

Parecer 273/2026/CJA
Processo Administrativo 0040135/2025

DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS.
PREGÃO ELETRÔNICO - SRP
90011/2026. REGISTRO DE
PREÇOS. ANÁLISE JURÍDICA
DA CONTRATAÇÃO. MINUTA
DE EDITAL. PARECER PELA
CONTINUIDADE DA
INSTRUÇÃO DO
PROCEDIMENTO COM
RESSALVAS.

Senhora Consultora-Chefe em exercício,

1. Trata-se de análise da proposta de regulamentação do Pregão Eletrônico - SRP 90011/2026 (5260979) que tem por objeto o registro de preços para aquisição de equipamentos de circulação de ar, com garantia de 12 meses, para renovação dos ambientes do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – **TJDFT**.

2. A proposição de contratação foi elaborada pela Coordenadoria de Bens Móveis Patrimoniais - COPAT, unidade subordinada à Secretaria de Contratações e Gestão de Materiais - SEMA, atendendo ao disposto na Portaria GPR 1255/2023, cuja última atualização foi promovida pela Portaria GPR 517 de 10/09/2025.

3. Consoante informado no Despacho COPAT 4862588, a iniciativa para a contratação fundamenta-se nos Estudos Técnicos Preliminares (4747862), no respectivo Termo de Referência - TR (4747895) e no Relatório de Pesquisas de Preços Preliminares elaborados pela COPAT (4862450). Objetivando instruir o feito, a unidade gestora anexou ainda os seguintes documentos:

- Catálogos de especificação 4856100
- Indicação Gestores e Fiscais Contrato 4753768
- Mapa de Riscos 4824742
- Documento de Formalização da Demanda - DFD 4747846
- Pesquisa de IRP 4862544
- Pesquisa de ARP 4862443

4. Após, a SEMA instruiu o feito, destacando, por meio do Despacho 4867426, que a demanda foi autorizada pelo Comitê de Governança e Gestão de Contratações - CGGC e constante no Plano de Contratações Anual 2026 com registro SEMA_004 (4617668), encaminhando os autos à COAGEC e à COLIC.

5. Na sequência, o Núcleo de Licitações - NULIC, por meio do Despacho 4872938, procedeu à análise preliminar da instrução processual, apresentando ponderações acerca da necessidade de aperfeiçoamento do TR, especialmente quanto aos critérios de sustentabilidade, à justificativa para a ausência de exigência de atestado de capacidade técnica, à atualização do mapa de riscos, bem como à juntada da versão atualizada do TR. Na mesma oportunidade, indicou os servidores que comporão a equipe de apoio do certame, nos termos do art. 7º da [Portaria GPR 1.459/2022](#).

6. Em seguida, o Núcleo de Pesquisa e Análise de Preços - NUPEC, por intermédio do Despacho 4878565, analisou o ETP, o TR e a pesquisa de preços, concluindo, em síntese, pela regularidade da instrução quanto à estimativa de preços e à metodologia empregada, sem necessidade de ampliação da pesquisa, nos termos da [Portaria GPR 1.583/2024](#). Ao final, sugeriu o retorno dos autos à unidade demandante para complementação dos Estudos Técnicos Preliminares, com a apresentação da memória de cálculo dos quantitativos e do estudo comparativo das soluções de mercado para climatização dos ambientes, com seus respectivos custos.

7. Em atendimento às ponderações formuladas pelo NULIC e pelo NUPEC, a COPAT, por meio do Despacho 4905646, informou a revisão e atualização do ETP 4891290, do TR 4891303 e do Mapa de Riscos 4905632, bem como a juntada da memória de cálculo dos quantitativos 4892695, e das pesquisas de mercado complementares 4892099, 4892109 e 4892118. Ao final, a unidade gestora reiterou que a aquisição dos equipamentos de circulação de ar permanece como a solução mais adequada para o atendimento da necessidade administrativa.

8. Na sequência, o NULIC, por meio do Despacho 4918821, consignou que as ponderações formuladas no Despacho 4872938 foram integralmente atendidas pela unidade gestora. De igual modo, o NUPEC, por intermédio do Despacho 4931291, registrou o saneamento das diligências anteriormente apontadas, ratificou as análises já realizadas quanto ao Termo de Referência e à pesquisa de preços, elaborou o Mapa Condensado de Estimativas (4931244), fixando o valor estimado da contratação em R\$ 36.312,00 (trinta e seis mil trezentos e doze reais), e juntou aos autos a Lista de Verificação de Conformidade (4931259), concluindo as providências de sua competência.

9. Na sequência, a SEMA, por meio do Despacho 4949954, determinou a complementação dos artefatos da contratação, a fim de adequá-los às diretrizes de sustentabilidade previstas no art. 18, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, no Plano de Logística Sustentável do TJDF (PLS 2021–2026) e na Resolução CNJ n. 400/2021, "de modo a assegurar a coerência entre os documentos da contratação e a observância dos critérios ambientais aplicáveis".

10. Deste modo, a COPAT, por meio do Despacho 5192987, informou a atualização dos artefatos da contratação, promovendo a juntada de novas versões do ETP (5039571) e do TR (5183434), elaborados em conformidade com as diretrizes de sustentabilidade estabelecidas pela SEMA. Na oportunidade, consignou, ainda, o atendimento das ponderações anteriormente formuladas pelo NULIC e pelo NUPEC, bem como encaminhou os autos à autoridade competente para deliberação e prosseguimento do feito.

11. Posteriormente, a COPAT, por meio do Despacho 5209154, informou que promoveu nova revisão dos artefatos da contratação, atualizando o ETP (5201449) e o TR (5203960), bem como retificando o valor total estimado da contratação para R\$ 36.231,00 (trinta e seis mil duzentos e trinta e um reais). Em seguida, a SEMA, por intermédio do Despacho 5213525, determinou o encaminhamento dos autos ao NUPEC e ao NULIC para nova análise dos artefatos atualizados e, posteriormente, para emissão do Termo de Análise Prévia.

