

Parecer 44/2026/CJA  
Processo Administrativo 0042735/2025

DIREITO ADMINISTRATIVO.  
LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO  
ELETRÔNICO. LEI 14.133/2021. LEI  
COMPLEMENTAR 123/2006. ANÁLISE  
JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO. MINUTA  
DE EDITAL E MINUTA DE CONTRATO.  
APROVAÇÃO. RESSALVAS.

Senhora Consultora-Chefe,

1. Trata-se de análise da proposta de regulamentação do Pregão Eletrônico 003/2026 (4930182), que tem por objeto contratação de empresa especializada para o fornecimento sob demanda de 4.000 (quatro mil) doses de vacinas antigripal (quadrivalente) – cepas 2026, dose única de 0,5ml com seringa preenchida, agulha e sem gesto vacinal, para a realização de Campanha de Vacinação Antigripal em servidores ativos e inativos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT.
2. A proposição de contratação foi elaborada pelo Núcleo de Compras, Contratações e Patrimônio - NUCOMP, unidade organicamente subordinada à Assessoria Técnica da Secretaria de Saúde - ATSESA, que por sua vez, se encontra atrelada à Secretaria de Saúde - SESA (4824888, 4819291, 4785552 e 4785549).
3. Informa-se que a contratação foi incluída no Plano Anual de Contratações 2026, sob o registro SEMA\_002 (com valor inicial autorizado de R\$ 189.400,00; DFD 4566106; Autorização 4677827), consoante exigido pelo art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021.
4. Visando instruir a fase preparatória do processo licitatório, caracterizada pelo planejamento, nos termos do artigo 18 da Lei 14.133/2021, foram juntados pela área técnica demandante, entre outros, os seguintes documentos:

Documento	Número SEI
a) Estudo Técnico Preliminar, consoante art. 18, §1º, da 14.133/2021.	4825942
b) Relatório de pesquisa de preço, nos termos do art. 4º da Portaria GPR 1583/2024	4871592
c) Termo de Referência atualizado, nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei 14.133/2021.	4915054
d) Indicação Gestores e Fiscais Contrato	4871604
e) Mapa de Riscos de Planejamento da contratação	4917284
f) Instrução Normativa ANVISA	4819291

5. Verifica-se que o coordenador da unidade administrativa interessada na contratação, bem como o Secretário de Saúde deste Tribunal lançaram conhecimento quanto ao teor do Termo de Referência atualizado (4915054), certificando a pesquisa de preços realizada, nos termos do art. 18 da [Portaria GPR 1583/2024](#). *In verbis*:

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

(Destacou-se)

6. Outrossim, por meio de orientação emanada da SEMA (4878702), o Núcleo Permanente de Suporte à Pesquisa de Preços e aos Estudos Técnicos Preliminares das Contratações - NUPEC, atendendo à disposição constante do artigo 127 da [Resolução 2 de 16 de março de 2021](#); art.23, §1º, da Lei 14.133/2023 c/c o artigo 17 da Portaria GPR 1583/2024, após examinar o estudo técnico preliminar apresentado pelo NUCOMP, quanto à adequação, suficiência e conformidade com os atos normativos vigentes, como também quanto a sua compatibilidade com o termo de referência proposto, elaborou a Planilha de Análise de Preços (4887233); e apontou o valor estimado total de R\$ 232.360,00 (duzentos e trinta e dois mil e trezentos e sessenta reais) como o de referência para a licitação, de acordo com o registrado no Mapa Condensado de Estimativas (4887256); tendo, ainda na oportunidade, fixado o marco temporal da cláusula de reajuste a partir de 29.12.2025, conforme Despacho NUPEC 4887304 com as considerações pertinentes, que se seguem:

[...]

Da análise do ETP, 4825942, verifica-se:

Tópico 1. Necessidade da contratação - "*Imunização dos servidores ativos do TJDFT contra o vírus influenza cepas 2026. O TJDFT através da Secretaria de Saúde - SESA realiza anualmente a campanha de vacinação antigripal, paralela à realização da Campanha Nacional e tem como finalidade prevenir os servidores ativos do TJDFT contra o vírus influenza, dentre eles o H1N1.*".

Tópico 4. Estimativa das quantidades - O NUCOMP apresenta o histórico de aquisições de anos anteriores e expressa:

A equipe de planejamento, com base na demanda dos últimos anos, e em especial na demanda do ano de 2025 que incluiu servidores ativos e inativos do Tribunal, estimou um quantitativo de 4.000 (quatro mil) doses, considerando a possibilidade de acréscimo ou redução da margem de 25% conforme demanda. Não há estoque das vacinas, pois trata-se de um produto de consumo imediato.

Tópico 5. Levantamento de mercado. A Unidade técnica apresenta duas soluções, conforme a seguir transcrito:

Solução 01 e Valor estimado (R\$)

Aquisição mediante certame licitatório de 4.000 (quatro mil) doses de vacina antigripal cepas 2026 e sem gesto vacinal.

Trata-se de agente imunizante comercializado exclusivamente por laboratórios e utilizado nas campanhas de vacinação antigripal. A unidade demandante verificou que existem diversas empresas e representantes de laboratórios disponíveis no mercado que podem fornecer o produto.

O TJDFT possui equipe técnica de enfermagem com expertise na aplicação das vacinas e logística na campanha de vacinação, não havendo necessidade de aquisição com gesto vacinal.

Valor estimado da contratação de R\$ 232.346,00 conforme pesquisa de preço, demonstrada na planilha (4871592).

Solução 02 e Valor estimado (R\$)

Contratação de empresa para fornecimento das vacinas antigripal com gesto vacinal.

O acréscimo dos custos relativos aos serviços de gesto vacinal a ser realizado pela empresa contratante não se aplica ao TJDFT, ressaltamos que esta Corte possui 20(vinte) postos de serviços de saúde e alguns núcleos pontuais a serem visitados com vistas a alcançar todas as unidades, o que dificulta a logística e organização da empresa contratada e do TJDFT para a realização concomitantemente em todas estas localidades (deslocamento da equipe, montagem da sala, material, divulgação).

A contratação de empresa com gesto vacinal, demanda maior necessidade de logística e recursos financeiros, uma vez que teríamos que acrescer nas propostas o valor do deslocamento da equipe da empresa contratada ao local de vacinação.

5.1. Escolha da Solução:

Melhor solução. Após análise das contratações anteriores, verificamos que a **aquisição das vacinas mediante certame licitatório sem gesto vacinal e aplicação pela equipe de enfermagem** do TJDFT, em relação ao custo-benefício e celeridade, mostrou-se a mais vantajosa, considerando a abrangência de realização da Campanha em todos os Fóruns do TJDFT e experiência da equipe técnica de enfermagem.

Conforme exposto, a contratação de empresa com gesto vacinal, demanda maior necessidade de logística e recursos financeiros, e não se aplica ao cenário atual do TJDFT, uma vez que teríamos que acrescer nas propostas o valor do deslocamento da equipe da empresa contratada ao local de vacinação.

Foram analisadas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, por meio de consultas ao Sistema PAINEL de Preços, Banco de Preços e sites online, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendessem às necessidades da Administração. Ressaltamos que as boas práticas identificadas foram incorporadas na contratação em análise.

