

Parecer 239/2026/CJA
Processo Administrativo 0015316/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS.
PREGÃO ELETRÔNICO.
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE
MANUTENÇÃO PREVENTIVA,
CORRETIVA E EXECUÇÃO DE
ATENDIMENTOS
EMERGENCIAIS EM SISTEMA
MODULAR DE TRATAMENTO
DE ESGOTO, INCLUINDO
SUBSTITUIÇÃO DE PEÇAS E
ACESSÓRIOS, SEM ÔNUS
ADICIONAIS PARA O TJDFT.
MANUTENÇÃO E
FUNCIONAMENTO DA
ESTAÇÃO DE TRATAMENTO
DE ESGOTO - ETE DO FÓRUM
DO MEIO AMBIENTE. LEI
14.133/2021. APROVAÇÃO.
RESSALVAS.

Senhora Consultora-Chefe,

1. Trata-se de análise da fase preparatória do Pregão Eletrônico 010/2026 (5210216), destinado à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de manutenção preventiva, corretiva e execução de atendimentos emergenciais em Sistema Modular de Tratamento de Esgoto, marca Mizumo, modelo MB08, incluindo substituição de peças e acessórios, sem ônus adicionais para o TJDFT, para garantir a manutenção e funcionamento adequado da Estação de Tratamento de Esgoto — ETE do Fórum do Meio Ambiente.
2. A contratação foi demandada pelo Núcleo de Manutenção Mecânica - NUMAM, unidade subordinada à Coordenadoria de Manutenção - COMAN.
3. Registra-se que a demanda consta do Plano de Contratações Anual 2026, sob o registro SEAP_025 (DFD 5097885, Autorização 4650837 - PA 0008961/2022), atendendo ao disposto no art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021 (NLLC).

4. Para instrução da fase preparatória da contratação, prevista no art. 18 da Lei 14.133/2021, foram juntados os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda (DFD) - 5097885;
- b) Estudo Técnico Preliminar — ETP (5097886 - última versão 5151519), consoante art. 18, §1º da NLLC c/c Art. 47-A, II do RIA;
- c) Termo de Referência (5097892 - última versão 5176568), nos termos do art. 6º, inciso XXIII da NLLC;
- d) Pesquisa de preços (5106585), nos termos do art. 4º da [Portaria GPR 1583/2024](#); e
- e) Análise de Riscos (5105935).

5. Verifica-se o atendimento ao disposto no art. 18 da Portaria GPR nº 1.583/2024, uma vez que a versão final do Termo de Referência (5176568) contém as assinaturas das autoridades competentes da área demandante, atestando ciência e anuência quanto à contratação, à pesquisa de preços e ao prosseguimento do feito - 5176568.

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.

(destacamos)

6. Encaminhados os autos à SEMA, foi proferido o Despacho 5112798 no qual se apontou a necessidade de maior alinhamento entre o ETP, o Mapa de Riscos e o TR, especialmente quanto à distinção entre requisitos da contratação, obrigações contratuais, impactos ambientais e medidas mitigadoras. Destacou-se, contudo, a maturidade do Mapa de Riscos, recomendando-se a harmonização dos documentos para assegurar coerência, conformidade normativa e adequada incorporação dos aspectos de sustentabilidade.

7. Na sequência, a Assessoria de Controle Interno e Apoio à Governança de Contratações - AGCON concluiu que o Mapa de Riscos se encontra alinhado à metodologia institucional de gerenciamento de riscos do TJDF, abrangendo adequadamente as fases de planejamento, seleção do fornecedor e gestão contratual, inclusive quanto aos aspectos de sustentabilidade. Foram sugeridos aperfeiçoamentos pontuais relacionados à rastreabilidade responsáveis pelo tratamento dos riscos, mitigação de riscos de baixa competitividade e atraso da licitação, utilização de sistema informatizado para gestão contratual e aprimoramento dos controles relativos à emissão e assinatura de laudos técnicos (5117931).

8. O Núcleo Permanente de Suporte à Pesquisa de Preços e aos Estudos Técnicos Preliminares das Contratações - NUPEC juntou a Planilha de Análise de Preços (5125477) e o Despacho 5125478, apresentando considerações acerca da pesquisa de preços, em observância ao art. 23, §1º, da Lei 14.133/2023 e ao art. 13 da Portaria GPR 1583/2024.

9. Por sua vez, o Núcleo de Licitações - NULIC, após elaborar o Mapa de Riscos referente à seleção do fornecedor (5143778), apresentou apontamentos e recomendações por meio do Despacho 5143780.

10. Em resposta, o NUMAM prestou esclarecimentos e promoveu ajustes nos artefatos de planejamento, juntando nova versão do ETP (5151519) e do Termo de Referência (5151521),

conforme Despacho 5152399.

11. Reexaminando a instrução processual, o NUPEC anexou o Mapa Condensado de Estimativas (5169220) e a sua Lista de Conformidade (5169224), ratificando a pesquisa de preços realizada, embora tenha registrado a ausência de documentação complementar e de consulta a fontes diversificadas, recomendando o fortalecimento da robustez metodológica da estimativa. Destacou, ainda, a utilização do valor do contrato vigente como parâmetro de pesquisa, por ter sido reconhecido como exequível pela unidade técnica (5169226).

12. Com base nas análises realizadas, o NUPEC estimou o valor anual da contratação em R\$ 161.644,80 e fixou o marco temporal para reajustamento em 20/05/2026 (5169226).

13. Posteriormente, o NULIC informou o atendimento parcial de suas recomendações, apontando potenciais riscos jurídicos relacionados às exigências de registros em conselhos profissionais (CRQ e CRBio), à definição do responsável pela acreditação laboratorial e às regras de subcontratação, recomendando ajustes destinados a evitar restrições indevidas à competitividade e eventuais questionamentos ao certame (5169703).

14. Em atendimento às recomendações, o NUMAM apresentou nova versão do Termo de Referência (5176568) e informou ter promovido os ajustes necessários, incluindo a adequação dos requisitos de qualificação técnica, a exclusão da exigência de acreditação da licitante e a previsão de subcontratação restrita à emissão de laudos por laboratórios credenciados e à prestação de serviços por caminhão limpa-fossa licenciado (5176823).

15. Em seguida, o NULIC manifestou-se pela suficiência das adequações promovidas, considerando atendidas as recomendações anteriormente formuladas (5183552).

16. A Equipe de Apoio foi regularmente designada pela SEMA, por delegação de competência prevista no art. 3º, inciso I, alínea “b”, da [Portaria GPR 296/2026](#) (5184222).

17. No âmbito da governança das contratações, foi elaborado o Termo de Análise de Conformidade (5184319), e o Comitê de Governança e Gestão de Contratações – CGGC emitiu o Termo de Análise Prévia (5190347), manifestando-se favoravelmente ao prosseguimento da contratação.

18. A COAGEC propôs o enquadramento da despesa, estimada em R\$ 161.644,80, como serviço comum, passível de contratação por meio de pregão eletrônico, nos termos dos arts. 28, § 1º, e 29 da Lei nº 14.133/2021, tendo sido anexado aos autos o extrato do Pregão Eletrônico nº 010/2026 (5191647 e 5191648).

19. A minuta do edital foi juntada aos autos por meio do documento 5195518 (atualizada posteriormente 5210216), em atendimento ao art. 18, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

20. A minuta contratual elaborada pelo Núcleo de Contratos e Convênios – NUCONV foi anexada ao documento 5211081, em observância ao art. 18, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.

21. Conforme Instrução 5211861, o pregoeiro e a equipe de apoio foram regularmente designados por meio da Portaria GPR nº 1.891/2023, em conformidade com o art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133/2021.

22. Em manifestação constante do documento 5216952, o NUMAM informou que a minuta do instrumento convocatório contempla adequadamente as condições e exigências da contratação.

23. Posteriormente, o Núcleo de Execução Orçamentária – NUEOR atestou a disponibilidade

orçamentária e a compatibilidade da despesa com a LOA/2026, a LDO/2026 e o PPA, tendo sido emitido o Pré-Empenho nº 255/2026 que, somado ao saldo do Pré-Empenho nº 035/2026, assegura os recursos necessários para a execução contratual no período de 25/08/2026 a 31/12/2026 (5223417).

24. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência – CJA para emissão de parecer jurídico, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório.

PARECER

25. A presente manifestação jurídica tem por finalidade prestar assessoramento à autoridade competente e à unidade gestora no exercício do controle prévio de legalidade dos atos praticados no âmbito da contratação pretendida, em conformidade com o disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Nesse contexto, compreende o exame da regularidade jurídico-formal da instrução processual, bem como a análise prévia e conclusiva das minutas do edital, do contrato e dos respectivos anexos.

26. Cumpre destacar, de início, que a atuação desta Consultoria Jurídica restringe-se à apreciação dos aspectos estritamente jurídicos da contratação, não alcançando matérias de natureza técnica, administrativa, operacional, financeira ou afetas aos juízos de conveniência e oportunidade inerentes à esfera de discricionariedade administrativa. Parte-se, portanto, da premissa de que as unidades técnicas competentes dispõem dos conhecimentos especializados necessários à adequada caracterização da necessidade administrativa, à definição do objeto, à especificação dos requisitos da contratação e à aferição de sua viabilidade, observados os parâmetros legais, regulamentares e éticos aplicáveis.

27. Presume-se, assim, que as informações e especificações técnicas constantes dos autos — notadamente aquelas relacionadas à definição do objeto, à estimativa de quantitativos, aos requisitos de execução, aos critérios de medição e à composição do orçamento estimado — foram elaboradas pelas áreas competentes com fundamento em critérios técnicos idôneos, suficientes e compatíveis com o atendimento do interesse público subjacente à contratação. Tal entendimento encontra respaldo na Boa Prática Consultiva nº 7 da Advocacia-Geral da União, segundo a qual:

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.