12. Na sequência, o NULIC, por meio do Despacho 5219479, informou não haver novas ponderações de natureza administrativa. Por sua vez, o NUPEC, mediante o Despacho 5227399, ratificou as análises anteriormente realizadas quanto aos artefatos da contratação, concluindo pela regularidade da instrução no âmbito de sua competência.

13. Em prosseguimento, a SEMA consignou por meio do Despacho 5229173 a dispensa da emissão do Termo de Análise Prévia - TAP, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Portaria GPR 1.584/2024, em razão de a estimativa da contratação enquadrar-se nos limites previstos nos incisos I e II do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, determinando o prosseguimento da instrução processual.

14. A COAGEC acostou aos autos o Extrato do Pregão Eletrônico para Registro de Preços n. 11/2026 (5232081) e, por meio do Despacho 5232087, promoveu o enquadramento da contratação na modalidade Pregão Eletrônico, sob o Sistema de Registro de Preços, por se tratar de procedimento auxiliar destinado à futura aquisição de bens comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado, em consonância com o indicativo da área demandante constante do TR (5217982, item 26.1.5.2), nos termos dos arts. 28, § 1º, 29 e 78, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021, bem como do art. 1º, § 1º, da [Instrução Normativa SEGES/ME n. 73/2022](#)

15. Posteriormente, o NULIC, por meio do Despacho 5237221, solicitou a adequação do valor constante do TR ao Mapa de Estimativas, bem como a juntada da versão atualizada do artefato. Em atendimento, a COPAT anexou novo TR (5237570) e, na sequência, o NULIC elaborou a minuta do Edital do Pregão Eletrônico SRP n. 11/2026 (5260979), confeccionada com base no referido Termo de Referência, no Mapa Condensado de Estimativas (4931244) e na tipificação do material (5233048).

16. Ao instruir o feito, a COAGEC (5262689) consignou que os **pregoeiros** foram nomeados, conforme a [Portaria Pregoeiros 2023](#), de 02/08/2023, alterada pela [Portaria GPR 1738](#), de 25/9/2024, bem como a **equipe de apoio foi designada pela SEMA ao ID 4933664** em cumprimento ao disposto no art. 8º, §1º e §5º da Lei 14.133/21.

17. Por fim, a unidade gestora atestou (5268061) que os termos referentes à contratação pretendida, constantes da **minuta do Edital** e da **minuta contratual**, atendem satisfatoriamente às necessidades da Administração.

18. Assim, diante da regular tramitação do feito, vieram os autos a esta Consultoria Jurídica para análise dos atos praticados, em atenção ao disposto no artigo 53 da Lei 14.133/2021, bem como no artigo 52, §2º, do Regimento Interno Administrativo.

É o relatório.

PARECER

19. Esta manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada e a unidade gestora no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos da minuta do Edital e da minuta de Contrato com seus respectivos anexos.

20. Saliente-se que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que as unidades competentes tenham se municiado dos conhecimentos específicos, imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos éticos e os legalmente impostos.

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

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

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

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

(destacou-se)

23. Em decisão colegiada referente ao mesmo processo, o Supremo Tribunal Federal – STF proferiu o seguinte *decisum*, assim ementado:

Habeas corpus. 2. Processo Penal. 3. Advogado denunciado por emitir parecer em licitação fraudulenta. 4. Denúncia não aponta participação do paciente para além da assinatura do parecer e do contrato. Impossibilidade de responsabilização do advogado parecerista pela mera emissão de parecer. Assinatura do contrato exigida por lei, para fins de regularidade formal. 5. No processo licitatório, o advogado é mero fiscal de formalidades. 6. Ausência de descrição ou indicação de provas do dolo. Vedação à responsabilização objetiva em Direito Penal. 7. Ordem concedida para determinar o trancamento do processo penal. (HC 171576, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, julgado em 17/9/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 4-8-2020 PUBLIC 5-8-2020)

(grifou-se)

24. Ademais, reputa-se necessário destacar que a análise do procedimento será realizada com base nas determinações da Lei 14.133/2021 - NLLC, tendo em vista que toda a instrução processual se deu em conformidade com as disposições nela inseridas, considerando-se a revogação da Lei 8.666/93 em 30 de dezembro de 2023, data a a partir da qual as novas contratações devem ser fundamentadas necessariamente na norma vigente.

Art. 193. Revogam-se:

II - em 30 de dezembro de 2023: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023\)](#)

a) a [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#); [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023\)](#)

b) a [Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002](#); e [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023\)](#)

c) os [arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011](#). [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023\)](#)

25. Feitas as considerações introdutórias, observa-se acostado aos autos processuais o Estudo Técnico Preliminar - ETP (versão atualizada 5201449). O inciso XX do art. 6º da Lei 14.133/2021 o define como o "documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que

caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados, caso se conclua pela viabilidade da contratação".

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

27. No caso em apreço, foram essas as soluções possíveis e a justificativa da escolha (5201449):

6. LEVANTAMENTO DE ALTERNATIVAS / SOLUÇÕES NO MERCADO [\(link\)](#):

Alternativa 1 – Aquisição de circuladores de ar (ventiladores de parede). Solução de menor complexidade, com custo de aquisição e manutenção reduzidos, sem necessidade de obras de instalação significativas e com potencial de menor consumo energético em comparação a soluções de refrigeração por ar-condicionado em uso contínuo, a depender do contexto do ambiente. Para a formação do preço estimado foram utilizados sites especializados da internet, e Atas de Registro de Preços de outros Órgãos Públicos, cujo resultado culminou na Ata de RP N. 0004/2025 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. A referida Ata, porém, possuía especificação diversa daquela elaborada pelo TDFT.

Para formação de preços, foram consultadas outras Atas de Registro de Preços, conforme informação no parágrafo acima.

Não há estudos técnicos para definir o ciclo de vida dos equipamentos, tendo em vista que existem muitas variáveis a serem consideradas. ex: frequência de uso dos aparelhos; cuidados pelos servidores que utilizam os aparelhos etc.

Valor estimado - R\$ 36.231,00 (trinta e seis mil duzentos e trinta e um reais), conforme pesquisas de preços, sem necessidade de reformar para instalação.

