

Parecer 290/2026/CJA
Processo Administrativo 0014936/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO - SRP 012/2026. REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MESAS DE CENTRO E MESAS LATERAIS PARA GABINETES DE DESEMBARGADORES, BEM COMO DE CADEIRAS FIXAS EM MADEIRA PARA MESAS DE REUNIÃO DOS GABINETES DA CORREGEDORIA, DA 1ª VICE-PRESIDÊNCIA E DA 2ª VICE-PRESIDÊNCIA, COM FORNECIMENTO DE BENS NOVOS, ENTREGUES MONTADOS DE FÁBRICA, EM CONFORMIDADE COM AS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE DEFINIDOS PELA ADMINISTRAÇÃO. ANÁLISE JURÍDICA PRÉVIA DE LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO. MINUTA DE EDITAL E DE CONTRATO. PARECER PELA CONTINUIDADE DA INSTRUÇÃO DO PROCEDIMENTO, NOS TERMOS DO ARTIGO 53 DA LEI 14.133/21, DESDE QUE OBSERVADOS OS ITENS RESSALVADOS.

Senhora Consultora-Chefe em exercício,

1. Trata-se de análise da proposta de regulamentação do Pregão Eletrônico SRP 012/2026 (5258543), que tem por objeto o registro de preços para a aquisição de mesas de centro e mesas laterais para gabinetes de desembargadores, bem como de cadeiras fixas em madeira para mesas de reunião dos gabinetes da Corregedoria, da 1ª Vice-Presidência e da 2ª Vice-Presidência, com o fornecimento de bens novos, entregues montados de fábrica, em conformidade com as especificações técnicas e critérios de sustentabilidade definidos pela Administração.
2. A proposição de contratação foi elaborada pela Coordenadoria de Bens Móveis Patrimoniais - COPAT, unidade organicamente subordinada à Secretaria de Contratações e Gestão de Materiais - SEMA, tendo as respectivas unidades manifestado incontestável ciência quanto ao teor da demanda (5159706 e 5195495).
3. Informa-se que a contratação consta no Plano de Contratações Anual de 2026, sob os códigos SEMA_005 e SEMA_021, com valores autorizados de execução de, respectivamente, R\$ 1.695.924,30 e R\$ 174.775,00, conforme Autorizações 4617668 e 5001886 (DFD - 4746701), consoante exigido pelo art. 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021.

4. Visando instruir a fase preparatória do processo licitatório, caracterizada pelo planejamento, nos termos do artigo 18 da Lei 14.133/2021, foram juntados pela área técnica demandante, sem o prejuízo de outros, os seguintes documentos:

Documento	Número SEI
a) Estudo Técnico Preliminar, consoante art. 18, §1º, da 14.133/2021.	5194522
b) Relatório de pesquisa de preço, nos termos do art. 4º da Portaria GPR 1583/2024	5122632
c) Termo de Referência atualizado, nos termos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei 14.133/2021.	5195495
d) Catálogos de especificações	5208597
e) Indicação Gestores e Fiscais Contrato	5127613
f) Mapa de Riscos	5091312
g) Tipificação	5256477
h) Pesquisa de ARP e IRP	5127586
i) Leiaute	5127286

5. Verifica-se que o Coordenador da unidade administrativa interessada na contratação, lançou conhecimento quanto ao teor do Termo de Referência atualizado (5195495); e, presumida a ciência da respectiva Secretaria diante dos Despachos SEMA 5159706 e 5229987, tem-se por certificada a pesquisa de preços realizada, nos termos do art. 18 da Portaria GPR 1583/2024, *in verbis*:

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

(Destacou-se)

6. Outrossim, por meio de orientação emanada da SEMA (5159706), de acordo com as manifestações dos integrantes administrativos NULIC (5167881 e 5231529) e NUPEC (5162569 e 5235155), foi realizada a análise conjunta do Estudo Técnico Preliminar — ETP (5091306), do Termo de Referência — TR (5091317) e dos demais documentos juntados aos autos, tendo sido apontada a necessidade de aprimoramento da instrução em aspectos relacionados à memória de cálculo e seus documentos de suporte, aos critérios de sustentabilidade, bem como em relação aos percentuais previstos nos tópicos destinados à previsão de penalidades em caso de violação contratual. Assim, juntadas as versões atualizadas do ETP (5194522) e do TR (5195495), a unidade técnica trouxe esclarecimentos quanto aos apontamentos (5218222), dando-se prosseguimento à instrução da contratação.

7. Para mais, o Núcleo de Licitações - NULIC além de realizar a análise preliminar do Termo de Referência e dos demais artefatos que integram os autos, juntou aos autos o Mapa de Riscos da Seleção de Fornecedores (5167826), bem como elencou os Servidores para a composição da equipe de apoio destinada a auxiliar o Agente de Contratação (Pregoeiro), com a respectiva ciência dos indicados no referido documento, na forma do artigo 7º da Portaria GPR 1459/2022, nos termos do Despacho NULIC 5243760.

8. O Núcleo Permanente de Suporte à Pesquisa de Preços e aos Estudos Técnicos Preliminares das Contratações - NUPEC, por sua vez, nos limites de suas atribuições regimentais, além das referidas análises quanto aos artefatos instrutórios, atendendo à disposição constante do artigo 23, §1º, da Lei 14.133/2023 c/c o artigo 17 da Portaria GPR 1583/2024, após elaborar a Planilha de Análise de Preços (5161311), e consignar a dispensabilidade da ampliação da pesquisa de preços, em razão do valor da contratação (inferior a quinhentos mil reais) apontou o valor total de R\$ 354.551,50 (trezentos e cinquenta e quatro mil quinhentos e cinquenta e um reais e cinquenta centavos) como o de referência para a licitação, de acordo com o registrado no Mapa Condensado de Estimativas (5161427); tendo, ainda na oportunidade, fixado o marco temporal da Cláusula de reajuste - 19.05.2026 -, momento em que se encerrou a fase de estimativas da contratação, conforme o consignado no Despacho NUPEC 5162569.

9. A Lista de Verificação de Conformidade NUPEC consta à ocorrência 5235137.

10. No que pertine à análise de riscos, reforça-se, a unidade demandante juntou o Mapa (5091312), com os riscos que considera impactar a contratação, bem como os respectivos controles. A Assessoria de Controle Interno e Apoio à Governança de Contratações - AGCON, por seu turno, efetuou sua análise, no quadrante do

documento 5160145. Da análise realizada, a unidade técnica promoveu ajustes no novo Mapa de Riscos apresentado (5210769), e de forma complementar, o NULIC anexou o Mapa dos Riscos especificamente relacionados à fase de seleção de fornecedores (5167826).

11. Ato contínuo, em atenção ao disposto no art. 8º, parágrafo 1º da Lei 14.133/2021, cuja previsão é de o agente de contratação ser auxiliado por equipe de apoio na licitação; e, vista a regulamentação da atuação da equipe de apoio no âmbito deste Tribunal, disposta no art. 10 § 1º c/c art. 12 da Portaria GPR 1459/2022, a SEMA, a partir das indicações realizadas com base do art. 4º da referida Portaria (5195495 e 5243760), designou os servidores para integrarem a equipe de apoio à licitação, tudo nos limites do Despacho 5245098.

12. Em seguida, por meio da SEMA 5243559, os autos foram novamente remetidos à Assessoria de Controle Interno e Apoio à Governança de Contratações - AGCON, que, considerando a presença de todos os artefatos necessários, emitiu o Termo de Análise Prévia (5244112), ratificando-se a conformidade da demanda com o Plano de Contratações Anual de 2026, sob os códigos SEMA_005 e SEMA_021, com valores autorizados de execução de, respectivamente, R\$ 1.695.924,30 e R\$ 174.775,00, conforme Autorizações 4617668 e 5001886 (DFD 4746701).

