

74. Por isso, então, a despeito de o ETP se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao NUPEC, quanto à adequação, suficiência e conformidade com os atos normativos vigentes, assegurando sua compatibilidade com o termo de referência, o seu conteúdo aparentemente respeita a previsão dos requisitos mínimos enumerados no § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021 e no art. 12 da Portaria GPR 1255, de 22 de maio de 2023.

75. O Termo de Referência (5386583), por sua vez, detalha o objeto, os quantitativos estimados, os critérios de pagamento, as regras de fiscalização, as obrigações das partes, o modelo de execução contratual e o regime sancionatório, encontrando correspondência com as exigências do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021. Tudo em consonância com as previsões do Edital Pregão 5452603, motivo pelo qual os temas apontados serão analisados em maior profundidade no exame do instrumento convocatório.

76. Destaca-se apenas, na oportunidade, que a Coordenadora da COBIB atestou ciência plena dos termos da contratação e da pesquisa de preços na versão final do Termo de Referência - TR (5386583), como também a Secretária da Gestão da Informação e do Conhecimento, a quem se subordina a referida Coordenação, conforme exigência do artigo 18, da Portaria GPR 1583/2024.

77. Apura-se a presença do formulário "Indicação Gestores e Fiscais Contrato" (5294222), com a ciência expressa de todos os servidores indicados que atuarão na Gestão

Contratual, conforme o disposto no art. 9º da [Portaria GPR 586/2025](#).

78. Ainda nesse eixo, tem-se que a SEMA promoveu a designação da equipe de apoio para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei 14.133/2021, na forma do disposto em seu art. 7º (5439887), sendo certo que **a designação dos servidores que ficarão responsáveis pela gestão contratual ocorrerá no momento oportuno, antes do início da execução do Contrato.** Já a designação do Pregoeiro e da Equipe de Apoio se perfectibiliza com a [Portaria GPR 1891 de 2 de agosto de 2023](#), estando respeitada a disposição do art. 8º, § 1º e § 5º, da Lei 14.133/21

II. c Da governança, gestão de riscos e fiscalização contratual

79. A Lei nº 14.133/2021 confere especial relevância à governança das contratações públicas e à gestão de riscos como instrumentos voltados à obtenção de melhores resultados contratuais.

80. Observa-se que a presente contratação foi acompanhada por diversas instâncias técnicas, inclusive AGCON, NUPEC, NULIC, COAGEC e Comitê de Governança e Gestão de Contratações, circunstância que reforça a aderência do procedimento às diretrizes de governança institucional.

81. Também se verifica a previsão de estrutura formal de fiscalização composta por gestor, fiscal técnico, fiscal administrativo e fiscal setorial, em consonância com os normativos internos do Tribunal e com a segregação de funções exigida pela legislação.

82. A existência de mapa de riscos específico para a contratação e de matriz complementar voltada à fase de seleção do fornecedor evidencia a adoção de mecanismos preventivos compatíveis com as boas práticas de contratação pública. Nesse aspecto, constata-se que a unidade solicitante juntou o Mapa 5294220, com os riscos que considera impactar a contratação e os controles respectivos. Ato contínuo, a AGCON realizou a análise do mapa (5338059) e de forma complementar, o NULIC anexou o mapa dos riscos especificamente relacionados à fase de seleção de fornecedores (5356283).

83. Sob esse aspecto, não se identificam óbices jurídicos à continuidade do procedimento. Nesse sentido, tem-se como atendida disposição apresentada pelo parágrafo único do artigo 11 da Lei 14.133/2021, que indica ser a Administração responsável pela governança das contratações, com a obrigação de implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, cabendo à autoridade competente justificar a necessidade da contratação, indicando os pressupostos de fato e de direito que orientam a ação.

84. Avançando na análise, faz-se necessário que a unidade técnica avalie, durante a fase de preliminar/planejamento da contratação, se dispõe de servidores em quantidade e capacidade técnica adequada à fiscalização de todos os controles, acompanhamento processual e demais atividades necessárias à aferição das exigências contratuais, tal qual o estabelecido pelos artigos 8º a 10 e 19 a 24 do Decreto 11.246, de 27/10/2022 - que regulamenta o § 3º do art. 8º da Lei 14.133/21, apresentando regras para a atuação do Agente de Contratação e da Equipe de Apoio e dos Gestores e Fiscais dos Contratos - e art. 35 a 42 da Portaria GPR 586 de 30 de setembro de 2025 - que estabelece diretrizes para a aplicação do modelo de gestão por competências para as funções essenciais à execução da Lei 14.133/2021, e regulamenta a atuação do agente de contratação, da

equipe de apoio, de fiscais e de gestores de contratos e o funcionamento da comissão de contratação, no âmbito deste Tribunal.