Alternativa 2 – Aquisição de aparelhos de ar-condicionado. Embora possa resolver necessidades específicas, apresenta custo de aquisição significativamente superior, necessidade de instalação com intervenções físicas (aberturas, tubulações, condensadora, adequações de parede/gesso), restrições de viabilidade (setores sem espaço externo ventilado adequado para condensadora) e custos de energia e manutenção preventiva/corretiva mais elevados.

Essa COPAT realizou a pesquisa de preços de aparelhos de ar-condicionado de 9.000 BTU'S em 3 (três) sites especializados, gerando os seguintes valores:

ELETROLUX - R\$ 1.899,00 (doc. 4892099)

ELETROFRIG - R\$ 2.870,00 (doc. 4892109)

PONTO FRIO - R\$ 2.469,05 (doc. 4892118)

MÉDIA DOS TRÊS PREÇOS: R\$ 2.412,68 (dois mil, quatrocentos e doze reais e sessenta e oito centavos)

Se multiplicarmos a média dos valores encontrados pela quantidade a ser adquirida (150 unidades), temos um valor médio de aquisição de R\$ 361.902,00 (trezentos e sessenta e um mil, novecentos e dois reais).

Deve-se, ainda, somar ao valor as pequenas reformas físicas para a instalação dos aparelhos de ar-condicionado, como abertura em paredes, instalação de tubos de ventilação, condensador de ar, reformas com gesso, etc), custos esses que devem ser realizados caso a caso, no momento da instalação, por equipe de manutenção especializada, exclusivamente se o equipamento for realmente instalado.

28. Observa-se, ainda, segundo consta do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021, que o ETP deve contemplar os seguintes elementos:

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

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

(...)

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

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

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

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

(...)

30. Ainda, no âmbito deste Tribunal, a Portaria GPR 1255 de 22 de maio de 2023, cuja última alteração foi promovida pela [Portaria GPR 517 de 10/09/2025](#), que regulamenta a fase preparatória do processo licitatório das contratações de bens, serviços e obras, arrola os elementos a constituir o ETP, sendo os incisos I, V, VI, VII e XIII indispensáveis:

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

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

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

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

a) considerar contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com o objetivo de identificar a existência de novas metodologias,

tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades do TJDFT;

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

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

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

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

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

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

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

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

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

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

31. Quanto ao tema, Ronny Charles (TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 13ª ed. rev. ampl. e atual., Salvador: Juspodivm, 2022, p. 155.) leciona que:

[...]

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

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

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

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

(...)

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

[...]

32. No caso concreto, os Estudos Técnicos Preliminares encontram-se consolidados na versão acostada ao documento 5201449, elaborada após sucessivas revisões promovidas

pela unidade demandante em atendimento às ponderações formuladas pelo NULIC, pelo NUPEC e pela SEMA, especialmente quanto ao aprofundamento do levantamento de mercado, à memória de cálculo dos quantitativos e à incorporação das diretrizes de sustentabilidade aplicáveis à contratação.

33. Da análise do documento, verifica-se que o ETP apresenta a descrição da necessidade administrativa, demonstra o alinhamento da contratação ao planejamento institucional, estabelece os requisitos da contratação, avalia as soluções disponíveis no mercado, apresenta a memória de cálculo dos quantitativos, estima o valor da contratação, examina o parcelamento do objeto, trata dos impactos ambientais e conclui pela viabilidade da solução eleita, indicando a aquisição de equipamentos de circulação de ar como a alternativa mais vantajosa ao atendimento da necessidade administrativa.

34. Registre-se, ainda, que a instrução evidencia especial atenção aos aspectos de sustentabilidade, tendo o ETP sido complementado por determinação da SEMA para adequação às disposições do art. 18, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, ao Plano de Logística Sustentável do TJDF (PLS 2021-2026) e à Resolução CNJ n. 400/2021, alterações posteriormente submetidas à nova análise do NUPEC e do NULIC, que não formularam novas ressalvas quanto aos artefatos da contratação.

35. Assim, ressalvada a competência da área técnica quanto às conclusões de natureza eminentemente técnica e à definição da solução administrativa mais adequada, verifica-se, em princípio, que os Estudos Técnicos Preliminares atendem aos requisitos previstos no § 1º do art. 18 da Lei n. 14.133/2021, na Instrução Normativa SEGES/ME n. 58/2022 e no art. 12 da Portaria GPR nº 1.255/2023.

36. Continuando a análise, verifica-se que a demanda está autorizada pelo Comitê de Governança e Gestão de Contratações - CGGC e constante no Plano de Contratações Anual 2026 com registro SEMA_004 (4617668), nos termos do Despacho SEMA 4867426. Repise-se que, conforme informado pela SEMA (5229173), restou dispensada a emissão do Termo de Análise Prévia - TAP, nos termos do previsto pelo inciso II, do Art. 4º da [Portaria GPR 1.584/2024](#).

37. Quanto à análise dos riscos, a unidade demandante promoveu a atualização do mapa de riscos (4941274), com os riscos que considera impactar a contratação e os controles respectivos. De forma complementar, o NUPEC anexou o mapa dos riscos especificamente relacionados à fase de seleção de fornecedores (4872933). Ademais, a AGCON teceu suas considerações, concluindo que "o Mapa de Riscos apresentado demonstra alinhamento à metodologia de gerenciamento de riscos adotada no âmbito do TJDF, contemplando os principais elementos necessários à identificação e análise dos riscos da contratação" (4942563).

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

39. Avançando na análise, faz-se necessário que a unidade técnica avalie, durante a fase de planejamento da contratação, se dispõe de servidores em quantidade e capacidade técnica adequada à fiscalização de todos os controles, acompanhamento processual e demais atividades necessárias à aferição das exigências contratuais, tal qual o estabelecido pelos artigos 8º a 10 e 19 a 24 do Decreto 11.246, de 27/10/2022 - que regulamenta o § 3º do art. 8º da Lei 14.133/21, apresentando regras para

a atuação do Agente de Contratação e da Equipe de Apoio e dos Gestores e Fiscais dos Contratos - e artigo 14 a 22 da Portaria GPR 1459 de 17 de agosto de 2022 - que trata das funções essenciais à execução da Lei 14.133/21, no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDF, relacionada às atividades dos Gestores e Fiscais dos ajustes celebrados pela Administração.