13. Prosseguindo a marcha processual, a Coordenadoria de Apoio à Gestão de Contratações - COAGEC - propôs, nos termos do artigo 126, III, da Resolução TJDF 2/2021, o enquadramento da despesa, estimada em R\$ 354.551,50 (trezentos e cinquenta e quatro mil quinhentos e cinquenta e um reais e cinquenta centavos) e classificada como bens comuns – cujos desempenho, padrão e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais de mercado – na modalidade Pregão, na forma eletrônica, adotando-se o procedimento auxiliar Sistema de Registro de Preços, consoante disposto nos artigos 28, §1º; 29 e 78, inciso IV, todos da Lei 14.133/2021 c/c artigo 1º, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022 (5255179). O extrato do Pregão Eletrônico SRP 012/2026 foi anexado ao andamento 5255158.

14. A tipificação mediante a seleção de itens em catálogo (compras.gov.br) encontra-se ao expediente 5256477.

15. Ao andamento 5258422, observado o art. 86 da Lei 14.133/2021, foi anexado o comprovante de abertura de Intenção de Registro de Preços - IRP no Sistema Comprasnet, não havendo o registro de interesse em participação de outros órgãos ou entidades, revelando-se deserta.

16. Em continuidade, vê-se no documento 5258543 a minuta do instrumento convocatório do Pregão SRP 012/2026 confeccionada pelo NULIC, com base no Termo de Referência (5195495), no Mapa Condensado (5161427), na Tipificação (5256477), no Enquadramento (5255179) e nas informações complementares da unidade requisitante (5218222 e 5258534), tendo sido atendido, pois, o disposto no artigo 18, inciso V, da Lei 14.133/2021.

17. Lado outro, em atenção à minuta de Edital (5258543) e ao Termo de Referência (5195495), a minuta de Contrato foi elaborada pelo Núcleo de Contratos e Convênios - NUCONV e juntada ao expediente 5287720.

18. Ainda, mediante o Despacho 5291830, a COAGEC, mediante a indicação dos principais atos processuais praticados, promoveu a instrução e informou que os Pregoeiros e a equipe de apoio foram nomeados, conforme a Portaria GPR 1891/2023, em cumprimento ao disposto no artigo 8º, §§ 1º e 5º, da Lei 14.133/2021.

19. Prosseguindo a instrução processual, instada a se manifestar, a unidade técnica requisitante asseverou, nos limites do Despacho COPAT 5294876, que os termos referentes à contratação pretendida, constantes das minutas do Edital e do Contrato, atendem satisfatoriamente às necessidades da Administração.

20. Assim, diante da regular tramitação do feito, via SEMA 5295499, vieram os autos a esta Consultoria Jurídica para análise dos atos praticados e emissão de Parecer, em atenção ao disposto no artigo 53 da Lei 14.133/2021, bem como no artigo 35 da Resolução 2/2021.

É o relatório do necessário.

PARECER

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

22. Importante salientar que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de a unidade competente ter se municiado dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos éticos e os legalmente impostos.

23. 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.

24. 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 atuar como verdadeiro fiscal de formalidades.

(Destacou-se)

25. 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)

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

27. Feitas as considerações introdutórias, observa-se acostado aos autos processuais o Estudo Técnico Preliminar - ETP (5194522). 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.

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

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

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

30. 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's, 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;

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

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

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

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

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

Partindo do documento que formaliza a demanda, o Estudo Técnico Preliminar agrega novos elementos de planejamento, entre 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.

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

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

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

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

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

34. Dessa feita, observa-se que o ETP (5194522), em sua derradeira versão, justifica a necessidade da contratação indicada no procedimento e trata da necessidade da contratação/problema ser resolvido (itens 01 e 02); aborda o alinhamento estratégico da demanda ao Plano de Contratações (item 03); aponta os requisitos da contratação (item 04); discorre quanto às estimativas das quantidades para a contratação (item 05); trata da estimativa do valor da contratação (item 08); bem como argumenta sobre parcelamento ou não do objeto (item 9); e, desse conjunto de informações inseridas no documento em comento, a equipe responsável pelo estudo conclui pela adequação da contratação para o atendimento da necessidade administrativa (item 14).

35. Quanto às soluções disponíveis para o atendimento da demanda, insta destacar o levantamento de mercado, por meio de estudo de alternativas possíveis, albergadas pela justificativa técnica e econômica, que revela a peculiaridade do objeto a ser contratado, considerando o tipo de solução a contratar. Antes da

definição da solução, foram consideradas as alternativas possíveis para atendimento da necessidade administrativa, tais como a manutenção do mobiliário atualmente existente, a reforma ou adaptação dos móveis antigos, o remanejamento de bens patrimoniais disponíveis e a aquisição de novos mobiliários, chegando-se ao fim à justificada solução apontada no item 7 do ETP (5194522), consistente na aquisição de mobiliário institucional novo. Confira-se:

7.1 Descrição da solução escolhida:

A solução escolhida consiste na aquisição de mobiliário institucional novo, composta por mesas laterais, mesas de centro e cadeiras fixas em madeira para mesa de reunião, destinada ao atendimento dos gabinetes de desembargadores e das mesas de reunião da Corregedoria, da 1ª Vice-Presidência e da 2ª Vice-Presidência.

No caso das mesas de centro e laterais, a solução contempla a aquisição de **35 conjuntos**, cada um composto por **1 mesa de centro e 2 mesas laterais**, totalizando **35 mesas de centro e 70 mesas laterais**. Desse quantitativo, **27 conjuntos** destinam-se à instalação nos gabinetes que já contam com mobiliário em padrão de madeira mais escura, conforme relatórios juntados ao processo, e **8 conjuntos adicionais** destinam-se ao atendimento de novas demandas de outros gabinetes, preservando a padronização institucional.

No caso das cadeiras, a solução contempla o atendimento das mesas de reunião dos gabinetes da Corregedoria, da 1ª Vice-Presidência e da 2ª Vice-Presidência, bem como a constituição de reserva técnica para reposições futuras, a fim de assegurar continuidade administrativa e manutenção do padrão de mobiliário.

A solução compreende o fornecimento de bens novos, entregues montados de fábrica, com características técnicas mínimas previamente definidas, incluindo dimensões compatíveis com os ambientes, estabilidade estrutural, resistência ao uso contínuo, acabamento compatível com o padrão institucional e garantia mínima contra defeitos de fabricação, materiais e acabamento.

As características técnicas mínimas dos itens encontram-se detalhadas no Caderno de Especificações que instrui o processo, abrangendo dimensões, materiais, acabamento, estabilidade, durabilidade, garantia, critérios de sustentabilidade e, quando aplicável, compatibilidade funcional com mesas de reunião. No ETP, tais características são tratadas como requisitos mínimos de desempenho e conformidade, sem prejuízo do detalhamento técnico próprio do Termo de Referência e de seus anexos.

7.2 Justificativa da escolha:

A solução escolhida mostra-se a mais vantajosa para a Administração porque é a que melhor concilia **resultado esperado, risco controlado e custo-benefício**, não se limitando ao menor preço nominal.

Sob o aspecto técnico, a solução selecionada atende de forma mais adequada aos requisitos de **compatibilidade dimensional com os ambientes, padronização institucional, robustez construtiva, durabilidade, adequação funcional e coerência estética com o novo padrão de ambientação já implantado**. Conforme demonstrado no levantamento de alternativas, foram afastadas opções que apresentavam dimensões inadequadas aos gabinetes, acabamentos menos resistentes ao uso contínuo, como laca e superfície espelhada, ou características funcionais incompatíveis com a necessidade da Administração, como ausência de braços ou possibilidade de comprometimento do uso sob as mesas de reunião.

