

Processo nº 2026/00039547

Parecer nº 686/2026

Pregão Eletrônico. Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de publicação de aviso de licitações, sob demanda, no formato impresso, com versão digital, em jornal diário de grande circulação. **1)** Normas Aplicáveis. Expediente submetido ao Provimento CSM nº 2.724/2023 e Lei Federal nº 14.133/2021. **2)** Planejamento. Princípio informativo do rito licitatório, indispensável à tutela do interesse público. **3)** Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência. Análise de seus elementos essenciais (arts. 6º, XXIII, e 18, § 1º, da NLLC; art. 30 do Provimento CSM nº 2.724/2023, dentre outros dispositivos). **4)** Modalidade e tipo licitatórios. Pregão eletrônico, do tipo menor preço. Viabilidade. Objeto de natureza comum. **5)** Orçamento estimativo. Regularidade. **6)** Minutas do edital e do instrumento do contrato a ser celebrado. **7)** Parecer pela possibilidade de prosseguimento da matéria, **com recomendação.**

Senhor Diretor de Licitações e Suprimentos (SAAB 5),

Trata-se de procedimento de licitação na modalidade pregão eletrônico, do tipo menor preço, para a *“a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de publicação de aviso de licitações, sob demanda, no formato impresso, com versão digital, em jornal diário de grande circulação, para atendimento das necessidades do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP)”*, conforme solicitação e justificativas apresentadas pela i. SAAB 5.1.1 (fl. 04).

Os autos foram instruídos com: **(i)** pedido formulado pela i. SAAB

5.1.1 (fl. 04); **(ii)** informações do plano de contratação anual (fl. 08); **(iii)** DFD – Documento de Formalização de Demanda (fls. 06/07); **(iv)** Relatório de Gestão de Riscos (fls. 18/41); **(v)** Estudo Técnico Preliminar (fls. 08/17); **(vi)** Termo de Referência (fls. 42/53); **(vii)** relatório de pesquisa de preços (fls. 83/85); **(viii)** minuta atualizada do edital de licitação (fls. 159/221); **(ix)** indicação de equipe de apoio e pregoeiro (fls. 222/224); **(x)** minuta do contrato (fls. 226/240); e **(xi)** informações sobre a disponibilidade orçamentária (fls. 243/244).

É a síntese do necessário. Passamos a opinar.

I – Atuação desta Assessoria Jurídica.

Na esteira do art. 53, §§ 1º e 4º, da Lei Federal nº 14.133/2021; do art. 2º, inc. I e III, da Resolução nº 614/2013 do E. Órgão Especial; do art. 6º da Portaria TJSP nº 9.795/2019; e, ainda, dos arts. 46 e 91, parágrafo único, do Provimento nº 2.724/2023 do C. CSM, incumbe a esta Assessoria apresentar manifestações sob o prisma **estritamente jurídico**, razão pela qual o presente Parecer não alcançará a análise de aspectos eminentemente técnicos, contábeis, políticos ou administrativos, tampouco examinará a conveniência ou a oportunidade de atos praticados neste Tribunal.

A propósito, na esfera de atuação da D. Advocacia Geral da União, vigora a orientação de que manifestações consultivas devem, sempre que possível, evitar “posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade [...]”, haja vista que, nestes casos, a presença de juízo discricionário e o predomínio de matérias alheias ao Direito determinam a responsabilidade da autoridade administrativa para a realização do ato.¹

Face à delimitação de sua atividade consultiva, é lícito à Assessoria Jurídica presumir, nos processos relativos a licitações, contratações e aditamentos, que todas as informações técnicas contidas nos autos (v.g., detalhamento do objeto da obrigação, requisitos negociais, critérios de avaliação do orçamento, dados da fiscalização etc.) foram regularmente prestadas pelos setores ou seções competentes, a partir de parâmetros objetivos e compatíveis com o interesse público.

Lado outro, não se pode ignorar que, em comparação ao normativo anterior, a Lei nº 14.133/2021 ampliou os limites de atuação das Assessorias Jurídicas, como

¹ Manual de Boas Práticas Consultivas, Enunciado nº 07. Disponível no sítio eletrônico da AGU: <http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/266945>.

bem sinaliza a doutrina:

Importante destacar que, diferentemente da Lei nº 8.666/93, que fazia referência apenas a aprovação jurídica das minutas [de edital e contrato], o texto do artigo 53 da Lei nº 14.133, de 2021 faz referência a um controle prévio de legalidade. [...]