40. Percorrendo o caderno processual, apura-se a presença do "Formulário de Indicação Gestores e Fiscais Contrato" (4753768), disponível no SEI, com a ciência expressa de todos os servidores indicados que atuarão na Gestão Contratual, conforme o disposto no §1º do artigo 9 da Portaria GPR 1.459, de 17 de agosto de 2022.

41. Ainda nesse eixo, tem-se que a SEMA (4933664) designou os servidores indicados para compor a Equipe de planejamento e informou que os integrantes da equipe de apoio indicados pelo NULIC e COPAT já se encontram designados como Integrantes Administrativos na fase de planejamento das contratações, conforme o disposto na [Portaria GPR 586/2025](#).

42. Do mesmo modo, os **pregoeiros** foram nomeados, conforme a [Portaria Pregoeiros 2023](#), de 02/08/2023, alterada pela [Portaria GPR 1.738](#), de 25/9/2024, bem como a **equipe de apoio** (5262689) em cumprimento ao disposto no art. 8º, §1º e §5º da Lei 14.133/21.

43. Avançando nos estudos, o Termo de Referência - TR devidamente atualizado foi juntado ao andamento 5237570. Do exame deste documento, observam-se os elementos mínimos estarem presentes, nos moldes propostos pelo inciso XXIII do *caput* do artigo 6º c/c as informações elencadas no § 1º do artigo 40, ambos da Lei 14.133/2021.

44. No mais, verifica-se que a estimativa de preços foi precedida por pesquisa mercadológica realizada pela unidade técnica composta por preços oriundos de cotações comerciais cujos dados foram consolidados na Planilha 4819123. Nesse sentido, colha-se a disciplina da [Portaria GPR 1583 de 08/08/2024](#):

Art. 7º A pesquisa de preços deve ser realizada pela unidade demandante por meio de ampla e variada pesquisa de mercado, de modo a formar uma cesta de preços com quantidade de orçamentos proporcional às opções disponíveis no mercado, utilizando as fontes elencadas no art. 4º desta Portaria, devendo ser apresentados, no mínimo, 3 (três) documentos comprobatórios de preços válidos, a depender de sua finalidade, observado o seguinte:

I - na realização da pesquisa de preços, serão observadas as condições comerciais praticadas, incluindo, no que for pertinente, prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto;

II - caso haja contrato ou ARP vigente no TJDF para o objeto a ser contratado, essa informação deve constar do processo a fim de que os referidos preços passem a compor o universo de preços a serem analisados na formação da média estimativa ou comparativa da contratação;

III - a unidade demandante deve incluir nos autos todos os documentos que embasaram a realização da pesquisa de preços, com vistas a evidenciar as fontes utilizadas, as consultas realizadas para localização de preços públicos, as tratativas feitas com potenciais fornecedores, bem como demais documentos que julgar necessários para formalizar as diligências ocorridas nessa fase do processo;

IV - caso haja dificuldade na obtenção de preços, a unidade demandante pode utilizar-se de outras fontes de pesquisa além das mencionadas no art. 4º desta Portaria, com a devida justificativa;

V - a pesquisa de preços para fins de estimativa pode, a depender do objeto, abranger qualquer região do país e, em caso específico mediante justificativa, mercados externos;

VI - na formação da cesta de preços proveniente da pesquisa realizada pela unidade demandante, é prioritária a utilização de preços coletados em contratações públicas;

VII - na impossibilidade de cumprimento do disposto no inciso VI deste artigo, a unidade demandante deve apresentar justificativa para a não utilização dessa fonte de pesquisa.

Parágrafo único. Na realização da pesquisa de preços, a unidade demandante deve considerar, além do

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

Acórdão TCU 4958/2022 - Primeira Câmara*

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

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

46. No que tange à pesquisa por preços públicos, consoante relatado pelo NUPEC (4878565) a pesquisa de preços realizada pela área gestora foi composta por preços públicos e preços provenientes de sítios eletrônicos, todos válidos e registrados no doc. 4862450, onde a COPAT apresenta a metodologia de pesquisa e tece comentários sobre eles.

47. Ademais, realizou a análise dos preços, 4872905, na qual não foram encontrados valores excessivamente elevados e/ou baixos para o cálculo da média estimativa, tomando-se por base o coeficiente de variação de 25% (vinte e cinco por cento), nos termos do art. 15 da Portaria GPR 1583/2024. Destacou ainda (4878565), em obediência ao art. 14 da aludida Portaria, que está dispensada a ampliação da pesquisa de preços, pela contratação possuir valor inferior a R\$500.000,00 (quinhentos mil reais)

48. Por fim, elaborou o Mapa Condensado, 4931244 com base nos valores médios obtidos na planilha de análise de preços, 4872905, atendendo ao disposto no artigo 23, §1º, da Lei 14.133/2023, perfazendo o valor estimativo total de R\$ 36.231,00 (trinta e seis mil, trezentos e doze reais). No ponto, registrou (4931291) que, para fins de fixação do marco temporal da cláusula de reajuste, a data de elaboração do referido Mapa é **23/1/2026**, em harmonia com o disposto no artigo 25, §7º, da Lei 14.133/2023.

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

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

51. Prosseguindo com a análise, em relação à modalidade de licitação, verifica-se que a COAGEC enquadrrou (5232087) o feito na modalidade Pregão Eletrônico sob o sistema de Registro de Preços por tratar de procedimento auxiliar, com a finalidade de contratação futura de **bens e/ou serviços comuns**, cujos desempenho, padrão e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado e em consonância ao indicativo da área demandante (5217982 - item 26.1.5.2)

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

c/c artigo 4º, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME 73, de 30 de setembro de 2022 - qualquer que seja o valor estimado para contratação - em que a disputa pela contratação é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

53. À vista disso, o artigo 78, inciso IV, c/c artigo 82 e seguintes previu a possibilidade das contratações regidas pela Lei 14.133/2021 utilizarem o sistema de registro de preços, regulamentado no Decreto 11.462/2023.