28. A delimitação da atividade consultiva também encontra amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Em decisão monocrática proferida nos autos do HC nº 171.576/RS, o Ministro Gilmar Mendes consignou que:

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)

29. Em julgamento colegiado do referido habeas corpus, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal reafirmou esse entendimento, assentando que a responsabilização do parecerista exige demonstração de atuação dolosa ou culposa que extrapole a mera emissão da manifestação jurídica. Na ocasião, reconheceu-se que a atividade consultiva, no âmbito dos processos licitatórios, destina-se precipuamente ao controle de juridicidade e à verificação da regularidade formal dos atos administrativos. Confira-se:

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)

30. Nessa perspectiva, a presente análise circunscreve-se à verificação da conformidade jurídica dos atos e documentos que instruem o procedimento, sem adentrar em avaliações técnicas especializadas nem substituir o juízo discricionário das áreas competentes quanto à definição da solução administrativa mais adequada ao atendimento da necessidade pública identificada.

31. Feitas essas considerações preliminares, verifica-se que consta dos autos o **Estudo Técnico Preliminar – ETP** (5151519), documento que, nos termos do inciso XX do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, constitui a primeira etapa do planejamento da contratação, destinando-se a caracterizar o interesse público envolvido, identificar a solução mais adequada para seu atendimento e subsidiar a elaboração do anteprojeto, do termo de referência ou do projeto básico, conforme o caso.

32. O ETP deve evidenciar, de forma fundamentada, o problema a ser solucionado e a solução reputada mais adequada, possibilitando a avaliação da viabilidade técnica, econômica, social e ambiental da contratação. Para tanto, compete à Administração realizar levantamento de mercado, com a análise das alternativas disponíveis e a correspondente justificativa técnica e econômica da solução escolhida.

33. Nos termos do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar deve contemplar os elementos legalmente exigidos, dentre os quais se destacam: a descrição da necessidade da contratação; os requisitos da contratação; as estimativas de quantitativos; o levantamento de mercado; a estimativa do valor da contratação; a descrição da solução; as justificativas acerca do parcelamento; os resultados pretendidos; as providências prévias à contratação; as contratações correlatas ou interdependentes; os impactos ambientais eventualmente identificados; e o posicionamento conclusivo quanto à adequação da contratação ao atendimento da necessidade administrativa.

34. Em complemento às disposições legais, a Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022, que disciplina a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares para aquisição de bens e contratação de serviços e obras no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece parâmetros e diretrizes para a elaboração do referido artefato de planejamento, reforçando a necessidade de adequada descrição da necessidade administrativa, dos requisitos da contratação, do levantamento de mercado e da justificativa técnica e econômica da solução escolhida.

35. No âmbito deste Tribunal, a matéria encontra-se regulamentada pela Portaria GPR nº 1.255, de 22 de maio de 2023, que disciplina a fase preparatória das contratações de bens, serviços e obras e estabelece os elementos mínimos que devem compor o Estudo Técnico Preliminar, em consonância com as disposições da Lei nº 14.133/2021 e da regulamentação federal pertinente.

36. Sobre a finalidade e relevância do Estudo Técnico Preliminar, a doutrina especializada ressalta seu papel como instrumento destinado a qualificar a fase de planejamento da contratação, permitindo à Administração avaliar as soluções disponíveis no mercado, identificar os requisitos necessários ao atendimento da demanda e fundamentar, de forma adequada, a definição da pretensão contratual. Nesse sentido, leciona Ronny Charles que o ETP constitui mecanismo de reflexão prévia à definição do objeto licitatório, voltado à identificação da solução mais apta à satisfação da necessidade administrativa e à mitigação de riscos associados à futura contratação.

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.

(Leis de Licitações Públicas Comentadas. 15ª ed. rev. ampl. e atual., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, páginas 173 e 174)

37. No caso concreto, verifica-se que o ETP (5151519) contempla os principais elementos exigidos pela legislação de regência. O documento apresenta a justificativa da necessidade administrativa (item 2), as estimativas de quantitativos (item 5), o levantamento de mercado e a análise das alternativas disponíveis, acompanhados da justificativa para a solução selecionada (item 6), a estimativa dos valores envolvidos (item 8), as razões relativas ao parcelamento ou não do objeto (item 9), bem como posicionamento conclusivo acerca da adequação da contratação para atendimento da demanda institucional (item 14).

38. Embora se trate de documento de natureza eminentemente técnica, cuja avaliação de mérito compete, em última análise, à unidade requisitante — NUMAM —, verifica-se que o ETP foi elaborado com observância do modelo adotado para as contratações regidas pela Lei nº 14.133/2021, apresentando compatibilidade formal com as exigências previstas no art. 18, § 1º, da referida Lei e no art. 12 da Portaria GPR nº 1.255/2023.

39. Prosseguindo na análise, observa-se que o NUMAM identificou duas alternativas efetivamente aptas ao atendimento da necessidade administrativa: (i) contratação de manutenção com fornecimento de peças e acessórios sem ônus adicional; e (ii) contratação de manutenção com segregação dos custos de mão de obra e fornecimento de peças mediante regime de preços unitários variáveis. Conforme consignado no ETP, a primeira alternativa foi selecionada por assegurar a continuidade de modelo contratual já testado e considerado eficiente, proporcionar maior previsibilidade e controle dos custos mediante preço global que contempla peças e insumos, além de demonstrar aderência às práticas de mercado. A segunda alternativa, por sua vez, foi reputada economicamente menos vantajosa e sem aderência suficiente às condições verificadas no mercado.

40. Registre-se, por oportuno, que, embora o ETP faça referência à hipótese de não contratação dos serviços, esta Consultoria entende que tal situação não configura propriamente uma solução apta ao atendimento da necessidade administrativa identificada. Com efeito, a ausência de contratação implicaria a descontinuidade da manutenção do sistema relacionado à Estação de Tratamento de Esgoto, frustrando o atendimento da demanda que motivou a instauração do procedimento.

41. O art. 18, § 1º, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 exige a realização de levantamento de mercado consistente na análise das alternativas disponíveis e na apresentação da correspondente justificativa

técnica e econômica da solução escolhida. À vista dos elementos constantes do ETP, verifica-se que tal exigência foi adequadamente observada, uma vez que o documento apresenta análise das alternativas consideradas viáveis e fundamenta a escolha da solução reputada mais adequada ao atendimento da necessidade administrativa.

42. Outrossim, verifica-se que a contratação encontra-se prevista no Plano de Contratações Anual de 2026, sob o registro SEAP_025 (DFD 5097885; Autorização 4650837; PA 0008961/2022), tendo sido igualmente elaborado o respectivo Termo de Análise Prévia (5190347), em atendimento às exigências de planejamento estabelecidas pela regulamentação aplicável.

43. Consta dos autos o Termo de Referência atualizado (5176568), no qual foram estabelecidos os requisitos de qualificação técnica aplicáveis à futura contratação. Verifica-se a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional mediante apresentação de atestado(s) ou declaração(ões) aptos a demonstrar a execução de serviços de manutenção preventiva e corretiva em Sistema Modular de Tratamento de Esgoto ou em sistemas de tratamento de efluentes de natureza e complexidade técnica equivalentes. Ademais, previu-se a apresentação de Certidão de Regularidade no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP), mantido pelo IBAMA, bem como declaração de que a futura contratada disporá, quando da celebração do ajuste, de profissionais habilitados nas áreas de Química e Biologia, devidamente registrados nos respectivos conselhos profissionais. Tais exigências encontram-se reproduzidas no item 11.5 da minuta do edital (5210216).

11.5. Documentação relativa à **Qualificação Técnica**

11.5.1. Certidão de Regularidade no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras (CTF/APP) do IBAMA, emitida em nome da pessoa jurídica licitante, com atividade cadastrada compatível com a prestação de serviços de saneamento e/ou gestão de resíduos sólidos, em conformidade com a Lei nº 6.938/1981 e a Instrução Normativa IBAMA nº 06/2013.

11.5.2. Declaração da licitante de possuir, ao tempo da contratação:

11.5.2.1. **Profissional de nível superior com habilitação em Química**, devidamente registrado no **CRQ**, detentor de **Certidão de Acervo Técnico (CAT)** emitida pelo próprio **CRQ**, comprovando a execução de serviços de monitoramento, análise ou tratamento de efluentes líquidos com características similares ao objeto;

11.5.2.2. **Profissional de nível superior com habilitação em Biologia**, devidamente registrado no **CRBio**, detentor de **Certidão de Acervo Técnico (CAT)** emitida pelo próprio **CRBio**, comprovando a execução de serviços de análise biológica de efluentes ou monitoramento de sistemas de tratamento com processo microbiológico.

11.5.2.3. Não serão aceitos como documentos equivalentes às **CAT**: declarações particulares, certidões emitidas por entidades diversas dos conselhos de classe indicados, ou documentos que não atendam aos requisitos mínimos estabelecidos pelos respectivos conselhos profissionais.

11.5.2.4. A Equipe Técnica mínima exigida é composta por: **químico**, **biólogo** e, quando aplicável, **técnico em coleta**. A substituição de profissional durante a vigência contratual deverá ser previamente aprovada pelo **TJDFT**, com comprovação de qualificação equivalente ou superior.

11.5.3. 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 prestado serviços especializados de manutenção preventiva, corretiva e/ou atendimentos emergenciais em Sistema Modular de Tratamento de Esgoto, ou sistema de tratamento de efluentes de natureza e complexidade técnica equivalentes, incluindo operação com lodos ativados, processo biológico aeróbio/anaeróbio e sistema de desinfecção por cloração ou ultravioleta, assim como execução de serviços de monitoramento continuado de água, semelhantes aos do objeto desta licitação.