II. d Da adequação da modalidade licitatória e do critério de julgamento adotado

85. A Lei nº 14.133/2021 estabelece o pregão como modalidade obrigatória para contratações de bens e serviços cujas características possam ser objetivamente definidas pelo mercado, facultando à Administração adotar, como critério de julgamento, o menor preço ou o maior desconto. A propósito, confira-se os seguintes dispositivos:

Art. 6º, XLI. Pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.

(...)

Art. 29. O pregão será adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

86. Extrai-se dos autos que a Administração propõe a realização da contratação mediante Pregão Eletrônico, adotando como critério de julgamento o maior desconto incidente sobre os preços constantes das tabelas oficiais das editoras e distribuidoras. Isso porque de acordo com a análise da unidade técnica, COAGEC (5412256, 5436136), em se tratando de contratação de empresa especializada no **fornecimento sob demanda de material bibliográfico nacional impresso, excluídas as obras editadas pela Imprensa Nacional e os periódicos para os quais o Tribunal mantém contrato de assinatura**, cujos desempenho, padrão e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado e em consonância ao indicativo da área demandante (5386583 - item 4.1.2); a modalidade de licitação Pregão, na forma eletrônica, é o enquadramento proposto para a presente contratação, nos termos da Lei 14.133/21 (1/4/21) - art. 28, inciso I e art. 29, bem como Instrução Normativa SEGES/ME N° 73 - art. 1º, § 1º (alterada **pela IN nº 79, de 2024**).

87. Também não se identifica óbice jurídico à adoção do critério de julgamento pelo maior desconto. Trata-se de critério frequentemente utilizado em contratações de livros, medicamentos, peças, combustíveis e outros objetos cujos preços sejam extraídos de tabelas oficiais, catálogos ou listas públicas amplamente reconhecidas pelo mercado.

88. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União admite a utilização do maior desconto sempre que a sistemática adotada permitir identificar com segurança a vantagem econômica obtida pela Administração e assegurar igualdade de condições entre os licitantes. Nesse sentido, o TCU assentou que a sistemática deve preservar a ampla disputa e assegurar que o desconto ofertado produza efetivo benefício econômico para a Administração, vedando-se mecanismos que desvirtuem o critério de julgamento ou limitem artificialmente a competição entre os licitantes ([Acórdão 2652/2026 - Plenário](#)).

89. No caso concreto, a metodologia mostra-se adequada porque o preço final de cada aquisição decorrerá da aplicação do desconto contratado sobre o preço de capa oficialmente praticado pelas editoras e distribuidoras. Ademais, o Termo de Referência e a minuta contratual estabeleceram mecanismos voltados à fiscalização da efetiva aplicação dos descontos e à comprovação do preço de origem das obras fornecidas, inclusive mediante apresentação de notas fiscais das editoras e documentos equivalentes.

90. Sob a ótica jurídica, portanto, a escolha da modalidade licitatória e do critério de julgamento mostra-se compatível com o regime instituído pela Lei nº 14.133/2021.

II.d.1 Da pesquisa de preços e da metodologia adotada para definição do desconto

mínimo aceitável

91. Um dos aspectos centrais da contratação sob exame diz respeito à metodologia empregada para definição do desconto mínimo aceitável no certame. Conforme demonstrado no Relatório de Pesquisa de Preços (5384769), na Memória de Cálculo (5382975) e examinado pelo NUPEC (5396345), o procedimento licitatório anterior restou fracassado em razão de todas as propostas apresentadas terem ofertado percentuais inferiores ao desconto mínimo então estabelecido pela Administração.

92. A partir dessa constatação, a AGCON (5338059) recomendou a ampliação das fontes de pesquisa e a reavaliação dos parâmetros utilizados para definição da estimativa da contratação e do limite de aceitabilidade das propostas. As orientações foram acolhidas pela unidade técnica, que ampliou o universo pesquisado mediante inclusão de novos referenciais públicos Contrato TRE/ES (5383754) e propostas comerciais oriundas do mercado privado (5382988, 5382999). O que resultou no Relatório de Pesquisa de Preços (5384769) e na Planilha Memória de cálculo (5382975).

93. O NUPEC (5396345) registrou que a média simples dos descontos levantados alcançou o percentual de 29,95%. Todavia, observou que a unidade gestora COBIB destacou que a adoção desse percentual como limite mínimo obrigatório poderia comprometer novamente a competitividade do certame, em especial diante dos resultados verificados na licitação anterior. Em razão disso, a referida unidade (5384769), propôs metodologia estatística baseada na utilização do desvio-padrão amostral, resultando na adoção do percentual de 18,46% como desconto mínimo aceitável. Importa registrar que a metodologia não alterou o valor estimado da contratação, tampouco substituiu a média obtida na pesquisa de preços.