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

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

55. O Decreto em epígrafe, de igual forma, fixou a necessidade de consulta às intenções de registros de preços (IRPs) em andamento, deliberando-se, posteriormente, quanto à conveniência de sua participação, visando às economias de escala e processual. Veja-se:

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

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

(destacou-se)

56. O citado Decreto 11.462/2023 definiu esse procedimento auxiliar como o "conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, às obras e à aquisição e à locação de bens para contratações futuras" (inteligência do artigo 2º, inciso I).

57. No campo doutrinário, o administrativista Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/2021**. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1158.) ensina que o "sistema de registro de preços - SRP pode ser definido como um contrato normativo, que estabelece regras vinculantes para a Administração Pública e um particular relativamente a contratações futuras, antecedido de um procedimento específico e segundo condições predeterminadas".

58. Sidney Bittencourt (BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de Registro de Preços**. 2ª ed. Belo Horizonte. Fórum, 2008, p. 18-19.), por seu turno, registra em seu livro “Licitação de Registro de Preços” que, *litteris*:

A adoção do SRP determina, com absoluta certeza, flagrante economia, além de ganho em agilidade e segurança, com pleno atendimento ao princípio da eficiência, recentemente elevado a princípio constitucional da Administração Pública.

É importante repisar, com veemência, que a adoção do SRP está intimamente atrelada a aquisições freqüentes, isto é, contratações constantes do mesmo objeto (bens ou serviços) em espaços de tempo curtos.

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

60. No caso específico dos autos, verifica-se da instrução COPAT 4862588 que foi realizada pesquisa de Intenção de Registro de Preços (IRP), sem êxito. Nesse sentido,

verifica-se que consta nos autos o Comprovante Abertura IRP 00003/2026 (5234052) e o Comprovante de Divulgação IRP DESERTA (5260968).

61. Por fim, no tocante à autorização para utilização da Ata de Registro de Preços por órgãos ou entidades não participantes, observa-se que a minuta do Edital regulamenta a matéria em conformidade com os artigos 31 a 34 do Decreto n. 11.462/2023, exigindo, para a adesão, a demonstração da vantagem da contratação, a compatibilidade dos preços registrados com os valores de mercado, a anuência do órgão gerenciador e do fornecedor, além da observância dos limites quantitativos e das demais condições estabelecidas na legislação de regência. Desse modo, a disciplina adotada mostra-se compatível com o regime jurídico aplicável ao Sistema de Registro de Preços.

62. Nesse sentido, parece a este órgão de consulta e assessoramento jurídico que a situação em comento preenche os requisitos trazidos pelo arcabouço normativo supracitado, possibilitando, pois, à luz dos princípios da competitividade e da economicidade estampados no artigo 5º, do Novo Estatuto Licitatório, a realização da licitação na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, pelo sistema de registro de preços nos termos dos artigos 28, §1º, 29 e 78, IV, todos da Lei 14.133/2021 c/c os artigos 1º, § 1º e 4º, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022.

63. No tocante à contratação de pessoa física, a Instrução Normativa SEGES/ME n. 116/2021 traz as seguintes disposições:

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece procedimentos para a participação de pessoa física nas contratações públicas de que trata a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

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

Art. 3º Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras desta Instrução Normativa.

Abertura a pessoas físicas

Art. 4º Os editais ou os avisos de contratação direta deverão possibilitar a contratação das pessoas físicas de que trata o art. 2º, em observância aos objetivos da isonomia e da justa competição.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no **caput** quando a contratação exigir capital social mínimo e estrutura mínima, com equipamentos, instalações e equipe de profissionais ou corpo técnico para a execução do objeto incompatíveis com a natureza profissional da pessoa física, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar.

64. Passando-se à análise da minuta do edital do Pregão Eletrônico SRP 90011/2026 (5260979), afere-se, primeiramente, do seu preâmbulo, que constam: data e horário de realização do certame; o número de ordem em série anual do Pregão - SRP; o critério de julgamento, menor preço; sendo o certame regido pelas disposições da contidas na [Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021](#); [Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão](#); [Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022](#); no [Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015](#); na [Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#), no [Decreto nº 11.462/2023, de 31 de março de 2023](#); nas demais legislações aplicáveis; bem como, pelas condições e exigências constantes do presente edital.

65. Quanto à hipótese de tratamento diferenciado e preferencial para as microempresas e empresas de pequeno porte, observa-se que o Edital (5260979) estabelece, em seu subitem 2.2, que a participação no certame será exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte, em conformidade com o inciso I do artigo 48 da Lei Complementar n. 123/2006.

66. A previsão encontra respaldo no Termo de Referência (5237570), que registra tratar-se de item com valor estimado inferior a R\$ 80.000,00, circunstância que impõe a realização de licitação exclusiva para tais empresas.

67. No que concerne às vedações à participação na licitação, verifica-se que a minuta do Edital contempla as hipóteses de impedimento previstas no artigo 14 da Lei n. 14.133/2021. Em especial, o subitem 2.7.8 veda a participação de pessoa física ou jurídica que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou gestão do contrato, bem como de seus respectivos cônjuges, companheiros ou parentes até o terceiro grau, em observância ao inciso IV do referido dispositivo legal.

68. Observa-se, ainda, que a minuta editalícia contempla as demais hipóteses legais de impedimento à participação no certame previstas no artigo 14 da Lei n. 14.133/2021, não se identificando, nesse aspecto, inconsistências jurídicas que demandem reparos.

69. Constatou-se, ainda, que a participação de consórcio de empresas foi expressamente vedada no subitem 2.7.3 da minuta do Edital. A opção encontra-se devidamente justificada no item 23 do Termo de Referência (5237570), no qual a unidade técnica consignou que "o objeto não apresenta alto nível de complexidade, não sendo necessária a participação de consórcio de empresa". A justificativa apresentada mostra-se compatível com os artigos 15 e 18, § 1º, inciso IX, da Lei n. 14.133/2021, não se verificando óbice jurídico à solução adotada.

