Parecer 485/2026/CJA
Processo Administrativo 0012954/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO SRP. 020/2026. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA O FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE DIVISÓRIAS PISO-TETO MODULARES. SUGESTÃO DE PROSSEGUIMENTO DA DEMANDA COM RESSALVAS APÓS ANÁLISE PRÉVIA DE LEGALIDADE DA MINUTA E DO PROCEDIMENTO.

Senhora Consultora-Chefe,

I RELATÓRIO

1. Trata-se de análise da proposta de regulamentação do Pregão Eletrônico SRP 020/2026 (5529886), que tem por objeto o registro de preços para contratação de empresa para o fornecimento e instalação de divisórias piso-teto modulares, nos termos do presente edital e dos seus anexos.

2. A instrução teve início com o Ofício do NUMAR (5063826), por meio do qual foi solicitada à SEAP a indicação de demandas futuras relacionadas a obras e alterações de leiaute que pudessem subsidiar o dimensionamento dos quantitativos da futura ata de registro de preços. Na oportunidade, informou-se que a pretensa contratação já havia sido autorizada pelo Comitê de Governança e Gestão de Contratações - CGGC (4997953), no âmbito do Processo SEI 0010206/2025, e registrou-se a inexistência de ata vigente para o objeto, bem como a reduzida disponibilidade de material remanescente no contrato então em execução.

3. Em seguida, a SEAP, por meio do Despacho 5067974, solicitou informações complementares acerca dos locais com necessidade de substituição de divisórias e do percentual estimado de reserva técnica destinado ao atendimento de demandas não contempladas mediante reaproveitamento de materiais. O feito foi, em seguida,

encaminhado pela COGOP ao NUMAR (5068132) para manifestação acerca dos questionamentos formulados pela SEAP.

4. Em atendimento, o NULEI apresentou manifestação (5070429), posteriormente consolidada pelo NUMAR no Despacho 5070435. Foram identificadas as demandas relacionadas à troca de divisórias e sugerida a adoção de reserva técnica entre 20% e 30% do quantitativo total a ser contratado, com fundamento no histórico de consumo verificado em contratações anteriores. Com base nessas informações, a SEAP (5071063) submeteu os autos à apreciação da Secretaria-Geral, destacando as demandas identificadas e a estimativa de reserva técnica proposta pelo NUMAR.

5. Após trâmite regular de encaminhamento entre as unidades, o NUMAR promoveu a indicação de servidores para composição da equipe de planejamento da contratação (5094654), em razão da autorização constante do Plano de Contratações Anual de 2026.

6. Instada a se manifestar, a SEMA consignou, no Despacho 5109395, que a designação formal de equipe de planejamento não se mostrava obrigatória no caso concreto, diante da ausência das hipóteses previstas no art. 7º da Portaria GPR 1255/2023, sem prejuízo da possibilidade de sua constituição facultativa pela unidade demandante.

7. Prosseguindo a fase de planejamento, foram juntados aos autos a Pesquisa de Preços (5207724), a Planilha de Composição de Preços (5207729), o Modelo de Ordem de Serviço (5207894), o Mapa de Riscos (5208306), o Estudo Técnico Preliminar - ETP (5216215 - última versão 5318187) e o Termo de Referência - TR (5216219 - última versão TR - 5485435).

8. No Estudo Técnico Preliminar (5216215), consignou-se que a contratação decorre da proximidade do encerramento dos instrumentos oriundos da ARP nº 14/2023 e da necessidade de assegurar a continuidade das ações de adequação e reorganização dos ambientes institucionais, destacando-se a relevância das divisórias piso-teto para a modernização, padronização e racionalização do uso dos espaços físicos do Tribunal.

9. O Termo de Referência (5216219) registrou que a contratação se destina à continuidade das atividades de modernização e padronização dos ambientes do TJDFT, bem como à constituição de reserva técnica para atendimento de demandas de alteração de leiaute. O documento também reproduziu as demandas previamente identificadas pelo NUMAR e justificou a adoção do padrão institucional atualmente utilizado pelo Tribunal, em razão da necessidade de compatibilidade com os materiais existentes, da manutenção da padronização arquitetônica e da viabilidade de reaproveitamento de componentes. No mesmo instrumento, justificou-se a contratação conjunta dos itens mediante adjudicação global, sob o fundamento de que a divisória piso-teto constitui solução integrada formada por componentes interdependentes, cuja execução por fornecedores distintos poderia comprometer a compatibilidade técnica e a adequada instalação do objeto.

10. Após, o NUMAR informou a juntada dos documentos necessários à instrução da contratação, encaminhou os autos à SEAP, e sugeriu o encaminhamento dos autos à SEMA para adoção das providências subsequentes (5216330).

11. Recebidos os autos, a SEAP encaminhou o processo à SEMA para conhecimento do Despacho do NUMAR, do ETP e do TR, bem como para continuidade das providências necessárias à realização da contratação (5216629).

12. Por fim, a SEMA (5218197) registrou que a demanda se encontra prevista no Plano de Contratações Anual de 2026 e autorizada pelo CGGC, encaminhando os autos à COAGEC e à COLIC para análise e ponderações pertinentes, bem como à AGCON para exame do mapa de riscos da contratação, determinando o posterior retorno do processo para emissão do Termo de Análise Prévia.

13. A AGCON (5221081) instruiu o feito e fez a análise de riscos. Consignou que todos aqueles identificados na fase de gestão contratual receberam classificação elevada, em razão da atribuição de Nível de Risco Inerente igual ou superior a 8, tendo a unidade previsto ações preventivas e de contingência voltadas ao acompanhamento sistemático da execução contratual. Ao final, a AGCON concluiu que o Mapa de Riscos apresentado está alinhado à metodologia de gerenciamento de riscos adotada no âmbito do TJDFT, contendo os elementos necessários à adequada identificação, análise e tratamento dos riscos da contratação. Não obstante, recomendou à unidade demandante a avaliação das sugestões consignadas na manifestação, com vistas ao eventual aprimoramento do instrumento e ao fortalecimento da rastreabilidade, da coerência e da efetividade das medidas de mitigação previstas.

14. Em seguida, o NUPEC colacionou aos autos sua pesquisa de preços, tendo apresentado 5 preços públicos (5231003, 5231009, 5231019, 5231022, 5231026).

15. O NULIC, por sua vez, anexou o Mapa de Riscos seleção de fornecedores (5242966) e apresentou sua análise e recomendações ao ID 5242980.

16. Ato contínuo, o NUPEC apresentou sua Planilha de Análise de Preços 5252366, bem como suas recomendações 5252426.

17. A SEMA (5268859), ao encaminhar os autos à unidade gestora para responder às ponderações apresentadas pelo NULIC e pelo NUPEC, elaborou, na mesma manifestação, suas próprias sugestões, em complemento às análises já realizadas e de forma a mitigar eventuais riscos.

18. Na sequência, foram juntados aos autos o formulário de indicação de gestores e fiscais do contrato (5283240), o Anexo I – Caderno de Especificações (5285798), o Anexo II – Caderno de Desenhos (5285808), além de versões atualizadas do ETP (5285827) e do TR (5285831).

19. Por intermédio do Despacho 5286208, o NUMAR informou ter promovido revisão dos artefatos da fase de planejamento para atendimento às manifestações anteriores do NULIC, do NUPEC e da SEMA. A SEMA encaminhou os autos ao NULIC e ao NUPEC para que estes verificassem se as ponderações efetuadas por eles foram atendidas pela unidade gestora. Na mesma manifestação, solicitou providências para alteração do nível de acesso do processo para restrito, em observância à Portaria Conjunta 106/2017 (5300529).

20. Em atendimento, o NUMAR solicitou à SGIC a alteração do nível de acesso dos autos (5300646), providência posteriormente certificada pela unidade competente (5300836).

21. O NUPEC analisou as alterações promovidas pela unidade técnica (5302733), registrando a inclusão do formulário de indicação de gestores e fiscais e os esclarecimentos prestados acerca da pesquisa de preços. Na oportunidade, observou que continuava a existir apenas dois preços válidos para o item 6 da contratação.

22. Em razão da insuficiência de três preços válidos para o item mencionado, os autos foram submetidos à apreciação da Secretaria-Geral, que autorizou expressamente o prosseguimento da instrução com fundamento no art. 16 da Portaria GPR 1583/2024 (5306997).

23. Paralelamente, o NULIC (5306185) realizou nova análise do ETP e do TR, concluindo pelo atendimento parcial das ponderações anteriormente formuladas e sugerindo ajustes adicionais relacionados aos critérios de sustentabilidade, sanções administrativas, multa moratória, amostras e alinhamento entre os artefatos da contratação.

24. Diante dessas manifestações, a SEMA encaminhou novamente os autos ao NUMAR para pronunciamento acerca das ponderações do NULIC, bem como para indicação dos servidores que comporiam a equipe de apoio da futura licitação (5306573).

25. Em seguida, o NUPEC elaborou o Mapa Condensado inicial (5309273), apurando valor estimado de R$ 6.395.191,50 para a contratação, e juntou aos autos a Lista de Verificação de Conformidade dos procedimentos de sua competência (5309284), encaminhando (5309552) o processo para emissão do Termo de Análise Prévia.

26. A SEMA solicitou à unidade demandante a atualização do valor estimado nos documentos da contratação (5312368), o que ensejou nova revisão dos artefatos.

27. Em atendimento, foram juntadas terceiras versões do Estudo Técnico Preliminar (5318187) e do Termo de Referência (5318206), bem como os Anexos I a V do Termo de Referência, compreendendo o Caderno de Especificações (5318229), o Caderno de Desenhos (5318236), o Modelo de Ordem de Serviço (5318243), o Modelo de Termo de Recebimento de Amostra (5318248) e o Modelo de Termo de Devolução de Amostra (5318252).

28. O NUMAR informou o atendimento das manifestações anteriormente formuladas e registrou a atualização dos documentos da contratação (5318253), manifestação posteriormente ratificada pela SEAP, que consignou ciência e anuência ao conteúdo dos artefatos revisados (5330149).