Para a aquisição do material em tela, visando preservar a relação custo-benefício, verificou-se que as empresas, e em especial os órgãos públicos, efetivam a contratação de forma semelhante à que se pretende adotar, cumprindo as respectivas

exigências legais e normativas.

Tópico 6. Estimativa do valor da contratação - **R\$232.346,00 (duzentos e trinta e dois mil, trezentos quarenta e seis reais).**

Tópicos 15 - Possíveis Impactos Ambientais e Medidas de Tratamento:

O material possui resíduos biológicos após utilização e tem descarte específico como material perfuro cortante; são descartados em recipientes específicos para perfuro cortantes e recolhidos por empresa credenciada. Todo lixo gerado é recolhido para tratamento através do Contrato nº 237/2014, celebrado com a empresa BELFORT GERENCIAMENTO DE RESIDUOS LTDA EPP.

Tópico 16 - Posicionamento Conclusivo sobre a Adequação da Contratação para o Atendimento da Necessidade a que se Destina:

*A necessidade da contratação é clara e adequadamente justificada.*

*As quantidades de itens a registrar/adquirir estão coerentes com as demandas previstas, considerando que, para a sua metrificação, foram utilizados como parâmetros o consumo médio dos últimos 5 anos e a projeção de consumo para o próximo ano, observadas as diretrizes da Administração quanto à redução de gastos, à evolução e ao impacto do processo eletrônico nas quantidades dos itens propostos.*

*Foi realizada a estimativa dos preços do objeto a ser adquirido, com a cotação de mercado para a precificação, a fim de que a administração superior do TJDFT possa disponibilizar o orçamento adequado para a aquisição no exercício corrente.*

*A forma de aquisição definida no presente estudo condiz com as necessidades desta Corte, tendo sido realizados os estudos que indicam a melhor opção levando-se em conta a eficácia, eficiência, economicidade e sustentabilidade da aquisição.*

*Os critérios para a armazenagem e a disponibilidade de espaço físico também foram analisados no estudo técnico preliminar e, consoante as informações prestadas, não há objeções nesse sentido.*

*Conforme se constata no presente estudo, não há qualquer impedimento relacionado à necessidade de insumos diversos ou treinamento de pessoal para aquisição do objeto, não sendo demonstrado, portanto, qualquer óbice que inviabilize a aquisição.*

*Os riscos relevantes foram adequadamente levantados, tendo sido realizadas propostas para sua mitigação.*

*A relação custo-benefício da aquisição é considerada favorável.*

Ao Termo de Referência, 4871618, destaca-se:

Tópico 1 - Objeto - Percebe-se a descrição do serviço que se pretende contratar;

Tópico 2 - Descrição do Material/Serviço - Valor Estimado Detalhado e Quantitativo - Descreve-se o item único que se pretende adquirir, o quantitativo e os valores unitário e total máximos aceitos pelo TJDFT.

Tópico 3 - Justificativa:

Necessidade a ser suprida: Imunização dos magistrados e servidores ativos e inativos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal contra o vírus influenza - cepas 2026, contribuindo para o bem-estar desta Corte, reduzindo o número de afastamentos decorrentes dos sintomas patológicos ocasionados pelo vírus da gripe.

Ressalta-se a **Política de Gestão Intergeracional implantada pelo TJDFT**, que estabelece princípios, diretrizes e instrumentos voltados à promoção do envelhecimento ativo e da capacidade de trabalho de magistrados e servidores. Considerando que a presente ação tem como finalidade **valorizar as competências acumuladas ao longo da carreira e reconhecer a idade e a experiência de trabalho como valioso capital social dos servidores e servidoras idosas**, e ainda que, na campanha anterior (2025), já houve autorização para inclusão de aposentados (PA 35879/2024), **mantém-se a mesma orientação para a presente iniciativa**, permitindo a participação desse público.

Adote-se as providências necessárias para execução da campanha, observadas as normas aplicáveis.

3.2. Da escolha pelo objeto: A gripe é uma doença provocada pelo vírus influenza, capaz de provocar infecção aguda do sistema respiratório. Com alto potencial de transmissão, pode desencadear epidemias e até pandemias, como a registrada no ano de 2009 por uma cepa do vírus H1N1. A imunização mediante a vacinação é a forma cientificamente comprovada capaz de reduzir a taxa de infecção e transmissão da doença. O quantitativo estimado de doses teve por base o levantamento das últimas campanhas de vacinação do TJDFT e atende ao pleito para o exercício de 2026.

Tópico 5 - Orçamento estimado. **R\$232.346,00 (duzentos e trinta e dois mil, trezentos quarenta e seis reais).**

Tópico 12 - Vigência do Contrato. A unidade informa que a vigência é de 12 (doze) meses, sem possibilidade de prorrogação.

Tópico 21 - Sustentabilidade a unidade assinala e descreve:

Ambiental, se for o caso: O material possui resíduos biológicos e tem descarte perfuro cortante; As embalagens deverão conter instruções de descarte. Todo resíduo de saúde gerado no TJDFT é descartado em recipientes específicos para materiais perfuro cortantes e recolhidos por empresa credenciada para tratamento conforme Contrato nº 237/2014, celebrado com a empresa BELFORT GERENCIAMENTO DE RESIDUOS LTDA EPP.

Os demais tópicos versam acerca das diretrizes que nortearão a formalização do contrato.

Prosseguindo, em análise à pesquisa e preços realizada pela unidade solicitante, observa-se que esta foi composta por 3 cotações junto a fornecedores, 4851543, 4851544 e 4852751, e um preço público referente à contratação do insumo (vacina) por este TJDFT no exercício de 2025, 4861932.

Da análise da pesquisa, observa-se que as propostas da Imuniza Mais (4851544) e da Imunizar Vacinas (4852751) não estão assinadas. Contudo, consta nos autos os e-mail de encaminhamento das empresas, 4871466 (fl. 4) e 4886952, respectivamente. Sendo, portanto, consideradas válidas para fins estimativos.

Em obediência ao §6º, art. 5º da Portaria GPR 1583/2024, consigna-se que consta aos autos a relação dos fornecedores consultados e que não enviaram resposta, ao doc. 4871466.

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

Em observância ao disposto no art. 15 da aludida portaria, elaborou-se a planilha de análise dos preços, 4887233, na qual foi considerado um valor excessivamente elevado para o cálculo da média estimativa, tomando-se por base o coeficiente de variação de 25% (vinte e cinco por cento).

Ante o exposto, elaborou-se o Mapa Condensado de Estimativas, 4887256, com base na média dos valores calculados na planilha de preços, 4887233. No referido documento observa-se que o **valor estimado para a contratação pretendida é de R\$232.360,00 (duzentos e trinta e dois mil e trezentos e sessenta reais)**. Informa-se que, para fins de fixação do marco temporal da cláusula de reajuste, a data de elaboração do referido Mapa é **29/12/2025**.

Registra-se, ainda, que consta nos autos as indicações dos gestores e fiscais do contrato, 4871604.

Observa-se, ao doc. 4871598, a análise dos riscos que podem comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, consoante inciso X, art. 18 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 14.133/2021, confeccionada pelo NUCOMP.