70. Prosseguindo a análise, observa-se que a minuta do Edital (5260979) prevê a adoção do modo de disputa aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, nos termos do subitem 7.6.1. Verifica-se, ainda, que foi estabelecido intervalo mínimo de diferença entre os lances de R\$ 1,00 (um real), conforme alínea "b" do subitem 7.5, a incidir tanto em relação aos lances intermediários quanto ao lance que cobrir a melhor oferta, em conformidade com os artigos 56, inciso I, e 57 da Lei n. 14.133/2021, c/c o artigo 22, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME n. 73/2022.

71. Com efeito, a fixação de intervalo mínimo entre os lances constitui exigência da regulamentação aplicável, não se inserindo no âmbito da discricionariedade administrativa. Verifica-se, portanto, que a minuta editalícia observou adequadamente os parâmetros estabelecidos pela legislação de regência.

72. Quanto ao critério de julgamento das propostas, verifica-se que a unidade técnica adotou o **menor preço por item**, conforme previsto nos subitens 8.2 e 8.7 da minuta do Edital (5260979), em consonância com o item 7.1 do Termo de Referência (5237570).

73. O critério de julgamento guarda estreita relação com a divisibilidade do objeto da contratação. Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União, por meio da Súmula n. 247, consolidou o entendimento de que, sendo o objeto divisível, deve-se privilegiar a adjudicação por item, ressalvadas as hipóteses em que o parcelamento possa acarretar prejuízo ao conjunto do objeto ou perda da economia de escala. Embora editada sob a égide da Lei n. 8.666/1993, a orientação permanece

compatível com o regime instituído pela Lei n. 14.133/2021, especialmente diante do disposto em seus artigos 18, § 1º, inciso VIII, e 47, inciso II. Veja-se:

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

(Grifos nossos)

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

Acórdão 2.796/2023 - Plenário

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

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

(Original sem grifos)

75. No caso concreto, considerando que a contratação compreende apenas um item, a unidade técnica adotou o critério de julgamento de **menor preço por item**, em consonância com a natureza do objeto e com a disciplina prevista na Lei n. 14.133/2021, não se verificando reparos quanto à opção eleita.

76. Prosseguindo a análise da minuta do Edital (5260979), verifica-se que foram estabelecidos os critérios de aceitabilidade das propostas, prevendo-se a desclassificação daquelas que apresentem preços superiores ao valor estimado pela Administração ou que se revelem manifestamente inexequíveis, conforme disciplinado no item 9 do instrumento convocatório.

77. Nesse aspecto, observa-se que a minuta reproduz a sistemática prevista no artigo 34 da Instrução Normativa SEGES/ME n. 73/2022, segundo a qual propostas com valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do orçamento estimado constituem mero indício de inexequibilidade, cuja caracterização depende de prévia diligência destinada a verificar se o custo do licitante ultrapassa o valor ofertado ou se existem custos de oportunidade capazes de justificar a proposta apresentada.

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

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

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

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

(destacou-se)

78. Ainda quanto à minuta editalícia, observa-se que o subitem 10.4 prevê a possibilidade de o licitante apresentar proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto para contratação, obrigando-se, nesse caso, apenas nos limites da oferta apresentada.

79. A previsão encontra amparo no artigo 82, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021, bem como no artigo 15, inciso IV, do Decreto n. 11.462/2023, normas que disciplinam o Sistema de Registro de Preços e expressamente autorizam o licitante a ofertar quantitativo inferior ao

máximo previsto no edital. Veja-se:

Lei n. 14.133/2021:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre, além das demais exigências estabelecidas em regulamento:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

(...)

Decreto 11.462/2023:

Art. 15. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais estabelecidas na [Lei nº 14.133, de 2021](#), e disporá sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, incluída a quantidade máxima de cada item que poderá ser contratada, com a possibilidade de ser dispensada nas hipóteses previstas no art. 4º;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida, desde que justificada;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote; ou

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital e obrigar-se nos limites dela;

(...)

80. À vista das características do objeto, as opções adotadas pela unidade técnica mostram-se compatíveis com a disciplina estabelecida pela Lei n. 14.133/2021, não se identificando exigências potencialmente restritivas à competitividade do certame nem omissões capazes de comprometer a adequada seleção do futuro contratado.

81. No que concerne à qualificação técnica, cumpre registrar que as exigências dessa natureza têm por finalidade demonstrar que a licitante detém capacidade para executar satisfatoriamente o objeto contratual, devendo guardar pertinência e proporcionalidade com a complexidade da contratação, em observância ao disposto no artigo 67 da Lei n. 14.133/2021, sem implicar restrição indevida à competitividade do certame.

82. No caso dos autos, contudo, a unidade técnica consignou, no item 8.2.1.3 do Termo de Referência (5237570), que não será exigida comprovação de capacidade técnico-operacional, por se tratar de contratação para entrega imediata, considerada aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias. De igual modo, deixou de exigir qualificação técnico-profissional e registro da licitante

em conselho profissional, por entender que o objeto consiste na aquisição de bem comum, de baixa complexidade técnica, conclusão que se mostra compatível com as características da contratação.

83. À vista das justificativas apresentadas e das peculiaridades do objeto, não se identificam óbices jurídicos às opções adotadas pela unidade demandante quanto aos requisitos de qualificação técnica.

84. No que concerne à qualificação econômico-financeira, verifica-se que a minuta do Edital (5260979) exige, para fins de habilitação, a apresentação de certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede da licitante, na hipótese de inexistência ou invalidade das informações constantes do SICAF, conforme previsto no subitem 11.4 do instrumento convocatório. A exigência mostra-se compatível com o artigo 69 da Lei n. 14.133/2021 e revela-se suficiente para aferir, diante das características da contratação, a aptidão econômico-financeira do futuro contratado para assumir as obrigações decorrentes do ajuste.