94. O que se promoveu foi a definição de parâmetro de aceitabilidade destinado a refletir a dispersão efetivamente observada na amostra pesquisada e ampliar a competitividade do certame. A Lei nº 14.133/2021 não impõe metodologia única para tratamento dos dados obtidos durante a pesquisa de preços, exigindo apenas que a estimativa seja elaborada de forma tecnicamente motivada, documentada e compatível com os preços praticados no mercado.

95. No caso concreto, observa-se, pois, que a motivação da alteração metodológica encontra-se expressamente consignada nos autos (despacho AGCON- 5338059, Despacho NUPEC- 5396345), houve ampliação das fontes de pesquisa com a inclusão do preço público do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo - TRE/ES, 5383754, e de três propostas comerciais (Eunice Maria EPP, Êxito LTDA e SK LTDA, todas ao doc. 5382999); a metodologia adotada foi submetida ao exame do NUPEC (5396345); o desconto mínimo aceitável decorre de tratamento estatístico objetivo e a solução foi construída justamente para enfrentar risco previamente identificado de fracasso do certame (5338059),

96. Nessas circunstâncias, não se vislumbra óbice jurídico à utilização do percentual de 18,46% como limite mínimo de aceitabilidade das propostas, especialmente porque a opção administrativa encontra suporte técnico expresso e decorre de motivação adequadamente documentada. Não obstante, observa-se que a avaliação acerca da suficiência econômica da metodologia adotada, da consistência matemática dos cálculos e da representatividade da amostra constitui matéria de natureza predominantemente técnica, cujo exame compete às áreas especializadas que subscreveram os respectivos estudos.

97. No tocante à pesquisa de preços, conforme recomendação da Corte de Contas Federal, devem ser utilizadas fontes diversificadas a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados, priorizando-se os parâmetros previstos no art. 5º da IN-SLTI/MPOG 73/2020. Vejamos:

Acórdão TCU 4958/2022-Primeira Câmara^[3]

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

(Destacou-se)

98. No aspecto, o NUPEC (5396345) constatou que esta foi composta, inicialmente, por 7 (sete) preços públicos (Câmara dos Deputados - CD, Superior Tribunal de Justiça - STJ, Supremo Tribunal Federal - STF, Ministério Público do Trabalho - MPT, Senado Federal - SF, Tribunal Superior Eleitoral - TSE, Tribunal Regional Eleitoral da Bahia - TRE/BA), todos elencados ao doc. 5278414. Após manifestação da AGCON/SEMA, 5338059, a pesquisa foi ampliada para inclusão do preço público do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo - TRE/ES, 5383754, e de três propostas comerciais (Eunice Maria EPP, Êxito LTDA e SK LTDA, todas ao doc. 5382999).

99. Registrou, ainda, na mesma manifestação, que a contratação em questão possui valor inferior a R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), não havendo, portanto, necessidade de ampliação da pesquisa de preços por este NUPEC, nos termos do art. 14 da Portaria GPR 1583/2024.

100. A Lista de Verificação de Conformidade NUPEC consta à ocorrência 5396149, outrossim, o Mapa Condensado de Estimativas (5394735) foi anexado ao PA, com base nos valores médios apresentados na Planilha de Análise de Preços 5394654, atendendo ao disposto no art. 23, §1º, da Lei 14.133/2023 c/c art. 17 da Portaria GPR 1.583/2024.

101. Ressalte-se, por oportuno, que a análise e os cálculos levados a efeito pela unidade interna competente assume contornos eminentemente técnicos e que, portanto, não são passíveis de mensuração meritória por parte da Consultoria Jurídica, posto não estarem afetas à órbita jurídica inerente a este órgão de assessoramento, em função do princípio da segregação de funções, tal qual o delineado pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União 2016 (Boa Prática Consultiva 7).

102. Embora os cálculos elaborados, repise-se, ostentem contornos eminentemente técnicos, afastando, portanto, a análise de mérito desta Consultoria, não se observa, a respeito das manifestações da unidade técnica competente, nada teratológico ou desarrazoado.

II. e Da análise do Edital

103. Passando-se à análise da minuta do edital do Pregão Eletrônico 019/2026 (5452603), observa-se que do preâmbulo constam: data e horário de realização do certame a ser informado em momento oportuno; o número de ordem em série anual do Pregão; o critério de julgamento, **maior desconto**; sendo o certame regido pelas disposições da contidas na 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](#).