Informa-se que consta ao doc. 4887295 a Lista de Verificação de Conformidade dos procedimentos de competência do NUPEC.

Concluídas as análises que competem ao NUPEC, preliminarmente ao enquadramento pela COAGEC, seguem os autos para emissão do Termo de Análise Prévia consoante Despacho, 4878702.

## 7. A Lista de Verificação de Conformidade NUPEC consta à ocorrência 4887295.

8. O Núcleo de Licitações - NULIC, por sua vez, realizou análise preliminar do Termo de Referência e dos demais artefatos que integram os autos, consignando as ponderações consideradas pertinentes (4889125). Além disso, juntou aos autos o Mapa de Riscos da Seleção de Fornecedores (4888356), bem como elencou os servidores que devem compor a equipe de apoio destinada a auxiliar o agente de contratação (pregoeiro), com a respectiva ciência dos indicados no referido documento, nos termos do artigo 7º da [Portaria GPR 1459/2022](#), tudo nos termos do Despacho NULIC 4889125.

9. Em prosseguimento, por meio da SEMA (4891322), os autos retornaram ao NUCOMP, que, após o exame das considerações técnicas supracitadas, juntou aos autos novo Termo de Referência atualizado (4915054). Este, submetido ao crivo do NULIC, foi considerado apropriado diante dos ditames legais (4915481).

10. Ato contínuo, em atenção ao disposto no art. 8º, § 1º, da Lei 14.133/2021, cuja previsão é de o agente de contratação ser auxiliado por equipe de apoio na licitação; e, vista a regulamentação da atuação da equipe de apoio no âmbito deste Tribunal, disposta no art. 10 § 1º c/c art. 12 da [Portaria GPR 1459/2022](#), a SEMA, a partir das indicações realizadas com base do art. 4º da referida Portaria (4915054 e 4889125), designou os servidores para integrarem a equipe de apoio à licitação, tudo nos limites do Despacho 4915838.

11. Outrossim, por meio da SEMA (4915858), os autos foram remetidos à Assessoria de Controle Interno e Apoio à Governança de Contratações - AGCON, que exarou a Análise Preliminar de Conformidade (4919310), destacando a informação de a demanda constar do Plano de Contratações 2026 (SEMA\_002), com valor autorizado de R\$ 189.400,00 (Autorização 4677827), embora concluídas as análises dos preços, o valor de referência estimado para a licitação seja de R\$ 232.360,00, conforme Mapa Condensado (4887256), nos moldes de sua manifestação - 4919310.

12. De mais a mais, a referida assessoria procedeu à aceitação dos Mapas de Riscos relacionados às fases de planejamento e de seleção do fornecedor, pois contemplavam os principais elementos necessários à identificação e análise dos riscos da contratação e; dessa feita, se encontravam em conformidade com o modelo metodológico vigente. No entanto, no que concerne à fase de gestão contratual, a AGCON verificou inconsistências na análise de riscos apresentada pela unidade demandante, afirmando não terem sido elencados riscos pela unidade demandante; sugerindo, pois, reavaliação em momento oportuno, de modo a assegurar a conformidade com as práticas de boa gestão de riscos e o aprimoramento contínuo dos instrumentos de gestão contratual (4918442).

13. Por fim, asseverou que os membros do Comitê de Governança e Gestão de Contratações - CGGC manifestaram ciência e concordância quanto ao prosseguimento da contratação, tudo conforme doc. 4919310.

14. Em seguida, o CGGC, emitiu o Termo de Análise Prévia ( 4921491), ocasião em que foi realizado o juízo inicial de legalidade e de conveniência, deliberando-se ao fim pela continuidade da contratação, diante da presença dos artefatos específicos e da ciência e assinatura de seus integrantes no documento 4919310.

15. Prosseguindo a marcha processual, a Coordenadoria de Apoio à Gestão de Contratações - COAGEC - propôs, nos termos do artigo 126, III, da [Resolução 2 de 16 de março de 2021](#), o enquadramento da demanda em comento na modalidade Pregão, na forma eletrônica, cujo desempenho, padrão e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais, consoante disposto nos artigos 28, inc. I e 29, todos da Lei 14.133/2021 c/c artigo 1º, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022 (4924696). O extrato do Pregão Eletrônico 003/2026 foi anexado ao andamento 4924690.

16. A tipificação mediante a seleção de itens em catálogo (compras.gov.br) encontra-se ao expediente 4926277.

17. Em continuidade, vê-se no documento 4934454 a derradeira minuta do instrumento convocatório do Pregão 003/2026 confeccionada pelo NULIC, com base no Termo de Referência (4915054), no Mapa Condensado (4887256) e na tipificação (4926277). Assim como a minuta contratual elaborada pelo Núcleo de Contratos e Convênios - NUCONV (4935162), tendo sido atendido, pois, o disposto no artigo 18, incisos V e VI, da Lei 14.133/2021.

18. Ainda, mediante o Despacho 4938395, a COAGEC promoveu a instrução e informou que os pregoeiros e a equipe de apoio (4915838) foram nomeados, conforme [Portaria GPR 1891/2023](#), em cumprimento ao disposto no artigo 8º, §§ 1º e 5º, da Lei 14.133/2021.

19. Prosseguindo a instrução processual, instada a se manifestar, a unidade técnica requisitante asseverou que os termos das minutas de Edital (4934454) e de contrato (4935162) atendem satisfatoriamente às necessidades da Administração (4948071).

20. Quanto à disponibilidade orçamentária para a contratação, a Secretaria de Recursos Orçamentários e Financeiros - SEOF, por intermédio de seu Núcleo de Execução Orçamentária - NUEOR ( 4954010), pontuou haver dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa, bem como ter adequação orçamentária e financeira com a LOA/2026 e compatibilidade com o PPA e com a LDO, nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Veja-se:

[...]

Em atendimento à solicitação 4938395, informamos que este Tribunal dispõe de dotação orçamentária suficiente para cobrir a despesa com o fornecimento sob demanda de 4.000 doses de vacinas antigripal (quadrivalente) – cepas 2026, dose única de 0,5ml com seringa preenchida, agulha e sem gesto vacinal, para a realização de Campanha de Vacinação Antigripal em servidores ativos e inativos do TJDF, com valor estimado em R\$ 232.360,00, a ser classificada na natureza de despesa 33.90.30-09 - Material de Consumo - Material Farmacológico.

Ressalte-se que, em conformidade com o disposto no inciso VIII, do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, o crédito pelo qual correrá a despesa consta da [Lei nº 15.346, de 14 de janeiro de 2026 - Lei Orçamentária Anual de 2026](#), sob a classificação funcional programática 02.331.0033.2004.0053 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e Dependentes no Distrito Federal, categoria econômica 3 - Despesas Correntes (PTRES 214378).

Assim sendo, emitimos o Pré-empenho 2026PE000034, no valor de R\$ 232.360,00.

Acrescentamos que a despesa tem adequação orçamentária e financeira com a LOA/2026 e compatibilidade com o PPA e com a LDO, nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[...]

(Sem destaques no original)

21. Assim, diante da regular tramitação do feito, vieram os autos a esta Consultoria Jurídica para análise dos atos praticados, em atenção ao disposto no artigo 53 da Lei 14.133/2021, bem como no artigo 35 da Resolução 2/2021.