85. No tocante às disposições específicas do Sistema de Registro de Preços, verifica-se que a minuta do Edital contempla disciplina acerca da Ata de Registro de Preços (item 12), da formação do cadastro de reserva (item 13), do órgão gerenciador (item 14), das hipóteses de alteração e atualização dos preços registrados (item 15), do cancelamento do registro de preços e da vigência da Ata (item 17), fixada em 1 (um) ano (item 18), admitida sua prorrogação por igual período, desde que comprovada a vantajosidade dos preços registrados e haja anuência do fornecedor, em consonância com os artigos 82 a 86 da Lei n. 14.133/2021 e com o Decreto n. 11.462/2023.

86. Ainda quanto às regras do procedimento, observa-se que a unidade técnica dispensou a realização de vistoria prévia, conforme item 9 do Termo de Referência (5237570), justificando que a natureza do objeto não demanda conhecimento prévio de instalações ou condições específicas para sua execução. Da mesma forma, a minuta editalícia não prevê a apresentação de amostras (em consonância com o item 27 do TR), solução que igualmente se mostra compatível com as características da contratação, haja vista tratar-se de aquisição de bem comum.

87. Diante do exposto, no que se refere aos aspectos examinados neste tópico, não se identificam óbices jurídicos às disposições constantes da minuta do Edital, as quais se mostram compatíveis com a disciplina estabelecida pela Lei n. 14.133/2021, pelo Decreto n. 11.462/2023 e pelos demais normativos aplicáveis ao caso concreto.

88. No que concerne ao reajuste de preços, observa-se que o § 7º do artigo 25 da Lei n. 14.133/2021 tornou obrigatória a previsão, no edital, de índice de reajustamento de preços, independentemente do prazo de duração do contrato, devendo a data-base estar vinculada ao orçamento estimado pela Administração, admitindo-se, quando pertinente, a adoção de índices específicos ou setoriais compatíveis com a realidade do mercado.

89. No caso em exame, a minuta do Edital (5260979) estabelece, em seu item 23, que eventual reajuste observará o disposto nas Leis n. 8.383/1991, 9.069/1995 e 10.192/2001, adotando como índice o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Prevê, ainda, periodicidade anual para a concessão do reajuste, tendo como data-base a do orçamento estimado, elaborado em 23/01/2026, conforme Despacho NUPEC (4931291).

90. A respeito do tema, Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/2021**. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 420-421.) ensina que:

[...]

13. A obrigatoriedade da previsão de índice de reajustamento (§7º)

O §7º destina-se a afastar controvérsias diversas, que geravam disputas intensas sob a égide da legislação anterior, relativamente ao reajustamento de preços. Existem fortes argumentos no sentido de que a regra deveria ter sido incluída no art. 92 da Lei 14.133/2021.

13.1 Breve considerações sobre o reajustamento de preços

O reajustamento de preços é um mecanismo para assegurar a preservação da identidade do contratual. Consiste na vinculação do valor contratual a um índice de variação de preços. Isso significa que o valor contratual nominal será reajustado na medida da variação do índice.

13.2 Reajustamento condicionado ao decurso de doze meses

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

13.3 Contratos com prazo vigência inferior a doze meses

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

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

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

13.4 Controvérsia sobre o termo inicial do prazo

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

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

[...]

91. À vista do exposto, verifica-se que a disciplina constante da minuta editalícia observa a sistemática estabelecida pela Lei n. 14.133/2021, não se identificando reparos quanto ao índice eleito, à periodicidade adotada e à fixação da data-base do reajustamento.

92. No que se refere às sanções administrativas, verifica-se que a minuta do Edital (5260979) remete corretamente ao regime disciplinado pela Portaria GPR n. 75/2022, com as alterações promovidas pela Portaria GPR n. 1545/2024, estabelecendo, de forma objetiva, as hipóteses de incidência e os percentuais aplicáveis às multas decorrentes do inadimplemento contratual. A disciplina mostra-se compatível com os artigos 155 a 163 da Lei n. 14.133/2021.

93. Não obstante, observa-se que o item 22 do Termo de Referência (5237570), ao responder negativamente ao questionamento acerca da suficiência das sanções previstas na Portaria GPR n. 75/2022, indica a necessidade de estabelecimento de condutas específicas para a aplicação de multas, apresentando, inclusive, quadro contendo hipóteses exemplificativas de inadimplemento e os respectivos percentuais de multa compensatória.

94. Diante dessa circunstância, recomenda-se que a unidade demandante verifique a necessidade de **promover a compatibilização entre o Termo de Referência e a minuta do Edital** (e da minuta contratual, se aplicável), de modo a contemplar, se pertinente, as condutas específicas e os respectivos percentuais de multa indicados no item 22 do Termo de Referência, conferindo maior objetividade à disciplina sancionatória e evitando eventual divergência entre os documentos que instruem a contratação.

95. Observa-se, ainda, que a multa moratória foi fixada sobre o valor da parcela em atraso, limitada ao percentual de 30% (trinta por cento), conforme previsto no subitem 24.6.4 da minuta do Edital

(5260979), solução que se mostra compatível com a Portaria GPR n. 75/2022 e com o regime sancionatório estabelecido pela Lei n. 14.133/2021.

96. No tocante à observância da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei n. 13.709/2018), verifica-se que o item 26 do Edital (5260979) contempla disposições destinadas à proteção dos dados pessoais eventualmente tratados durante a execução contratual, em conformidade com a legislação de regência, não se identificando reparos quanto ao ponto.

97. Verifica-se, ainda, que a minuta do Edital contempla cláusula referente à observância da [Portaria GPR 243/2021](#) e da [Resolução 6/2022](#), que disciplinam os padrões de conduta ética no âmbito deste Tribunal, estendendo tais deveres aos particulares que com ele mantenham relação contratual.

98. No que concerne à subcontratação, observa-se que a minuta do Edital veda sua realização. Considerando que a vedação constitui medida restritiva que deve ser tecnicamente motivada, verifica-se que a unidade demandante apresentou justificativa no item 28 do Termo de Referência (5237570), consignando que a execução do objeto deverá permanecer sob a responsabilidade direta da futura contratada. À vista da motivação apresentada, não se identificam óbices jurídicos à opção adotada.