Sob o aspecto econômico, a solução escolhida apresenta melhor perspectiva de **custo total ao longo do ciclo de vida**, pois privilegia móveis com maior durabilidade, resistência e adequação ao uso institucional contínuo, reduzindo a probabilidade de substituições precoces, aquisições fragmentadas futuras e despadronização patrimonial. A previsão de reserva técnica também contribui para maior eficiência da gestão patrimonial e para reposições mais tempestivas.

Quanto aos riscos, a solução escolhida permite tratamento mais adequado dos principais riscos identificados no planejamento, especialmente os relacionados à **despadronização dos ambientes, à incompatibilidade dimensional, à fragilidade dos materiais e à insuficiência de reposição futura**, os quais serão mitigados por meio da definição de especificações mínimas objetivas, exigência de garantia, conferência técnica no recebimento e formação de reserva técnica.

A solução também guarda aderência ao **planejamento institucional**, na medida em que se vincula ao **PCA/DFD** correspondente, ao aperfeiçoamento da infraestrutura patrimonial e ao processo de padronização dos ambientes institucionais, além de incorporar critérios de sustentabilidade compatíveis com o objeto, em consonância com as diretrizes de contratações sustentáveis adotadas pelo TJDF.

Em síntese, conclui-se que a solução escolhida é a que melhor atende à necessidade administrativa, por reunir, de forma equilibrada, **adequação funcional, padronização institucional, durabilidade, sustentabilidade e viabilidade da contratação**.

36. Por isso, então, a despeito de o ETP se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à unidade técnica requisitante - COPAT/SEMA, o seu conteúdo respeita a previsão dos requisitos mínimos enumerados no § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021 e no art. 12 da Portaria GPR 1255 de 22 de maio de 2023.

37. Ultrapassado esse aspecto, saliente-se que a contratação consta do Plano de Contratações Anual de 2026 sob os registros SEMA_005 e SEMA_021, Documento de Formalização de Demanda/DFD - doc. 4746701 e Autorizações - docs. 4617668 e 5001886, todos do PA SEI nº 0010189/2025; com valores autorizados de execução de, respectivamente, R\$ 1.695.924,30 e R\$ 174.775,00, tendo sido elaborado o Termo de Análise Prévia (5244112) e estimado para a presente pretensão de contratação o valor de R\$ 354.551,50, conforme Mapa Condensado (5161427).

38. Quanto à análise dos riscos, reforça-se a informação já referida por ocasião do Relatório, tem-se que a unidade demandante juntou o Mapa (5091312), contemplando os riscos que considera impactar a contratação, bem como os respectivos controles. A AGCON, por sua vez, efetuou sua análise, conforme o documento 5160145. Da análise realizada, a unidade técnica promoveu ajustes no novo Mapa de Riscos apresentado (5210769). De forma complementar, o NULIC anexou o mapa dos riscos especificamente relacionados à fase de seleção de fornecedores (5167826).

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

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

41. Nesse aspecto, verifica-se não só o Coordenador da COPAT atestar ciência plena dos termos da contratação e da pesquisa de preços na versão final do Termo de Referência - TR (5195495), mas também a presunção de que a Secretaria de Contratações e Gestão de Materiais a quem se subordina a referida coordenação tenha, também, conhecimento dos mesmos fatos, em decorrência de suas manifestações validando o prosseguimento do feito, conforme exigência do artigo 18 da Portaria GPR 1583/2024.

42. No ponto ainda, apura-se a presença do Formulário "Indicação Gestores e Fiscais Contrato", disponível no SEI, com a ciência expressa de todos os Servidores indicados que atuarão na Gestão Contratual (5127613), conforme o disposto no §1º do art. 9 da Portaria GPR 1459, de 17 de agosto de 2022, à exceção dos Servidores Carlos André de Alencastro e Gelson de Sousa Barros, o deverá ser providenciado em momento oportuno. Ressalva-se também que o Formulário foi assinado pelo Servidor Walmir Gomes de Souza, não indicado no rol de Servidores apontados para as atividades relacionadas à fiscalização técnica e gestão contratual, o que leva à conclusão quanto à necessidade da retificação das informações registradas. Ainda, resta pendente a designação desses Servidores, que deverá ocorrer previamente à contratação.

43. Ainda nesse eixo, tem-se que a SEMA promoveu a designação dos agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei 14.133/2021, na forma do disposto em seu art. 7º (5245098), sendo certo que a designação dos servidores que ficarão responsáveis pela gestão contratual, ocorrerão no momento oportuno, antes do início da execução do Contrato. Já a designação do Pregoeiro e da Equipe de Apoio se perfectibiliza com a Portaria GPR 1891/2023, estando respeitada a disposição do art. 8º, § 1º e § 5º, da Lei 14.133/21.

44. No mais, verifica-se que, dada as características do objeto a ser licitado (Relatório de Pesquisa de Preços COPAT - 5122632), a estimativa de preços foi precedida por pesquisa mercadológica realizada pela unidade técnica e composta por preços públicos e preços provenientes de sítios eletrônicos (5122569, 5122570, 5122578 e 5122579), todos validados pelo NUPEC (5162569). Nesse sentido, colha-se a disciplina da Portaria GPR 1583/2024:

Art. 4º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens ou a contratação de serviços em geral, bem como para as alterações e prorrogações contratuais, será realizada mediante a utilização das seguintes fontes, empregadas de forma combinada ou não:

[...]

V - pesquisa direta, mediante solicitação formal de cotação, em que constem o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ da empresa e o nome do responsável pela elaboração do orçamento, desde que não tenham sido obtidos orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo único. Na realização da pesquisa de preços, a unidade demandante deve considerar, além do critério quantitativo buscando a economia de escala, o critério qualitativo aferindo a similaridade entre objeto pesquisado e objeto demandado.

(Grifou-se)

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

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

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

46. Sobre a pesquisa mercadológica de preços, considerando a contratação possuir valor estimado inferior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), em obediência ao art. 14 da Portaria GPR 1583/2024, o NUPEC consignou a dispensabilidade da ampliação da pesquisa de preços, consoante o Despacho NUPEC 5162569.

47. A Lista de Verificação de Conformidade NUPEC consta à ocorrência 5235137.

48. Outrossim, como dito, o Mapa Condensado de Estimativas (5161427) foi anexado ao PA, com base nos valores comparativos médios apresentados na Planilha de Análise de Preços (5161311), atendendo ao disposto no art. 23, §1º, da Lei 14.133/2023 c/c art. 17 da Portaria GPR 1.583/2024, perfazendo o valor estimativo de R\$ 354.551,50 (trezentos e cinquenta e quatro mil quinhentos e cinquenta e um reais e cinquenta centavos).

49. Registre-se, ainda, que para fins de fixação do marco temporal da cláusula de reajuste, indicou-se a data de elaboração do referenciado Mapa Condensado (19.05.2026), em harmonia com o disposto no art. 25, §7º, da Lei 14.133/2023.

50. Ressalte-se, por oportuno, que a análise e os cálculos levados a efeito pela unidade interna competente assume contornos eminentemente técnicos e que, portanto, não são passíveis de mensuração meritória por parte da Consultoria Jurídica, posto não estarem afetas à órbita jurídica inerente a este órgão de

assessoramento, em função do princípio da segregação de funções, tal qual o delineado pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União 2016 (Boa Prática Consultiva 7).