É o relatório do necessário.

## **PARECER**

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

23. 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.

24. 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.

25. 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)

26. 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)

27. Ressalta-se, à oportunidade, que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos. Nessa tangente, reputa-se necessário destacar que a análise do presente procedimento será realizada com base nas determinações da Lei 14.133/2021, tendo em vista que toda a instrução processual se deu em conformidade com as disposições nela inseridas.

28. Feitas as considerações introdutórias, observa-se acostado aos autos processuais o Estudo Técnico Preliminar - ETP (4825942). 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".

29. 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.

30. 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.

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

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
  - II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;
  - III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:
    - a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;
- (...)

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

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

- I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;
- III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:
  - a) considerar contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com o objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades do TJDF;
  - b) realizar audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;
  - c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou acesso a bens, avaliar os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, buscando ainda identificar possibilidades de inovação na aplicação do conceito de economia circular;
  - d) considerar outras opções logísticas menos onerosas ao TJDF, tais como chamamentos públicos de doação e permutas;

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

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

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

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

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

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

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

### 33. Quanto ao tema, Ronny Charles<sup>[1]</sup> leciona que:

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

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

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

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

(...)

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

### 34. Na seara jurisprudencial, o Tribunal de Contas da União<sup>[2]</sup> 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 delinea, 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.

35. Dessa feita, observa-se que o ETP (4825942) justifica a necessidade da contratação indicada no procedimento item 01); discorre quanto às estimativas das quantidades para a contratação (item 04); trata da estimativa do valor da contratação (item 06), subsidiada pela planilha de custos e formação de preços (4871592); bem como argumenta sobre o não parcelamento do objeto (item 8); e, desse conjunto de



informações inseridas no documento em tela, a equipe de planejamento conclui pela adequação da contratação para o alcance da necessidade administrativa (item 16).

36. Para mais, com base na necessidade que este Tribunal não consegue satisfazer diretamente por meio de recursos próprios, insta destacar o levantamento de mercado, por meio de estudo de alternativas possíveis, albergadas pela justificativa técnica e econômica, que revela a peculiaridade do objeto a ser contratado; e, com base na comparação custo-benefício de cada uma dessas soluções possíveis, definiu-se a mais vantajosa (item 5). Confira-se:

Melhor solução. Após análise das contratações anteriores, verificamos que a **aquisição das vacinas mediante certame licitatório sem gesto vacinal e aplicação pela equipe de enfermagem** do TJDFT, em relação ao custo-benefício e celeridade, mostrou-se a mais vantajosa, considerando a abrangência de realização da Campanha em todos os Fóruns do TJDFT e experiência da equipe técnica de enfermagem.

Conforme exposto, a contratação de empresa com gesto vacinal, demanda maior necessidade de logística e recursos financeiros, e não se aplica ao cenário atual do TJDFT, uma vez que teríamos que acrescentar nas propostas o valor do deslocamento da equipe da empresa contratada ao local de vacinação.

Foram analisadas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, por meio de consultas ao Sistema Painel de Preços, Banco de Preços e sites online, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendessem às necessidades da Administração. Ressaltamos que as boas práticas identificadas foram incorporadas na contratação em análise.

Para a aquisição do material em tela, visando preservar a relação custo-benefício, verificou-se que as empresas, e em especial os órgãos públicos, efetivam a contratação de forma semelhante à que se pretende adotar, cumprindo as respectivas exigências legais e normativas.

(Sem sublinhamentos no original)

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

38. Ultrapassado esse aspecto, saliente-se que a contratação consta do Plano de Contratações Anual de 2026, sob o registro SEMA\_002, Documento de Formalização de Demanda/DFD - doc. 4566106 e Autorização - doc. 4677827, ambos do PA SEI nº 0010213/2025; com valor considerado de R\$ 189.400,00, tendo sido elaborado o Termo de Análise Prévia (4921491) e estimado para a presente pretensão de contratação o valor de R\$ 232.360,00, conforme mapa condensado doc. 4887256.

39. 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.

40. Avançando na análise, faz-se necessário que a unidade técnica avalie, durante a fase de preliminar/planejamento da contratação, se dispõe de servidores em quantidade e capacidade técnica adequada à fiscalização de todos os controles, acompanhamento processual e demais atividades necessárias à aferição das exigências contratuais, tal qual o estabelecido pelos artigos 8º a 10 e 19 a 24 do Decreto 11.246, de 27/10/2022 - que regulamenta o § 3º do art. 8º da Lei 14.133/21, apresentando regras para a atuação do Agente de Contratação e da Equipe de Apoio e dos Gestores e Fiscais dos Contratos - e art. 35 a 42 da Portaria GPR 586 de 30 de setembro de 2025 - que estabelece diretrizes para a aplicação do modelo de gestão por competências para as funções essenciais à execução da Lei 14.133/2021, e regulamenta a atuação do agente de contratação, da equipe de apoio, de fiscais e de gestores de contratos e o funcionamento da comissão de contratação, no âmbito deste Tribunal.

41. Nesse aspecto, verifica-se não só o Coordenador do NUCOMP atestar ciência plena dos termos da contratação e da pesquisa de preços na versão final do Termo de Referência - TR (4915054), mas também o Secretário de Saúde a quem se subordina a referida coordenação, conforme exigência do artigo 18, da Portaria GPR 1583/2024.

42. 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 (4871604), conforme o disposto no art. 9º da [Portaria GPR 586/2025](#), à exceção da servidora Ludmila Dias Pereira Correa, a quem deverá fazê-lo em momento oportuno. Ainda, resta pendente a designação desses servidores, que deverá ocorrer previamente à contratação.

43. Ainda nesse eixo, tem-se que a SEMA promoveu a designação dos agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei 14.133/2021, na forma do disposto em seu art. 7º (4915838), sendo certo que a designação dos servidores que ficarão responsáveis pela gestão contratual ocorrerá no momento oportuno, antes do início da execução do Contrato. Já a designação do Pregoeiro e da Equipe de Apoio se perfectibiliza com a [Portaria GPR 1891 de 2 de agosto de 2023](#), estando respeitada a disposição do art. 8º, § 1º e § 5º, da Lei 14.133/21.

44. No mais, verifica-se que, dada as características únicas do objeto a ser licitado (4871592), a estimativa de preços foi precedida por pesquisa mercadológica realizada pela unidade técnica e composta exclusivamente por cotações perante fornecedores (4851543, 4851544, 4852751 e 4861932). 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 TJDF/T 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)

45. 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 no art. 5º da IN-SLTI/MPOG 73/2020. Vejamos:

Acórdão TCU 4958/2022-Primeira Câmara<sup>[3]</sup>

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

46. Por isso, então, o NUPEC considerou o procedimento adotado conveniente e, tendo em vista que a contratação possui valor inferior a R\$ 500.000,00, em obediência ao art. 14 da Portaria GPR 1583/2024, restou dispensada a ampliação da pesquisa de preços (4887304).