104. Nos termos do art. 25 da Lei nº 14.133/2021, o edital deverá conter o objeto da licitação, as regras relativas à disputa, os critérios de julgamento, habilitação, recursos, sanções e demais informações necessárias à condução do certame. Da análise da minuta juntada aos autos, verifica-se a presença dos elementos essenciais exigidos pela legislação. Com efeito, o instrumento convocatório delimita adequadamente o objeto da contratação, as condições de participação, os requisitos de habilitação, o critério de julgamento, a forma de apresentação das propostas, os procedimentos recursais e as hipóteses de aplicação de sanções administrativas. Senão, vejamos a análise pontual dos temas destacados.

105. Quanto à hipótese de tratamento diferenciado e preferencial para as microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), observa-se que o edital (5452603)- subitem 2.5), a fim de atender à previsão constitucional^[4], e à Lei Complementar nº 123/06, consolida benefícios aplicáveis na seara das licitações públicas aos participantes compreendidos no conceito de micro ou pequena empresa, nos termos e condições ali delineadas; sendo certo que, em decorrência da estimativa apresentada para a contratação, bem como de acordo com o item 6 do Termo de Referência (4897763), na contratação ora pretendida, não há que se falar em processo licitatório destinado exclusivamente à participação às micro e às pequenas empresas, tampouco o uso de cotas exclusivas, conforme disposição constante no artigo 47 c/c o art. 48, incisos I e III, da Lei Complementar 123/2006.

106. Superado mais este tópico, quanto às vedações de participar da licitação estabelecidas no subitem 2.5.9, 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.

107. Tem-se, ainda, a proibição de participação de pessoa física em decorrência de justificativa técnica prevista no Item 25 do TR (5386583), considerando que se infere a imprescindibilidade de estrutura mínima, com equipamentos, instalações, corpo técnico e outros para a execução do objeto incompatíveis com a natureza profissional da pessoa física, conforme delineado pelo parágrafo único do artigo 4º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 116, de 21 de dezembro de 2021.

108. A Instrução Normativa SEGES/ME Nº 116, que estabelece procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas de que trata a Lei 14.133/2021, no âmbito da Administração Pública federal, considera-se pessoa física todo trabalhador autônomo que não possui vínculo de subordinação na execução do objeto da contratação pública. Isso inclui, entre outros, os profissionais liberais não enquadrados como sociedade empresária ou empresário individual. Confira-se:

Art. 2º Para efeito desta Instrução Normativa, considera-se pessoa física todo o trabalhador autônomo, sem qualquer vínculo de subordinação para fins de execução do objeto da contratação pública, incluindo os profissionais liberais não enquadrados como sociedade empresária ou empresário individual, nos termos das legislações específicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo de contratação pública, sendo equiparado a fornecedor ou ao prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta.

109. Da mesma forma, são os ditames editalícios (5452603):

2.5.12.1. Considera-se pessoa física todo o trabalhador autônomo, sem qualquer vínculo de subordinação para fins de execução do objeto da contratação pública, incluindo os profissionais liberais não enquadrados como sociedade empresária ou empresário individual, nos termos das legislações específicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo de contratação pública, sendo equiparado a fornecedor ou ao prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta.

110. Dessa feita, o empresário individual (firma individual), que é uma modalidade jurídica com registro e características específicas, não é considerado uma pessoa física para os efeitos do normativo em comento, que estabelece, expressamente, o empresário individual não ser equiparado a uma pessoa física, no contexto de participação em processos de contratação pública.

111. Na mesma toada, o microempreendedor individual - MEI, não obstante ser uma figura jurídica que abre uma empresa individual com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídicas - CNPJ, não se encaixa na definição de pessoa física, para efeitos de participação em processos licitatórios, conforme mencionado na instrução em tela.

112. No aspecto concernente às vedações, observa-se a existência de demais situações que se encontram definidas no art. 14 do Estatuto Licitatório vigente.

113. Constata-se, ainda, que não foi admitida a participação de consórcio de empresas, subitem 2.5.4 (5452603), conforme solicitação e justificativa da unidade técnica no item 23 do Termo de Referência (5386583), em obediência aos artigos 15 e 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021.