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

52. Prosseguindo com a análise, em relação à modalidade de licitação, verifica-se que a COAGEC (5255179) propôs, nos termos do art. 126, III, da Resolução TJDFT 2/2021, o enquadramento da despesa classificada como "bem comum", cujo desempenho, padrão e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais de mercado, na modalidade Pregão, em sua forma Eletrônica, consoante disposto no §2º de seu art. 17 c/c art. 28, inciso I e art. 29, todos esses da Lei 14.133/21 c/c art. 1º, § 1º da Instrução Normativa SEGES/ME 73, uma vez que esta última deve ser utilizada como referência no âmbito deste TJDFT, diante da falta de regulamento próprio aplicável aos Órgãos do Poder Judiciário, nos seguintes termos:

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

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

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

53. Verificando, pois, inexistirem nos autos informações que indicam a impossibilidade técnica ou desvantagem/prejuízos para o TJDFT na realização de licitação utilizando-se os recursos tecnológicos disponíveis à Administração, por meio do Sistema de Compras do Governo federal disponível no endereço eletrônico www.gov.br/compras, tem-se como apropriada/adequada a utilização da modalidade de licitação Pregão, na forma eletrônica, conforme sugerido pela COAGEC.

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

55. Ademais, observa-se a proposição da COAGEC se coadunar com indicativo da área demandante, quanto à possibilidade de se adotar o procedimento auxiliar de Sistema de Registro de Preços - SRP (5195495 - item 26.1.5), conforme a motivação técnica a seguir reproduzida:

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

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

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

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

58. Dando continuidade aos estudos propostos, o citado Decreto definiu o sistema de registro de preços como o conjunto de procedimentos para a realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades

pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, às obras e à aquisição e à locação de bens para contratações futuras (inteligência do artigo 2º, inciso I).

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

60. Sidney Bittencourt^[5], por seu turno, registra em seu livro “Licitação de Registro de Preços” que, *ipsis litteris*:

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

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

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

Art. 40. **O planejamento de compras deverá** considerar a expectativa de consumo anual e **observar o seguinte**:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;

V - atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

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

(Grifou-se)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

63. Do estudo do Termo de Referência atualizado (5195495) infere-se que houve a indicação de uma das situações elencadas na norma (inciso II) a autorizar a utilização do SRP. Confira-se:

[...]

DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

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

[...]

[...]

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

Motivação técnica a justificar a opção:

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

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

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

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

(Destacou-se)

65. Nesse sentido, vê-se nos autos que a Unidade Técnica demandante, ainda na fase de planejamento, juntou aos autos documentação comprobatória dessa pesquisa ter sido realizada - 5127586 -, porém sem êxito; estando, pois, atendida a previsão normativa.

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

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

68. Percorrendo o trilho processual, apura-se ter ocorrido abertura da IRP - Intenção de Registro de Preços (5258422), entretanto, sem nenhuma manifestação de interesse cadastrada.

69. De mais a mais, a área demandante também se posicionou quanto à possibilidade de utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidades não participantes (caronas). Nesse aspecto, destaca-se o seguinte trecho do Termo de Referência (5195495):

26.1.4.3. Haverá previsão para adesão de órgãos não participantes à Ata de Registro de Preços gerenciada pelo TJDFT?

A. ☐ Não. Justificativa técnica: _____

B. ☒ Sim. Justificativa técnica:

A previsão de adesão de órgãos não participantes à Ata de Registro de Preços mostra-se admissível e potencialmente vantajosa, na medida em que pode conferir maior racionalidade administrativa e permitir o aproveitamento de procedimento já realizado, desde que observados os requisitos legais e regulamentares aplicáveis.

A adesão, contudo, não é automática nem dispensa motivação específica. O órgão não participante deverá justificar, de forma expressa, a necessidade que pretende atender, demonstrar a compatibilidade entre sua demanda e o objeto registrado na ata, bem como comprovar a vantajosidade da contratação, mediante análise comparativa entre os preços registrados e referenciais válidos de mercado.

Nesse contexto, a previsão de adesão não afasta o dever de avaliação individualizada da conveniência e oportunidade de cada contratação decorrente, nem dispensa a observância dos limites, condições e controles aplicáveis ao instituto. A medida busca ampliar a utilidade da ata e favorecer contratações mais céleres, sem prejuízo do julgamento objetivo, da economicidade, da adequada instrução processual e da preservação das características essenciais do objeto registrado.

70. Da exposição técnica supracitada, infere-se que, ao aderente, haverá agilidade e simplicidade do processo em comparação com um procedimento licitatório convencional, permitindo o aproveitamento de procedimento já realizado, desde que observados os requisitos legais e regulamentares aplicáveis. De fato, a adesão não é modalidade a culminar em um procedimento licitatório a ser utilizado para seleção do fornecedor, tampouco é contratação direta, porquanto houve um procedimento licitatório anterior realizado pelo órgão ou entidade gerenciadora ao qual o órgão aderente optou por adotá-lo, quando de sua adesão à ata de registro de preços vigente. Por conseguinte, tornou-se vinculado ao que foi realizado pelo órgão citado. Não por outro motivo, incumbe-lhe, apenas, adequar formalidades como, por exemplo, quantidade, local de entrega, comprovação de disponibilidade orçamentária.

71. Quanto a este Tribunal, na condição de órgão gerenciador, será de sua competência praticar todos os atos de controle e de administração do SRP, em especial os definidos no art. 7º, do Decreto 11.462/2023. Confira-se:

Art. 7º Compete ao órgão ou à entidade gerenciadora praticar todos os atos de controle e de administração do SRP, em especial:

I - realizar procedimento público de intenção de registro de preços - IRP e, quando for o caso, estabelecer o número máximo de participantes, em conformidade com sua capacidade de gerenciamento;

II - aceitar ou recusar, justificadamente, no que diz respeito à IRP:

a) os quantitativos considerados ínfimos;

b) a inclusão de novos itens; e

c) os itens de mesma natureza com modificações em suas especificações;

III - consolidar informações relativas à estimativa individual e ao total de consumo, promover a adequação dos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização, e determinar a estimativa total de quantidades da contratação;

IV - realizar pesquisa de mercado para identificar o valor estimado da licitação ou contratação direta e, quando for o caso, consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e pelas entidades participantes, inclusive na hipótese de compra centralizada;

V - promover, na hipótese de compra nacional, a divulgação do programa ou projeto federal, a pesquisa de mercado e a consolidação da demanda dos órgãos e das entidades da Administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios beneficiados;

VI - confirmar, junto aos órgãos ou às entidades participantes, a sua concordância com o objeto, inclusive quanto aos quantitativos e ao termo de referência ou projeto básico, caso o órgão ou a entidade gerenciadora entenda pertinente;

VII - promover os atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório ou da contratação direta e todos os atos deles decorrentes, como a assinatura da ata e a sua disponibilização aos órgãos ou às entidades participantes;

VIII - remanejar os quantitativos da ata, observado o disposto no art. 30;

IX - gerenciar a ata de registro de preços;

X - conduzir as negociações para alteração ou atualização dos preços registrados;

XI - deliberar quanto à adesão posterior de órgãos e entidades que não tenham manifestado interesse durante o período de divulgação da IRP;

XII - verificar, pelas informações a que se refere a alínea "a" do inciso I do caput do art. 8º, se as manifestações de interesse em participar do registro de preços atendem ao disposto no art. 3º e indeferir os pedidos que não o atendam;

XIII - aplicar, garantidos os princípios da ampla defesa e do contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório ou na contratação direta e registrá-las no SICAF;

XIV - aplicar, garantidos os princípios da ampla defesa e do contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços, em relação à sua demanda registrada, ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações, e registrá-las no SICAF; e

XV - aceitar, excepcionalmente, a prorrogação do prazo previsto no § 2º do art. 31, nos termos do disposto no § 3º do art. 31.

§ 1º Os procedimentos de que tratam os incisos I a VI do caput serão efetivados anteriormente à elaboração do edital, do aviso ou do instrumento de contratação direta.

§ 2º O órgão ou a entidade gerenciadora poderá solicitar auxílio técnico aos órgãos ou às entidades participantes para a execução das atividades de que tratam os incisos IV e VII do caput.

§ 3º Na hipótese de compras nacionais ou centralizadas, o órgão ou a entidade gerenciadora poderá centralizar a aplicação de penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços para todos os participantes.