11.5.3.1. Em razão da natureza especializada e contínua do objeto — manutenção de ETE com processo biológico sensível, sujeito a degradação progressiva em caso de interrupção ou falha técnica —, exige-se que o(s) atestado(s) comprove(m) experiência em prestação continuada por período mínimo de 1 (um) ano.

11.5.3.2. Será aceito o somatório de atestados técnicos.

11.5.3.3. Os atestados deverão referir-se a serviços prestados no âmbito de sua atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente;

11.5.3.4. O proponente quando solicitado pelo TJDFT, disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços.

11.5.4. Declaração assinada pelo responsável técnico do proponente acerca do conhecimento pleno do local, das condições de realização do serviço e demais peculiaridades da contratação ou Termo de Vistoria emitido conforme item 3 do edital, obedecendo ao modelo do Anexo V, deste Edital.

11.5.5. As Certidões apresentadas que não tiverem prazo de validade expresse, serão consideradas válidas pelo prazo de 60 (sessenta) dias corridos a partir da data de sua emissão.

44. Cumpre registrar que a definição dos requisitos de qualificação técnica constitui matéria de elevada complexidade e acentuado conteúdo técnico, cuja conformação depende das peculiaridades do objeto contratual e da demonstração de sua pertinência e necessidade para a adequada execução das obrigações assumidas. A legislação não impõe, à priori, a exigência de qualificação técnico-operacional ou técnico-profissional em toda e qualquer contratação, incumbindo à Administração, na fase preparatória da licitação, avaliar as características do objeto e definir, de forma motivada, a extensão dos requisitos de habilitação a serem exigidos dos licitantes.

45. Nesse contexto, a discricionariedade administrativa encontra limite no disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, segundo o qual somente poderão ser exigidas condições de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais. Assim, em contratações de menor complexidade, é juridicamente admissível a dispensa de determinados requisitos de habilitação técnica, desde que tal opção esteja devidamente fundamentada nos autos. De igual modo, a imposição de exigências de qualificação técnico-operacional ou técnico-profissional demanda motivação específica, baseada em elementos técnicos que demonstrem sua imprescindibilidade para a adequada execução do objeto. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União assentou que:

Acórdão 2144/2022 – Plenário - TCU

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

46. No caso concreto, verifica-se que a instrução processual não contempla justificativa específica para a exigência dos requisitos de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional previstos no Termo de Referência e reproduzidos na minuta do edital. Observa-se que a única motivação expressamente consignada pela unidade técnica refere-se à necessidade de comprovação de experiência mínima correspondente à prestação continuada dos serviços pelo período de 1 (um) ano. Ausente, contudo, fundamentação individualizada quanto à necessidade das exigências de habilitação técnica estabelecidas no instrumento convocatório. Recomenda-se, portanto, que a unidade demandante promova o saneamento da instrução processual mediante a apresentação das respectivas justificativas técnicas.

47. Não obstante a recomendação acima, cumpre destacar que a avaliação acerca da necessidade, adequação e proporcionalidade das exigências de qualificação técnica insere-se, primordialmente, na esfera de competência da área técnica responsável pela definição do objeto. Em observância ao princípio da segregação de funções e aos limites da atividade consultiva, não compete a esta Consultoria substituir o juízo técnico da Administração nem se manifestar conclusivamente acerca do mérito das justificativas que venham a ser apresentadas, restringindo-se sua atuação à verificação da existência de motivação suficiente e juridicamente idônea. Aplica-se, ao caso, a orientação constante da Boa Prática Consultiva nº 7 da Advocacia-Geral da União, mencionada no item 27 desta manifestação.

48. Verifica-se, por outro lado, que o instrumento convocatório admite expressamente o somatório de atestados para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional, providência que se encontra alinhada à jurisprudência mais recente do Tribunal de Contas da União, segundo a qual eventual restrição ao somatório somente se justifica quando demonstrado, de forma técnica e fundamentada, que o aumento dos quantitativos implica acréscimo relevante de complexidade operacional ou

gerencial.

Acórdão 1466/2025 – Plenário

A vedação ao somatório de atestados, para o fim de comprovação da capacidade técnico-operacional, deve estar restrita somente aos casos em que o aumento de quantitativos acarretarem, incontestavelmente, o aumento da complexidade técnica do objeto ou uma desproporção entre quantidades e prazos de execução, capazes de exigir maior capacidade operativa e gerencial da licitante e ensejar potencial comprometimento da qualidade ou da finalidade almejadas na contratação, devendo a restrição ser justificada técnica e detalhadamente no respectivo processo administrativo.

49. Merece destaque, ainda, a previsão contida no item 11.5.3.3 da minuta do edital (5210216), segundo a qual os atestados de capacidade técnica deverão guardar correspondência com as atividades econômicas constantes do contrato social da licitante. A disposição encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme entendimento consolidado no Acórdão nº 2.939/2021 – Plenário.

Acórdão 2939/2021 – Plenário

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

50. Prosseguindo na análise do Termo de Referência (5176568, item 23), observa-se que foi vedada a participação de pessoas físicas no certame, previsão igualmente reproduzida no item 2.6 da minuta do edital (5210216). Consta, ainda, manifestação expressa acerca da inaplicabilidade do Sistema de Registro de Preços à contratação pretendida, nos termos do item 26 do referido documento.

51. Consta, igualmente, dos autos o Mapa de Riscos da Seleção do Fornecedor (5143778), no qual foram identificados e avaliados os riscos relacionados à fase licitatória. Já a análise dos riscos atinentes à execução contratual foi formalizada por meio do documento 5105935, em observância ao disposto no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 e nos arts. 21 e seguintes da Portaria GPR nº 1.255/2023.

52. Verifica-se, ainda, que os agentes indicados para exercer as funções de gestão e fiscalização contratual manifestaram ciência expressa de suas designações e respectivas atribuições, conforme documento constante do andamento 5105945, em atendimento às exigências da Portaria GPR nº 1.459/2022. Consta também certificação relativa à pesquisa de preços inserida no Termo de Referência (5176568), em conformidade com os procedimentos previstos na Portaria GPR nº 1.583/2024.

53. Não obstante, permanece pendente a manifestação formal do Coordenador ou Secretário da unidade competente atestando que os servidores indicados para as funções de gestão e fiscalização contratual atendem aos requisitos previstos nos incisos I, II e III do art. 4º da [Portaria GPR 1459/2022](#). Registra-se, ainda, a necessidade de que, oportunamente, sejam formalmente designados os gestores e fiscais da futura contratação, observadas as disposições normativas aplicáveis. À propósito, o TCU assentou que:

Acórdão 2140/2023 – Plenário

A emissão de ordem de serviço sem a prévia ou a concomitante designação do fiscal do contrato configura infração ao art. 67 da Lei 8.666/1993, o qual estabelece que a execução do instrumento contratual deve ser acompanhada e fiscalizada por representante da Administração especialmente designado.

54. Por oportuno, convém registrar que a Portaria GPR nº 1.459/2022 (art. 3º) e a Lei nº 14.133/2021 (art. 7º) consagram o modelo de gestão por competências e o princípio da segregação de funções como instrumentos essenciais à governança das contratações públicas, impondo à Administração o dever de designar agentes públicos que possuam capacitação adequada ao desempenho das funções relacionadas ao processo de contratação e à gestão contratual.

55. No que se refere à estimativa de preços, verifica-se que a unidade demandante promoveu a

correspondente pesquisa de mercado previamente à definição do valor estimado da contratação, observando, em princípio, as diretrizes estabelecidas pela Portaria GPR nº 1.583/2024, especialmente quanto à necessidade de utilização de fontes diversificadas de consulta e à formação de cesta de preços apta a refletir os valores praticados no mercado.

56. Nesse contexto, o NUPEC manifestou-se acerca da pesquisa de preços realizada pela unidade técnica, conforme documentos 5125478 e 5169226. Ademais, foi elaborado o Mapa Condensado de Preços (5169220), construído a partir da média dos valores apurados na planilha de pesquisa de preços constante do documento 5125477, servindo de fundamento para a estimativa do valor da contratação.

57. No tocante à estimativa de preços, verifica-se que o Mapa Condensado de Estimativas (5169220) foi elaborado em consonância com a metodologia prevista no art. 17 da Portaria GPR nº 1.583/2024, segundo o qual os valores estimados da contratação devem ser apurados com base na média simples dos preços considerados válidos, assim entendidos aqueles que não apresentem discrepância em relação aos parâmetros de mercado, observada a sistemática definida no art. 14 do mesmo normativo. À vista dos elementos constantes dos autos, não se identificam, em princípio, inconsistências formais na metodologia adotada pela unidade competente.

58. Prosseguindo no exame prévio de legalidade, verifica-se que a Administração optou pela realização da licitação na modalidade **Pregão**, em sua **forma eletrônica**, com fundamento nos arts. 28, inciso I, e 29 da Lei nº 14.133/2021. Cumpre registrar que o novo regime licitatório contempla cinco modalidades de licitação — pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo —, as quais devem ser processadas, preferencialmente, em formato eletrônico, nos termos do § 2º do art. 17 da referida Lei.

59. No que se refere ao enquadramento da contratação, consta da manifestação da COAGEC (5191648) que o objeto foi caracterizado como serviço comum, por possuir padrões de desempenho e qualidade passíveis de definição objetiva por meio de especificações usuais de mercado, em consonância com as informações prestadas pela unidade demandante no Termo de Referência (5176568, itens 7 e 26.1.1).