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

115. Nota-se a previsão de se utilizar o modo de disputa aberto (6.5) no certame em estudo, o envio dos lances deverá corresponder ao maior percentual de desconto sobre os preços constantes das tabelas oficiais das editoras e ou distribuidoras (6.5. d), visando otimizar o seu posicionamento na classificação da disputa, consoante art. 56, inc. I e art. 57, ambos do Estatuto Licitatório vigente c/c artigo 22, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022^[5]:

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

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

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

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

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

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

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

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

(Destacou-se)

116. Quanto ao critério de julgamento das propostas (também definido “forma de adjudicação”), apreende-se que foi determinado o maior desconto, conforme se verifica nas disposições constantes dos subitens 7.2 e 7.7 do instrumento convocatório 5452603 c/c as previsões do item 7 do TR (5386583): “De forma a atender melhor as necessidades específicas dos magistrados, unidades administrativas e Biblioteca, o fornecimento de material bibliográfico nacional será feito ao longo do exercício de acordo com as necessidades. No entanto, a impossibilidade de se prever os títulos e os quantitativos demandados no momento da contratação torna a adoção do parâmetro do menor preço inviável. Diante disso, e a fim de se obter o menor custo efetivo, adota-se o critério do maior percentual de desconto sobre o preço constante das tabelas oficiais das editoras e/ou distribuidoras, em conformidade com o art. 33, II, da Lei nº 14.133/2021”.

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

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

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

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

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Grifou-se e Negritou-se).

Acórdão 2.796/2013 - Plenário

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

10. A Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidos em um só, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor. É claro que essa possibilidade deve ser exercida dentro de padrões mínimos de proporcionalidade e de razoabilidade[3].

(Grifou-se e Negritou-se)

121. No ponto, restaram assentadas no TR 5386583 as "justificativas para o parcelamento ou não da solução" (item 3.3.2 - "Não é justificável o parcelamento, pois a compra do item do mesmo fornecedor promove a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos"), em obediência ao art. 18, §1º, VIII da Lei 14.133/2021, bem como à citada Súmula 247 do TCU, de modo a demonstrar a inviabilidade técnica e econômica do parcelamento e, conseqüentemente, da adjudicação por itens individuais.

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

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

[...]

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

[...]

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

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

125. O Termo de Referência 5386583 em seu ponto 10, destaca-se:

10.1 Aplica-se a contratação como fornecimento sob demanda, com precificação unitária por exemplar/ordem de fornecimento, mediante aplicação do percentual de desconto adjudicado sobre os preços constantes das tabelas oficiais das editoras e/ou distribuidoras. (Siga para o item 11)

126. Observe-se, no ponto, que o objeto da presente contratação, segundo o descrito no item 1 do Edital 5452603, é o fornecimento, sob demanda, de material bibliográfico nacional impresso, durante o exercício de 2026, excluídas as obras editadas pela Imprensa Nacional e os periódicos para os quais o Tribunal mantém contrato de assinatura, não sendo, portanto, o caso de se estabelecer regime de execução, por se tratar de contrato de fornecimento, e não de prestação de serviços, correto, portanto, o entendimento da unidade gestora.

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

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

129. Outrossim, foram definidos, também, os critérios para a aceitabilidade dos preços, de forma que as propostas com valores superiores ao limite estabelecido no instrumento convocatório ou manifestamente inexecutáveis sejam desclassificadas (item 8 do edital - 5452603), conforme artigo 34, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022, reputando-se indício de inexecutabilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração. Confira-se:

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

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

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

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

(Destacou-se)

130. Progredindo no estudo, o subitem 10.2. do documento sob exame assevera que, para a habilitação jurídica, têm-se os seguintes requisitos:

10.2 Documentação relativa à **Habilitação Jurídica**:

10.2.1. No caso de empresário individual, inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo da Junta Comercial da respectiva sede;

10.2.2. Em se tratando de Microempreendedor Individual – MEI: Certificado da Condição de Microempreendedor Individual - **CCMEI**, cuja aceitação ficará condicionada à verificação da autenticidade no sítio eletrônico do [Governo Federal](#);

10.2.3. No caso de sociedade empresária ou empresa individual de responsabilidade limitada - **EIRELI**: ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado na Junta Comercial da respectiva sede, acompanhado de documento comprobatório de seus administradores;

10.2.4. Inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis onde opera, com averbação no Registro onde tem sede a matriz, no caso de ser o participante sucursal, filial ou agência;

10.2.5. No caso de sociedade simples: inscrição do ato constitutivo no Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede, acompanhada de prova da indicação dos seus administradores;

10.2.6. Os documentos acima deverão estar acompanhados de todas as alterações ou da consolidação respectiva.

(Sublinhou-se)

131. Ademais disso, quanto à qualificação técnica, o subitem 10.5.1 do edital (5452603) determina os quesitos indispensáveis para sua evidência. Confira-se:

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

(Sem grifos no original)

132. Em consonância com o artigo 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021, que exige a motivação circunstanciada das condições de qualificação técnica elencadas em edital, a COBIB forneceu as informações indispensáveis no subitem 8.2.1.1 do Termo de Referência 5386583.

133. No aspecto, registra-se que, consoante o inciso II do art. 67 da Lei de Licitações, a sondagem da qualificação técnica ocorre por meio de “certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior”, desde que a exigência de atestados esteja “restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação” (art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021).