29. Submetido novamente ao NULIC, este concluiu que todas as ponderações anteriormente formuladas haviam sido integralmente atendidas pela unidade gestora (5345215).

30. Na sequência, por solicitação da AGCON (5347286 e 5356242), o NUPEC promoveu nova avaliação da pesquisa de preços, elaborando planilhas complementares de análise (5359296, 5359317 e 5359326).

31. Em nova manifestação (5359346), o NUPEC apontou significativa divergência entre os valores obtidos na pesquisa de mercado e aqueles constantes do contrato vigente do Tribunal, sugerindo manifestação da unidade técnica quanto à eventual desoneração dos preços e à utilização do Contrato nº 134/2025 como parâmetro para composição do preço estimado.

32. Em resposta, o NUMAR esclareceu que os preços do contrato vigente encontravam-se vinculados a realidade econômica distinta, decorrente de procedimento licitatório homologado em 2023, entendendo não haver elementos técnicos que justificassem a aplicação de percentual uniforme de desoneração das propostas apresentadas pelos fornecedores (5392468).

33. Inicialmente, o NUPEC manteve os valores anteriormente apurados. Todavia, posteriormente, o NUMAR reconsiderou seu posicionamento acerca da utilização do Contrato nº 134/2025, manifestando-se favoravelmente à utilização de seus preços como parâmetro para formação da média estimada (5411756).

34. Em razão desse novo entendimento, o NUPEC elaborou novo Mapa Condensado (5414823), reduzindo o valor estimado da contratação para R$ 5.510.739,50, valor posteriormente ratificado em manifestação específica (5414845).

35. Concluídas as análises técnicas e administrativas da fase de planejamento, a AGCON emitiu o Termo de Análise Prévia - TAP (5416359), registrando a conformidade do processo com o Plano de Contratações Anual de 2026 e consolidando os principais aspectos da contratação.

36. Em seguida, a COAGEC procedeu ao enquadramento da contratação na modalidade Pregão Eletrônico para Registro de Preços (5432637), com valor estimado de R$ 5.510.739,50 classificada a despesa como "bem comum", cujo desempenho, padrão e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais de mercado, na modalidade Pregão, em sua forma Eletrônica, Sistema Registro de Preços é o enquadramento proposto para a presente contratação, nos termos da Lei 14.133/21 (1/4/21): Art. 28, §1º e Art. 29 c/c Art. 78, inciso IV, bem como Instrução Normativa SEGES/ME N. 73(Art. 1º, § 1º)

37. Decorrido o prazo legal da Intenção de Registro de Preços - IRP, registrou-se a inexistência de interessados na adesão ao certame, conforme comprovante de IRP deserta (5468842).

38. Foram então juntados aos autos a Tipificação do Material (5468879), os checklists pré e pós-edital (5468884e 5469383), bem como a minuta de edital elaborada pelo NULIC (5468995).

39. Após encaminhamento para elaboração da minuta contratual (5470825 e 5471597), o NUCONV procedeu à análise da documentação e identificou inconsistências entre o Termo de Referência e a minuta de edital, relacionadas ao recebimento definitivo, à execução em finais de semana e feriados, às sanções administrativas, à multa moratória, à contagem de prazos e à definição da unidade responsável pela execução contratual (5478967).

40. O NUMAR indicou os servidores que atuariam na equipe de apoio da licitação (5476778), tendo a SEMA formalizado a respectiva designação por meio do documento 5476911. Em manifestação posterior, promoveu os ajustes necessários no Termo de Referência e prestou esclarecimentos acerca dos apontamentos formulados (5490607), juntando nova versão do documento (5485435).

41. O NULIC, por sua vez, adequou a minuta de edital às alterações promovidas no Termo de Referência (5495833), posteriormente consolidada na versão revisada constante do documento 5504524.

42. Na sequência, o NUCONV elaborou a minuta contratual da contratação (5504880), encaminhando os autos para prosseguimento da instrução (5504922).

43. A COAGEC elaborou instrução consolidada acerca da fase preparatória da contratação (5508999), registrando a conformidade do procedimento com a legislação aplicável, bem como o enquadramento da contratação como Pregão Eletrônico para Registro de Preços.

44. Em cumprimento à referida instrução, a SEAP submeteu as minutas do edital e do contrato à apreciação da COGOP e do NUMAR (5512844 e 5515350).

45. O NUMAR manifestou-se favoravelmente ao conteúdo das minutas, propondo apenas ajustes pontuais de remissões e referências internas constantes do edital (5525884).

46. Em razão dessas observações, o NULIC promoveu nova atualização da minuta editalícia (5529886), informando o atendimento das adequações sugeridas (5530102).

47. Por fim, o NUCONV registrou que as alterações promovidas na minuta do edital não impactaram o conteúdo da minuta contratual (5532302), encaminhando os autos à Consultoria Jurídico-Administrativa para manifestação jurídica, nos termos da Instrução COAGEC (5508999) e do Despacho 5533372.

48. O checklist da CJA foi colacionado ao andamento 5537516.

49. Assim, concluída a fase preparatória da contratação e instruído o processo com os documentos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, os autos vieram a esta Consultoria Jurídico-Administrativa para emissão de parecer jurídico, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021

É o relatório.

II FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Considerações preliminares

50. 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.

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

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

52. Essa mesma acepção 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)

53. 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)

54. Ressalta-se, à oportunidade, que o entendimento a ser consolidado baseia-se na legislação atual e vigente, assim como na jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

II.2 Estudo Técnico Preliminar - ETP

55. Feitas as considerações introdutórias, observa-se acostado aos autos processuais o Estudo Técnico Preliminar - ETP (5318187 - última versão). 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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 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;

(...)

59. Ainda, no âmbito deste Tribunal, a Portaria GPR 1255/2023, 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 TJDFT;

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 TJDFT, 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 TJDFT 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 TJDFT, 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)

60. Quanto ao tema, no âmbito doutrinário, Ronny Charles [1] leciona que:

> Partindo do documento que formaliza a demanda, o Estudo Técnico Preliminar agrega novos elementos de planejamento, entre ele: requisitos de contratação; levantamento de mercado, justificativas técnicas, como em relação ao parcelamento da solução, ao uso de algumas das ferramentas admitidas para o procedimento licitatório, regime de execução, entre outros.
>
> A função do ETP é agregar novos elementos ao planejamento, avaliando, entre outras coisas: as soluções disponíveis no mercado para o atendimento da necessidade administrativa, levantamento de subsídios para definição da pretensão contratual, eventuais requisitos necessários à contratação, ponderações sobre a modelagem contratual (como em relação ao parcelamento ou não da solução, contratação com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra), entre outros.
>
> Assim, por exemplo, quando um órgão possui necessidade de transporte de seus colaboradores, surge uma demanda administrativa a ser atendida. Contudo, o mercado oferece diversas soluções para atendimento dessa demanda administrativa; em tese, seria possível contratar uma empresa terceirizada, realizar a aquisição de veículos, a locação de veículos, optar pelo uso de aplicativos, entre outras soluções. Nessa senda, o primeiro passo relevante da etapa de planejamento envolve a definição da "pretensão contratual".
>
> 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.

61. 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.

62. Dessa feita, observa-se que o ETP (5318187)), em sua derradeira versão, justifica a necessidade da contratação indicada no procedimento e trata da necessidade da contratação/problema ser resolvido (itens 01 e 02); aborda o alinhamento estratégico da demanda ao Plano de Contratações (item 03); aponta os requisitos da contratação (item 04); discorre quanto às estimativas das quantidades para a contratação (item 05); trata da estimativa do valor da contratação (item 08); bem como argumenta sobre parcelamento ou não do objeto (item 9); e, desse conjunto de informações inseridas no documento em comento, a equipe responsável pelo estudo conclui pela adequação da

contratação para o atendimento da necessidade administrativa (item 14).

63. Quanto às soluções disponíveis para o atendimento da demanda, 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, considerando o tipo de solução a contratar. Antes da definição da solução, foram consideradas as alternativas possíveis. Confira-se:

> 6. O levantamento de mercado foi conduzido com o objetivo de identificar soluções disponíveis para atendimento da necessidade institucional, considerando não apenas critérios técnicos e econômicos, mas também aspectos relacionados à sustentabilidade e ao Plano de Descarbonização 2026 do TJDFT.
>
> Nesse contexto, foram analisadas as principais alternativas disponíveis no mercado para compartimentação de ambientes internos, com avaliação comparativa sob a ótica de desempenho, custo ao longo do ciclo de vida e flexibilidade operacional:
>
> a) Alvenaria convencional (paredes fixas): execução de paredes em blocos cerâmicos ou de concreto, com revestimento e acabamento definitivo, implicando intervenção estrutural permanente.
>
> Apresenta elevado impacto ambiental, com significativa geração de resíduos da construção civil, baixa flexibilidade e necessidade de demolição para readequações, implicando novas emissões associadas a materiais, transporte e execução. Mostra-se incompatível com as diretrizes de reengenharia de espaços e racionalização predial previstas no Plano de Descarbonização, além de não contribuir para mitigação de emissões no ciclo de vida.
>
> b) Drywall (gesso acartonado): sistema construtivo leve, com estrutura metálica e fechamento em placas de gesso acartonado, com menor peso e execução mais rápida que a alvenaria, porém com menor potencial de reaproveitamento integral.
>
> Embora represente alternativa mais eficiente que a alvenaria em termos de execução e geração de resíduos, ainda apresenta limitações quanto ao reaproveitamento integral dos materiais e à durabilidade em múltiplos ciclos de uso, resultando em emissões recorrentes ao longo do tempo.
>
> c) Divisórias piso-teto modulares (objeto da contratação): solução composta por painéis modulares desmontáveis, com estrutura metálica e fechamentos em MDF, vidro ou materiais equivalentes, permitindo montagem, desmontagem e reaproveitamento.
>
> Apresentam desempenho superior sob a ótica da sustentabilidade e descarbonização, em razão de: elevada durabilidade; possibilidade de desmontagem e reaproveitamento integral; redução significativa da geração de resíduos; menor necessidade de novas aquisições ao longo do tempo; compatibilidade com reengenharia de espaços; redução indireta de emissões associadas a obras civis.
>
> **7.2 Justificativa da escolha:**
>
> A escolha da solução de divisórias piso-teto modulares mostra-se tecnicamente mais vantajosa no longo prazo quando analisada sob a perspectiva integrada de custo, eficiência e impacto climático, pelos seguintes fundamentos:
>
> Mitigação de emissões no ciclo de vida: a reutilização dos componentes reduz a necessidade de fabricação de novos materiais, diminuindo emissões associadas à cadeia produtiva;
>
> Redução de resíduos sólidos: a modularidade evita demolições e descarte recorrente de materiais, contribuindo diretamente para o eixo de gestão de resíduos e para a diretriz institucional de “lixo zero”;
>
> Reengenharia de ocupação de espaços: a flexibilidade da solução permite adaptação contínua dos ambientes, evitando intervenções estruturais e promovendo uso mais eficiente das edificações, conforme diretrizes do Plano de Descarbonização;
>
> Eficiência econômica ao longo do tempo: embora o custo inicial possa ser superior a algumas alternativas, o custo global ao longo do ciclo de vida é inferior, em razão da reutilização, menor necessidade de manutenção e eliminação de custos recorrentes com obras.