47. A Lista de Verificação de Conformidade NUPEC consta à ocorrência 4887295.

48. Outrossim, como dito, o Mapa Condensado de Estimativas (4887256) foi anexado ao PA, com base nos valores médios apresentados na Planilha de Análise de Preços 4887233, atendendo ao disposto no art. 23, §1º, da Lei 14.133/2023 c/c art. 17 da Portaria GPR 1.583/2024, perfazendo o valor estimativo de R\$ 232.360,00 (duzentos e trinta e dois mil e trezentos e sessenta reais).

49. Registre-se, ainda, que para fins de fixação do marco temporal da cláusula de reajuste, indicou-se a data de elaboração do referenciado Mapa Condensado (29.12.2025), em harmonia com o disposto no art. 25, §7º, da Lei 14.133/2023.

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

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

52. Prosseguindo com a análise, em relação à modalidade de licitação, verifica-se que a COAGEC (4924696) propôs, nos termos do art. 126, III, da Resolução TJDF 2/2021, o enquadramento da despesa classificada como fornecimento de "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, consoante disposto no §2º de seu art. 17 c/c art. 28, inciso I e art. 29, todos esses da Lei 14.133/21 c/c art. 1º, § 1º da Instrução Normativa SEGES/ME 73, uma vez que esta última deve ser utilizada como referência no âmbito deste TJDF, diante da falta de regulamento próprio aplicável aos Órgãos do Poder Judiciário, nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

§ 1º É obrigatória a utilização da forma eletrônica nas licitações de que trata esta Instrução Normativa pelos órgãos e entidades de que trata o caput.

§ 2º Será admitida, excepcionalmente, mediante prévia justificativa da autoridade competente, a utilização da forma presencial nas licitações de que trata esta Instrução Normativa, desde que fique comprovada a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a Administração na realização da forma eletrônica, devendo-se observar o disposto nos §§ 2º e 5º do art. 17 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

53. Outrossim, no âmbito do Direito Administrativo, o Pregão é "modalidade licitatória obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto", tal qual como definido no art. 6º, inciso XLI da 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.

54. Verificando, pois, inexistirem nos autos informações que indicam a impossibilidade técnica ou desvantagem/prejuízos para o TJDF na realização de licitação utilizando-se os recursos tecnológicos disponíveis à Administração, por meio do "Sistema de Compras do Governo federal disponível no endereço eletrônico [www.gov.br/compras](http://www.gov.br/compras)", tem-se como apropriada/adequada a utilização da modalidade de licitação

Pregão, na forma eletrônica, conforme sugerido pela COAGEC.

55. Em relação à indicação da existência de dotação orçamentária necessária à realização da despesa, a SEOF/NUEOR proferiu o Despacho 4954010, cujo conteúdo foi parcialmente reproduzido por ocasião do Relatório, destacando-se a adequação orçamentária e financeira com o PLOA/2026 e compatibilidade com o PPA e com a LDO, nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a emissão do Pré-empenho 2026PE000034, no valor de R\$ 232.360,00.

56. Ressalta-se que, por não se tratar de contratação que deva observar as disposições contidas dos artigos 82 a 86 da Lei 14.133/2021 - Sistema de Registro de Preços - não é aplicado ao presente caso o comando do art. 10 do Decreto 11.462/2023, a exigir prévia verificação da existência de Intenção de Registro de Preços - IRP em andamento e conveniência de participação do TJDF na correspondente licitação. Confirma-se:

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

(...)

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

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

57. De mais a mais, o Termo de Referência - TR devidamente atualizado foi juntado ao andamento 4915054. 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.

58. 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 do planejamento da contratação (4917284), bem como o da seleção do fornecedor (4888356), 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.

59. Passando-se à análise da minuta do edital do Pregão Eletrônico 003/2026 (4934454), observa-se que do preâmbulo constam: data e horário de realização do certame a ser informado em momento oportuno; o número de ordem em série anual do Pregão; o critério de julgamento, menor preço; sendo o certame regido pelas disposições da [Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021](#); da [Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão](#); da [Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022](#); do [Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015](#); da [Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#); e das demais legislações aplicáveis, a teor do artigo 25 da Lei 14.133/2025.

60. Quanto à hipótese de tratamento diferenciado e preferencial para as microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), observa-se que o edital (4934454 - subitem 2.5), a fim de atender à previsão constitucional<sup>[4]</sup>, 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.

61. 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.

62. Tem-se, ainda, a proibição de participação de pessoa física em decorrência de justificativa técnica prevista no subitem 25 do TR (4915054), 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.

63. Observa-se, ainda, a existência de demais situações que se encontram definidas no art. 14 do Estatuto Licitatório vigente.

64. Consta-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 (4915054), em obediência aos arts. 15 e 18, inciso IX, ambos da Lei 14.133/2021.

65. Prosseguindo a análise, vê-se ser fixado pela alínea "b" do subitem 6.5 do edital o “intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances”, conforme definido pelo art. 57 da Lei 14.133/2021.

66. Para mais, nota-se a previsão de se utilizar o modo de disputa aberto no certame em estudo (subitem 6.6), hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos decrescentes com intervalo mínimo de diferença de valores entre eles de R\$ 0,01 (um centavo), conforme fixado pela alínea "b" do subitem 6.5 do edital, a incidir tanto em relação aos lances intermediários quanto à proposta que cobrir a melhor oferta, visto ser uma alternativa do licitante, visando otimizar o seu posicionamento na classificação da disputa, consoante art. 56, inc. I e art. 57, ambos do Estatuto Licitatório vigente c/c artigo 22, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022<sup>[5]</sup>:

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

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

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

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

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

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

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

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

(Destacou-se)

67. Quanto ao critério de julgamento das propostas (também definido “forma de adjudicação”), apreende-se que foi determinado o menor preço por item, conforme se verifica nas disposições constantes dos subitens 7.2 e 7.7 do instrumento convocatório (4934454) c/c as previsões dos itens 3.3.1 e 7, TR (4915054).

68. A licitação do tipo menor preço é cabível quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para este Tribunal determinar que será vencedor do certame o licitante detentor da proposta que não se desvincula das especificações do ato convocatório e esteja dotada do menor preço, respeitada a classificação pela ordem crescente dos preços propostos, em virtude de objetivar a seleção da proposta que represente o menor dispêndio para a Administração, observados os parâmetros mínimos de qualidade definidos em edital, que assegurem o atendimento da necessidade que originou a licitação (art. 34, Lei 14.133/2021).

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

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

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

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

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

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

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

(Destacou-se)

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

10.2. Documentação relativa à **Habilitação Jurídica**:

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

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

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

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

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

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

(Destacou-se)

73. Ainda, conforme dito no ponto 62 deste Parecer, a minuta em comento, em seu subitem 2.6.10, veda a participação de pessoa física, em virtude de a contratação em epígrafe exigir estrutura mínima, com equipamentos, instalações e equipe de profissionais para a execução do objeto, dado as características peculiares de armazenamento, conservação e logística incompatíveis com a natureza profissional da pessoa física.

74. 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)



75. Da mesma forma, são os ditames editais (4934454):

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.

76. 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.

77. 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.