A natureza jurídica desse controle prévio de legalidade exige a percepção de duas interessantes nuances: primeira, a análise do órgão de assessoramento jurídico, quando necessária, deverá ser prévia, anterior à divulgação do edital de licitação, oportunidade ou momento similar ao indicado outrora pela Lei nº 8.666/93. Por outro lado, diferentemente do que ocorreu na Lei anterior, a análise jurídica não se restringe à aprovação das minutas, pois há uma análise jurídica da legalidade da contratação².

II – Normas aplicáveis.

O expediente está submetido à **Lei nº 14.133/2021** (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLLC), cuja aplicação, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, é disciplinada pelo **Provimento nº 2.724/2023** do Conselho Superior da Magistratura.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece regras gerais para o cálculo do **orçamento estimativo** e para a seleção de parâmetros da pesquisa, o que não elide, contudo, a necessidade de o tema ser detalhadamente definido em **regulamento** (§§ 1º e 2º do art. 23).

Assim, nos termos do art. 23, §§1º e 2º da Lei de Licitações e art. 42, *caput*, do Provimento CSM nº 2.724/2023, a **IN TJSP nº 06/2024** regulamentou os procedimentos e diretrizes para a realização de pesquisa de preços, no âmbito deste Tribunal.

III – Planejamento da licitação.

A Lei nº 14.133/2021 deu ênfase à fase preparatória da licitação, sobretudo quanto ao conteúdo do planejamento³. Não por outra razão, o planejamento é listado entre os princípios norteadores das contratações públicas no artigo 5º da nova lei, em consonância com os postulados da eficiência, eficácia, celeridade e economicidade.

De fato, quando bem planejada, a contratação pode evitar desperdícios e equívocos, otimizando a atividade administrativa. O bom planejamento, contudo, difere do planejamento meramente formal, que apenas aumenta os custos operacionais sem trazer

² TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 13ª ed., Salvador: Ed. Juspodivm, 2022, p. 309/310.

³ Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: [...]

melhorias significativas.

O planejamento, segundo dispõe o art. 11 do Provimento CSM nº 2.724/2023, exige a elaboração dos seguintes documentos: **(1)** do Documento de Formalização de Demanda – DFD (art. 13); **(2)** do Estudo Técnico Preliminar – ETP (art. 20), com o respectivo Plano de Riscos (arts. 2º, XIII, e 22, IV); **(3)** e, por fim, do Projeto Básico, Projeto Executivo ou Termo de Referência – TR (art. 30).

Vejamos, em separado, os requisitos de cada uma destas etapas, em cotejo com os requisitos legais.

IV – Documento de Formalização de Demanda – DFD.

A fase de planejamento inicia-se com a elaboração do **Documento de Formalização de Demanda** pela Secretaria requisitante (art. 13 do Provimento CSM 2.724/2023), o qual consta dos autos às fls. 06/07.

A aferição de regularidade do Documento de Formalização de Demanda compete, s.m.j., ao Comitê do Plano de Contratações Anual, por força do disposto nos arts. 4º, 5º e 7º do Provimento da Presidência nº 97/2022 (c.c. art. 13 do Provimento CSM nº 2.724/2023). Muito embora o extrato de fl. 05 indique que o DFD da presente contratação está **pendente** de aprovação, não há óbice para o prosseguimento da matéria, na medida em que a pendência é inerente ao próprio lapso temporal necessário para aprovação do Plano de Contratações Anual, encontrando respaldo no §2º do art. 10 do Provimento da Presidência nº 97/2022:

Art. 10. Os pedidos de novas compras ou contratações e prorrogações contratuais formulados pelas áreas do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que não estejam inseridos no Plano de Contratações Anual não serão processados e serão devolvidos ao setor de origem.

§1º. O caput não se aplica às demandas emergenciais.