60. À vista dos elementos constantes dos autos, entende esta Consultoria que a contratação se amolda ao conceito legal de serviço comum, circunstância que autoriza a adoção da modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, nos termos dos arts. 28, § 1º, e 29 da Lei nº 14.133/2021, bem como dos arts. 1º, § 1º, e 4º, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022. A solução adotada mostra-se compatível com os princípios da competitividade, da eficiência e da economicidade previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

61. Quanto à minuta de edital atualizada (5210216), verifica-se, inicialmente, que seu preâmbulo contempla os elementos essenciais exigidos pela legislação de regência, dentre os quais se destacam: a identificação da modalidade licitatória, o número sequencial do certame, a forma eletrônica de realização, a data e o horário da sessão pública, o critério de julgamento adotado — menor preço — e a indicação dos principais diplomas normativos aplicáveis ao procedimento, em conformidade com o disposto no art. 25 da Lei nº 14.133/2021.

62. No tocante ao tratamento favorecido conferido às microempresas e empresas de pequeno porte, observa-se que o instrumento convocatório contempla as disposições da Lei Complementar nº 123/2006 e do Decreto nº 8.538/2015, assegurando a aplicação dos benefícios legalmente previstos às entidades enquadradas nessas categorias.

63. Com efeito, dispõe o art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006 que os processos

licitatórios destinados à aquisição de bens, contratação de serviços e execução de obras cujo valor estimado seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) devem ser destinados exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte. A matéria foi regulamentada pelo art. 6º do Decreto nº 8.538/2015, que reproduz referido comando legal.

64. No mesmo sentido, a Orientação Normativa AGU nº 47/2014 estabelece que, nas licitações divididas em itens ou lotes, deve ser assegurada a participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte ou sociedades cooperativas em relação aos itens ou lotes cujo valor estimado seja igual ou inferior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não configurada nenhuma das hipóteses excepcionais previstas na regulamentação pertinente.

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

65. Complementarmente, a Orientação Normativa AGU nº 10/2009 esclarece que a aferição do limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) deve considerar o valor correspondente ao período de doze meses da contratação, quando se tratar de ajuste de natureza continuada.

66. Por outro lado, o art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006, regulamentado pelo art. 8º do Decreto nº 8.538/2015, prevê a reserva de cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte, desde que se trate de aquisição de bens de natureza divisível e que o valor estimado do item ou lote supere o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

67. A adoção da denominada “cota reservada”, entretanto, encontra-se condicionada ao preenchimento de requisitos específicos. Em primeiro lugar, a medida aplica-se exclusivamente às contratações destinadas à aquisição de bens, não se estendendo às licitações para serviços ou obras. Em segundo lugar, exige-se que o objeto possua natureza divisível, de modo que a segregação da parcela reservada não comprometa a funcionalidade, a economicidade ou a adequada execução da contratação. Trata-se de divisibilidade aferida em relação ao item licitado, e não à pretensão contratual considerada globalmente.

68. Ademais, o § 2º do art. 8º do Decreto nº 8.538/2015 determina que, inexistindo vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal ou, sucessivamente, aos licitantes remanescentes, desde que aceitem praticar o preço da proposta vencedora. Já o § 3º do mesmo dispositivo estabelece que, caso uma mesma empresa seja vencedora tanto da cota principal quanto da cota reservada, a contratação desta última deverá ocorrer pelo menor preço obtido. Tais regras evidenciam que a sistemática de cotas pressupõe a existência de parcelas homogêneas de um mesmo objeto, circunstância que não se verifica na contratação sob exame.

69. Superada a análise do tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, passa-se ao exame das hipóteses de impedimento à participação no certame previstas no item 2.6 da minuta editalícia. Nesse aspecto, verifica-se que o instrumento convocatório contempla, entre outras vedações, a proibição de participação de pessoa física ou jurídica que mantenha vínculo com dirigente do órgão contratante, com agente público que atue na licitação, na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que possua relação de cônjuge, companheiro ou parentesco, em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, com tais agentes, em conformidade com o disposto no art. 14, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

70. Verifica-se, ainda, que a minuta contempla as demais hipóteses de impedimento previstas no art. 14 da Lei nº 14.133/2021, observando as restrições legais destinadas a preservar a isonomia entre os licitantes, a moralidade administrativa e a integridade do procedimento licitatório.

71. Verifica-se, ainda, que a participação de empresas reunidas em consórcio foi expressamente vedada pelo subitem 2.6.3 da minuta do edital, em consonância com a justificativa apresentada pela unidade técnica no item 23 do Termo de Referência (5176568). Segundo consignado nos autos, o objeto contratual possui características que recomendam sua execução por um único contratado, porquanto não comporta divisão em parcelas técnica e economicamente viáveis sem comprometimento de sua integralidade e da necessária interdependência operacional entre os serviços. Ademais, a unidade demandante destacou que se trata de objeto comum, para o qual existe amplo universo de empresas aptas à sua execução, circunstância que afasta risco de restrição indevida à competitividade do certame. Nesse contexto, a vedação encontra amparo nos arts. 15 e 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021.

72. Prosseguindo na análise da minuta editalícia, observa-se que foi estabelecido intervalo mínimo entre os lances, nos termos do item 7.5 do edital, em conformidade com a exigência contida no art. 57 da Lei nº 14.133/2021. Todavia, considerando que a medida visa assegurar a racionalidade da disputa e evitar a apresentação de lances com variações irrisórias incapazes de produzir efetiva competição, recomenda-se que a unidade demandante se manifeste acerca do intervalo fixado no patamar mínimo (R\$ 0,01), apresentando a respectiva justificativa nos autos.

73. Constatou-se, ainda, a adoção do modo de disputa aberto (subitem 7.6.1), hipótese em que os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos durante a fase competitiva do certame. A previsão mostra-se compatível com o disposto no art. 56 da Lei nº 14.133/2021 e no art. 22, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022, que disciplinam a utilização desse mecanismo nas licitações processadas sob a forma eletrônica.

74. No tocante ao critério de julgamento, verifica-se que os subitens 8.2 e 8.7 da minuta do edital estabelecem a adoção do critério de **menor preço anual**, solução que se mostra compatível com a natureza do objeto e com a sistemática prevista na legislação de regência para a contratação de serviços comuns.

75. Convém registrar que a legislação licitatória prestigia, como regra, o parcelamento do objeto sempre que técnica e economicamente viável, em atenção aos princípios da competitividade, da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa. A medida visa ampliar a participação de potenciais interessados que, embora não possuam capacidade para executar a integralidade da contratação, possam fazê-lo em relação a parcelas autônomas do objeto, favorecendo o incremento da competição e a redução dos custos da contratação.

76. Sobre o tema, merece destaque a orientação consolidada pelo Tribunal de Contas da União por meio da Súmula nº 247, segundo a qual a adjudicação por item constitui a regra para objetos divisíveis, admitindo-se a adoção do critério de julgamento global apenas quando demonstrados prejuízos à execução contratual, ao conjunto licitado ou à obtenção de ganhos de escala:

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

77. No caso em exame, verifica-se que a contratação foi estruturada em item único, tendo a área demandante apresentado justificativa expressa para o não parcelamento do objeto, em atendimento ao disposto no art. 40, inciso V, alínea “b”, e § 2º, da Lei nº 14.133/2021. Conforme registrado no item 3.3 do Termo de Referência (5176568), a segmentação dos serviços por equipamento ou componente poderia acarretar perda de economia de escala, aumento dos custos operacionais e redução da eficiência contratual, uma vez que os equipamentos objeto da manutenção apresentam características semelhantes e demandam atuação integrada. À vista dessas considerações, não se

identificam óbices jurídicos à opção adotada pela Administração.

78. No que se refere à habilitação econômico-financeira, prevista no item 11 da minuta do edital (5210216), observa-se a exigência de documentação destinada a aferir a capacidade financeira dos licitantes para suportar os encargos decorrentes da futura contratação. Trata-se de requisito voltado à mitigação dos riscos de inadimplemento contratual, assegurando que o futuro contratado disponha de estrutura econômico-financeira compatível com as obrigações que assumirá perante a Administração.

79. Verifica-se que o instrumento convocatório exige a comprovação de capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo, em consonância com o item 8.5 do Termo de Referência (5176568). A exigência foi expressamente motivada pela unidade técnica, que apontou, em síntese: (i) a natureza contínua e essencial dos serviços relacionados à manutenção da Estação de Tratamento de Esgoto; (ii) a necessidade de manutenção permanente de equipe técnica especializada, equipamentos, ferramentas e insumos específicos; (iii) a existência de histórico de inadimplemento contratual em ajuste anteriormente celebrado por este Tribunal; e (iv) a proporcionalidade do percentual exigido, correspondente a 10% do valor estimado da contratação, reputado suficiente para demonstrar a capacidade financeira mínima necessária sem impor restrição indevida à competitividade. A unidade esclareceu, ainda, que a exigência foi estabelecida em caráter alternativo, nos termos do art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, sendo aplicável apenas nas hipóteses em que os índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente apresentarem resultado igual ou inferior a 1 (um).

80. À vista da motivação apresentada, sem adentrar no mérito técnico-administrativo da avaliação realizada pela unidade demandante, não se vislumbra, sob o prisma jurídico-formal, desproporcionalidade manifesta na exigência prevista, a qual observa os limites estabelecidos pelo art. 69, §4º, da Lei 14.133/2021.

81. A propósito, observa-se que a exigência de capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo encontra expressa autorização no § 4º do art. 69 da Lei nº 14.133/2021 para licitações destinadas à contratação de obras, serviços ou compras para entrega futura. Nessas hipóteses, além dos requisitos ordinários de habilitação econômico-financeira, a Administração poderá exigir, alternativamente, a demonstração de capital social ou patrimônio líquido correspondente a até 10% do valor estimado da contratação, desde que a medida esteja adequadamente motivada nos autos.

82. A doutrina especializada reconhece que os requisitos previstos no § 4º do art. 69 da Lei nº 14.133/2021 possuem natureza complementar em relação aos requisitos ordinários de habilitação econômico-financeira. Nesse sentido, leciona Ronny Charles:

O rol estipulado pelo caput do artigo 69 representa os “requisitos ordinários” relacionados à habilitação econômico-financeira, os quais vinculam as licitações em geral.