78. Logo, o conteúdo do subitem 10.2 se coaduna com as previsões normativas.

79. Ademais disso, quanto à qualificação técnica, o subitem 10.5.2 do edital (4934454) determina os quesitos indispensáveis para sua evidência. Confira-se:

Um ou mais atestados ou declarações de capacidade técnica, emitidos por entidades da Administração Federal, Estadual ou Municipal, direta ou indireta, e/ou empresa privada, lavrado(s) e assinado(s) por servidor/funcionário competente do respectivo órgão ou empresa, que comprovem ter o proponente fornecido vacinas, no quantitativo mínimo de 2.000 (duas mil) doses.

(Sem grifos no original)

80. Em dissonância com o artigo 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021, que exige a motivação circunstanciada das condições de qualificação técnica elencadas em edital, o NUCOMP deixa de fazê-lo no subitem 8.2.1.1 do Termo de Referência, doc. 4915054.

81. Logo, cabe ao NUCOMP evidenciar nos autos os motivos técnicos que conduzam à correlação lógica entre a exigência habilitatória proposta e a necessidade administrativa a ser satisfeita.

82. Pois bem, ainda que assim não fosse, consoante o inciso II do art. 67 da nova Lei de Licitações, a sondagem da qualificação técnica ocorre por meio de “certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior”, desde que a exigência de atestados esteja “restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação” (art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021).

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

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

85. Consequentemente, quando da prova de domínio técnico e experiência prática da licitante para executar o objeto pretendido por esta Casa de Justiça, incumbe-lhe examinar a aptidão da licitante para concretizar a prestação nuclear e determinante da obra ou serviço, e não a totalidade das atividades pertinentes ao objeto,

tampouco as parcelas acessórias, de menor importância para garantir o cumprimento exitoso das obrigações derivadas da execução do objeto<sup>[6]</sup>, porquanto no processo licitatório apenas podem ser formuladas as imposições, quer seja de qualificação técnica, quer seja econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal).

86. No caso sob apreço, a execução do objeto ocorrerá em duas etapas. Na primeira, incumbe à Contratada fornecer, em um só ato, 3.500 (três mil e quinhentas) doses acondicionadas em 20 (vinte) caixas, consoante logística a ser definida pela equipe de enfermagem, perfazendo um montante de 87,50% da execução do objeto. Em outro momento, caber-lhe-á fornecer 500 (quinhentas) doses, conforme demanda.

87. A parcela de maior relevância significa a essência do objeto licitado, aquilo que é de suma importância para o resultado almejado. Portanto, a exigência relativa à capacidade técnica somente poderá ser feita em relação a essa parcela essencial do objeto licitado, limitando-se ao percentual de até 50% do total dela (art. 67, §2º).

88. Na seara doutrinária, Caroline Marinho<sup>[7]</sup> assevera:

De todo modo, é necessário que a decisão administrativa acerca da exigência de parâmetros quantitativos em relação aos atestados de habilitação técnica seja devidamente motivada. É dever da Administração demonstrar que, diante das especificidades do objeto, a comprovação de quantitativos mínimos é indispensável para que a Administração possa aferir se o licitante realmente possui as condições técnicas necessárias para a boa execução dos serviços. Deve-se justificar ser a exigência pertinente e suficiente para tanto, inclusive no que toca ao percentual mínimo adotado e à proporcionalidade em relação à dimensão do objeto, e assegurando-se de que a exigência não implica restrição ao caráter competitivo do certame.

(Sublinhou-se)

89. Nesses termos, *in casu*, a execução da primeira fase pela contratada aparenta configurar a essência da contratação, porquanto, s.m.j., ser possível reconhecer, a partir de então, que o particular interessado detém a qualificação técnica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações e, por conseguinte, deter condições de contratar com a Administração e escolher a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para o Tribunal, de acordo com os ditames do edital.

90. Aos olhos dessa Consultoria, aquele interessado que comprova sua capacidade técnica para realizar de modo satisfatório o fornecimento de 3.500 doses em lote único, possivelmente terá condições de complementar a execução do objeto com a entrega, parcelada, de 500 doses restantes (12,50% do objeto a ser licitado).

91. Por isso tudo, devido à previsão expressa em lei e de entendimento consolidado pela Corte de Contas Federal<sup>[8]</sup>, sem se desvencilhar da multiplicidade de fatores técnicos capazes de influenciar este Tribunal na seleção das parcelas determinantes ou de cifra significativa do objeto da licitação, recomenda-se ao NUCOMP a reanálise técnica diante das especificidades e características do objeto a ser licitado, a fim de se demonstrar uma dessas possibilidades legais; bem como justificar ser a exigência pretendida pertinente e suficiente para tanto, até mesmo no que concerne ao percentual mínimo adotado e à proporcionalidade em relação à dimensão do objeto, e assegurando-se de a exigência não implicar restrição ao caráter competitivo do certame.

92. 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”. (Sem grifos no original)

93. Analisando a minuta do instrumento convocatório, observa-se o item 17 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 29.12.2026, conforme o mapa condensado juntado ao andamento 4887256.

94. A respeito do tema, Marçal Justen Filho<sup>[9]</sup> 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

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.*

95. Apura-se, ainda, a definição de que as sanções administrativas (item 19) obedecerão ao disposto na [Portaria GPR 75 de 14 de janeiro de 2022](#), cujos percentuais de multa compensatória para eventuais infrações de inexecução parcial ou total por parte do particular foram objetivamente definidos, não se limitando a mera reprodução integral dos dispositivos constantes do normativo interno, conforme orientação do NUCOMP (item 22 - 4915054); 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.

96. Outrossim, com relação à multa moratória, nota-se que a redação do subitem 19.6.3 já se encontra ajustada aos moldes da modificação perpetrada pela [Portaria GPR 1545/2024](#), que alterou a [Portaria GPR 75/2022](#); e o NUCOMP, conforme Termo de Referência (4915054 - subitem 22.1.3), cuidou de especificar, objetivamente, as regras e os percentuais a serem aplicados, uma vez que, após a edição da [Portaria GPR 1545/2024](#), estes foram retirados da norma.

97. Continuando na análise do instrumento convocatório (4934454), verifica-se que o item 21 tratou da questão relativa ao tratamento de dados pessoais, conforme previsto na Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), observadas as singularidades do caso concreto e o regime de controladoria conjunta ou co-controladoria de dados.

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

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

100. Em relação à disposição constante do artigo 122 da Lei 14.133/2021, que trata da subcontratação de parte do objeto a ser licitado, observa-se que no item 24 do Edital veda a sua possibilidade. Considerando que o

impedimento à subcontratação do objeto configura uma restrição ao caráter competitivo do certame, verifica-se que a unidade demandante apresentou as justificativas técnicas para a vedação referida, nos termos do subitem 28.1.1. do Termo de Referência (4915054), restando atendida a proposição em epígrafe, quanto ao aspecto da legalidade.

101. 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, conforme o caso, de acordo com as diretrizes presentes no item 16 do Termo de Referência (4915054), cujos termos foram reproduzidos em Edital (subitem 5.2 - Anexo I).

102. O recebimento provisório e definitivo de aquisições na Administração Pública é a fase final da execução contratual, onde a conformidade do produto é verificada. Se prazos exagerados ou desarrazoados forem estipulados em edital para essa etapa podem configurar formalismo excessivo e onerosidade à Contratada.