64. Por isso, então, a despeito de o ETP se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à unidade técnica requisitante - COPAT/SEMA, o seu conteúdo 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.

II.3 Da previsão da demanda no Plano de Contratações anual, da Gestão de riscos e da Governança da contratação

65. Ultrapassado esse aspecto, saliente-se que a contratação consta do Plano de Contratações Anual de 2026, sob o código SEAP_039, com valor autorizado de R$ 3.260.201,00, conforme DFD 4702025 e Autorização 4997953 (todos os documentos no PA 10206/2025), tendo sido elaborado o Termo de Análise Prévia (5416359) e estimado para a presente pretensão de contratação o valor de (de **R$ 5.510.739,50)** em decorrência da atualização da estimativa de preços, uma vez que os valores adotados no DFD foram baseados nos valores da ARP nº 14/2023 (ref. doc. 3873696), que se mostram inferiores aos valores médios posteriormente apurados na pesquisa de preços. Ademais, ressalta-se que a contratação ainda passará pelo procedimento licitatório.

66. Quanto à análise dos riscos, reforça-se a informação já referida por ocasião do Relatório, tem-se que a unidade demandante juntou o mapa (5208306), com os riscos que considera impactar a contratação e os controles respectivos. Ato contínuo, a AGCON realizou a análise do mapa (5221081) e de forma complementar, o NULIC anexou o mapa dos riscos especificamente relacionados à fase de seleção de fornecedores (5242966).

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

68. Avançando na análise, faz-se necessário que a unidade técnica avalie, durante a fase de preliminar/planejamento da contratação, se dispõe de servidores em quantidade e capacidade técnica adequada à fiscalização de todos os controles, acompanhamento processual e demais atividades necessárias à aferição das exigências contratuais, tal qual o estabelecido pelos artigos 8º a 10 e 19 a 24 do Decreto 11.246, de 27/10/2022 - que regulamenta o § 3º do art. 8º da Lei 14.133/21, apresentando regras para a atuação do Agente de Contratação e da Equipe de Apoio e dos Gestores e Fiscais dos Contratos - e art. 14 a 22 da Portaria GPR 1459 de 17 de agosto de 2022 - que trata das funções essenciais à execução da Lei 14.133/21, no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT, relacionada às atividades dos Gestores e Fiscais dos ajustes celebrados pela Administração.

69.No ponto ainda, apura-se a presença do Formulário "Indicação Gestores e Fiscais Contrato", disponível no SEI, com a ciência expressa de todos os Servidores indicados que atuarão na Gestão Contratual (5283240), conforme dispõe o §1° do art. 9 da Portaria GPR 1459, de 17 de agosto de 2022.

70. Ainda nesse eixo, tem-se que a SEMA 5476911 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 , sendo certo que a designação dos servidores que ficarão responsáveis pela gestão contratual, ocorrerão 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 1891/2023, estando respeitada a disposição do art. 8º, § 1º e § 5º, da Lei 14.133/21.

II.4 Da pesquisa de preços

71. No mais, verifica-se que a estimativa de preços foi precedida por pesquisa mercadológica realizada pela unidade técnica e composta por preços públicos. Nesse sentido, colha-se a disciplina da Portaria GPR 1583/2024:

> Art. 4º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens ou a contratação de serviços em geral, bem como para as alterações e prorrogações contratuais, será realizada mediante a utilização das seguintes fontes, empregadas de forma combinada ou não:
>
> [...]
>
> V - pesquisa direta, mediante solicitação formal de cotação, em que constem o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ da empresa e o nome do responsável pela elaboração do orçamento, desde que não tenham sido obtidos orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
>
> (...)
>
> Art. 7º A pesquisa de preços deve ser realizada pela unidade demandante por meio de ampla e variada pesquisa de mercado, de modo a formar uma cesta de preços com quantidade de orçamentos proporcional às opções disponíveis no mercado, utilizando as fontes elencadas no art. 4º desta Portaria, devendo ser apresentados, no mínimo, 3 (três) documentos comprobatórios de preços válidos, a depender de sua finalidade, observado o seguinte:
>
> I - na realização da pesquisa de preços, serão observadas as condições comerciais praticadas, incluindo, no que for pertinente, prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto;
>
> II - caso haja contrato ou ARP vigente no TJDFT para o objeto a ser contratado, essa informação deve constar do processo a fim de que os referidos preços passem a compor o universo de preços a serem analisados na formação da média estimativa ou comparativa da contratação;
>
> III - a unidade demandante deve incluir nos autos todos os documentos que embasaram a realização da pesquisa de preços, com vistas a evidenciar as fontes utilizadas, as consultas realizadas para localização de preços públicos, as tratativas feitas com potenciais fornecedores, bem como demais documentos que julgar necessários para formalizar as diligências ocorridas nessa fase do processo;
>
> IV - caso haja dificuldade na obtenção de preços, a unidade demandante pode utilizar-se de outras fontes de pesquisa além das mencionadas no art. 4º desta Portaria, com a devida justificativa;
>
> V - a pesquisa de preços para fins de estimativa pode, a depender do objeto, abranger qualquer região do país e, em caso específico mediante justificativa, mercados externos;
>
> VI - na formação da cesta de preços proveniente da pesquisa realizada pela unidade demandante, é prioritária a utilização de preços coletados em contratações públicas;
>
> VII - na impossibilidade de cumprimento do disposto no inciso VI deste artigo, a unidade demandante deve apresentar justificativa para a não utilização dessa fonte de pesquisa.
>
> Parágrafo único. Na realização da pesquisa de preços, a unidade demandante deve considerar, além do critério quantitativo buscando a economia de escala, o critério qualitativo aferindo a similaridade entre objeto pesquisado e objeto demandado.
>
> (Grifou-se)

72. Salienta-se, nesse ponto, que, na pesquisa de preços, conforme recomendação da Corte de Contas Federal, devem ser utilizadas fontes diversificadas a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados, priorizando-se os parâmetros previstos na Portaria GPR 1583/2024 e 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).

73. Sobre a pesquisa mercadológica de preços, o NUPEC 5252426 registrou que foram juntados pela unidade demandante apenas preços provenientes de propostas de empresas, todos válidos. Nenhum preço público foi juntado. Ressaltou que a contratação possui valor superior a R$500.000,00 (quinhentos mil reais) e, em obediência ao art. 14 da Portaria GPR 1583/2024, este NUPEC realizou a ampliação da pesquisa de preços, tendo sido localizados os preços constantes dos docs. 5231003, 5231009, 5231019, 5231022 e 5231026, referentes a contratos públicos possivelmente compatíveis com o objeto da presente contratação.

74. Após, o NUPEC analisou as alterações promovidas pela unidade técnica (5302733), registrando ter observado que continuava a existir apenas dois preços válidos para o item 6 da contratação. Em razão da insuficiência de três preços válidos para o item mencionado, os autos foram submetidos à apreciação da Secretaria-Geral, que autorizou expressamente o prosseguimento da instrução com fundamento no art. 16 da Portaria GPR 1583/2024 (5306997).

75. Outrossim, como dito, o Mapa Condensado de Estimativas (5414823) foi anexado ao PA, com base nos valores comparativos médios apresentados na Planilha de Análise de Preços , 5359296, atendendo ao disposto no art. 23, §1º, da Lei 14.133/2021 c/c art. 17 da Portaria GPR 1.583/2024, perfazendo o valor estimativo de **R$5.510.739,50 (cinco milhões, quinhentos e dez mil, setecentos e trinta e nove reais e cinquenta centavos)**.

76. Registre-se, ainda, que para fins de fixação do marco temporal da cláusula de reajuste, indicou-se a data de elaboração do do orçamento estimado (24.07.2026), em harmonia com o disposto no art. 25, §7º, da Lei 14.133/2021.

77. 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).

78. 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.5 Da modalidade licitatória e da adoção do Sistema de Registro de Preços

79. Prosseguindo com a análise, em relação à modalidade de licitação, verifica-se que a COAGEC (5432637) propôs, nos termos do art. 126, III, da Resolução TJDFT 2/2021, o enquadramento da despesa classificada como "bem comum", cujo desempenho, padrão e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais de mercado, na modalidade Pregão, em sua forma Eletrônica, sob o sistema Registro de Preços é o enquadramento proposto para a presente contratação, nos termos da Lei 14.133/21 (1/4/21): Art. 28, §1º e Art. 29 c/c Art. 78, inciso IV, bem como Instrução Normativa SEGES/ME N. 73 (Art. 1º, § 1º), uma vez que esta última deve ser utilizada como referência no âmbito deste TJDFT, diante da falta de regulamento próprio aplicável aos Órgãos do Poder Judiciário, nos seguintes termos:

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

80. Verificando, pois, inexistirem nos autos informações que indicam a impossibilidade técnica ou desvantagem/prejuízos para o TJDFT na realização de licitação utilizando-se os recursos tecnológicos disponíveis à Administração, por meio do Sistema de Compras do Governo federal

disponível no endereço eletrônico www.gov.br/compras, tem-se como apropriada/adequada a utilização da modalidade de licitação Pregão, na forma eletrônica, conforme sugerido pela COAGEC.