Já os requisitos previstos pelo §4º representariam “requisitos suplementares”, pois, para as licitações de compras para entrega futura, de execução de obras e de serviços, o legislador estabeleceu a possibilidade de um “plus habilitatório”, através de exigências (sempre alternativas) de: capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

(**Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 13. ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodvium, 2022, p. 392.)

83. Na mesma linha, a doutrina adverte que a exigência de capital social ou patrimônio líquido mínimo somente se legitima quando demonstrada sua necessidade diante das características concretas da contratação. Conforme ensina Marçal Justen Filho:

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

(**Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 900)

84. Da análise do preâmbulo da minuta editalícia, verifica-se que foi adotado o regime de execução por **empreitada por preço global**. Tal regime caracteriza-se pela contratação da execução do serviço por preço certo e total, sendo recomendável quando os quantitativos e as condições de execução podem ser previamente definidos com adequado grau de precisão. Por sua vez, a **empreitada por preço unitário** é empregada quando a remuneração do contratado se dá com base em unidades determinadas de serviço efetivamente executadas, hipótese em que eventual variação quantitativa dos itens contratados constitui característica inerente à execução contratual. A propósito, a Lei nº 14.133/2021 assim conceitua os referidos regimes:

Lei 14.133/2021

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

[...]

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

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

[...]

85. Cumpre destacar que os regimes de empreitada por preço global e por preço unitário não se confundem com a definição do objeto contratual, mas dizem respeito ao critério de remuneração adotado para a execução da avença. Em outras palavras, tratam da forma de apuração e pagamento da contraprestação devida ao contratado, sem alterar a natureza do objeto lícito.

86. Nessa linha, a doutrina de Marçal Justen Filho esclarece que a distinção entre os regimes reside essencialmente na metodologia de definição da remuneração do particular. Na empreitada por preço global, o contratado assume a execução integral do objeto mediante remuneração previamente fixada e total. Já na empreitada por preço unitário, a remuneração resulta do somatório das unidades efetivamente executadas, observados os preços unitários ofertados. Ressalta, ainda, o autor que, independentemente do regime adotado, a contratação recai sobre a integralidade do objeto, inexistindo autonomia contratual entre os itens individualmente considerados.

11.1) A conceituação das figuras e o critério de remuneração

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

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

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

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

11.2) A obrigação de executar a integralidade do objeto

Na empreitada por preços unitários, o licitante não se obriga a executar cada item isoladamente. A contratação versa sobre o objeto integral, sobre a obra ou o serviço completos. Então, a proposta de cada preço unitário não é dissociável do conjunto global da obra ou do serviço.

Mesmo numa licitação por preço unitário, o julgamento se faz em vista do montante total a ser desembolsado pelo Estado. Nesse caso, a oferta apresentada pelo licitante é o resultado da soma dos preços unitários previstos. Seria antijurídico pretender realizar uma contratação monstruosa, selecionando o vencedor para cada item unitário, o que resultaria na ausência de um contrato único.

11.3) A similitude das obrigações do particular

A obrigação assumida pelo empreiteiro será idêntica nas duas hipóteses examinadas. Uma contratação por

empreitada global envolve, de modo necessário, a obrigação de executar o objeto na sua integralidade. A contratação por preço unitário acarreta idêntico efeito.

A diferença reside em que, na empreitada por preço unitário, o licitante formula uma proposta contemplando preços unitários pelos itens que compõem o objeto, enquanto na empreitada por preço global há uma estimativa global da remuneração assegurada ao particular.

[...]

11.5) A remuneração devida ao empreiteiro

Outra distinção fundamental se relaciona com o critério de apuração e pagamento da remuneração do empreiteiro. Vale reproduzir a lição de Lucas Rocha Furtado sobre a distinção, proferida no Acórdão 1.194/2018 (Plenário, rel. Min. Augusto Sherman), nos termos seguintes:

“Além do critério de maior ou menor risco a ser suportado pelo contratado, outra característica fundamental que define os diferentes regimes de empreitada reside no critério que será utilizado para remunerar o contratado. Na empreitada por preço unitário, são definidas as unidades a serem executadas e a remuneração é feita em função do que é efetivamente executado. Assim, à medida em que são concluídas as unidades previamente definidas de serviços (por exemplo, quantidade de terras movimentadas, quantidade de quilômetros asfaltados, cubagem de concreto aplicada), conforme definido no cronograma físico da obra, é feita a remuneração da empresa. Por sua vez, na empreitada por preço global e na empreitada integral, o pagamento é feito à medida em que forem sendo executadas etapas previamente definidas no cronograma físico”.

(Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 1ª edição. Ed. Revista dos Tribunais. 2021. P 591/592.)

87. Em sentido convergente, Ronny Charles de Torres leciona que a empreitada por preço unitário mostra-se mais adequada quando não é possível definir, com precisão suficiente, os quantitativos necessários à execução contratual. Nesses casos, a remuneração por unidades executadas permite acomodar eventuais oscilações quantitativas sem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste. Por outro lado, quando os quantitativos podem ser previamente estimados com razoável segurança, revela-se mais apropriada a adoção da empreitada por preço global.

Segundo a Lei 14.133/2021, o regime de empreitada por preço unitário envolve contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas.

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

Em outras palavras, **a empreitada pro preço unitário deve ser utilizada quando não for possível definir precisamente os quantitativos necessários durante a execução contratual.** Diante desta incerteza, o estabelecimento do preço com base em certa unidade de medida evita que eventual desacerto entre o quantitativo previsto no planejamento e o efetivamente executado gere prejuízos às partes contratantes, sendo propícia sua utilização.

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

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

(Leis de licitações públicas comentadas. 12ª edição. 2021. Ed. Jus Podivm. p. 244/245)

88. O entendimento doutrinário acima exposto encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Conforme assentado nos Acórdãos abaixo citados, a empreitada por preço global deve ser adotada quando os quantitativos dos serviços puderem ser previamente definidos com margem adequada de precisão, ao passo que a empreitada por preço unitário é recomendada para objetos que, por sua natureza, apresentem incertezas relevantes quanto aos quantitativos a serem executados.

Acórdão 1.977/2013 - Plenário

9.1.3. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação,

obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras;

(...)

Acórdão 2432/2016 - Plenário

A empreitada por preço global deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem executados; enquanto a empreitada por preço unitário deve ser preferida para objetos que, por sua natureza, não permitam a precisa indicação dos quantitativos orçamentários.

89. À vista dessas premissas, verifica-se que a escolha do regime de execução por empreitada por preço global encontra-se alinhada à orientação doutrinária e jurisprudencial aplicável à matéria, bem como às justificativas apresentadas pela unidade demandante (item 10 do Termo de Referência – 5176568), revelando-se compatível com as características do objeto pretendido.

90. Cumpre registrar, ainda, as repercussões decorrentes da adoção desse regime quanto à celebração de termos aditivos. Nos contratos executados sob o regime de empreitada por preço global, pequenas imprecisões ou variações quantitativas não justificam, em regra, a formalização de aditivos contratuais, uma vez que o contratado assume os riscos ordinários inerentes à adequada avaliação dos quantitativos necessários à execução do objeto. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2.163/2011-Plenário, destacou que a adoção desse regime pressupõe elevado grau de detalhamento do planejamento e do projeto, cabendo ao contratado suportar os riscos decorrentes de variações quantitativas ordinárias que poderiam ter sido identificadas durante a fase licitatória.

Quando à insuficiência na previsão inicial de quantitativos dos demais serviços, importa relatar que a presente contratação se deu por meio de empreitada por preço global. **De acordo com a Lei 8.666/93, utiliza-se esse regime quando se contrata a execução da obra por preço certo e total, com efeito, ele é indicado quando os quantitativos dos serviços a serem executados puderem ser definidos com precisão, e com isso pressupõe-se uma definição minuciosa de todos os componentes da obra, de modo que seus custos possam ser estimados com uma margem mínima de incerteza.**

Por isso, o art. 47 da Lei exige a necessidade da existência de um projeto básico com alto grau de detalhamento, com o objetivo de minimizar os riscos e os preços ofertados pelos licitantes, já que esses devem arcar com eventuais erros ou omissões na quantificação de cada serviço.

Adotando essa premissa, o edital de licitação apresenta disposição para que nenhum pagamento adicional seja efetuado em remuneração a serviços que sobrevierem durante a execução das obras, mas que sejam necessários para a perfeita execução dos projetos apresentados no certame (itens 17.3 a 17.9). Em função disso, determina ainda que as licitantes executem minucioso estudo do local, dos projetos e das especificações antes da apresentação da sua proposta.

Nessa linha, o empreiteiro não teria direito a solicitar aditivos contratuais de quantidades nos casos de quantitativos subestimados por erros que pudessem ter sido detectados ainda durante o processo licitatório.

No aditivo em análise, aparentemente diversos itens decorrem da previsão inadequada de quantitativos, que poderiam ter sido verificados no projeto ou ainda em visita ao local da obra. Dessa maneira, cabe à Agsep, considerando a avaliação aqui descrita, identificar os serviços que podem ou não ser regularmente incluídos no termo aditivo a ser firmado.

...

3.2.7 - Conclusão da equipe:

Pelo exposto, ficou demonstrado, no caso, que o aditivo previsto decorre de deficiência na elaboração inicial do projeto, pela falta de projeto de implantação e pela insuficiência dos quantitativos previstos. Considerando o regime de contratação adotado, de empreitada por preço global, é preponderante que o instrumento que caracteriza o objeto seja definido com critério, para evitar alterações e futuros litígios com o contratado.