§ 4º O exame e a aprovação das minutas do edital, dos avisos ou dos instrumentos de contratação direta e do contrato serão efetuados exclusivamente pela Assessoria Jurídica do órgão ou da entidade gerenciadora.

§ 5º O órgão ou a entidade gerenciadora deliberará, excepcionalmente, quanto à inclusão, como participante, de órgão ou entidade que não tenha manifestado interesse durante o período de divulgação da IRP, desde que não tenha sido finalizada a

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

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

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

Acórdão 2736/2023-Plenário^[6]

Enunciado

A inserção de cláusula em edital licitatório prevendo a possibilidade de adesão a ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do planejamento da contratação ("carona") exige justificativa específica, lastreada em estudo técnico referente ao objeto licitado e devidamente registrada no documento de planejamento da contratação.

75. Ademais, de acordo com o art. 15, inciso XI, do Decreto 11.462/2023, havendo previsão para adesão tardia (carona), deverá o edital prever, ainda, a estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos ou entidades não participantes, respeitados os limites legais delineados nos incisos I e II, do *caput* do art. 32 do normativo em tela.

76. Sobre o ponto, a COPAT, na condição de setor técnico, promoveu e fez constar nos Estudos Preliminares e no respectivo Termo de Referência as condições inseridas no Edital (5258543), resultando na definição de parâmetros claros, incluindo-se quantitativos e características técnicas bem definidas dos itens especificados, critérios e normas técnicas, a partir de ampla pesquisa de preços junto ao mercado especializado. Dessa forma, no caso de órgãos não participantes, conforme Item 3 do Edital, os limites de quantitativos máximos de 50% do total dos itens registrados ou ao dobro do total registrado serão observados como limite máximo admitido para Adesão, nos termos do Art. 7º do Decreto 11.462/2023.

77. Nessa toada, parece a este órgão de Consulta e de 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, da Lei 14.133/2021, a realização da licitação na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, adotando-se o procedimento auxiliar Sistema de Registro de Preços, nos termos dos artigos 28, §1º, 29 e 78, IV, todos da Lei 14.133/2021 c/c os capítulos I, II e III do Decreto 11.462/2023; e, também, com os artigos 1º, § 1º e 4º, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022.

78. De mais a mais, o Termo de Referência - TR devidamente atualizado foi juntado ao andamento 5195495. Do exame deste documento, observam-se os elementos mínimos estarem presentes, nos moldes propostos pelo inciso XXIII do *caput* do art. 6º c/c as informações elencadas no § 1º do art. 40, ambos da Lei 14.133/2021.

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

80. Passando-se à análise da minuta do edital do Pregão Eletrônico SRP 012/2026 (5258543), afere-se, primeiramente, que o quadro resumo proposto anuncia, equivocadamente, o procedimento de amostra como requisito específico de habilitação. Tal procedimento faz parte da proposta e não pode ser exigido para fins habilitatórios, porquanto não pode ser considerada documento de habilitação (arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021).

Habilitação	
Dispositivo do edital	item 11
Requisitos Básicos	• SICAF ou equivalentes • Certidão CNJ • Consulta CEIS • Certidão CNDT • Certidão TCU • Certidão PCD e RPS
Requisitos Específicos	• Amostra, conforme item 6 do Anexo I

81. Não por outro motivo, o art. 17 estipula as fases de um procedimento licitatório e, por ele, verifica-se o julgamento de propostas antecipar o de habilitação. Salvo inversão de fases. Não é o caso.

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

[...]

§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

(Destacou-se)

82. Ainda, no esforço de extirpar qualquer dúvida quanto ao tema, sob o exame do dispositivo em comento, o parágrafo terceiro acima reproduzido aduz que, havendo previsão no ato convocatório publicado, na fase de julgamento, a Administração poderá, em relação ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, avaliar a conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no Termo de Referência, com critérios objetivos de julgamento.

83. Dessarte, urge ao NULIC esclarecer a questão suscitada e reavaliar as informações do quadro resumo com vistas a retificar/ratificar a informação de que a apresentação de amostra é requisito habilitatório específico e não condição de proposta.

84. Já quando do exame do preâmbulo, observa-se que dele constam: data e horário de realização do certame; o número de ordem em série anual do Pregão - SRP; o critério de julgamento, menor preço; sendo o certame regido pelas disposições da [Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021](#); da [Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão](#); da [Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022](#); do [Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015](#); da [Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006](#), do [Decreto nº 11.462/2023, de 31 de março de 2023](#); e das demais legislações aplicáveis, a teor do artigo 25 da Lei 14.133/2025.

85. Quanto à hipótese de tratamento diferenciado e preferencial para as Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), observa-se que o Edital (5258543 - subitem 2.5), a fim de atender à previsão constitucional^[7], e à Lei Complementar nº 123/06, consolida benefícios aplicáveis na seara das licitações públicas aos participantes compreendidos no conceito de micro ou pequena empresa, nos termos e condições ali delineadas; sendo certo que, em decorrência da estimativa apresentada para a contratação, bem como de acordo com o item 6 do Termo de Referência, na contratação ora pretendida, não há que se falar em processo licitatório destinado exclusivamente à participação às micro e às pequenas empresas, tampouco o uso de cotas exclusivas, conforme disposição constante no artigo 47 c/c o art. 48, incisos I e III, da Lei Complementar 123/2006.

86. Superado mais este tópico, quanto às vedações de participar da licitação estabelecidas no subitem 2.6, verifica-se constar proibição expressa de participação daquele que mantenha vínculo com dirigente do órgão contratante, ou com agente público que desempenhe função na licitação/fiscalização/gestão do Contrato, ou, ainda, que deles seja cônjuge/companheiro/parente até o terceiro grau, conforme exigido pelo art. 14, inciso IV, da Lei 14.133/2021.

87. Tem-se, ainda, a proibição de participação de pessoa física em decorrência de justificativa técnica prevista no subitem 25 do TR (5195495), considerando que se infere a imprescindibilidade de estrutura mínima, com equipamentos, instalações, corpo técnico e outros para a execução do objeto incompatíveis com a natureza profissional da pessoa física, conforme delineado pelo parágrafo único do artigo 4º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 116, de 21 de dezembro de 2021.

25. PARTICIPAÇÃO DE PESSOA FÍSICA

25.1. () É viável a participação de pessoa física.

25.2. (X) Não é viável a participação de pessoa física. Justificativa:

Não se mostra viável a participação de pessoa física, considerando que o objeto envolve fornecimento de bens novos em escala institucional, apresentação de amostras, garantia de fábrica, documentação técnica, documentação ambiental quando aplicável, emissão fiscal, logística de entrega, substituição de itens recusados e cumprimento de obrigações próprias de fornecedor estruturado.

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

89. Constata-se, ainda, que não foi admitida a participação de consórcio de empresas, subitem 2.6.2, conforme solicitação e justificativa da unidade técnica no item 23 do Termo de Referência (5195495), em obediência aos arts. 15 e 18, inciso IX, ambos da Lei 14.133/2021.

23. CONSÓRCIO

23.1. () Será possível a participação de consórcios de empresa. Justificativa: _____

23.2. (X) Não será possível a participação de consórcios de empresa. Justificativa:

Não será admitida a participação de empresas em consórcio, pois o objeto consiste na aquisição de bens comuns, com especificações usuais de mercado e sem complexidade técnica ou operacional que justifique a conjugação de capacidades empresariais. O fornecimento pode ser executado adequadamente por uma única empresa, sem prejuízo da competitividade ou do atendimento integral das exigências contratuais. Além disso, a admissão de consórcio aumentaria a complexidade da gestão e da fiscalização contratual, sem vantagem relevante para a Administração.