81. Outrossim, no âmbito do Direito Administrativo, o Pregão é a modalidade licitatória obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, tal qual como definido no art. 6º, inciso XLI da Nova Lei de Licitações c/c art. 4º, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME 73, de 30 de setembro de 2022 - qualquer que seja o valor estimado para contratação - em que a disputa pela contratação fornecimento/prestação de serviços é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

82. À vista disso, o artigo 78, inciso IV, previu a possibilidade das contratações regidas pela Lei 14.133/2021 utilizarem o Sistema de Registro de Preços, cujos artigos 82 a 86 versam sobre o procedimento a ser adotado para sua implementação, regulamentado no Decreto 11.462/2023.

83. Ainda acerca da legislação aplicável ao tema, verifica-se que a possibilidade do sistema registro de preços de bens e serviços comuns utilizar a modalidade Pregão está respaldada no artigo 14 do Decreto 11.462/2023.

> Art. 14. O processo licitatório para registro de preços será realizado na modalidade concorrência ou pregão.

84. Dando continuidade aos estudos propostos, o citado Decreto definiu o sistema de registro de preços como o conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, às obras e à aquisição e à locação de bens para contratações futuras (inteligência do artigo 2º, inciso I).

85. O administrativista Marçal Justen Filho[4] ensina que o sistema de registro de preços - SRP pode ser definido como um contrato normativo, que estabelece regras vinculantes para a Administração Pública e um particular relativamente a contratações futuras, antecedido de um procedimento específico e segundo condições predeterminadas.

86. Sidney Bittencourt[5], por seu turno, registra em seu livro "Licitação de Registro de Preços" que, *ipsis litteris*:

> A adoção do SRP determina, com absoluta certeza, flagrante economia, além de ganho em agilidade e segurança, com pleno atendimento ao princípio da eficiência, recentemente elevado a princípio constitucional da Administração Pública.
>
> É importante repisar, com veemência, que a adoção do SRP está intimamente atrelada a aquisições freqüentes, isto é, contratações constantes do mesmo objeto (bens ou serviços) em espaços de tempo curtos.

87. Avançando no estudo, a Lei 14.133/2021 estabeleceu, em seu artigo 40, que:

> Art. 40. **O planejamento de compras deverá** considerar a expectativa de consumo anual e **observar o seguinte**:
>
> I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;
>
> **II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;**
>
> III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;
>
> IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;
>
> V - atendimento aos princípios:
>
> a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
>
> b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

(Grifou-se)

88. Outrossim, destaca-se que não foi prevista a realização do registro de preços no Sistema SRP Digital, nos moldes dos artigos 5º e 6º do Decreto 11.462/2023. Lado outro, o artigo 3º do citado Decreto elencou as situações que autorizam a utilização do sistema de registro de preços, a saber:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

89. Do estudo do Termo de Referência atualizado 5485435 infere-se que houve a indicação de uma das situações elencadas na norma (inciso II) a autorizar a utilização do SRP. Confira-se:

[...]

DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

26.1. Será adotado o procedimento auxiliar de registro de preços?

[...]

26.1.4. (X) Sim. Formação de nova Ata de Registro de Preços do TJDFT.

[...]

26.1.5.2. (X) Por ser mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários ao TJDFT para o desempenho de suas atribuições;

Motivação técnica a justificar a opção:

A adoção do Sistema de Registro de Preços mostra-se conveniente diante da previsão de fornecimentos conforme a necessidade administrativa, permitindo o atendimento dos gabinetes já identificados, das novas demandas de outros gabinetes e de eventuais reposições, sem necessidade de aquisição imediata da totalidade dos quantitativos. A medida contribui para a continuidade da padronização institucional, para a racionalização da gestão patrimonial e para a redução do risco de aquisições futuras despadronizadas.

90. O Decreto em epígrafe, de igual forma, de modo a efetivamente garantir a eficiência administrativa no âmbito das contratações públicas por meio do SRP, fixou a necessidade de consulta às intenções de registros de preços (IRP´s) em andamento, deliberando-se, posteriormente, quanto à conveniência de sua participação, visando às economias de escala e processual. Portanto, a este Tribunal, sempre que conveniente e oportuno, figurará como órgão participante das licitações de registro de preços realizadas por outros órgãos públicos, incentivando a compra conjunta e a padronização das aquisições na administração pública. Veja-se:

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

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

(Destacou-se)

91. Nesse sentido, vê-se nos autos que a Unidade Técnica demandante, ainda na fase de planejamento, juntou aos autos documentação comprobatória dessa pesquisa, intenção de pesquisa de preços, ter sido realizada, IRP 5468842, porém sem êxito; estando, pois, atendida a previsão normativa.

92. Ademais, nos moldes do artigo 86 da Lei 14.133/2021, bem como do artigo 9º do Decreto 11.462/23, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes, a fim de alcançar a ampliação do objeto da licitação, permitindo ganhos em economia de escala; uma vez que, por meio de um único procedimento licitatório, seja possível reunir as pretensões contratuais de múltiplos órgãos, sendo conduzido por um órgão apenas - o gerenciador.

93. De acordo com artigo 2º, Decreto 11.462/23, inciso IV, órgão ou entidade participante é aquele a se envolver com os procedimentos iniciais da contratação para registro de preços, como também passa a integrar a ata de registro de preços.

94. Certamente, o sistema de registro de preços visa à seleção de melhor oferta para o fornecimento de bem ou serviço, cujo preço unitário fica registrado em ata, por determinado período, à disposição da Administração, para futura e eventual contratação, de acordo com sua necessidade. É, pois, um instrumento de controle e de eficiência no gerenciamento das contratações, eliminando-se a necessidade de reiterados certames licitatórios, ao longo de certo prazo, para bens ou serviços cuja necessidade se revele frequente, sem que se possa, no entanto, definir, previamente, o quantitativo por ser demandado.

95. Logo, a justificativa técnica sobredita, aos olhos dessa Consultoria, demonstra com a devida clareza qual o proveito perseguido, uma vez que a medida busca ampliar a utilidade da ata e favorecer contratações mais céleres, sem prejuízo do julgamento objetivo, da economicidade, da adequada instrução processual e da preservação das características essenciais do objeto registrado, condicionando-se ainda a adesão à exposição de motivação específica.

96. O Tribunal de Contas da União - TCU, ao examinar a opção de a Administração inserir cláusula editalícia a possibilitar adesão a Ata de Registro de Preços por órgãos ou entidades não participantes do planejamento da contratação, revela ser imprescindível justificativa específica, lastreada em estudo técnico referente ao objeto licitado e devidamente registrada no documento de planejamento da contratação. Confira-se:

> **Acórdão 2736/2023-Plenário**[6]
>
> Enunciado
>
> A inserção de cláusula em edital licitatório prevendo a possibilidade de adesão a ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do planejamento da contratação ("carona") exige justificativa específica, lastreada em estudo técnico referente ao objeto licitado e devidamente registrada no documento de planejamento da contratação.

97. Sobre o ponto não consta no TR (5485435) a previsão de possibilidade de adesão. Nessa toada, parece a este órgão de Consulta e de Assessoramento jurídico que a situação em comento preenche os requisitos trazidos pelo arcabouço normativo aplicável à espécie.

II.6 Do Termo de Referência

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

5485435. Do exame deste documento, observam-se os elementos mínimos estarem presentes, nos moldes propostos pelo inciso XXIII do *caput* do art. 6º c/c as informações elencadas no § 1º do art. 40, ambos da Lei 14.133/2021.

99. Outrossim, no presente caso, a fim de favorecer não só a adoção de ações preventivas e de contingência, mas também ter um meio auxiliar na tomada de decisões, capaz de assegurar conformidade e promover a transparência, foi juntado aos autos o mapa de riscos (5208306), do planejamento da contratação, bem como o da seleção do fornecedor (5242966, em que se analisam os riscos casuísticos no processamento da licitação, nos termos indicados no artigo 18, inciso X, da Lei 14.133/2021 c/c o artigo 21 e seguintes da Portaria GPR 1255/2023.

100. No que se refere ao quadro de penalidades específicas, merece especial atenção a redação dos itens 01 e 02, os quais, aparentemente, vinculam a aplicação de penalidades a atrasos apurados em dias. Tal hipótese demanda compatibilização com o disposto no item 22.1, que já prevê a incidência de multa moratória em razão do atraso no cumprimento das obrigações contratuais.

101. Com efeito, a multa moratória possui como pressuposto justamente a mora do contratado, isto é, o atraso na execução da obrigação pactuada. Dessa forma, a instituição de penalidades específicas fundamentadas exclusivamente no transcurso de determinado número de dias de atraso pode gerar sobreposição sancionatória em relação à multa moratória, especialmente se ambas as consequências jurídicas incidirem sobre o mesmo fato gerador.

102. Nessa perspectiva, revela-se importante verificar se as condutas descritas nos itens 01 e 02 representam efetivamente hipóteses autônomas de inadimplemento contratual ou se consistem apenas em gradações do atraso já sancionado pela multa moratória. Caso se trate unicamente de mora na execução da obrigação, recomenda-se avaliar a necessidade de ajustar a redação das penalidades específicas, a fim de evitar dúvidas interpretativas e assegurar a clara distinção entre as hipóteses de atraso, sujeitas à multa moratória, e aquelas caracterizadoras de inexecução parcial ou total do objeto contratual.