Considerando o fato de o termo ainda não haver sido firmado, propõe-se dar ciência à Agsep quanto à deficiência do projeto, principalmente, em função do regime de contratação adotado. Além disso, propõe-se dar ciência à Caixa de que não foi exigida a apresentação do referido projeto de terraplenagem, descumprindo seu manual interno.

Por fim, importa determinar à Agência que informe ao TCU as providências adotadas para sanear os indícios de irregularidade no pedido de aditivo, dado que ele poderá modificar quantidades subestimadas por erros que poderiam ter sido detectados ainda durante o processo licitatório, infringindo disposição do edital de licitação.

91. Complementando tal entendimento, o TCU assentou, no Acórdão nº 1.977/2013-Plenário, que a celebração de termo aditivo em contratos por preço global somente se justifica, em caráter

excepcional, quando constatadas subestimativas ou superestimativas relevantes dos quantitativos originalmente previstos, aptas a comprometer a manutenção da equação econômico-financeira do ajuste. Nessas hipóteses, devem ser observados critérios rigorosos destinados a evitar desequilíbrios indevidos, superfaturamento, enriquecimento sem causa ou a denominada prática do “jogo de planilhas”.

VISTOS, relatados e discutidos este processo administrativo constituído com vistas a uniformizar procedimentos de fiscalização atinentes a objetos executados mediante o regime de empreitada por preço global, de maneira a apresentar diretrizes e orientar os auditores deste Tribunal sobre o tema.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar à Segecex que oriente às unidades técnicas desta Corte a observarem as seguintes disposições em suas fiscalizações de obras e serviços de engenharia executadas sob o regime de empreitada por preço global, a serem aplicadas de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto:

...

9.1.6. alterações no projeto ou nas especificações da obra ou serviço, em razão do que dispõe o art. 65, inciso I, alínea 'a', da Lei 8.666/93, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, repercutem na necessidade de prolação de termo aditivo;

9.1.7. quando constatados, após a assinatura do contrato, erros ou omissões no orçamento relativos a pequenas variações quantitativas nos serviços contratados, em regra, pelo fato de o objeto ter sido contratado por "preço certo e total", não se mostra adequada a prolação de termo aditivo, nos termos do ideal estabelecido no art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei 8.666/93, como ainda na cláusula de expressa concordância do contratado com o projeto básico, prevista no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013;

9.1.8. excepcionalmente, de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, como também para garantia do valor fundamental da melhor proposta e da isonomia, caso, por erro ou omissão no orçamento, se encontrarem *subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária*, poderão ser ajustados termos aditivos para restabelecer a equação econômico-financeira da avença, situação em que se tomarão os seguintes cuidados:

9.1.8.1. observar se a alteração contratual decorrente não supera ao estabelecido no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013, cumulativamente com o respeito aos limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, estes últimos, relativos a todos acréscimos e supressões contratuais;

9.1.8.2. examinar se a modificação do ajuste não ensejará a ocorrência do "jogo de planilhas", com redução injustificada do desconto inicialmente ofertado em relação ao preço base do certame no ato da assinatura do contrato, em prol do que estabelece o art. 14 do Decreto 7.983/2013, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

9.1.8.3. avaliar se a correção de quantitativos, bem como a inclusão de serviço omitido, não está compensada por distorções em outros itens contratuais que tornem o valor global da avença compatível com o de mercado;

9.1.8.4. verificar, nas superestimativas relevantes, a redundância no eventual pagamento do objeto acima do preço de mercado e, conseqüentemente, em um superfaturamento, se houve a retificação do acordo mediante termo aditivo, em prol do princípio guardado nos arts. 3º, caput c/c art. 6º, inciso IX, alínea "f"; art. 15, § 6º; e art. 43, inciso IV, todos da Lei 8.666/93;

9.1.8.5. verificar, nas subestimativas relevantes, em cada caso concreto, a justeza na prolação do termo aditivo firmado, considerando a envergadura do erro em relação ao valor global da avença, em comparação do que seria exigível incluir como risco/contingência no BDI para o regime de empreitada global, como também da exigibilidade de identificação prévia da falha pelas licitantes – atenuada pelo erro cometido pela própria Administração –, à luz, ainda, dos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário;

92. Com vistas a conferir maior segurança jurídica à execução contratual, o Tribunal de Contas da União recomendou, ainda, que a Administração avalie a conveniência de prever expressamente nos instrumentos convocatórios os parâmetros objetivos que disciplinarão a celebração de aditivos contratuais, inclusive mediante a definição prévia do que se considera subestimativa ou superestimativa relevante, bem como dos limites de tolerância quantitativa admissíveis para cada item contratual.

Acórdão 1.977/2018 - Plenário

9.1.9. avaliar a conveniência e a oportunidade de, em seu relatório de fiscalização, propor ao Colegiado, com base no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, recomendação à jurisdição, para que, doravante, inclua nos editais cláusula a estabelecer, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos durante a execução da avença,

bem como a definição do que venha a ser "*subestimativas ou superestimativas relevantes*", a que se refere o subitem 9.1.8 supra, como, por exemplo, o estabelecimento de percentuais de tolerância quantitativa admitida em cada item do orçamento que torne descabida a celebração de aditivo, como, ainda, a necessidade de que a imprecisão se refira a serviço materialmente relevante do empreendimento (avaliado de acordo com a metodologia ABC), em prestígio ao princípio da segurança jurídica, como ainda do art. 6º, inciso VIII, alínea "a" c/c art. 47, art. 49 e art. 65, inciso II, alínea "d", todos da Lei 8.666/93;

93. Em reforço a essa orientação, a jurisprudência do TCU, notadamente no Acórdão nº 734/2018-Plenário, reiterou a importância de os editais estabelecerem critérios objetivos para a aferição das hipóteses que autorizam alterações contratuais em empreitadas por preço global, de modo a assegurar previsibilidade, transparência e observância aos princípios da segurança jurídica e da vinculação ao instrumento convocatório.

9.1.3. inclua nos editais, doravante, cláusula que estabeleça, de forma objetiva, o que será objeto de aditamento durante a execução da avença, estabelecendo, por exemplo, percentuais de tolerância quantitativa admitidos em cada item do orçamento que torne descabida a celebração de aditivo, bem como a necessidade de que a imprecisão se refira a serviço materialmente relevante do empreendimento (avaliado de acordo com a metodologia ABC), em observância ao princípio da segurança jurídica, conforme art. 6º, VIII, "a" c/c art. 47, art. 49 e art. 65, II, "d", todos da Lei 8.666/93;

94. No mesmo sentido, merece registro a Orientação Administrativa nº 002/2016-PGE/PR, a qual, embora voltada a obras e serviços de engenharia, apresenta relevantes diretrizes acerca da escolha do regime de execução contratual. Referida orientação destaca, entre outros aspectos, que: (i) a opção pelo regime de empreitada deve ser devidamente motivada nos autos; (ii) a empreitada por preço global constitui a regra quando os quantitativos puderem ser definidos com precisão; (iii) a empreitada por preço unitário mostra-se adequada quando houver incerteza relevante quanto aos quantitativos; e (iv) admite-se, em situações específicas, a adoção de regime misto, desde que tecnicamente justificada.

(...)

- a) a escolha do regime de execução contratual pelo gestor deve estar fundamentada nos autos do processo licitatório;
- b) adota-se a empreitada por preço global, em regra, quando for possível definir com precisão os quantitativos dos serviços a serem executados na obra;
- c) adota-se a empreitada por preço unitário nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários; nesse caso, se houver preferência pela empreitada por preço global, deverá ser justificado nos autos;
- d) poderá ser adotado em um mesmo contrato, simultaneamente, dois regimes de empreitada, por preço global e por preço unitário (regime misto de empreitada), quando a obra ou serviço de engenharia for composta por parte possível de definir com precisão os quantitativos e/ou qualitativos dos serviços a serem executados na obra e parte que possua uma imprecisão inerente de quantitativos e/ou qualitativos em seus itens orçamentários;

(...)

(https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/2.pdf)

95. Diante do exposto, recomenda-se que a unidade técnica avalie as considerações acima registradas, especialmente quanto à conveniência de estabelecer, de forma objetiva e expressa nos instrumentos da contratação, os critérios para eventual celebração de termos aditivos durante a execução contratual, inclusive mediante a definição de parâmetros para caracterização de subestimativas e superestimativas relevantes, em consonância com as orientações emanadas pelo Tribunal de Contas da União.

96. Verifica-se, ainda, que foi adotada a formalização da avença mediante instrumento contratual (5211081), providência que se mostra adequada ao caso concreto, tendo em vista que a contratação envolve obrigações de execução continuada e prestações futuras, circunstância que afasta a possibilidade de substituição do contrato por instrumento equivalente. Nesse sentido, dispõe o art. 95 da Lei nº 14.133/2021:

Lei 14.133/2021

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

ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

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

97. Nessa perspectiva, cumpre destacar que, para a produção de efeitos do ajuste, será indispensável a observância do disposto no art. 94 da Lei nº 14.133/2021, mediante a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no prazo máximo de 20 (vinte) dias úteis, por se tratar de contratação precedida de procedimento licitatório.

98. Registre-se, ademais, que o início da execução contratual e a consequente exigibilidade das obrigações pactuadas pela contratada pressupõem a eficácia do instrumento contratual, a qual, como regra, encontra-se condicionada à sua divulgação no PNCP. Recomenda-se, portanto, especial atenção dos gestores e fiscais do contrato quanto ao cumprimento dessa exigência legal.