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

135. A título de reforço argumentativo, a referida disposição legal disponibiliza à

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

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

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

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

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

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

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

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

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

125. No PA 0004407/2023, que tem como objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de agenciamento de viagens, com fornecimento de passagens aéreas nacionais e

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

141. Reitera-se, pois, que a regra a ser seguida é a previsão de reajuste, conforme asseverado linhas volvidas. Entretanto, mostra-se possível a sua não aplicação, havendo a devida justificativa técnica, conforme se extrai da análise dos autos alinhavada no caso em apreço.

142. Assim, a disposição constante do item 17 do instrumento convocatório (Edital 5452603) revela-se devidamente atualizada, em consonância com a legislação aplicável e com a evolução do entendimento jurídico pertinente, mostrando-se, ademais, plenamente adequada e suficiente ao atendimento dos fins públicos a que se destina.

143. Apura-se, ainda, a definição de que as sanções administrativas (item 19 - 5452603) obedecerão ao disposto na [Portaria GPR 75 de 14 de janeiro de 2022](#), cujos percentuais de multa compensatória para eventuais infrações de inexecução parcial ou total por parte do particular foram objetivamente definidos, não se limitando a mera reprodução integral dos dispositivos constantes do normativo interno, sendo, pois, respeitados não só os parâmetros elencados pela portaria em comento, mas também as previsões dos artigos 155 e 156 da Lei 14.133/2021.

144. Com relação à multa moratória, nota-se que a redação do subitem 19.8, ajustada aos moldes da modificação perpetrada pela [Portaria GPR 1545/202](#), especifica o percentual aplicável.

145. Continuando na análise do instrumento convocatório 5452603, verifica-se que o item 21 tratou da questão relativa ao tratamento de dados pessoais, conforme previsto na Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados).

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

147. Já o item 23 do Edital em comento contempla previsões de atuação quando da gestão da execução contratual, definindo objetivamente atores relacionados, sob a coordenação do gestor do contrato, para garantir a efetiva realização do objeto a ser contratado, estando, assim, aparentemente, de acordo com o regramento posto na Portaria GPR 586, de 30 de setembro de 2025 - que estabelece diretrizes para a aplicação do modelo de gestão por competências para as funções essenciais à execução da Lei 14.133/2021, e regulamenta a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, de fiscais e de gestores de contratos e o funcionamento da comissão de contratação, no âmbito deste Tribunal.

148. Em relação à disposição constante do artigo 122 da Lei 14.133/2021, que trata da subcontratação de parte do objeto a ser licitado, observa-se que no item 24 do Edital veda a sua possibilidade. Considerando que o impedimento à subcontratação do objeto configura uma restrição ao caráter competitivo do certame, verifica-se que a unidade demandante apresentou as justificativas técnicas para a vedação referida, nos termos do subitem 28.1.1. do Termo de Referência 5386583, restando atendida a proposição em epígrafe, quanto ao aspecto da legalidade.

149. Avançando os estudos, com foco no Anexo I do Edital (Termo de Referência), reconhece-se que foram previstos que os materiais, objeto da contratação, serão recebidos de forma provisória e, posteriormente, de modo definitivo, e por servidores distintos, sendo que os serviços executados em desconformidade com o Edital e o instrumento contratual

serão rejeitados parcial ou totalmente, conforme o caso, de acordo com as diretrizes presentes no item 16 do Termo de Referência (5386583), cujos termos foram reproduzidos em Edital (subitem 5.13 - Anexo I).

150. O recebimento provisório e definitivo de aquisições na Administração Pública é a fase final da execução contratual, onde a conformidade do produto é verificada. Se prazos exagerados ou desarrazoados forem estipulados em edital para essa etapa podem configurar formalismo excessivo e onerosidade à Contratada. Nesse sentido, é de bom alvitre a Unidade Técnica requisitante, já na fase de planejamento, verificar a complexidade e características do objeto a ser contratado no intento de definir os prazos adequados e proporcionais à dificuldade de sua verificação. O edital deve prever prazos razoáveis para, no momento do recebimento provisório, verificar a conformidade técnica do objeto; ao mesmo tempo, no recebimento definitivo, examinar o atendimento do que foi integralmente pactuado em sede contratual.

151. No caso de compras/fornecimento, o recebimento provisório é realizado de modo simplificado, uma vez que a análise de conformidade do objeto pode ser verificada posteriormente; inexistindo, portanto, necessidade de lavratura de termo detalhado. Lado outro, o recebimento definitivo a ser realizado por servidor ou comissão, exige a elaboração de um termo, a fim de restar evidente o atendimento das condições contratuais estipuladas.