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

91. Nota-se a previsão de se utilizar o modo de disputa aberto no certame em estudo (subitem 7.6), hipótese em que os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme alínea "d" do subitem 7.5, consoante o Estatuto Licitatório em vigor e com o artigo 22, inciso I c/c § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022^[8]:

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

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

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

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

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

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

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

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

92. Quanto ao critério de julgamento das propostas (também definido “forma de adjudicação”), apreende-se que foi determinado o menor preço global com relação ao grupo 1 e menor preço por item com relação ao item 3, conforme se verifica nas disposições constantes dos subitens 8.2 e 8.7 do instrumento convocatório (5258543) e das previsões dos itens 3.3.2 e 7 do TR (5195495).

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

Súmula 247

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

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

Acórdão 1845/2018-Plenário

Enunciado

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

Acórdão 2.796/2013 - Plenário

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

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

(Original sem grifos).

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

A contratação será estruturada com a formação do **Grupo 1**, composto pelos itens **1 – mesa lateral** e **2 – mesa de centro**, e com o tratamento do **item 3 – cadeira fixa em madeira para mesa de reunião** como item autônomo.

O agrupamento dos itens 1 e 2 justifica-se pela necessidade de preservação da uniformidade estética, funcional e qualitativa do conjunto de mobiliário destinado aos gabinetes de desembargadores. Embora se trate de bens fisicamente separáveis, a contratação isolada das mesas laterais e das mesas de centro poderia resultar em variações de acabamento, tonalidade, proporções, linguagem formal e padrão construtivo, comprometendo a padronização institucional e a harmonia visual dos ambientes.

O item 3 possui destinação específica às mesas de reunião dos gabinetes da Corregedoria, da 1ª Vice-Presidência e da 2ª Vice-Presidência, com características funcionais próprias, razão pela qual será tratado como item autônomo.

Assim, conclui-se pelo **parcelamento parcial**, com julgamento por grupo apenas para os itens 1 e 2 e julgamento autônomo para o item 3, preservando a competitividade naquilo que é tecnicamente divisível, sem prejuízo da padronização necessária ao conjunto de mesas.

(Destacou-se)

96. Na especificidade de se tratar de licitação por meio de procedimento de Sistema de Registro de Preços, vale alertar à Unidade Técnica requisitante que a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens é medida excepcional a requisitar justificativa técnica, o que, salvo melhor juízo, parece ser a situação dos autos, dada a justificativa apresenta e transcrita no tópico precedente.

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

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

(Grifou-se)

98. A título de reforço argumentativo, conforme se infere do conjunto da postulação, a contratação almejada foi definida a partir de projetos previamente elaborados por setor técnico competente desta Casa de Justiça (leiaute - 5127286 e relatórios de mobiliário e fotográfico - 5193966 e 5194006), exatamente com o propósito de possibilitar a previsão de estimativas e a definição dos quantitativos dos itens especificados para atendimento das demandas e das necessidades internas. Além disso, infere-se que a opção pela aquisição dos itens agrupados, na forma do Grupo 1, justifica-se pelo fato de compor os mesmos ambientes, exigindo compatibilidade de padrões de fabricação, estética e acabamento. A fragmentação da contratação por itens isolados comprometeria a uniformidade e a harmonia do conjunto mobiliário, gerando possíveis inconsistências visuais e funcionais nos espaços.

99. Entretanto, por se tratar de matéria estritamente técnica, a fim de serem evitados questionamentos e dúvidas futuras, pugna-se pela submissão da matéria à unidade demandante para ratificação ou não do entendimento retro exposto e da conclusão alcançada, com suporte no enunciado da Boa Prática Consultiva 7 da AGU, já mencionada neste Parecer, uma vez que o enfrentamento meritório da situação refoge à expertise da CJA a análise do mérito da matéria.

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

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

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

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

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

(Destacou-se)

101. Continuando no estudo dos autos, em relação à habilitação, item 11 do instrumento convocatório (5258543), identifica-se a ausência de requisitos concernentes à habilitação técnica, em decorrência de a COPAT considerar dispensável a demonstração de capacidade técnica por meio de Atestados ou Declarações que comprovem ter a licitante fornecido o material a ser licitado ou compatível com ele, consoante item 8 do TR (5195495).

102. Deveras, a concepção de qualificação técnica, em regra, é complexa e variável, havendo previsão de dispensa de sua comprovação na Lei 14.133/2021, em casos muito peculiares, no intento de dar celeridade ao processo licitatório, bem como promover a redução nos custos econômicos, informacionais e burocráticos do certame. Tome nota:

Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:

[...]

III - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). (Vide Decreto nº 12.343, de 2024)

103. Quanto ao tema, Juliano Heinen^[11] adverte que a previsão em comento é dotada de presunção relativa e cabe prova em contrário:

A regra ora comentada não permite dispensar os requisitos de habilitação previstos na Lei nº 14.133/2021 - e nem poderia, porque sua exigência é vinculada. **O que se dispensa é a comprovação destes requisitos**, desde que diante de uma das situações descritas no mencionado art. 70, III. Estabelece-se uma **presunção relativa de que as condicionantes existem, de modo que, se assim o é, pode a Administração Pública ou outrem fazer prova em contrário**. Por exemplo, não poderia se admitir que um sujeito em débito com a seguridade social contratasse com organismo estatal, dada a incidência da vedação do art. 195, § 3º, da CF/88.

(Sem sublinhamentos no original)

104. Ainda assim, fica ao alvedrio da Administração Pública, na fase interna do processo licitatório, aquilatar as características do objeto a ser adquirido para estabelecer a extensão das exigências a serem impostas aos licitantes, inclusive a pertinência de se exigir a comprovação de capacidade técnica profissional e operacional, sendo-lhe obrigado considerar que somente é permitido exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, inc. XXI, Constituição Federal).

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

106. Nesse sentido, Heinen^[12] aduz:

Essa dispensa autorizada pelo dispositivo mencionado é ato discricionário. Contudo, caso a Administração Pública opte por deixar de exigir a comprovação da habilitação, seja total ou parcialmente, deverá **motivar expressamente**.

(Sublinhou-se)

107. Desse modo, a COPAT motiva de maneira explícita, na fase interna do processo licitatório e com base em razões de ordem técnica, a dispensa de comprovação da capacidade técnico-operacional dos licitantes, com a demonstração da sua pertinência e proporcionalidade com o objeto licitado (subitem 8.2.1.3 do TR - 5195495).

108. Logo, inexistente a previsão de requisitos de capacidade técnica ou de responsabilidade técnica, no caso sob exame.

109. Nesse aspecto, vale registrar que, em razão do princípio da segregação de funções, a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determina a competência da autoridade administrativa pela prática do ato, bem como sua responsabilidade por ele, não competindo a esta CJA qualquer ponderação acerca do mérito de suas considerações técnicas para se cogitar em renunciar ao procedimento de comprovação em tela, por se tratar de questão não afeta ao seu campo de atuação, em observância à Boa Prática Consultiva nº 7 da Advocacia-Geral da União - AGU, já alhures citada.

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

11.2. Documentação relativa à Habilitação Jurídica:

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

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

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

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

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

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

111. Ainda, conforme já abordado Parecer, a minuta em comento, em seu subitem 2.6.10, veda a participação de pessoa física, em virtude de a contratação em epígrafe envolver fabricação, montagem, logística e manutenção, exigindo estrutura organizacional e certificações técnicas, incompatíveis com a natureza profissional da pessoa física.

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

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

(Destacou-se)

113. Da mesma forma, são os ditames editais (5258543):

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

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

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

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

117. À oportunidade, com base nas considerações deste Parecer acima alinhavadas, considerando que a insolvência civil se aplica principalmente à pessoa física^[13], recomenda-se ao NULIC verificar a conveniência de se exigir Certidão de insolvência civil, como requisito para a qualificação econômico-financeira (subitem 11.4.1 do Edital).