103. Tal cautela mostra-se relevante para preservar a coerência do regime sancionatório do instrumento convocatório, evitando que uma mesma conduta seja enquadrada simultaneamente como simples mora e como hipótese de inexecução, sem que haja critério objetivo que permita distinguir as respectivas consequências jurídicas. Em regra, o atraso caracteriza mora. A inexecução parcial ou total pressupõe um grau mais intenso de inadimplemento, consistente no não cumprimento da obrigação contratual, total ou parcialmente. Assim, quando o critério adotado é apenas o número de dias de atraso, sem vinculação a um efetivo comprometimento da entrega do objeto, há risco de confusão entre os institutos da mora e da inexecução, recomendando-se a revisão da redação para delimitar com precisão a natureza de cada infração e a correspondente penalidade.

II.7 Da minuta do Edital

104. Passando-se à análise da minuta do edital do Pregão Eletrônico SRP 020/2026 5529886 no exame do preâmbulo, observa-se que dele constam: data e horário de realização do certame; o número de ordem em série anual do Pregão - SRP; o critério de julgamento, menor preço; sendo o certame regido pelas disposições da 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; no Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015; na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, no Decreto nº 11.462/2023, de 31 de março de 2023 .

II.7.1 Das Condições de Participação

105. Quanto à hipótese de tratamento diferenciado e preferencial para as Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), observa-se que o Edital (5529886) subitem 2.5, a fim de atender à previsão constitucional[7], 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, 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 2.6, verifica-se constar proibição expressa de participação daquele que mantenha vínculo com dirigente do órgão contratante, ou com agente público que desempenhe função na licitação/fiscalização/gestão do Contrato, ou, ainda, que deles seja cônjuge/companheiro/parente até o terceiro grau, conforme exigido pelo art. 14, inciso IV, da Lei 14.133/2021.

107. Tem-se, ainda, a proibição de participação de pessoa física (2.6.10) em decorrência de justificativa técnica prevista no subitem 25.2 do TR (5485435), 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.

> **25. PARTICIPAÇÃO DE PESSOA FÍSICA**
>
> 25.1. (_) É viável a participação de pessoa física.
>
> 25.2. (X) Não é viável a participação de pessoa física. Justificativa:
>
> Justificativa: Não será admitida a participação de pessoa física, considerando que a execução do objeto demanda organização empresarial, estrutura operacional permanente, capacidade produtiva, fornecimento contínuo de materiais, equipe técnica especializada para fabricação e instalação, além do cumprimento de obrigações trabalhistas, previdenciárias, fiscais e de garantia contratual. Embora o objeto seja amplamente executado por empresas especializadas do setor, sua adequada execução exige capacidade operacional e administrativa incompatível com a atuação de pessoa física, circunstância que justifica a restrição, em observância aos princípios da eficiência, da continuidade do serviço e da adequada execução contratual.

108. Observa-se, ainda, a existência de demais situações que se encontram definidas no art. 14 da Lei 14.133/2021.

109. Constata-se, ainda, que não foi admitida a participação de consórcio de empresas, subitem 2.6.2, conforme solicitação e justificativa da unidade técnica no item 23 do Termo de Referência (5485435), em obediência aos arts. 15 e 18, inciso IX, ambos da Lei 14.133/2021.

> **23. CONSÓRCIO**
>
> 23.1. (_) Será possível a participação de consórcios de empresa. Justificativa:_____
>
> 23.2. (X) Não será possível a participação de consórcios de empresa. Justificativa:
>
> **Não será admitida a participação de empresas em consórcio**, tendo em vista que o objeto consiste no fornecimento e instalação de divisórias e respectivos componentes, serviço amplamente disponível no mercado e executado, de forma rotineira, por empresas especializadas que, individualmente, possuem plena capacidade técnica e operacional para atender às exigências da contratação. A formação de consórcio, no presente caso, não amplia a competitividade nem proporciona ganhos de eficiência à Administração, podendo, ao contrário, dificultar a gestão contratual, a definição de responsabilidades e a fiscalização da execução, especialmente em razão da necessidade de uniformidade dos materiais,

II.7.2 Do modo de disputa e do critério de julgamento

110. Prosseguindo a análise, vê-se que foi fixado pela alínea "b" do subitem 7.5 do Edital o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, conforme definido pelo art. 57 da Lei 14.133/2021.

111. Nota-se a previsão de se utilizar o modo de disputa aberto no certame em estudo (subitem 7.6.1), hipótese em que os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, consoante o Estatuto Licitatório em vigor e com o artigo 22, inciso I c/c § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022[8]:

> 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.

112. Quanto ao critério de julgamento das propostas (também definido “forma de adjudicação”), apreende-se que foi determinado o menor preço global, conforme se verifica nas disposições constantes dos subitens 8.2 e 8.7 do instrumento convocatório (5529886) e das previsões dos itens 3.3.2 do TR (5485435).

113. Quanto à questão, destaca-se que a critério de julgamento diz respeito à divisibilidade do objeto da licitação. A esse respeito, imprescindível mencionar que o Tribunal de Contas da União - TCU, por meio da sua Súmula 247 – na aplicação das disposições da Lei 8.666/93, mas que também deve ser considerando no certame realizado com base na Lei 14.133/21 (art. 18, §1º, inciso VIII; art. 40, inciso V, alínea "b"; art. 47, inciso II) - estabelece que a adjudicação por item deve ser regra, podendo ser adotado o menor preço global quando houver prejuízos para o conjunto ou complexo licitado ou perda de economia de escala. Veja-se:

> Súmula 247
>
> 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.

114. Em consonância com tal entendimento, destaca-se o seguinte precedente da própria Corte de Contas[9], enfatizando-se a preferência da adjudicação por itens, desde que não haja prejuízo para o conjunto (viabilidade técnica) ou perda de economia de escala (viabilidade econômica):

> **Acórdão 1845/2018-Plenário**

Enunciado
A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular. A Administração, de acordo com sua capacidade e suas necessidades administrativas e operacionais, deve sopesar e optar, motivadamente, acerca da quantidade de contratos decorrentes da licitação a serem gerenciados.

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.

(Original sem grifos).

115. No caso vertente, a Unidade requisitante assim fundamentou a forma de adjudicação proposta (item 9 - ETP - 5194522):

A análise quanto ao parcelamento da solução deve observar os princípios da eficiência, economicidade e competitividade, previstos na Lei nº 14.133/2021, bem como considerar os impactos operacionais, técnicos e ambientais decorrentes da eventual fragmentação do objeto. No caso em análise, a solução caracteriza-se como um conjunto integrado de fornecimento e instalação de divisórias modulares, cujos componentes e serviços apresentam elevada interdependência técnica, exigindo padronização, compatibilidade entre sistemas e responsabilidade única pela execução.

Sob o ponto de vista técnico, o parcelamento da contratação poderia comprometer: a uniformidade dos materiais e acabamentos; a compatibilidade entre componentes estruturais; a garantia do sistema como um todo; a eficiência na montagem e no remanejamento futuro. Adicionalmente, a fragmentação da contratação tenderia a aumentar a complexidade da gestão contratual, com múltiplos fornecedores e maior risco de falhas de integração, impactando negativamente a eficiência administrativa.

Dessa forma, conclui-se que o não parcelamento da solução é tecnicamente justificável e mais vantajoso para a Administração.

(Destacou-se)

116. Na especificidade de se tratar de licitação por meio de procedimento de Sistema de Registro de Preços, vale alertar à Unidade Técnica requisitante que a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional a requisitar justificativa técnica, o que, salvo melhor juízo, parece ser a situação dos autos, dada a justificativa apresenta e transcrita no tópico precedente, bem como no TR (5485435), formulada nos seguintes termos:

3.3.2 Justificativa: por se tratar de aquisição de materiais instalados no qual seu objeto, divisória piso-teto, é formado pela junção harmônica e compatível entre os diversos itens especificados no presente Projeto Básico, seria inviável adquirir itens de mais de uma empresa, pelo alto risco de incompatibilidade entre os itens e entre às diversas técnicas que podem ser aplicadas por diferentes empresas. Não obstante, seria inviável administrar em uma única execução, a participação de várias empresas trabalhando simultaneamente na construção de um mesmo objeto, formado por itens possivelmente estruturados de maneiras diferentes.

117. No mesmo sentir, é o Tribunal de Contas da União por meio de seu enunciado no Acórdão 1650/2020-Plenário:

Nas licitações para registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, a ser utilizada apenas nos casos em que a Administração pretende contratar a totalidade dos itens do grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame. Apesar de essa modelagem ser, em regra, incompatível com a aquisição futura de itens isoladamente, admite-se tal hipótese quando o preço unitário ofertado pelo vencedor do grupo for o menor lance válido na disputa relativa ao item[10].

(Grifou-se)

118. No aspecto, por se tratar de matéria estritamente técnica, com suporte no enunciado da Boa Prática Consultiva 7 da AGU, já mencionada neste Parecer, ratifica-se a conclusão da unidade demandante, sem o ingresso na análise do conteúdo técnico da aquisição, tendo em vista que o enfrentamento meritório da situação refoge à expertise da CJA a análise do mérito da matéria.

119. Foram definidos, também, os critérios de aceitabilidade dos preços, de forma que as propostas com valores superiores ao limite estabelecido no instrumento convocatório ou manifestamente inexequíveis sejam desclassificadas (item 9 do Edital), conforme artigo 34, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022, reputando-se indício de inexequibilidade 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 inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.**
>
> Parágrafo único. A inexequibilidade, 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)

II.7.3 Dos requisitos de habilitação

120. Continuando no estudo dos autos, verifica-se que não houve exigência de qualificação técnico-profissional, circunstância que se insere no âmbito da discricionariedade técnica da Administração, considerada a natureza do objeto e as justificativas constantes do Termo de Referência. Em relação à habilitação, item 11.5 do instrumento convocatório (5529886), identifica-se a concepção de qualificação técnico-operacional, que, em regra, é complexa e variável. Fica ao critério da Administração Pública, na fase interna do processo licitatório, avaliar as características do objeto a ser contratado para estabelecer a extensão das exigências a serem impostas aos licitantes, inclusive a pertinência de se exigir a comprovação de capacidade técnica profissional e operacional, sendo-lhe obrigado considerar que somente é permitido exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, inciso XXI, Constituição Federal).