§2º. **Para os pedidos de contratações a serem efetivados nos meses de janeiro a abril do exercício seguinte, será considerada a versão Preliminar do Plano de Contratações Anual.**

§3º. Havendo relevante interesse público, devidamente justificado, o Comitê do Plano de Contratações Anual poderá analisar pedidos de contratação apresentado fora dos períodos estabelecidos no §2º e no artigo 9º, os quais serão aprovados pela Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, bem como eventual alteração no Plano de Contratações Anual.

V – Estudo Técnico Preliminar – ETP.

O Estudo Técnico Preliminar atualizado foi juntado às fls. 08/17. A análise formal do documento pode ser assim sintetizada:

Estudo Técnico Preliminar	
Requisitos	Item do ETP
Lei nº 14.133/2021:	
Art. 18. § 1º. I – descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;	Item 2.
Art. 18. § 1º. 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;	Item 3.
Art. 18. § 1º. III – requisitos da contratação;	Item 6.
Art. 18. § 1º. 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;	Itens 11.
Art. 18. § 1º. V – levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;	Item 12.
Art. 18. § 1º. 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;	Item 13. Vide item VII abaixo.
Art. 18. § 1º. VII – descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;	Item 14.
Art. 18. § 1º. VIII – justificativas para o parcelamento ou não da contratação;	Item 15.
Art. 18. § 1º. IX – demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;	Item 16.

Art. 18. § 1º. 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;		Item 17.
Art. 18. § 1º. XI – contratações correlatas e/ou interdependentes;		Item 18.
Art. 18. § 1º. 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;		Item 19.
Art. 18. § 1º. XIII – posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.		Item 24.
Justificativas mencionadas nos seguintes dispositivos, quando aplicados pela Administração:	Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: [...].	Item 21.
	Art. 25, § 2º. Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.	Não se aplica por não envolver mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas.
	Art. 40. § 4º. Em relação à informação de que trata o inciso III do § 1º deste artigo, desde que fundamentada em estudo técnico preliminar, a Administração poderá exigir que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades.	Não se aplica por não envolver serviço de manutenção e assistência técnica.
	Art. 44. Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos	Não se aplica (v. item 20).

	e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.	
	Art. 62. § 2º. Quando a avaliação prévia do local de execução for imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado, o edital de licitação poderá prever, sob pena de inabilitação, a necessidade de o licitante atestar que conhece o local e as condições de realização da obra ou serviço, assegurado a ele o direito de realização de vistoria prévia.	Não se aplica por não requerer avaliação prévia.
Provimento CSM nº 2.724/2023:		
Art. 2º, XIII – Plano de Riscos: documento integrante do Estudo Técnico Preliminar, elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação, que contém a descrição, análise e tratamento dos riscos que possam comprometer a contratação, desde a fase de planejamento até o termo final da vigência do contrato, envolvendo, se o caso, a elaboração da matriz de alocação de risco do contrato;		Relatório de Gestão de Riscos (fls. 18/41).
Art. 12. § 5º. A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras deverá ser justificada no Estudo Técnico Preliminar pela Equipe de Planejamento da Contratação.		Item 5.
Art. 17. § 2º. Deverá ser informado no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) para os profissionais a serem alocados no contrato.		Não se aplica por não envolver dedicação exclusiva de mão de obra.
Art. 32. Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no <i>caput</i> , nas hipóteses de inexigibilidade, o Gestor de Planejamento da Contratação deverá: II – indicar no Estudo Técnico Preliminar a capitulação legal e a justificativa técnica que fundamenta a inexigibilidade da licitação.		Não se aplica por não se tratar de hipótese de inexigibilidade.

Alguns elementos do ETP merecem especial destaque, como passamos a examinar.

V.a – Identificação e quantificação da demanda.

Primeiramente, a fim de afastar questionamentos quanto à pertinência dos gastos públicos, a necessidade da contratação deve ser demonstrada de forma técnica e

completa, inclusive no que tange aos quantitativos nela estimados⁴.

Ainda na vigência da Lei nº 8.666/1993, o C. Tribunal de Contas da União tipificou como **erro grosseiro**, para fins de exercício de seu poder sancionatório, a elaboração de documentos que fundamentem a contratação de bens ou serviços sem justificativas idôneas para a quantidade a ser adquirida. Na ocasião, foi confirmado o entendimento de que, “[...] em atendimento ao disposto no art. 15, §7º, inciso II, da Lei 8.666/1993”, espera-se da área gestora “[...] a realização de um estudo, ainda que de caráter estimativo, apontando o **racional da quantidade** contratada”.