99. Constatou-se, ainda, a previsão de realização de vistoria técnica facultativa, nos termos consignados no Termo de Referência (5176568), facultando aos licitantes o conhecimento prévio das condições das instalações e das particularidades inerentes à execução do objeto (item 3 do Edital – 5210216). Verificou-se, igualmente, que a não realização da vistoria deverá ser formalizada mediante declaração subscrita pelo representante legal da licitante, afastando-se eventual alegação futura de desconhecimento das condições locais como justificativa para o inadimplemento contratual. A previsão editalícia encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme se observa dos seguintes precedentes:

Acórdão 138/2024 – Plenário

A vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto. Sendo imprescindível a visita técnica, restringe a competitividade a exigência de sua realização somente pelo responsável técnico da licitante ou em única data.

Acórdão 2076/2023 – Plenário

É irregular a previsão, no edital de licitação, de que as empresas que optarem pela não realização da visita técnica enviem, para o e-mail do pregoeiro, declaração de que possuem pleno conhecimento do objeto, pois tal declaração deve ser juntada aos documentos de habilitação e enviada exclusivamente via sistema (art. 19, inciso II, do Decreto 10.024/2019). Ademais, a previsão de envio de e-mail ao pregoeiro pode permitir o conhecimento prévio dos licitantes, facilitando o conluio e o direcionamento do certame.

100. No que se refere ao reajustamento de preços, observa-se que o § 7º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021 estabelece a obrigatoriedade de previsão, no edital, de índice de reajustamento, vinculado à data-base do orçamento estimado da contratação, independentemente do prazo de vigência contratual.

101. Da análise da minuta editalícia, verifica-se que o subitem 18.1 prevê o reajuste anual dos valores contratuais, em conformidade com as Leis nºs 8.383/1991, 9.069/1995 e 10.192/2001, adotando-se como índice de correção o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo IBGE, tendo como data-base a do orçamento estimado pela Administração, qual seja, 20/05/2026, conforme consignado no mapa condensado de estimativas (5169220).

102. Sobre a matéria, a doutrina especializada ressalta que a Lei nº 14.133/2021 consolidou o entendimento segundo o qual o marco temporal para a contagem do interregno mínimo de 12 (doze) meses necessário à concessão do reajuste deve corresponder à data do orçamento estimado, afastando controvérsias existentes sob a égide da legislação anterior.

103. Em consonância com esse entendimento, o Tribunal de Contas da União tem reiteradamente assentado que o marco inicial para a incidência do reajustamento contratual deve corresponder à data

do orçamento estimado, conforme demonstram os seguintes precedentes:

Acórdão 1795/2024 - Plenário

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

Acórdão 1587/2023 Plenário

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

104. Prosseguindo na análise, verifica-se que foi admitida a subcontratação parcial do objeto (item 27 do Edital – 5210216), em conformidade com a justificativa apresentada pela unidade técnica no Termo de Referência (5176568, item 28).

a) Particularidades do objeto e realidade do mercado: O objeto abrange duas categorias de atividade distintas: (i) o núcleo técnico da contratação — manutenção preventiva, corretiva e atendimentos emergenciais na ETE —, que requer execução direta pela contratada com profissionais habilitados (CRQ e CRBio) vinculados ao seu quadro técnico; e (ii) atividades instrumentais e especializadas, cuja natureza exige a utilização de terceiros devidamente credenciados ou licenciados, notadamente a emissão de laudos analíticos de qualidade do efluente e o transporte e destinação do lodo residual. O mercado de análise laboratorial de efluentes e de limpeza de fossas é prestado por empresas especializadas e licenciadas, distintas das empresas de manutenção de ETE, sendo incomum e tecnicamente inadequado exigir que a contratada principal acumule todas essas competências internamente.

b) Limites autorizados para a subcontratação: A subcontratação é permitida exclusivamente para as seguintes atividades:

I — Emissão de laudos analíticos de qualidade do efluente tratado, por laboratório devidamente credenciado pelo INMETRO no escopo de análise de efluentes líquidos (ABNT NBR ISO/IEC 17.025 ou equivalente);

II — Coleta, transporte e destinação do lodo residual gerado nos reatores anaeróbio e decantador, por empresa devidamente licenciada pelos órgãos ambientais competentes para o transporte e destinação de resíduos do Tipo II-A (não inertes), mediante apresentação de manifesto de resíduos ou CTR (Controle de Transporte de Resíduos).

É vedada a subcontratação das atividades técnicas nucleares do objeto, quais sejam: inspeções de manutenção preventiva; atendimentos emergenciais; manutenção corretiva; substituição de peças e componentes; regulação e operação do sistema de aeração, desinfecção e retorno de lodo; e qualquer outra atividade que implique a presença direta dos profissionais habilitados (químico e biólogo registrados no CRQ e CRBio) nas instalações do TJDF.

c) Requisitos de habilitação das subcontratadas:

I — O laboratório subcontratado deverá apresentar certificado de acreditação INMETRO vigente no escopo de análise de efluentes, antes do início da execução das análises, e mantê-lo válido durante toda a vigência contratual;

II — A empresa subcontratada para o serviço de caminhão limpa-fossa deverá apresentar licença ambiental vigente expedida pelo órgão competente do Distrito Federal (IBRAM) para transporte e destinação de resíduos sólidos não inertes, bem como Cadastro Técnico Federal no IBAMA, nos termos da Lei nº 6.938/1981 e IN IBAMA nº 13/2021.

A contratada permanece integralmente responsável perante o TJDF pela qualidade dos serviços executados pelas subcontratadas, não podendo invocar a subcontratação como excludente de responsabilidade contratual ou por danos causados ao TJDF ou a terceiros.

105. A disciplina adotada mostra-se compatível com o regime jurídico previsto no art. 122 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a Administração pode autorizar, restringir ou vedar a subcontratação, desde que preservada a responsabilidade da contratada pela execução do objeto. Nesse sentido, a doutrina destaca que a subcontratação parcial constitui instrumento apto a conferir maior eficiência à execução contratual, especialmente em situações que demandem atividades especializadas ou complementares, não se confundindo com a transferência integral do objeto contratado, hipótese vedada pelo ordenamento jurídico.

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

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

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

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

(A Subcontratação na Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) de Marinês Restelatto Dotti - acesso ao artigo realizado em 18/06/2026)

106. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União igualmente tem reconhecido que a vedação injustificada à subcontratação pode acarretar restrição indevida à competitividade do certame.

Acórdão 1235/2021 - Plenário

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

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

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

107. Verifica-se, ainda, que as sanções administrativas foram disciplinadas em conformidade com a Portaria GPR nº 75/2022 e com os arts. 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021, tendo sido definidos objetivamente os percentuais aplicáveis às multas decorrentes de inexecução parcial ou total do ajuste, em consonância com a orientação da unidade técnica (item 22 do TR – 5176568).

108. Observa-se, ademais, que os percentuais e as respectivas bases de cálculo das multas moratórias e compensatórias foram expressamente delimitados, conferindo maior segurança jurídica à relação contratual e reduzindo espaços para interpretações discricionárias na aplicação das penalidades. Todavia, questiona-se a unidade técnica quanto ao critério de diferenciação das condutas indicadas no subitem 21.9, Tabela 2, ns. 01 e 02, daquelas ensejadoras da sanção de multa moratória previstas no subitem 21.6.

109. Constatou-se, ainda, que o item 23 do Edital contempla disposições relativas ao tratamento de dados pessoais, em observância à Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD) e à Decisão 2206706, proferida nos autos do PA nº 0006234/2021.

110. Verifica-se, igualmente, a inclusão de cláusula destinada à observância da Portaria GPR nº 243/2021 e da Resolução nº 6/2022, normativos que disciplinam os padrões éticos e de integridade aplicáveis no âmbito deste Tribunal (item 24 do Edital).

111. Registre-se, ainda, que o item 25 do instrumento convocatório contempla disposições relativas à política institucional de prevenção e enfrentamento do assédio moral, do assédio sexual e da discriminação, em consonância com a Resolução CNJ nº 351/2020, alterada pela Resolução CNJ nº 518/2023.

112. No exame do Anexo I do Edital (Termo de Referência), observa-se que foram estabelecidos critérios objetivos de aceitabilidade de preços, mediante a fixação de valores máximos admitidos para a contratação, de modo que propostas superiores aos limites estimados serão desclassificadas, em conformidade com as orientações constantes dos Acórdãos nº 2.743/2015 e nº 2.373/2016, ambos do Plenário do TCU.

113. Por fim, verifica-se que a disciplina referente ao recebimento do objeto, prevista no item 5 do Anexo I, mostra-se compatível com o disposto no art. 140, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, ao prever o recebimento provisório pelo responsável pelo acompanhamento e fiscalização contratual,

seguido do recebimento definitivo mediante verificação formal do atendimento às exigências pactuadas.

114. Superada essa etapa da análise, verifica-se que foram contemplados os critérios de sustentabilidade aplicáveis à contratação (item 9 do Anexo I), em atendimento à solicitação da área demandante consignada no item 17 do Termo de Referência (5176568).

115. A propósito, registra-se que a Organização das Nações Unidas (ONU) conceitua o desenvolvimento sustentável como aquele "[...] que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais" (ONU. Relatório [Our Common Future](#), "Nosso Futuro Comum", da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1983).

116. Sob essa perspectiva, a sustentabilidade estrutura-se em três dimensões indissociáveis: a ambiental, a social e a econômica. A Administração Pública, por sua vez, exerce relevante papel indutor de transformações nos padrões de produção, consumo e prestação de serviços, razão pela qual vem incorporando, de forma progressiva, critérios de sustentabilidade aos processos de contratação pública, com vistas à promoção da eficiência, da inovação, da racionalização de recursos e da proteção ao meio ambiente. Nesse contexto, o poder de compra estatal revela-se importante instrumento de fomento ao desenvolvimento sustentável.

117. Em consonância com essa diretriz, a Lei nº 14.133/2021 incorporou expressamente a sustentabilidade ao regime jurídico das contratações públicas, elevando o desenvolvimento nacional sustentável à condição de princípio e objetivo das licitações e contratos administrativos, conforme se extrai de seus arts. 5º e 11.