121. À vista disso, é lícito cogitar que em objetos de menor complexidade seja renunciado o requisito de demonstração de capacidade operacional. Todavia, a este Tribunal se impõe o reconhecimento da imprescindibilidade de se motivar, de maneira expressa e amparada em razões de ordem técnica, as exigências apostas em edital atinentes à qualificação técnica exigida dos interessados. Da mesma forma, eventual dispensa de requisito de demonstração de qualificação técnico-operacional deverá ser expressamente justificada, a partir das peculiaridades do objeto licitado. Significa dizer, então, que o gestor está capacitado a identificar a prescindibilidade de se aferir a habilitação do licitante em face da certeza da satisfação da futura contratação.

> **Acórdão 2144/2022 – Plenário - TCU**
>
> A fixação de critérios de qualificação em licitações públicas deve ser precedida de análise crítica tanto sob o aspecto da clareza das especificações para os licitantes, quanto da avaliação da sua efetiva necessidade, sendo esse último um requisito básico de conciliação da exigência com o disposto no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual apenas as condições indispensáveis à correta prestação dos serviços são admitidas.

122. Desse modo, é necessário registrar que a instrução destes autos indica a existência de justificativa para a exigência de requisitos de qualificação técnica operacional, nos seguintes termos (5485435):

8.2. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL

8.2.1.A complexidade da contratação exige a demonstração da capacidade técnica por meio de atestados ou declarações que comprovem ter a licitante fornecido o material/prestado o serviço?

8.2.1.1. (X) Sim. Informações indispensáveis:

a) Detalhar as parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, sendo que, para serem consideradas de valor significativo, deverão ter o valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação: ter fornecido e instalado, no mínimo, 450m² (quatrocentos e cinquenta metros quadrados) de divisórias piso-teto. Considerando a complexidade dos materiais e o tipo de instalação, na declaração apresentada não serão considerados os valores referentes à instalação de divisórias monobloco, do tipo naval;

123. Nos termos da Lei 14.133/2021, a qualificação técnico-operacional exigida para fins de habilitação deve guardar estrita pertinência com o objeto licitado, vedadas exigências excessivas ou desarrazoadas que possam restringir indevidamente a competitividade do certame. Nesse contexto, a comprovação da capacidade técnica por meio de atestados de desempenho anterior deve ficar restrita às parcelas de maior relevância ou de valor significativo do objeto, entendidas como aquelas que efetivamente evidenciam a aptidão do licitante para executar as atividades essenciais da futura contratação. Tal previsão visa assegurar que a Administração selecione empresa detentora de experiência compatível com as características do contrato, sem impor requisitos desnecessários ou desproporcionais aos interessados.

124. Para a definição das parcelas de maior relevância, deverá a Administração promover análise técnica prévia do objeto, identificando os serviços que apresentam maior impacto na execução contratual, complexidade operacional, risco ou representatividade financeira. Nessa linha, é possível considerar como parcela relevante aquela cujo valor estimado corresponda a 4% (quatro por cento) ou mais do valor total da contratação, desde que haja justificativa técnica nos autos demonstrando sua importância para o adequado cumprimento do objeto. A definição desses quantitativos e serviços deve constar expressamente dos estudos técnicos preliminares, do termo de referência ou do projeto básico, permitindo que os licitantes conheçam previamente os requisitos de habilitação que serão exigidos, o que foi observado no caso concreto.

125. Assim, quando devidamente motivada pela área técnica responsável, a exigência de atestados de capacidade técnica poderá recair exclusivamente sobre as parcelas consideradas relevantes, sendo legítima a comprovação de experiência anterior na execução de serviços com características, quantidades e complexidade compatíveis com aquelas previstas na contratação. Tal providência harmoniza os princípios da seleção da proposta mais vantajosa, da competitividade e da proporcionalidade, evitando tanto a habilitação de empresas sem experiência mínima necessária à execução do contrato quanto a imposição de exigências excessivas capazes de restringir injustificadamente a participação de potenciais interessados no procedimento licitatório.

126. No tocante à possibilidade de somatório de atestados, a regra é que a Administração admita tal hipótese com o objetivo de não reduzir a concorrência de foram injustificada. No caso, embora a unidade demandante tenha optado por não permitir o somatório de atestados, a escolha foi devidamente justificada. A propósito, confira-se:

8.2. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL

(...)

> b) Para comprovação da quantidade mínima, será admitido o somatório de atestados?
>
> b.1) (_) Sim (é a regra). Prossiga para o subitem 8.3 - qualificação técnico-profissional.
>
> b.2) (X) Não (exceção). Justificar: pelo alto risco de inexecução contratual, considerando o volume de contratações realizadas pelo Tribunal frente os prazos exigidos para a entrega e instalação dos materiais porventura adquiridos, conforme item 14 do presente TR, onde são previstos no 15 dias corridos para a entrega e 15 dias para a instalação de até 1000m² de divisórias.

127. Continuando no estudo dos autos, para fins de **habilitação** (item 11- 5529886), há, entre outros requisitos, a qualificação **econômico-financeira** (subitem 11.4), que será composta por um combo de dados e informações apropriados com a natureza e as peculiaridades concernentes ao objeto, apropriado para mensurar a capacidade financeira do licitante, em relação aos compromissos a serem acolhidos, quando da adjudicação do contrato. Portanto, a rigor, o particular contratado deverá dispor de recursos financeiros próprios para arcar com as despesas relativas à execução do objeto contratual, a despeito de percepção dos pagamentos devidos por esta Casa de Justiça.

128. Observa-se da minuta editalícia (5529886) que foram as seguintes as exigências quanto ao tema:

> 11.4 Documentação relativa à **Qualificação Econômico-Financeira**
>
> 11.4.1 Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede do proponente, em plena validade, caso a habilitação no **SICAF**, concernente à qualificação econômico-financeira, esteja inválida ou inexistente.
>
> 11.4.2 Quando os índices de Liquidez Geral (**LG**), Solvência Geral (**SG**) e Liquidez Corrente (**LC**) constantes do **SICAF** for igual ou inferior a 1, o proponente deverá comprovar capital social mínimo ou o patrimônio líquido não inferior a 10% do valor estimado da contratação, o que poderá ser consultado no **SICAF** ou obtido por meio do contrato social, certidão simplificada emitida pela junta comercial ou balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais.
>
> 11.4.2.1 As empresas criadas no exercício financeiro da licitação deverão atender a todas as exigências da habilitação e poderão substituir os demonstrativos contábeis pelo balanço de abertura.
>
> 11.2.2.2 Os documentos referidos acima limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.

129. Neste particular, registra-se que a constatação de capital e de patrimônio líquido mínimo pelos licitantes poderá ser exigida por este Tribunal especificamente nas licitações destinadas às compras para entrega futura e à execução de obras e serviços, como ocorre na espécie. Nessas condições, o edital poderá exigir dos licitantes, além da apresentação de balanço patrimonial e demais demonstrações contábeis, do atendimento dos índices econômicos mínimos e da apresentação de certidão negativa de falência, a evidência de capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo.

130. Nesse sentido, Ronny Charles[11] assevera:

> O rol estipulado pelo caput do artigo 69 representa os "requisitos ordinários" relacionados à habilitação econômico-financeira, os quais vinculam as licitações em geral.
>
> Já os requisitos previstos pelo §4º representariam "requisitos suplementares", pois, para as licitações de compras para entrega futura, de execução de obras e de serviços, o legislador estabeleceu a possibilidade de um "plus habilitatório", através de exigências (sempre alternativas) de: capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

131. Nesse ponto, Marçal Justen Filho[12] aduz:

> Caberá ao edital, em cada caso, adotar essa previsão, **justificando-a devidamente**. Se a execução do objeto do contrato não exigir grande inversão de recursos, a cláusula de capital social ou patrimônio líquido mínimo será desnecessária. A indevida previsão de requisito dessa ordem caracterizará vício a ser reprimido. (destacou-se)

132. Nota-se que, no caso em apreço, conforme transcrito no item 128 deste estudo, no tocante à exigência de capital social mínimo ou patrimônio líquido foi exigido o valor máximo, ou seja, não

inferior a 10%, sendo possível a exigência até o limite de 10%. Indaga-se à unidade técnica se a fixação de tal percentual encontra respaldo nas características técnicas da contratação, devendo esta se atentar ao que indica a doutrina. Não obstante, nesse aspecto, vale registrar que, em razão do princípio da segregação de funções, a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determina a competência da autoridade administrativa pela prática do ato, bem como sua responsabilidade por ele, não competindo a esta CJA qualquer ponderação acerca do mérito de suas considerações técnicas para se cogitar em renunciar ao procedimento de comprovação em tela, por se tratar de questão não afeta ao seu campo de atuação, em observância à Boa Prática Consultiva nº 7 da Advocacia-Geral da União - AGU, já alhures citada.

133. Progredindo no estudo, o subitem 11.2. do documento editalício em estudo assevera que, para a habilitação jurídica, têm-se os seguintes requisitos:

> 11.2. Documentação relativa à Habilitação Jurídica:
>
> 11.2.1. No caso de empresário individual, inscrição no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo da Junta Comercial da respectiva sede;
>
> 11.2.2. 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;
>
> 11.2.3. 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;
>
> 11.2.4. 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;
>
> 11.2.5. 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;
>
> 11.2.6. Os documentos acima deverão estar acompanhados de todas as alterações ou da consolidação respectiva.