Nesse ponto, entendemos que as justificativas explicitadas em ETP satisfazem integralmente os requisitos legais, não sendo o caso de correção ou reforço. A respeito da imprescindibilidade da contratação, colhe-se daquele documento (fl. 08):

2. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO (Inc. I, §1º, art. 18, Lei 14.133/21)

2.1. A presente contratação tem por objetivo assegurar o cumprimento do disposto no §1º do art. 54 da Lei nº 14.133/2021, em consonância com o art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, no que se refere à obrigatoriedade de publicação de aviso de licitações em jornal diário de grande circulação, garantindo a devida publicidade e transparência dos atos da Administração Pública.

2.2. Além do atendimento à exigência legal, a divulgação em veículo de comunicação de ampla abrangência tem por finalidade ampliar a competitividade do certame, possibilitando maior acesso às informações por parte de potenciais interessados e reforçando a observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade e da eficiência. A medida contribui ainda para a lisura e a legitimidade do processo licitatório, fortalecendo a confiança da sociedade na gestão pública.

Outrossim, no tocante ao dimensionamento do objeto, explicita o ETP (fl. 12):

11. ESTIMATIVAS DAS QUANTIDADES PARA A CONTRATAÇÃO (Inc. IV, § 1º, art. 18, Lei 14.133/21)

11.1. A estimativa das quantidades foi elaborada com o objetivo de assegurar o atendimento adequado das demandas da Diretoria de Licitações e Suprimentos pelo período de 24 (vinte e quatro) meses. Para tanto, tomou-se como referência a execução do contrato anterior de objeto análogo (**CPA nº 2021/025178**), cuja quantidade

⁴ Cf.: AGU. NUP nº 23476.000196/2018-89, Parecer nº 00058/2018/IFC/PFSC/ PFIFCATARINENSE/PGF/AGU, 17/04/2018.

contratada vem atendendo de forma satisfatória às necessidades da unidade demandante. Considerando os registros de consumo e a manutenção do mesmo padrão de demanda, projetou-se a estimativa de **5.500 (cinco mil e quinhentos) cm/col** para o novo período contratual, correspondente a **24 (vinte e quatro) meses** de vigência.

V.b – Parcelamento (ou não) do objeto.

À época da Lei nº 8.666/1993, consolidou-se, na jurisprudência do C. Tribunal de Contas da União, o entendimento de que a aglutinação de **itens divisíveis** deveria ser especialmente justificada pela Administração, tendo em vista que, nestas situações, o **parcelamento** seria a **regra** do procedimento:

[...] não se pode olvidar que o TCU já tem entendimento firmado a respeito da questão ora tratada, isto é, no sentido da obrigatoriedade da adjudicação por itens e não pelo preço global quando o objeto for divisível e se for possível propiciar melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. [...]. **A opção pela não-divisibilidade deverá sempre ser adequadamente fundamentada**, isto é, amparada em exame que não deixe dúvidas de que foi a melhor alternativa para o caso concreto, tendo em vista que se trata de exceção, pois **a regra é o parcelamento do objeto a fim de evitar restrição indevida à competição.**” (TCU. Processo nº 014.020/2009-9. Acórdão nº 2410/2009 – Plenário. Relator: Valmir Campelo. Data da sessão: 14/10/2009).

No mesmo sentido, caminhavam inúmeros precedentes do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, segundo os quais não haveria óbice, em princípio, à aglutinação de **itens similares** e de **características afins**, desde que tal medida fosse destinada a garantir maior competitividade e preços mais vantajosos:

Entre nós consolidou-se o entendimento da inexistência de óbice legal à aglutinação de produtos em lotes, com vistas à contratação de único fornecedor que se incumba de entregá-los ponto a ponto, nos prazos e condições estipulados no edital, **desde que unidos por características afins**, a título de garantir maior competitividade e obtenção de preços mais vantajosos, como bem ponderou o eminente Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, em nossa primeira reunião plenária deste mês (6/5/2015), nos autos do processo TC- 1138.989.15-7. De fato, esta inteligência decorre da inteligência do art. 15, inc. IV da Lei nº 8.666/93, ou mesmo do § 1º, art. 23 daquele regramento, cujos conteúdos convergem na direção da necessária subdivisão do objeto, para fins de aproveitar as peculiaridades do mercado e ampliar o universo competitivo, como forma de alcançar, de forma mediata, a economicidade com a formalização do futuro ajuste. (TCE-SP – Pleno. TC-010393.989.16-5, Rel.

Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, j. 06/07/2016).

Corroborando a tendência jurisprudencial, a NLLC prevê as seguintes diretrizes:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

[...];

II – **do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.**

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I – a responsabilidade técnica;

II – o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III – o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

No presente caso, embora o objeto denote, em tese, caráter **divisível**, a adjudicação ocorrerá em benefício de **uma única** licitante. Ao apresentar esta proposta de aglutinação, a Equipe de Planejamento da Contratação teve em mira, justamente, os fatores elencados no art. 47 da Lei nº 14.133/2021, como elucida o ETP (fl. 14):

15. JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO (Inc. VIII, §1º, art. 18, Lei 14.133/21)

15.1. Para a solução apresentada neste estudo, pretende-se centralizar as publicações em um único jornal, de modo a facilitar a procura por possíveis leitores interessados, de editais e licitações publicados por este Regional, além da redução de custos de gestão de contratos, conforme art. 75, §3º, I, da Lei nº 14.133/2021; portanto, é inviável o parcelamento da solução a ser contratada.

15.2. Trata-se de serviço de natureza única, a ser executado a cada demanda, por um mesmo fornecedor (art. 40, §3º, I, da Lei nº 14.133/2021).

De toda sorte, considerando as reservas do tópico **I** acima, descabe a esta Assessoria Jurídica opinar sobre decisões da área gestora, tomadas em juízo próprio de conveniência e oportunidade. Como já decidiu o C. TCU, “**incumbe ao gestor** demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto [...] não restringe indevidamente a competitividade do certame, nos termos dos arts. 3º, inciso I, e 23, § 1º da Lei 8.666/1993, devendo ser observado ainda o princípio da eficiência a que se submete a Administração Pública,

insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988”⁵.

V.c – Modalidade de licitação escolhida.

O pregão é modalidade licitatória destinada à aquisição de **bens ou serviços comuns**, assim entendidos “*aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado*” (art. 28, inciso I, e art. 29 da Lei 14.133/2021).

O inciso XLI do artigo 6º da NLLC define pregão como “*modalidade de licitação obrigatório para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou de maior desconto.*”

Na esteira da jurisprudência do E. Tribunal de Contas da União, as normas que disciplinam o pregão comportam interpretação finalística, devendo ser reputados comuns, para efeito de licitação, os produtos e serviços “*que apresentam **identidade e características padronizadas e que se encontram disponíveis**, a qualquer tempo, num mercado próprio, em contraposição aos que denotam singularidade e complexidade, frequentemente desenvolvidos sob encomenda, com especificações que afastam do padrão habitual.*”(g.n)⁶⁻⁷

O entendimento acima foi consagrado pela NLLC, que considera comum o objeto caracterizado por “[...] padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado” (art. 29, *caput*). A fim de resolver antigas celeumas jurisprudenciais, a lei excluiu expressamente do rito do pregão (art. 29, parágrafo único) os **serviços técnicos especializados** de natureza predominantemente **intelectual**; as obras, tal como definidas pelo inciso XII do art. 6º⁸[1]; e os **serviços especiais de engenharia** (art. 6º, XXI, “a”, da lei⁹).

Pois bem. Na espécie, o ETP prevê que o serviço pretendido é de

⁵ TCU. Processo nº 037.472/2021-6. Acórdão nº 2529/2021 – Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data da sessão: 20/10/2021.

⁶ TCU. Processo nº 012.800/2055-8. Acórdão nº 1591/2005 – Plenário. Relator: Guilherme Palmeira. Data da sessão: 05/10/2005.