103. Nesse sentido, é de bom alvitre a Unidade Técnica requisitante, já na fase de planejamento, verificar a complexidade e características do objeto a ser contratado no intento de definir os prazos adequados e proporcionais à dificuldade de sua verificação. O edital deve prever prazos razoáveis para, no momento do recebimento provisório, verificar a conformidade técnica do objeto; ao mesmo tempo, no recebimento definitivo, examinar o atendimento do que foi integralmente pactuado em sede contratual.

104. No caso de compras/fornecimento, o recebimento provisório é realizado de modo simplificado, uma vez que a análise de conformidade do objeto pode ser verificada posteriormente; inexistindo, portanto, necessidade de lavratura de termo detalhado.

105. Lado outro, o recebimento definitivo a ser realizado por servidor ou comissão, exige a elaboração de um termo, a fim de restar evidente o atendimento das condições contratuais estipuladas.

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

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

(...)

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

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

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

(Sem grifos)

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

108. No caso vertente, embora consignado expressamente que ocorrerá de forma sumária, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais, o recebimento provisório de doses de vacinas antigripal poderá levar até 10 dias, contado da entrega do objeto (subitem 5.2.1., do Anexo I, do edital). Após, o recebimento definitivo, mediante elaboração de termo detalhado a comprovar o atendimento das exigências contratuais, poderá consumir até mais 15 dias, contados do recebimento provisório (subitem 5.2.2.), perfazendo um total de 25 dias para se efetivar o procedimento de recebimento do objeto contratado, alcançando quase a integralidade dos dias destinados à campanha federal de vacinação de 31 dias, no provável período de 16.03.2026 a 15.04.2026, consoante informação vista no subitem 6.1., do Anexo I, do edital.

109. Por conseguinte, o pagamento só será efetivado à Contratada após aproximados 60 (sessenta dias) da aquisição do material por parte dela, já que será efetuado em até 30 (trinta) dias, contados a partir do

recebimento definitivo (subitem 14.2 do edital), bem como depois da sua aquisição em até 3 dias úteis, contados a partir da solicitação formal do TJDF (subitem 5.1, do Anexo I, do edital), gerando um possível repasse de custos de espera de embolso do fornecedor à Administração.

**110.** Nesses termos, na certeza jurídica de que a exigência de prazos longos sem justificativa técnica para o procedimento de recebimento dos materiais é vedada, porquanto violam o princípio da razoabilidade, economicidade, eficiência e celeridade administrativa, podendo onerar a Contratada, sugere-se ao NUCOMP revisitar o conteúdo proposto no subitem 5.2. do Anexo I, do edital (4934454); e, justificando tecnicamente nos autos, caso perdure o lapso temporal proposto para o recebimento do objeto contratado.

111. Para mais, destaca-se que restaram consignadas as considerações técnicas (item 6). Quanto ao tema, no subitem 6.1., observa-se ser uma "possibilidade" a requisição de entrega das doses de vacinas antigripal ser fracionada em até 2 (duas) etapas, em conformidade com o cronograma da Campanha Federal, prevista para ocorrer entre a segunda quinzena de março e primeira quinzena de abril 2026, porquanto ter sido empregado o termo "poderá" com sentido predominante de possibilidade (especificamente, uma faculdade ou opção); e não de certeza ou de obrigatoriedade. Nota-se que o verbo "poderá" indica existir uma permissão ou uma autorização para que o fracionamento ocorra, mas não impõe que ele seja feito.

112. Ao contrário disso, de forma imperativa, consta como obrigação da Contratada, subitem 7.3., "Entregar as vacinas em duas etapas a partir da solicitação formal do TJDF. Na primeira etapa, deverão ser entregues 3.500 (três mil e quinhentas) doses acondicionadas em 20 (vinte) caixas segundo logística a ser definida pela equipe de enfermagem. Na segunda etapa ao restante, conforme demanda". (sem grifos no original)

113. No ponto, ainda, o edital impõe a entrega na primeira etapa "segundo logística a ser definida pela equipe de enfermagem".

114. A definição dos objetos a serem licitados deve se dar de forma precisa e completa, tanto da elaboração do Termo de Referência quanto dos instrumentos convocatórios, a fim de ser fornecido aos licitantes e aos órgãos de controle todo o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto da licitação.

115. Esse também é o entendimento sumulado da Corte de Contas, que embora elaborado sob a regência da Lei 8.666/93, é compatível com os ditames da Lei 14.133/2021. Confira-se:

SÚMULA Nº 177 - A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

(Destacou-se)

116. A proposição do edital torna-se, no pensar desta Consultoria, em "cláusula aberta de risco incalculável"; é, portanto, vício de planejamento a comprometer a validade do certame.

117. O instrumento convocatório deve ser o "espelho" da futura execução. Quando a Administração relega a definição da logística a um momento posterior (e a critério de uma equipe técnica específica), retira-se do licitante, então, a capacidade de formular uma proposta baseada em dados concretos.

118. Nesses termos, se algum critério de execução contratual é subjetivo ou "pendente", consequentemente, o julgamento das propostas deixa de ser objetivo, indo de encontro ao preceito do art. 5º, da Lei 14.133/2021.

119. Nas condições propostas, deixa margem para se vislumbrar um determinado participante a imaginar uma logística que não se coaduna com a idealizada por um outro licitante, caindo por terra uma competição em igualdade de condições.

**120.** Portanto, em defesa da objetividade e da clareza necessárias ao certame licitatório, recomenda-se ao NUCOMP o reexame do conteúdo proposto, de modo que se abstenha, em termo de referência a servir de base para a confecção dos editais, de elaborar temas que permitam mais de uma interpretação, apresentando texto claro e objetivo; e, por conseguinte, evitando qualquer exigência desarrazoada, eliminando, assim, qualquer

questo eivado de subjetivismo.

121. Ademais, de acordo com subitem 7.4 do edital (4934454), consta como obrigação da contratada providenciar suporte físico em Brasília, para armazenamento com câmara de refrigeração própria para vacinas, devendo garantir que as vacinas estejam no Distrito Federal, antes do início da Campanha, ficando sob a sua responsabilidade o armazenamento e manutenção das condições de estabilidade dos imunobiológicos até a entrega efetiva ao TJDF, podendo ser por meio de filial ou parceria com clínica de vacinação no Distrito Federal.

122. Esta Consultoria defende que a Administração não pode determinar no edital a forma da logística a ser empregada pela Contratada, à exceção de previsão de legal e/ou justificativa técnica objetivamente elaborada; tampouco manter previsões editalícias de investimentos por parte da contratada ao alvedrio da contratante.

123. Com a contratação do fornecimento de doses de vacinas antigripal, o que a Administração persegue é um resultado – a entrega efetiva, sem comprometer a agenda da campanha, preservada a eficácia das vacinas e respeitadas as exigências legais.

124. A maneira da execução, meios, procedimentos para atingir esse resultado fica ao talante da contratada e não da Administração, de modo que a ela cabe acompanhar e controlar o padrão de qualidade e os resultados na execução do objeto pelo contratado, de acordo com as condições e os prazos contratualmente previstos.