134. Ainda, conforme já abordado Parecer, a minuta em comento, o edital , veda a participação de pessoa física, em virtude de a contratação em epígrafe envolver fabricação, montagem, logística e manutenção, exigindo estrutura organizacional e certificações técnicas, incompatíveis com a natureza profissional da pessoa física.

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

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

136. Da mesma forma, são os ditames editalícios (5529886):

> 2.6.10.1. Considera-se pessoa física todo o trabalhador autônomo, sem qualquer vínculo de subordinação para fins de execução do objeto da contratação pública, incluindo os profissionais liberais não enquadrados como sociedade empresária ou empresário individual, nos termos das legislações específicas, que participa ou manifesta a intenção de participar de processo de contratação pública, sendo equiparado a fornecedor ou ao prestador de serviço que, em atendimento à solicitação da Administração, oferece proposta.

137. 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.

138. 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.

139. Logo, o conteúdo do subitem 11.2 se coaduna com as previsões normativas.

II.7.4 Das disposições específicas do Sistema de Registro de Preços

140. Em relação aos procedimentos específicos sobre o Sistema de Registro de Preços, verifica-se que o Edital (5529886) discorre sobre considerações gerais da Ata de Registro de Preços (item 12); da formação do cadastro de reserva (item 13); do Órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços (item 14); da possibilidade de alteração ou atualização dos preços registrados (item 15); do procedimento de cancelamento do registro de preços (item 16); da vigência da Ata de Registro de Preços (item 17), reconhecendo a fixação de seu prazo em 1 (um) ano, bem como a possibilidade de prorrogação, desde que haja a anuência do fornecedor e a comprovação de que o preço se mantenha vantajoso para este Tribunal; da contratação (item 18). No mais, tem-se que em razão do próprio objeto do certame exigida a vistoria facultativa (item 3).

141. Dessa feita, reconhece-se a conveniência jurídica do conteúdo sob exame, que se mostra limitado aos ditames dos artigos 82 a 86 da Lei 14.133/2021, respeitando a matéria regulamentada pelo Decreto 11.462/2023.

II.7.5 Do reajuste de preços

142. Acerca do reajuste de preços, verifica-se o §7º do art. 25 da Lei 14.133/2021 apontar 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.

143. Analisando a minuta do instrumento convocatório, observa-se o item 23 indicar que os valores contratuais serão reajustados anualmente, observando às disposições das Leis 8.383/91, 9.069/95 e 10.192/01, utilizando-se como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, tendo como data-base o orçamento estimado pela Administração, cuja data é 24.07.2026, conforme o Mapa Condensado juntado ao andamento 5414823.

144. A respeito do tema, Marçal Justen Filho[11] ensina que:

> 13. A obrigatoriedade da previsão de índice de reajustamento (§7º)
>
> O §7º destina-se a afastar controvérsias diversas, que geravam disputas intensas sob a égide da legislação anterior, relativamente ao reajustamento de preços. Existem fortes argumentos no sentido de que a regra deveria ter sido incluída no art. 92 da Lei 14.133/2021.
>
> 13.1 Breve considerações sobre o reajustamento de preços
>
> O reajustamento de preços é um mecanismo para assegurar a preservação da identidade do contratual. Consiste na vinculação do valor contratual a um índice de variação de preços. Isso significa que o valor contratual nominal será reajustado na medida da variação do índice.

13.2 Reajustamento condicionado ao decurso de doze meses

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

13. 3 Contratos com prazo vigência inferior a doze meses

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

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

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

13.4 Controvérsia sobre o termo inicial do prazo

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

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

II.7.6 Das sanções administrativas

145. Apura-se, ainda, a definição de que as sanções administrativas (item 26) obedecerão ao disposto na Portaria GPR 75/2022, 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.

146. No particular, cumpre destacar que o item 26.9 qualificou como hipótese de inexecução total do serviço o "descumprimento reiterado da obrigação de corrigir, reparar ou substituir materiais ou serviços que apresentem vícios, defeitos ou desconformidades, em 3 (três) ou mais Ordens de Serviço distintas, após regularmente notificada pelo TJDFT". Contudo, a inexecução total, conforme a própria acepção do termo, está relacionada às situações em que o objeto contratual deixa de ser executado. Em contrapartida, a multa moratória tem como fato gerador o atraso na execução da obrigação; a inexecução parcial caracteriza-se pela entrega incompleta ou defeituosa do serviço; e a inexecução total pressupõe a ausência de execução do objeto contratado. Diante dessas distinções conceituais, recomenda-se que o quadro de penalidades específicas reflita com clareza a diferenciação entre atraso na execução, inexecução parcial e inexecução total, a fim de assegurar a adequada correspondência entre a conduta infracional e a penalidade aplicável. Sobre o tema, vide anotações no subtítulo II.6, no tocante ao TR.

147. Outrossim, com relação à multa moratória, nota-se que a redação do subitem 26.6.4 já se encontra ajustada aos moldes da modificação perpetrada pela Portaria GPR 1545/2024, que alterou a Portaria GPR 75/2022. Quanto ao ponto, observa-se ser o teor do subitem 26.6.4 ("o valor final apurado para a sanção de multa moratória, calculado na forma do edital ou contrato, observará o limite máximo de 30% (trinta por cento) do valor da parcela em atraso") a reprodução do art. 18-A, § 6º, da Portaria GPR 75/2022, tendo sido ainda especificado pela unidade demandante, objetivamente, as regras e os percentuais a serem aplicados em cada de multa

moratória.

II.7.7 da proteção de dados e da integridade administrativa

148. Avançando, observa-se que o item 28 do Edital tratou da questão relativa ao tratamento de dados pessoais, conforme previsto na Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), observadas as singularidades do caso concreto e o regime de controladoria conjunta ou co-controladoria de dados. Dada a ausência de fluxo de dados pessoais sensíveis entre os Contratantes, resta dispensado maior detalhamento da matéria.

149. Verifica-se, ainda, que o item 29 do Edital fez incluir Cláusula referente à necessidade de observância da Portaria GPR 243/2021 e da Resolução 6/2022, que estabelecem a conduta ética no âmbito deste Tribunal de Justiça.

II.7.8 Da vedação à subcontratação

150. 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 31 do Edital fica 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 a justificativa técnica para a vedação referida, nos termos do subitem 28.1.1 do Termo de Referência (5485435), a seguir transcrita, restando atendida a proposição em epígrafe, quanto ao aspecto da legalidade.

> **28. SUBCONTRATAÇÃO**
>
> 28.1. Ao vencedor do certame será permitido ceder partes do serviço ou do fornecimento contratado para um terceiro?
>
> 28.1.1. (X) Não. Justifique
>
> A vedação à subcontratação justifica-se em razão das características da contratação, que envolve o fornecimento e a instalação de divisórias modulares, compreendendo atividades integradas e interdependentes, cuja adequada execução exige controle uniforme dos processos produtivos, dos materiais empregados, da logística de fornecimento e dos procedimentos de montagem e acabamento. A execução do objeto demanda compatibilidade entre os diversos componentes do sistema de divisórias, observância rigorosa das especificações técnicas estabelecidas pela Administração e responsabilidade integral pela qualidade, funcionalidade, estabilidade, segurança e garantia dos materiais fornecidos e dos serviços executados.
>
> A eventual participação de terceiros na execução das parcelas principais do objeto pode dificultar a fiscalização contratual, a apuração de responsabilidades por falhas construtivas, defeitos de fabricação, vícios de instalação ou incompatibilidades entre componentes, além de aumentar os riscos de atrasos, retrabalhos e comprometimento dos padrões de qualidade exigidos pelo TJDFT.

II.7.9 Do recebimento do objeto e das obrigações das partes

151. Avançando os estudos, com foco no Anexo I do referido 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, estando, assim, aparentemente de acordo com o regramento posto no inciso II do art. 140 da Lei 14.133/2021.

152. Ainda, destaca-se que restaram consignadas as obrigações da vencedora (item 8 do Anexo I) e do TJDFT (item 9 do Anexo I), de modo alinhado ao emoldurado pela normatização de regência.

153. À oportunidade, 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 são as obrigações assumidas por este Tribunal revelarem-se razoáveis, proporcionais e aparentemente exequíveis, guardando plena compatibilidade com o objeto da minuta editalícia em epígrafe.

II.7.10 Dos requisitos de sustentabilidade

154. Admite-se também que foram apontados, no item 11 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:

> 11. DA SUSTENTABILIDADE
>
> 11.1 Ambiental:
>
> 11.1.2 Apresentar certificados que permitam a rastreabilidade e a comprovação da origem legal dos insumos utilizados na fabricação dos materiais fornecidos, tais como Certificação FSC-Brasil, CERFLOR/INMETRO ou equivalentes, quando aplicáveis;
>
> 11.1.3 Comprovar inscrição válida no Cadastro Técnico Federal – CTF/APP do IBAMA, quando a atividade desenvolvida estiver sujeita à referida exigência legal;
>
> 11.1.4 Adotar procedimentos para redução da geração de resíduos durante a fabricação, transporte e instalação dos materiais;
>
> 11.1.5 Realizar a segregação, acondicionamento, transporte e destinação ambientalmente adequada dos resíduos gerados durante a execução contratual, observando a Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e demais normas aplicáveis;
>
> 11.1.6 Promover, sempre que tecnicamente viável, o reaproveitamento ou a reciclagem de embalagens, sobras de MDF, alumínio, vidro e demais materiais resultantes da instalação;
>
> 11.1.7 Utilizar produtos, componentes e materiais que atendam à legislação ambiental vigente e que não contenham substâncias proibidas pelos órgãos de controle ambiental;
>
> Adotar medidas para minimizar emissões atmosféricas e impactos ambientais decorrentes do transporte dos materiais e deslocamento das equipes.
>
> 11.2 Social:
>
> 11.2.1 cumprir integralmente a legislação trabalhista, previdenciária, de saúde e segurança do trabalho;
>
> 11.2.2 fornecer aos empregados os Equipamentos de Proteção Individual – EPIs necessários à execução dos serviços;
>
> 11.2.23 adotar práticas de prevenção ao trabalho infantil, ao trabalho análogo ao escravo, à discriminação e ao assédio no ambiente de trabalho;
>
> 11.22.4 promover condições adequadas de acessibilidade e segurança para seus empregados durante a execução dos serviços.