118. Em relação aos procedimentos específicos sobre o Sistema de Registro de Preços, verifica-se que o Edital (5258543) discorre sobre considerações gerais da Ata de Registro de Preços (item 12); da formação do cadastro de reserva (item 13); do Órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços (item 14); da possibilidade de alteração ou atualização dos preços registrados (item 15); do remanejamento das quantidades registradas

na Ata de Registro de Preços (item 16); do procedimento de cancelamento do registro de preços (item 17); da vigência da Ata de Registro de Preços (item 18), reconhecendo a fixação de seu prazo em 1 (um) ano, bem como a possibilidade de prorrogação, desde que haja a anuência do fornecedor e a comprovação de que o preço se mantenha vantajoso para este Tribunal; da contratação (item 19). No mais, tem-se que em razão do próprio objeto do certame restou dispensada a realização de vistoria.

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

120. Acerca do reajuste de preços, verifica-se o §7º do art. 25 da Lei 14.133/2021 apontar que independentemente do prazo de duração do Contrato, será obrigatória a previsão no Edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

121. Analisando a minuta do instrumento convocatório, observa-se o item 24 indicar que os valores contratuais serão reajustados anualmente, observando às disposições das Leis 8.383/91, 9.069/95 e 10.192/01, utilizando-se como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, tendo como data-base o orçamento estimado pela Administração, cuja data é 19.05.2026, conforme o Mapa Condensado juntado ao andamento 5161427.

122. A respeito do tema, Marçal Justen Filho^[14] 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.

123. Apura-se, ainda, a definição de que as sanções administrativas (item 26) obedecerão ao disposto na Portaria GPR 75/2022, cujos percentuais de multa compensatória para eventuais infrações de inexecução parcial ou total por parte do particular foram objetivamente definidos, não se limitando a mera reprodução integral dos dispositivos constantes do normativo interno, conforme orientação complementar da COPAT

registrada na manifestação 5258534; sendo, pois, respeitados não só os parâmetros elencados pela Portaria em comento, mas também as previsões dos artigos 155 e 156 da Lei 14.133/2021.

124. Outrossim, com relação à multa moratória, nota-se que a redação do subitem 26.6.3 já se encontra ajustada aos moldes da modificação perpetrada pela Portaria GPR 1545/2024, que alterou a Portaria GPR 75/2022. Quanto ao ponto, observa-se ser o teor do subitem 26.6.4 ("o valor final apurado para a sanção de multa moratória, calculado na forma do edital ou contrato, observará o limite máximo de 30% (trinta por cento) do valor da parcela em atraso") a reprodução do art. 18-A, § 6º, da Portaria GPR 75/2022, tendo sido ainda especificado pela unidade demandante, objetivamente, as regras e os percentuais a serem aplicados em cada de multa moratória.

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

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

127. Em relação à disposição constante do artigo 122 da Lei 14.133/2021, que trata da subcontratação de parte do objeto a ser licitado, observa-se que no item 31 do Edital fica vedada a sua possibilidade. Considerando que o impedimento à subcontratação do objeto configura uma restrição ao caráter competitivo do certame, verifica-se que a unidade demandante apresentou a justificativa técnica para a vedação referida, nos termos do subitem 28.1.1 do Termo de Referência (5195495), a seguir transcrita, restando atendida a proposição em epígrafe, quanto ao aspecto da legalidade.

28. SUBCONTRATAÇÃO

28.1. Ao vencedor do certame será permitido ceder partes do serviço ou do fornecimento contratado para um terceiro?

28.1.1. (X) Não. Justifique

A subcontratação é considerada admissível somente quando o objeto da licitação envolve uma execução complexa, na qual alguma fase, etapa ou aspecto específico exige a participação de terceiros, em virtude dos princípios da especialização e da concentração das atividades. Além disso, deve-se levar em conta a possibilidade de incremento da competitividade do certame. No entanto, essa situação não se aplica ao presente caso. Portanto, fica vedada a subcontratação, mesmo que de forma parcial.

128. Avançando os estudos, com foco no Anexo I do referido Edital (Termo de Referência), reconhece-se que foram previstos que os materiais, objeto da contratação, serão recebidos de forma provisória e, posteriormente, de modo definitivo, e por servidores distintos, sendo que os serviços executados em desconformidade com o Edital e o instrumento contratual serão rejeitados parcial ou totalmente, conforme o caso, de acordo com as diretrizes presentes no item 16 do Termo de Referência (5195495), cujos termos foram reproduzidos em Edital, estando, assim, aparentemente de acordo com o regramento posto no inciso II do art. 140 da Lei 14.133/2021.

129. Ainda, destaca-se que restaram consignadas as obrigações da vencedora (item 7 do Anexo I) e do TJDF (item 8 do Anexo I), de modo alinhado ao emoldurado pela normatização de regência.

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

131. Admite-se também que foram apontados, no item 10 do Anexo I (Termo de Referência) do instrumento convocatório, os critérios de sustentabilidade a serem considerados no procedimento licitatório e execução do ajuste, nos seguintes termos:

10. DA SUSTENTABILIDADE

10.1. A solução deverá privilegiar bens com **durabilidade, estabilidade, resistência e qualidade construtiva** compatíveis com o uso institucional contínuo, de modo a reduzir substituições precoces, desperdício de recursos e geração de resíduos ao longo do ciclo de vida do mobiliário.

10.2. A madeira natural e seus derivados empregados no objeto deverão possuir **origem regular e rastreável**, com comprovação por certificação de cadeia de custódia, como **FSC, Cerflor ou equivalente**, ou por outro meio idôneo de prova.

10.3. O fabricante, fornecedor ou integrante da cadeia produtiva deverá apresentar Comprovante de Registro no CTF/APP e respectivo Certificado de Regularidade válido, **quando a atividade exercida estiver sujeita ao cadastro ambiental pertinente**.

10.4. As embalagens utilizadas deverão ser, preferencialmente, **recicláveis, recicladas ou reutilizáveis**, desde que preservada a integridade do produto no transporte e no armazenamento. Sempre que viável, os materiais de transporte, como plásticos e papelões, deverão ser objeto de **reaproveitamento na logística do TJDF**.

10.5. No caso das cadeiras, a espuma utilizada no assento deverá ser **isenta de CFC**, adequada ao uso corporativo e compatível com os requisitos de durabilidade, conforto e desempenho do móvel.

10.6. Os bens substituídos ou inservíveis deverão observar, quando cabível, as rotinas institucionais de **reaproveitamento, redistribuição patrimonial, desfazimento ou destinação ambientalmente adequada**.

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

133. Cabe à Administração ajustar a busca por contratos vantajosos (princípio da eficiência e da eficácia) com o desenvolvimento nacional e sustentável. Assim, os procedimentos de compras públicas não tem como se desvincular de pautas alusivas à justiça social, ao fomento de natureza econômica e questões ambientais, apanhadas pelo abrangente amálgama da sustentabilidade^[15].

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

135. Algumas das principais ferramentas da Lei 14.133/2021 para implementação de contratações sustentáveis estão situadas nos objetivos das licitações públicas (art. 11); na análise do ciclo de vida do objeto e do impacto ambiental na fase preparatória da licitação (arts. 11, I e 18, VIII); na margem de preferência (art. 26) e critérios de julgamento (art. 39); nos meios de comprovação dos requisitos sustentáveis (arts. 41 e 42); e na possibilidade de remuneração variável e contrato de eficiência (art. 144), entre outros.

136. De mais a mais, no subitem 10.3, nota-se a exigência de o fornecedor apresentar Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais - CTF/APP, conforme exigido pelo IBAMA.

137. O referido cadastro é um instrumento de controle e monitoramento do IBAMA, com objetivo de identificar os empreendimentos/estabelecimentos que efetivamente exercem atividades potencialmente poluidoras. Normalmente quem participa da licitação não é o fabricante em si; mas, sim, revendedores, distribuidores ou comerciantes em geral – os quais, por não desempenharem diretamente atividades poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, não são obrigados, pois, a registrar-se no Cadastro Técnico Federal – CTF do IBAMA.