125. Nesse sentido não incumbe a este Tribunal determinar à Contratada providenciar suporte físico em Brasília, salvo se presente justificativa técnica nos autos a demonstrar, por exemplo, a impossibilidade desse suporte em determinadas regiões administrativas do Distrito Federal ou no entorno dele<sup>[10]</sup>, com possibilidade de redução de custos. Certamente o transporte de vacinas exige cuidados técnicos especiais como, por exemplo, temperatura controlada e monitorada, rotas otimizadas, embalagens especiais e uma curta janela de entrega, visto que, de acordo com os ditames editalícios, elas devam ser entregues antes do início da campanha de imunização. Ainda assim, incumbe ao TJDF, de maneira eficiente, acompanhar e controlar o padrão de qualidade e os resultados na execução do objeto pretendido, de acordo com as condições e os prazos contratualmente previstos. Se assim não for, se atribuir à Administração especificar, por exemplo, a eleição de rotas, o preparo de contingências para falhas na cadeia de frio, a alocação adequada de recursos, etc, constituído estará a ingerência sobre a conveniência do licitante na execução da logística fármaco-hospitalar para a execução do objeto. Sem amparo legal, portanto.

126. Eleger quais soluções especializadas e confiáveis existentes no mercado para o transporte de vacinas de modo a garantir a integridade delas durante todo o processo logístico, por meio de um protocolo de gestão a otimizar processos, reduzir custos e manter a fidelidade de sua entrega é incumbência única da empresa contratada.

127. Do exposto, em homenagem ao princípio da motivação, recomenda-se ao NUCOMP ratificar o conteúdo proposto; e, mantendo-o, demonstrar nos autos, de modo claro e objetivo, que a referida medida seja imprescindível à adequada execução do objeto a ser licitado, devido ao potencial de restringir o caráter competitivo da licitação, de afetar a economicidade do contrato e de ferir o princípio da isonomia, em ofensa aos art. 5º e 9º, I, alíneas “a”, “b” e “c”, da Lei 14.133/2021.

128. À oportunidade, destaca-se que as demais obrigações da Contratada (item 7) e do Contratante (item 8) encontram-se de modo alinhado ao emoldurado pela normatização de regência.

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

130. Admite-se também que foram apontados, no item 10, 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:



131. 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.

132. 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<sup>[11]</sup>.

133. 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](#).

134. 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.

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

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

137. 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.

138. Por derradeiro, a aquisição de vacinas conforme proposto nos autos se enquadra como suprimento de itens de consumo pela Administração Pública, sujeita às regras de compras em licitações. Trata-se, pois, de itens de consumo perecíveis de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades de sua utilização em campanhas de vacinação, similares a medicamentos, integrando estoques de consumo para fins institucionais. Portanto, respeitadas as disposições do art. 20, § 1º, da Lei 14.133/2021, c/c Decreto nº 10.818, de 27 de setembro de 2021<sup>[12]</sup>, e com a Portaria GPR 96 de 19 de janeiro de 2022<sup>[13]</sup>, nas contratações deste Tribunal.

139. Logo, a minuta de Edital atualizada e juntada aos autos (4934454) foi integralmente analisada e este Órgão de Consultoria reconhece o artefato reunir cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, resguardados os apontamentos ocorridos.

140. Finalizada a análise dos termos do instrumento convocatório, passe-se, enfim, ao exame do teor da minuta do Contrato (4935162).

141. Em relação ao instrumento proposto, importante registrar a não incidência das disposições constantes do artigo 95 da Lei 14.133/2021 - por se verificar existir obrigações das partes que se protraem no tempo, de modo a estipular, em etapas, as obrigações a serem cumpridas e a transação a ser formalizada não possui efeito

imediato.

142. Vale, ainda, mencionar que o art. 92 da Lei 14.133/2021 lista, de maneira ampla, as cláusulas consideradas obrigatórias em todos os contratos administrativos. Veja-se:

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

I - o objeto e seus elementos característicos;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIX - os casos de extinção.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

143. Nessa perspectiva, verifica-se que a minuta contratual elaborada e juntada aos autos (4935162), com suas vinte e sete cláusulas e seus quatro anexos, aparentemente, sob o ponto de vista jurídico-formal, atendeu aos requisitos listados, aplicáveis à presente contratação.

144. Em finalização ao estudo do caderno processual, quanto à indicação da existência de dotação orçamentária necessária à realização da despesa, observa-se a Secretaria de Recursos Orçamentário e Financeiros - SEOF indicar que os recursos encontram-se disponíveis na LOA/2026, sob a classificação funcional programática 02.331.0033.2004.0053 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e Dependentes no Distrito Federal, categoria econômica 3 - Despesas Correntes (PTRES 214378), sendo compatíveis com o PPA e com a LDO, nos termos do disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, atendendo, portanto, às disposições legais e normativos internos concernentes ao assunto (4954010).

**145.** Assim, verificada a correta formalização do procedimento sob exame e analisada a minuta do Edital do Pregão e seus Anexos (4934454), observa-se que foram atendidos os princípios constitucionais e legais, ressalvados os apontamentos supracitados, encontrando-se pendente **a aprovação do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, bem como autorizada a 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).**

146. 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 - 003/2026 (4934454) e seus anexos, **manifesta-se pela possibilidade da realização da licitação, ressalvados os apontamentos indicados acima.**

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

À consideração superior.

ALEXANDRE ADÃO FERREIRA  
Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência

Realizado o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação, em especial da minuta do Edital do Pregão Eletrônico 003/2026 (4934454) e dos seus Anexos, 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] O Estatuto Político Fundamental, em seu artigo 170, aduz como um dos princípios básicos da ordem econômica o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Ademais, no artigo 179 do mesmo diploma, traz que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias,

previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

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

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

[7] *Ibidem*. p. 891

[8] Nesse sentido: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão **1.284/2003; 2.088/2004; 2.656/2007; 608/2008; 2.215/2008; 2.099/2009; 2.147/2009; 1.432/2010; 1.552/2012; e 2924/2019**, todos do Plenário.

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

[10] Próximo ao Distrito Federal, há uma extensa área conurbada na direção sul BR-040, incluindo-se nessa região os municípios de Valparaíso de Goiás (aproximadamente 37 km da Sede do TJDF), Cidade Ocidental (aproximadamente 44 km), Novo Gama (40 km) e Luziânia (61 km). Outros municípios são Águas Lindas de Goiás (46 km), Formosa (80km), Planaltina (59 km) e Santo Antônio do Descoberto (51 km). Afora isso, a "cadeia fria" requer controle de temperatura de ponta a ponta, sendo que a metodologia com, ou não, suporte físico, será, s.m.j., exclusivamente da decisão de logística da Contratada, que buscará entregar como resultado da contratação as vacinas no dia e lugar combinado, com as condições de uso, eficácia e qualidade do produto preservadas.

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

[12] Estabelece o enquadramento dos bens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da administração pública federal nas categorias de qualidade comum e de luxo, no que couber.

[13] Estabelece os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e de luxo nas contratações do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF.

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.



Documento assinado eletronicamente por **Suzana Chagas Vasconcelos, Consultor(a)-Chefe em Exercício**, em 19/02/2026, às 16:12, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Adao Ferreira, Consultor(a)**, em 19/02/2026, às 16:20, 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](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 **4967130** e o código CRC

**9CD02537**.