155. 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.

156. 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[12].

157. 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.

158. 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.

159. Nesse eixo, não é demasia ou excesso enfatizar que a futura contratação deverá privilegiar bens com durabilidade, estabilidade, resistência e qualidade construtiva compatíveis com o uso institucional contínuo, de modo a reduzir substituições precoces, desperdício de recursos e geração de resíduos ao longo do ciclo de vida do mobiliário.

160. 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.

161. Importa registrar, ainda, a existência da Resolução CNJ 400/2021, que instituiu no âmbito do Poder Judiciário, a política de sustentabilidade definindo e o Plano de Logística Sustentável (PLS) que, entre outras questões, exige que a promoção de contratações públicas sustentáveis, que deve prever a prática de gestão sustentável, racionalização e consumo consciente.

162. Logo, a minuta de Edital juntada aos autos (5529886) foi integralmente analisada e este Órgão de Consultoria reconhece o artefato reunir os elementos essenciais exigidos nos instrumentos como o da espécie, sobretudo, no que concerne ao objeto da contratação, às condições de participação, ao julgamento das propostas, à habilitação, aos recursos administrativos, às sanções, à execução do objeto, à fiscalização contratual e às condições de pagamento, conforme as balizas da Lei 14.133, não se identificando, sob o aspecto estritamente jurídico, inconsistências quanto à sua estrutura ou ao conteúdo de suas cláusulas.

II.8 Da minuta contratual

163. Superada a análise do instrumento convocatório, passa-se, na sequência, ao exame da minuta contratual juntada aos autos (5532302). Na particularidade, importante registrar que foi utilizado o instrumento contratual para a formalização da contratação, uma vez que a hipótese em análise envolve obrigações futuras afetas à garantia do produto, não havendo que se falar em aquisição com entrega imediata e integral, afastando a faculdade de substituição do Contrato por Nota de Empenho, na forma prevista no art. 95 da Lei 14.133/2021.

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

> Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
>
> I - o objeto e seus elementos característicos;
>
> II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação

direta e à respectiva proposta;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIX - os casos de extinção.

§ 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.

165. Nessa perspectiva, verifica-se que a minuta contratual elaborada e juntada aos autos (5532302), com suas Vinte e nove Cláusulas e seus Cinco Anexos, aparentemente, sob o ponto de vista jurídico-formal, atendeu aos requisitos listados, aplicáveis à presente contratação.

166. Importante destacar ainda que, para eficácia do ato – observando o comando contido no artigo 94 da Lei 14.133/2021 - far-se-á necessária a divulgação do Contrato no Portal Nacional de Contratação Públicas (PNCP) - em se tratando de licitação - no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis da sua formalização.

> Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:
>
> I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;
>
> II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.
>
> § 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.
>
> § 2º A divulgação de que trata o caput deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.
>
> § 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.
>
> § 4º (VETADO).
>
> § 5º (VETADO).

167. Cumpre informar, ademais, que o início da execução do Ajuste - exigindo-se da Contratada o cumprimento de suas Cláusulas/Obrigações - somente poderá acontecer com a eficácia do Contrato, cabendo aos gestores responsáveis por sua fiscalização ficarem atentos à questão.

168. A respeito do tema, conveniente se mostram os ensinamentos/comentários apresentados pelo professor Ronny Charles Torres[13]:

> Prestigiando a obediência à publicidade, o legislador vinculou a eficácia do contrato e de seus aditamentos à divulgação no Portal Nacional de Contratações Pública (PNCP), bem como no sítio eletrônico oficial da Administração, no caso de obras. Trata-se de uma norma rígida, mas necessária, pois a publicidade constitui-se como a melhor forma de controle da da legalidade do ato, permitindo à sociedade participar de tal incumbência social.
>
> Segundo o artigo 174 da Lei 14.133/2021, será criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com objetivo de: divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta lei, além da realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidade dos Poderes Executivos, Legislativos e Judiciários de todos os entes federativos.
>
> Nessa linha, o artigo 94 definiu que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, estabelecendo prazos para esta divulgação (vinte dias úteis, no caso de licitação, e de dez dias úteis, no caso de contratação direta), contados da data de assinatura.
>
> Com a devida regulamentação, o Portal Nacional de Contratações (PNCP) pode ser uma excelente ferramenta de centralização das compras e configuração de um ambiente de maior transparência, facilitando o controle social.
>
> De acordo com o § 1º, havendo urgência, a eficácia dos contratos se iniciará com sua assinatura, embora a obrigatoriedade de publicação continue, sob pena de nulidade. Assim, com a assinatura do contrato já pode ser executado, embora esta se inicie de forma precária, em aguardo à publicidade exigida pela lei.
>
> É uma regra rígida de controle. Situações concretas, em que a extrapolação do prazo seja justificável, a nulidade gere lesão ao interesse público e inexista prejuízo a terceiros, nos termos do artigo 55 da Lei 9.784/99, poderão ser convalidadas. Referido dispositivo consolidou a possibilidade da Administração Pública convalidar atos administrativos nos quais se verifiquem a ocorrência de “defeitos sanáveis”. Tal preceito dá suporte à correção de

> "determinadas falhas ou vícios de menor gravidade", de modo a operar-se efeito ex tunc ou eficácia retroativa ao momento em que praticado o ato de origem.
>
> Nesse prisma, "a correção do vício faz com que ele se exclua desde a origem. A situação criada é aquela que teria ocorrido se jamais a desconformidade com o ordenamento tivesse atingido do ato em questão.

169. No que se refere à vigência contratual, estipulou-se o prazo ordinário de um ano, por não se tratar de serviços ou de fornecimentos contínuos, conforme assinalado no tópico 12 do TR (5485435).

170. Ressalta-se ainda que será exigido que a licitante vencedora apresente garantia de execução do Contrato, nos moldes do art. 96 e seguintes da Lei 14.133/2021, diante das justificativas técnicas lançadas no ponto 24 do Termo de Referência (5485435), indicando-se que a garantia tem o condão de garantir o cumprimento das obrigações assumidas pela contratada, inclusive eventuais multas e sanções decorrentes de inadimplemento, buscando em última instância a mitigação de riscos e a segurança na seleção.

171. Apenas importa salientar que a exigência de garantia em licitações pode ter um impacto significativo na concorrência, especialmente para empresas de pequeno e médio porte. É fundamental que a Administração utilize essa exigência de forma criteriosa, para garantir que não reste prejudicada a competitividade e que seja proporcional aos riscos envolvidos na contratação, sendo certo que a qualificação econômica da empresa licitante deve ser comprovada por outros meios.

II.9 Da disponibilidade orçamentária

172. Por derradeiro, no que tange à dotação orçamentária, o Decreto Regulamentador do Sistema de Registro de Preços estabelece em seu artigo 17 necessidade de apresentação dos recursos somente no momento da contratação, dirimindo, portanto, qualquer dúvida acerca da obrigatoriedade ou não da prévia informação para realização da licitação.

> Art. 17. A indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

173. Oportuno destacar os termos do art. 150 da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

> Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

174. Em finalização ao estudo do caderno processual, em razão de a aquisição ser efetivada pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, revela-se dispensável manifestação da SEOF/NUEOR, nesta oportunidade, de modo que a disponibilidade orçamentária deverá ser informada previamente à solicitação do material ou à formalização do Contrato, observado o artigo 17 do Decreto 11.462/2023.

175. Assim, verificada a correta formalização do procedimento sob exame e analisada a minuta do Edital do Pregão e seus Anexos (5529886), observa-se que foram atendidos os princípios constitucionais e legais, ressalvados os apontamentos supracitados, além dos requisitos mínimos descritos no artigo 82 da Lei 14.133/2021 c/c o art. 15 do Decreto 11.462/2023, encontrando-se pendente a autorização para abertura da licitação, pela Autoridade Competente, em atenção ao artigo 2º, *caput* (princípio da motivação) e parágrafo único, VII, da Lei 9.784/1999 (justificativa da necessidade da contratação).

III. CONCLUSÃO

176. Ante o exposto, em atenção às disposições do art. 53 da Lei 14.133/2021, a Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência após realizar o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação, em especial do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico - SRP 20/2026 (5529886) e seus Anexos, incluindo a minuta contratual (, manifesta-se pela possibilidade da realização da licitação, **ressalvados os apontamentos indicados acima**.

177. É o Parecer, que segue devidamente assinado eletronicamente, para que se dê o regular prosseguimento ao feito.

À consideração superior.

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 e seus Anexos (5529886), nos termos do artigo 53 da Lei 14.133/2021, **APROVO** os termos do Parecer supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, **desde que observados os apontamentos levados a efeito no referido estudo.**

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

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

ANA AMÉLIA MAESTRACCI DE TOLENTINO
Consultora-Chefe

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

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

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

[4] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/2021**. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1158.

[5] BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de Registro de Preços.** 2ª ed. Belo Horizonte. Fórum, 2008, p. 18-19.

[6] No mesmo sentido: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 311/2018**-Plenário, Relator: Ministro Bruno Dantas.

[7] 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.

[8] 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.

[9] Precedente elaborado na vigência da Lei 8.666/1993, cuja racionalidade se coaduna com os preceitos da Lei 14.133/2021.

[10] Para aprofundamento, ver: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdãos 1872/2018 e 1347/2018**, ambos do Plenário.

[11] *Ibidem*. p. 420-421.

[12] ibidem

[13] *Ibidem*. p. 579.

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.

Documento assinado eletronicamente por **Ana Amelia Maestracci de Tolentino**, **Consultor(a)-Chefe**, em 10/11/2026, às 15:03, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Barros Reis Alves**, **Analista Judiciário**, em 10/11/2026, às 15:09, 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 **5541805** e o código CRC **0A58FF52**.