99. Observa-se, ainda, que a futura contratada assumirá a obrigação de prestar garantia mínima de 12 (doze) meses para os equipamentos fornecidos (item 8 do Edital), conforme previsto no item 19 do Termo de Referência e reproduzido na minuta contratual. Trata-se de obrigação contratual compatível com a natureza da aquisição e apta a resguardar a Administração quanto à qualidade e ao regular funcionamento dos bens durante o período de cobertura.

100. Já com foco no Anexo I do referido edital (Termo de Referência), salienta-se estar previsto que os materiais, objeto da contratação, serão recebidos de forma provisória e, posteriormente, de modo definitivo, e por servidores distintos, estabelecendo os procedimentos para verificação da conformidade dos equipamentos fornecidos com as especificações contratuais, bem como as providências cabíveis em caso de desconformidade.

101. A disciplina adotada mostra-se compatível com o artigo 140, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, que estabelece o recebimento provisório pelo responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato e o recebimento definitivo por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, não se identificando óbices jurídicos quanto ao ponto.

102. No que concerne aos critérios de sustentabilidade, verifica-se que o Termo de Referência contempla requisitos ambientais, econômicos e sociais a serem observados durante a contratação, incluindo exigências relacionadas à utilização de materiais recicláveis, à observância de normas ambientais, à racionalização do consumo de recursos e ao atendimento de diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outras medidas compatíveis com a natureza do objeto.

103. A previsão encontra respaldo na Lei n. 14.133/2021, que consagra o desenvolvimento nacional sustentável como princípio e objetivo das contratações públicas (arts. 5º e 11), cabendo à Administração compatibilizar a busca da proposta mais vantajosa com a adoção de práticas ambiental, econômica e socialmente sustentáveis.

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

105. Ainda neste ponto, quanto à dimensão social da sustentabilidade, tem-se na presente contratação

não se aplica o critério de desempate, nos termos do disposto no inciso III do caput do artigo 60 da Lei 14.133/21, regulado pelo Decreto 11.430/23, que trata das ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho, por não tratar da contratação de terceirização de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

106. Por fim, considerando que a definição dos requisitos de sustentabilidade insere-se, em regra, no âmbito da discricionariedade técnica da unidade demandante, tem-se que foram apresentadas as informações necessárias pela unidade solicitante, com o propósito de atender aos comandos da NLLC, consoante orienta a multicitada BPC 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

107. No que se refere à formalização da contratação, verifica-se que o edital prevê que, após a publicação da Ata de Registro de Preços, o fornecedor beneficiário poderá ser convocado para assinatura de contrato ou aceite de instrumento equivalente, conforme o caso, observando-se, na presente contratação, a utilização de **Anexo à Nota de Empenho** (conforme consta no Anexo IV da minuta Editalícia 5260979), em conformidade com o disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

108. No aspecto, verifica-se que a solução adotada mostra-se compatível com o disposto no artigo 95 da Lei n. 14.133/2021, considerando as características da contratação e a possibilidade de utilização de instrumento hábil diverso do contrato administrativo, desde que apto a disciplinar as obrigações assumidas pelas partes.

109. Observa-se, ainda, que o instrumento convocatório prevê a divulgação do instrumento de formalização da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, no prazo de até 20 (vinte) dias úteis contados de sua assinatura, em observância ao artigo 94, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, providência indispensável à eficácia da contratação:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

§ 2º A divulgação de que trata o caput deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

§ 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.

§ 4º (VETADO).

§ 5º (VETADO).

110. Outrossim, considerando que a aquisição será processada por meio do Sistema de Registro de Preços – SRP, a disponibilidade orçamentária deverá ser indicada previamente à formalização da contratação, nos termos do art. 17 do Decreto n. 11.462/2023 e das normas internas aplicáveis a este Tribunal.

111. Assim, verificada a correta formalização do procedimento sob exame, e examinados o Estudo Técnico Preliminar 5201449, o Termo de Referência 5237570, bem como a minuta do Edital do Pregão Eletrônico - SRP 90011/2026 e seus anexos (5260979), observa-se que foram atendidos, sob o enfoque estritamente jurídico, os princípios constitucionais e legais, ressalvados os apontamentos supracitados, encontrando-se pendente **a aprovação do Estudo Técnico**

Preliminar e do Termo de Referência, bem como autorizada a abertura da licitação, pela Autoridade Competente, em atenção ao artigo 2º, caput (princípio da motivação) e parágrafo único, VII, da Lei 9.784/1999 (justificativa da necessidade da contratação).

112. Informa-se que o *checklist* desta CJA foi encartado no andamento 5287243, observada a Portaria GPR 52/2018 c/c Orientação Normativa - ON 2/2016, do MPOG.

113. Registre-se, outrossim, que não devem os autos retornar 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 [...].

114. Forte em tais considerações, em atenção às disposições do artigo 53 da Lei 14.133/2021 e do artigo 52, § 2º, inciso I, do RIA, a Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência após realizar o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação, em especial do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico SRP - 90011/2026 (5260979), manifesta-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do procedimento licitatório, desde que observadas as recomendações consignadas neste parecer.

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

À consideração superior.

Guilherme Vieira
Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência

Realizado o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação, em especial da minuta do Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços 90011/2026 (5260979) e seus Anexos, nos termos do artigo 53 da Lei n. 14.133/2021 e do artigo 52, § 2º, inciso I, do Regimento Interno da Administração – RIA, **APROVO** o Parecer supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, manifestando-me pela continuidade da instrução processual e pela realização do certame, **desde que observadas as recomendações consignadas no referido opinativo.**

Registre-se a desnecessidade de retorno dos autos a esta Consultoria Jurídico-Administrativa para verificação do cumprimento das recomendações formuladas, em consonância com a Boa Prática Consultiva nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, segundo a qual:

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.**

(destacou-se)

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

Suzana Vasconcelos
Consultora-Chefe em exercício

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.



Documento assinado eletronicamente por **Suzana Chagas Vasconcelos, Consultor(a)-Chefe em Exercício**, em 15/07/2026, às 18:08, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Alexandre Vieira, Técnico Judiciário**, em 16/07/2026, às 00:42, 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 **5274590** e o código CRC **B90A0103**.