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

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

(...)

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

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

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

(Sem grifos)

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

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

155. Ainda, impõe-se ter presente a impossibilidade de esta Consultoria Jurídica adentrar no mérito das obrigações assumidas, quer seja por este Tribunal de Justiça, quer seja pela vencedora; e ao mesmo tempo, assegurar que o desiderato buscado será atingido, em razão do cunho eminentemente técnico do objeto a ser contratado, inviabilizando a mensuração por parte desta CJA. O que se pode verificar é as obrigações assumidas por este Tribunal revelarem-se razoáveis, proporcionais e aparentemente exequíveis, guardando plena compatibilidade com o objeto da minuta editalícia em epígrafe.

156. Admite-se também que foram apontados, no item 8, do Anexo I (Termo de Referência) do instrumento convocatório, os critérios de sustentabilidade a serem considerados no procedimento licitatório e execução do ajuste, nos seguintes termos:

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

8.2 A contratada deverá adotar práticas logísticas que visem à redução dos impactos ambientais, priorizando a consolidação das entregas em remessas otimizadas, em alinhamento à Resolução 15/2021 — Política de Sustentabilidade do TJDF.

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

158. Cabe à Administração ajustar a busca por contratos vantajosos (princípio da eficiência e da eficácia) com o desenvolvimento nacional e sustentável. Assim, os procedimentos de compras públicas não tem como se desvencilhar de pautas alusivas à justiça social, ao fomento de natureza econômica e questões ambientais, apanhadas pelo abrangente amálgama da sustentabilidade^[8].

159. Assim, vale destacar que esses requisitos de sustentabilidade não se restringem a critérios ambientais, havendo possibilidade de previsão de requisitos financeiros, sociais etc. No aspecto, destacam-se os esclarecimentos trazidos por esta CJA no texto publicado no [Informativo CJA 06/2021](#), como também no [Informativo CJA 08/2023](#).

160. 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.

161. Assim, reconhecendo a limitação técnica desta unidade acerca da questão, tem-se que foram apresentadas as informações necessárias pela unidade solicitante, com o propósito de atender aos comandos da Lei 14.133/2021, consoante orienta a multicitação BPC 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

162. Sobre esse tema, a título de contribuição, recomenda-se aos Gestores do Contrato a leitura do [Guia Nacional de Contratações Sustentáveis 7ª ed. \(2024\)](#), publicado pela Advocacia-Geral da União (AGU); da [Instrução Normativa n. 01, de 19 de janeiro de 2010](#), lavrada pelo Ministério do Planejamento, e Orçamento; bem como da [Cartilha Como Inserir Critérios de Sustentabilidade Nas Contratações Públicas](#), publicada pela Consultoria-Geral da União (CGU). Esses documentos, embora não sejam de caráter vinculativo ao Poder Judiciário, apontam boas práticas a serem adotadas pela Administração pública de forma ampla.

163. Ainda neste ponto, quanto à dimensão social da sustentabilidade, tem-se na presente contratação não ser aplicado o critério de desempate, nos termos do disposto no inciso III do *caput* do art. 60 da Lei 14.133/21, regulado pelo Decreto 11.430/23, que trata das ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho, por não tratar da contratação de terceirização de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

164. Logo, a minuta de Edital atualizada e juntada aos autos (5452603) foi integralmente

analisada e este Órgão de Consultoria reconhece o artefato reunir cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, resguardados os apontamentos ocorridos.

II. f Do exame da Minuta Contratual

165. A minuta contratual foi elaborada com fundamento na Lei nº 14.133/2021 e destina-se a disciplinar a futura relação jurídica decorrente do certame. Verifica-se a presença dos elementos essenciais previstos no art. 92 da Lei nº 14.133/2021. Confira-se:

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

I - o objeto e seus elementos característicos;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIX - os casos de extinção.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

166. Com efeito, o instrumento contém disposição clara acerca do objeto, vigência, valor estimado, pagamento, fiscalização, sanções, hipóteses de alteração contratual, equilíbrio econômico-financeiro, extinção contratual e foro competente.

167. A cláusula de vigência prevê duração inicial de um ano, admitindo-se prorrogações sucessivas até o limite legalmente permitido. A previsão mostra-se compatível com os arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021, observada a necessidade de demonstração da vantajosidade por ocasião de eventual prorrogação. veja:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do **caput** deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

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.

168. Merece destaque a previsão de mecanismos destinados à comprovação do preço de capa das obras fornecidas, especialmente mediante a apresentação de documentos emitidos pelas editoras, distribuidoras ou livrarias de origem. Tais mecanismos reforçam a possibilidade de fiscalização da correta aplicação do desconto contratado.