138. Nessa trilha, o registro do fabricante no CTF/APP assegura que o processo de fabricação ou industrialização de um produto, em razão de seu impacto ambiental (atividade potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos ambientais), está sendo acompanhado e fiscalizado pelo órgão competente.

139. Tal exigência tem como objetivo assegurar a conformidade ambiental do processo produtivo e garantir que o fornecedor observe a legislação ambiental vigente, sendo medida proporcional e alinhada ao princípio da sustentabilidade, previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021. Ademais, visa assegurar a qualidade e a rastreabilidade dos produtos, em consonância com as diretrizes de responsabilidade socioambiental da Administração Pública, de modo que a exigência não se configura como cláusula genérica ou desproporcional, pois decorre de norma ambiental específica aplicável à atividade industrial do objeto licitado, contribuindo para a segurança jurídica e integridade do certame.

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

141. Sobre esse tema, a título de contribuição, recomenda-se aos Gestores do Contrato a leitura do [Guia Nacional de Contratações Sustentáveis 8ª ed. \(2025\)](#), publicado pela Advocacia-Geral da União (AGU); da [Instrução Normativa n. 01, de 19 de janeiro de 2010](#), lavrada pelo Ministério do Planejamento, e Orçamento; bem como da [Cartilha Como Inserir Critérios de Sustentabilidade Nas Contratações Públicas](#), publicada pela Consultoria-Geral da União (CGU). Esses documentos, embora não sejam de caráter vinculativo ao Poder Judiciário, apontam boas práticas a serem adotadas pela Administração pública de forma ampla.

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

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

144. Logo, a minuta de Edital juntada aos autos (5258543) foi integralmente analisada e este Órgão de Consultoria reconhece o artefato reunir os elementos essenciais exigidos nos instrumentos como o da espécie, sobretudo, no que concerne ao objeto da contratação, às condições de participação, ao julgamento das propostas, à habilitação, aos recursos administrativos, às sanções, à execução do objeto, à fiscalização contratual e às condições de pagamento, conforme as balizas da Lei 14.133, não se identificando, sob o aspecto estritamente jurídico, inconsistências quanto à sua estrutura ou ao conteúdo de suas cláusulas,

145. Superada a análise do instrumento convocatório, passa-se, na sequência, ao exame da minuta contratual juntada aos autos (5287720). Na particularidade, importante registrar que foi utilizado o instrumento contratual para a formalização da contratação, uma vez que a hipótese em análise envolve obrigações futuras afetas à garantia do produto, não havendo que se falar em aquisição com entrega imediata e integral, afastando a faculdade de substituição do Contrato por Nota de Empenho, na forma prevista no art. 95 da Lei 14.133/2021.

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

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

I - o objeto e seus elementos característicos;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIX - os casos de extinção.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

147. Nessa perspectiva, verifica-se que a minuta contratual elaborada e juntada aos autos (5287720), com suas Vinte e Sete Cláusulas e seus Três Anexos, aparentemente, sob o ponto de vista jurídico-formal, atendeu aos requisitos listados, aplicáveis à presente contratação.

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

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

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

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

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

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

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

§ 4º (VETADO).

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

150. A respeito do tema, conveniente se mostram os ensinamentos/comentários apresentados pelo professor Ronny Charles Torres^[16]:

Prestigiando a obediência à publicidade, o legislador vinculou a eficácia do contrato e de seus aditamentos à divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como no sítio eletrônico oficial da Administração, no caso de obras. Trata-se de uma norma rígida, mas necessária, pois a publicidade constitui-se como a melhor forma de controle da legalidade do ato, permitindo à sociedade participar de tal incumbência social.

Segundo o artigo 174 da Lei 14.133/2021, será criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), com objetivo de: divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta lei, além da realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidade dos Poderes Executivos, Legislativos e Judiciários de todos os entes federativos.

Nessa linha, o artigo 94 definiu que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, estabelecendo prazos para esta divulgação (vinte dias úteis, no caso de licitação, e de dez dias úteis, no caso de contratação direta), contados da data de assinatura.

Com a devida regulamentação, o Portal Nacional de Contratações (PNCP) pode ser uma excelente ferramenta de centralização das compras e configuração de um ambiente de maior transparência, facilitando o controle social.

De acordo com o § 1º, havendo urgência, a eficácia dos contratos se iniciará com sua assinatura, embora a obrigatoriedade de publicação continue, sob pena de nulidade. Assim, com a assinatura do contrato já pode ser executado, embora esta se inicie de forma precária, em aguardo à publicidade exigida pela lei.

É uma regra rígida de controle. Situações concretas, em que a extrapolação do prazo seja justificável, a nulidade gere lesão ao interesse público e inexistia prejuízo a terceiros, nos termos do artigo 55 da Lei 9.784/99, poderão ser convalidadas. Referido dispositivo consolidou a possibilidade da Administração Pública convalidar atos administrativos nos quais se verifiquem a ocorrência de “defeitos sanáveis”. Tal preceito dá suporte à correção de “determinadas falhas ou vícios de menor gravidade”, de modo a operar-se efeito ex tunc ou eficácia retroativa ao momento em que praticado o ato de origem.

Nesse prisma, “a correção do vício faz com que ele se exclua desde a origem. A situação criada é aquela que teria ocorrido se jamais a desconformidade com o ordenamento tivesse atingido do ato em questão.

151. No que se refere à vigência contratual, estipulou-se o prazo ordinário de um ano, por não se tratar de serviços ou de fornecimentos contínuos, conforme assinalado no tópico 12 do TR (5195495).

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

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

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

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

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

155. Assim, verificada a correta formalização do procedimento sob exame e analisada a minuta do Edital do Pregão e seus Anexos (5258543), observa-se que foram atendidos os princípios constitucionais e legais, ressaltados os apontamentos supracitados, além dos requisitos mínimos descritos no artigo 82 da Lei 14.133/2021 c/c o art. 15 do Decreto 11.462/2023, encontrando-se pendente a 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).

156. Ante o exposto, em atenção às disposições do art. 53 da Lei 14.133/2021, a Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência após realizar o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação, em especial do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico - SRP 012/2026 (5258543) e seus Anexos, incluindo a minuta contratual (5287720), manifesta-se pela possibilidade da realização da licitação, **ressalvados os apontamentos indicados acima**.

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

À consideração superior.

Hugo Rodrigues Bezerra

Consultoria Jurídico-Administrativa da Presidência

Realizado o controle prévio de legalidade, mediante a análise jurídica das minutas do Edital do Pregão Eletrônico - SRP 012/2026 e dos seus Anexos (5258543) e do instrumento contratual (5287720), nos termos do art. 53 da Lei 14.133/2021, **APROVO** os termos do Parecer supra, por seus próprios e jurídicos fundamentos, pela **continuidade da instrução processual e pela possibilidade da realização da licitação, desde que observados os apontamentos levados a efeito no referido estudo**.

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

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.

Suzana Vasconcelos

Consultora-Chefe em exercício

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[11] HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei 14.133/2021**. 6.ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 596.

[12] *Ibidem*. p. 596.

[13] Pessoas jurídicas não empresárias, como associações ou fundações, também podem ser submetidas ao processo de insolvência civil, desde que não estejam sujeitas à Lei de Falências (Lei nº 11.101/2005).

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

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

[16] *Ibidem*. p. 579.

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.



Documento assinado eletronicamente por **Suzana Chagas Vasconcelos, Consultor(a)-Chefe em Exercício**, em 21/07/2026, às 20:29, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Hugo Rodrigues Bezerra, Analista Judiciário**, em 22/07/2026, às 08:50, 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 **5296786** e o código CRC **8ECD7916**.