118. Dessa forma, compete à Administração conciliar a obtenção da proposta mais vantajosa com a promoção do desenvolvimento sustentável, observando não apenas critérios de economicidade e eficiência, mas também os potenciais impactos sociais, econômicos e ambientais decorrentes da contratação. As licitações públicas passam, assim, a desempenhar relevante função indutora de políticas públicas voltadas à sustentabilidade, compreendida em seu sentido amplo.

119. Cumpre destacar, ainda, que os requisitos de sustentabilidade não se limitam a aspectos estritamente ambientais, podendo abranger, conforme as peculiaridades do objeto, critérios de natureza social, econômica, trabalhista, energética e de governança. Nesse sentido, merecem destaque os esclarecimentos e orientações veiculados por esta Consultoria Jurídica no [Informativo CJA 06/2021](#) e no [Informativo CJA 08/2023](#).

120. Entre os principais instrumentos previstos na Lei nº 14.133/2021 para a promoção de contratações sustentáveis, destacam-se: a incorporação do desenvolvimento sustentável aos objetivos do processo licitatório (art. 11); a consideração do ciclo de vida do objeto e dos impactos ambientais na fase de planejamento da contratação (arts. 11, inciso I, e 18, inciso VIII); a previsão de margens de preferência e critérios de julgamento relacionados à sustentabilidade (arts. 26 e 33); os mecanismos de comprovação do atendimento a requisitos sustentáveis (arts. 41 e 42); e a adoção de modelos contratuais que estimulem ganhos de eficiência e desempenho, a exemplo da remuneração variável e do contrato de eficiência (art. 144).

121. Nessa linha, salvo melhor juízo, a definição acerca da adoção, extensão ou adequação dos critérios de sustentabilidade a serem observados na execução contratual insere-se, em regra, no

âmbito da discricionariedade técnica da unidade demandante e dos setores especializados responsáveis pelo planejamento da contratação. Ao órgão de assessoramento jurídico compete verificar a existência de manifestação sobre a matéria nos autos e a observância das exigências legais pertinentes, não lhe cabendo substituir-se ao juízo técnico da Administração, salvo em hipóteses de manifesta ilegalidade ou erro grosseiro, nos termos da Boa Prática Consultiva nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União.

122. Sobre o tema, recomenda-se a consulta ao [Guia Nacional de Contratações Sustentáveis 2023](#), publicado pela Advocacia-Geral da União, à [Instrução Normativa n. 01, de 19 de janeiro de 2010](#), do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como à [Cartilha Como Inserir Critérios de Sustentabilidade Nas Contratações Públicas](#), elaborada pela Consultoria-Geral da União. Embora tais documentos não possuam caráter vinculante para o Poder Judiciário, constituem relevantes referenciais de boas práticas e orientações técnicas para a adequada implementação de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas.

123. Registre-se que o item 9 do Edital disciplinou os critérios para aferição da exequibilidade das propostas, em consonância com o entendimento mais recente do Tribunal de Contas da União. Observa-se, ademais, que foi assegurada ao licitante a oportunidade de demonstrar a viabilidade de sua proposta antes da eventual desclassificação por inexecuibilidade, em observância ao contraditório e à ampla competitividade do certame.

Acórdão 214/2025 – Plenário

O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração, nos termos do art. 59, § 2º, da referida lei, dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

124. Verifica-se, ainda, que o item 7.9 da minuta editalícia contempla, como critério de desempate, o desenvolvimento, pelo licitante, de ações voltadas à promoção da equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho, em conformidade com o disposto no art. 60, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, no art. 8º da Resolução CNJ nº 497/2023 e no art. 5º do Decreto nº 11.430/2023.

125. A previsão revela-se adequada e alinhada às diretrizes normativas atualmente vigentes, que buscam fomentar práticas de responsabilidade social e igualdade de oportunidades no âmbito das contratações públicas, sem prejuízo da observância dos demais critérios legais de desempate e das prerrogativas asseguradas às microempresas e empresas de pequeno porte.

126. O item 20 da minuta do instrumento convocatório, por sua vez, prevê a exigência de garantia contratual, nos termos dos arts. 96 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. Consta dos autos que a unidade demandante justificou a adoção da medida com fundamento nos riscos operacionais, ambientais e financeiros inerentes ao objeto contratual, bem como no histórico de ocorrências de inadimplemento em contratações anteriores, ressaltando, ainda, a proporcionalidade do percentual fixado e a possibilidade de apresentação da garantia em quaisquer das modalidades legalmente admitidas, circunstâncias que afastam potencial restrição indevida à competitividade do certame (item 24 do TR – 5176568).

127. Cumpre registrar, ainda, que o Tribunal de Contas da União firmou entendimento no sentido de que não há obrigatoriedade de publicação dos Estudos Técnicos Preliminares como anexo do instrumento convocatório, conforme consignado no seguinte precedente:

Acórdão 2273/2024 - Plenário

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

128. Verifica-se, igualmente, que foram estabelecidos critérios objetivos para a aferição da conformidade e da qualidade dos serviços a serem executados, bem como mecanismos que vinculam o pagamento à efetiva prestação dos serviços nos padrões contratualmente exigidos, conforme previsto no item 15.1 do instrumento convocatório e no item 5 do Anexo I (5210216).

129. Finalizando a análise do Edital, recomendamos maior objetividade na redação do subitem 9.2.2 do Anexo I, de modo que fique clara a obrigação da contratada no fornecimento de peças, acessórios e insumos originais para o equipamento a ser mantido, excluindo-se a referência à possibilidade de priorização, pois esta possibilita a oferta de peças não originais.

129. Diante do exame promovido, conclui-se que a minuta de edital atualizada, constante dos autos, foi devidamente analisada por esta Consultoria Jurídica e contempla as cláusulas e condições essenciais exigidas para instrumentos dessa natureza. Observa-se, em especial, a adequada disciplina do objeto da contratação (item 1), das regras de convocação (Preâmbulo), dos critérios de julgamento (item 8), dos requisitos de habilitação (item 11), do regime recursal (item 22), das penalidades aplicáveis (item 21), da fiscalização e gestão contratual (item 26), das condições de execução dos serviços (item 5 do Anexo I) e das condições de pagamento (item 15), em consonância com o disposto no art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021.

130. Encerrada a análise do instrumento convocatório, passa-se ao exame da minuta contratual constante dos autos (5211081).

131. Inicialmente, cumpre reiterar o entendimento já consignado no item 96 deste parecer, no sentido de que a formalização da contratação por meio de instrumento contratual mostra-se obrigatória no caso concreto, uma vez que o objeto envolve prestação continuada de serviços, com geração de obrigações futuras para as partes.

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

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

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

134. Verifica-se, outrossim, que a Cláusula Vigésima Terceira estabeleceu a vigência contratual pelo prazo inicial de 1 (um) ano, contado da assinatura do ajuste, admitindo-se prorrogações sucessivas, observado o limite máximo de 10 (dez) anos previsto em lei, desde que demonstrada a manutenção da vantajosidade da contratação para a Administração.

135. Consta, ainda, disposição expressa de que a eficácia do contrato terá início no primeiro dia útil subsequente à sua disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, em conformidade com o art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

136. A possibilidade de prorrogação contratual encontra respaldo no art. 107 da Lei nº 14.133/2021, bem como na justificativa apresentada pela unidade demandante, segundo a qual a experiência obtida em contratações anteriores demonstra que as renovações contratuais têm se mostrado vantajosas para a Administração, tanto sob o aspecto da economicidade administrativa — ao evitar a instauração de novos procedimentos licitatórios — quanto sob o aspecto financeiro, diante da competitividade dos

preços praticados em sucessivas renovações, observada a necessária pesquisa de mercado previamente à prorrogação.

137. No tocante à disponibilidade orçamentária, verifica-se que a Secretaria de Recursos Orçamentários e Financeiros – SEOF atestou a adequação orçamentária e financeira da despesa em relação à Lei Orçamentária Anual de 2026, bem como sua compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026, sob a classificação funcional-programática 02.061.0033.4234.0053 – Apreciação e Julgamento de Causas no Distrito Federal, categoria econômica 3 – Despesas Correntes (PTRES 168473), conforme documento 5223417.

138. Consta, ainda, a emissão do Pré-Empenho nº 255/2026, cujo saldo, somado ao do Pré-Empenho nº 035/2026, revela-se suficiente para suportar a despesa estimada referente ao período compreendido entre 25/08/2026 e 31/12/2026.

139. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica, no exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, e após a análise da minuta do Edital do Pregão nº 010/2026 (5210216) e da minuta contratual (5211081), conclui pela viabilidade jurídica do prosseguimento da instrução processual e da submissão dos autos à autoridade competente para deliberação quanto à realização do certame, desde que previamente atendidas as ressalvas e recomendações consignadas ao longo deste parecer.

140. Por fim, registra-se que a correspondente lista de verificação desta Consultoria foi devidamente juntada aos autos (5233124), em observância à Portaria GPR nº 52/2018 e à Orientação Normativa nº 2/2016 do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

À consideração superior.

Suzana Vasconcelos
Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência

Realizado o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da minuta do Edital do Pregão 010/2026 (5210216) e da minuta contratual (5211081), nos termos do art. 53 da Lei 14.133/2021, acolho o Parecer supra, salientando a necessidade de que as ressalvas indicadas no estudo sejam sanadas.

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

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

À SEG, para regular prosseguimento.

ANA AMÉLIA MAESTRACCI DE TOLENTINO
Consultora-Chefe

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Amelia Maestracci de Tolentino**, **Consultor(a)-Chefe**, em 23/06/2026, às 16:06, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Suzana Chagas Vasconcelos**, **Técnico Judiciário**, em 23/06/2026, 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 informando o código verificador **5230354** e o código CRC **749628FC**.