169. A disciplina do equilíbrio econômico-financeiro apresenta compatibilidade com o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 14.133/2021. Convém repisar no aspecto que se

mostra juridicamente adequada a previsão de inexistência de reajuste, tendo em vista que a remuneração contratual será calculada a partir da incidência de desconto sobre preços periodicamente atualizados pelo próprio mercado editorial.

170. No tocante ao regime sancionatório, a minuta está em consonância com o edital sob exame e contempla as penalidades previstas nos arts. 156 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. As infrações, penalidades e critérios de dosimetria apresentam delimitação suficiente para garantir previsibilidade e segurança jurídica durante a execução contratual.

171. Nessa perspectiva, verifica-se que a minuta contratual elaborada e juntada aos autos (5454576), com suas vinte e seis cláusulas e seus três anexos, aparentemente, sob o ponto de vista jurídico-formal, atendeu aos requisitos listados, aplicáveis à presente contratação.

II.g. Da observância dos princípios da competitividade, da vantajosidade e da eficiência

172. O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o processo licitatório deve assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração, promover a justa competição e evitar contratações incompatíveis com os preços de mercado. Tais objetivos devem orientar todas as etapas da contratação, especialmente as atividades de planejamento e pesquisa de preços.

173. No caso concreto, observa-se que a reformulação da pesquisa de preços decorreu justamente da necessidade de compatibilizar a obtenção da proposta mais vantajosa com a ampliação da competitividade do certame.

174. Com efeito, a licitação anterior evidenciou a existência de dificuldades relacionadas ao percentual mínimo então adotado pela Administração. Em resposta a esse cenário, a unidade técnica promoveu a ampliação das fontes pesquisadas e revisou os parâmetros utilizados para definição do desconto mínimo aceitável, providência essa necessária para reduzir o risco de novo fracasso do certame sem afastar a busca pela proposta economicamente mais vantajosa.

175. Não se trata, portanto, de flexibilização arbitrária das regras da disputa, mas de medida tecnicamente fundamentada e expressamente motivada nos autos. O procedimento adotado revela compatibilidade com os princípios da eficiência, da razoabilidade, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

II.h Da dotação orçamentária

176. Em finalização ao estudo do caderno processual, quanto à indicação da existência de dotação orçamentária necessária à realização da despesa, observa-se que o NUEOR, registrou a compatibilidade da demanda 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 (5460076).

III - CONCLUSÃO

177. Ante o exposto, ressalvados os aspectos de natureza técnica, econômica, financeira, orçamentária e de conveniência administrativa, cuja análise compete às áreas especializadas, conclui-se que a instrução processual apresenta, em linhas gerais, conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com os normativos internos aplicáveis.

178. De fato, verificada a correta formalização do procedimento sob exame e analisada a minuta do Edital do Pregão e seus Anexos (5452603), observa-se que foram atendidos os princípios constitucionais e legais, ressalvados os apontamentos supracitados, encontrando-se pendente a autorização **da licitação, pela Autoridade Competente.**

179. Ante o exposto, a Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência, após realizar o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação, em especial do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico - 019/2026 (5452603) e seus anexos, bem como após examinar toda a instrução procedimental, **manifesta-se pela possibilidade da realização da licitação, ressalvados os apontamentos indicados acima.**

É o Parecer, *sub censura*.

Fernanda Barros Reis Alves
Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência

Realizado o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação, em especial da minuta do Edital do Pregão Eletrônico 019/2026 (5452603) e dos seus Anexos, nos termos do artigo 53 da Lei 14.133/2021, **recomendo o prosseguimento da demanda** nos termos do Parecer supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, **desde que observados os apontamentos levados a efeito no referido estudo.**

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

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

ANA AMÉLIA MAESTRACCI DE TOLENTINO
Consultora-Chefe

[1] TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 13ª ed. rev. ampl. e atual., Salvador: Juspodivm, 2022, p. 155.

[2] BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2273/2024**-Plenário.

[3] No mesmo sentido: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1875/2021** - Plenário.

[4] O Estatuto Político Fundamental, em seu artigo 170, aduz como um dos princípios básicos da ordem econômica o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Ademais, no artigo 179 do mesmo diploma, traz que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

[5] Dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

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

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

[8] Nesse sentido: NIEBUHR, Joel de Menezes. **Crítica à utilização das licitações públicas como instrumentos de políticas públicas**. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 272, p. 983-988, out. 2016.

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Amelia Maestracci de Tolentino, Consultor(a)-Chefe**, em 09/10/2026, às 16:11, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Barros Reis Alves, Analista Judiciário**, em 09/10/2026, às 17:55, 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 **5470664** e o código CRC **E591C677**.