⁷ Em princípio, não pode ser objeto de pregão – ou de qualquer outra modalidade licitatória – a terceirização de serviços que constituam a atividade-fim da Administração. Expõe a doutrina: “O Tribunal de Contas da União possui entendimento no sentido de que somente é possível a contratação de empresas para a prestação de serviços a entidades e órgãos da Administração Pública se esses serviços não estiverem incluídos dentre aqueles especificados como sendo atribuição de cargos de carreira e que não venham a caracterizar terceirização de atividade fim do órgão ou entidade administrativa contratante. Essa regra, no entanto, tem sido mitigada pelo próprio TCU em face de situações especiais devidamente justificadas. O objetivo principal é o de evitar burla à regra da obrigatoriedade da realização de concurso público para a investidura em cargos e empregos públicos (CF, art. 37, II).” (FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Licitações e Contratos Administrativos*. 6ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015, p. 479-480).

⁸ Art. 6º, XII - “toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel”.

⁹ Os **serviços especiais de engenharia** se caracterizam pela alta heterogeneidade ou complexidade, contrapondo-se aos serviços comuns de engenharia (entendidos estes últimos como “[...] ações objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens).

natureza **comum** (fl. 16) e “sem características especiais ou necessidade de esforços operacionais para atender ao objeto [...]”. Com base nisso, o documento conclui pela realização de licitação na modalidade **pregão**, do tipo **menor preço**.

Deveras, de acordo com a Orientação Normativa nº 54/2014 da D. AGU, a classificação do objeto como comum, para fins de eventual utilização do pregão, é **tema pertinente aos setores técnicos da Administração Pública**, escapando ao campo de atuação das consultorias jurídicas. Confira-se:

Compete **ao agente ou setor técnico da Administração** declarar que o objeto licitatório é de **natureza comum** para efeito de utilização da modalidade pregão e definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia, sendo atribuição do **órgão jurídico** analisar o devido enquadramento da modalidade licitatória aplicável.

Destarte, considera-se adequada a opção pela contratação mediante pregão eletrônico, nos termos do art. 6º, inciso XLI, e art. 29, ambos da Lei nº 14.133/2021, bem como o critério de julgamento eleito pela Administração (**menor preço**), em observância ao que dispõe o artigo 18, VIII, do mesmo diploma legal.

VI – Termo de Referência – TR.

A Equipe de Planejamento encartou Termo de Referência às fls. 42/53, cuja versão atualizada consta do Anexo I da minuta do edital, às fls. 197/208. Abaixo, sumariza-se o exame formal deste documento:

Termo de Referência	
Requisitos	Item do TR
Lei nº 14.133/2021:	
Art. 6º, XXIII, a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;	Itens 1 e 2.
Art. 6º, XXIII, b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;	Item 3.
Art. 6º, XXIII, c) descrição da solução como um todo, considerado todo o	Item 4.

	ciclo de vida do objeto;	
	Art. 6º, XXIII, d) requisitos da contratação;	Item 5.
	Art. 6º, XXIII, e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;	Item 8.
	Art. 6º, XXIII, f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;	Item 9.
	Art. 6º, XXIII, g) critérios de medição e de pagamento;	Item 9.4 e 9.5.
	Art. 6º, XXIII, h) forma e critérios de seleção do fornecedor;	Item 10.
	Art. 6º, XXIII, i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;	Item 11. Vide item VII abaixo.
	Art. 6º, XXIII, j) adequação orçamentária;	Não consta (vide observação abaixo).
Requisitos específicos do planejamento de compras:	Art. 40. § 1º. O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do <i>caput</i> do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações: I – especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;	Não se aplica em razão da presente contratação não estar prevista em catálogo eletrônico de padronização (v. item 5 do ETP à fl. 09).
	Art. 40. § 1º. [...] II – indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;	Item 6.
	Art. 40. § 1º. [...] III – especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.	Não consta (vide tópico VI.b.).
	Art. 40. [...] § 4º. Em relação à informação de que trata o inciso III do § 1º deste artigo, desde que fundamentada em estudo técnico preliminar, a Administração poderá exigir	Não se aplica por não envolver serviço de manutenção e assistência

	que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades.	técnica.
	<p>Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:</p> <p>I – indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:</p> <p>a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;</p> <p>b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;</p> <p>c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;</p> <p>d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;</p>	Não se aplica por não requerer marcas ou modelos específicos.
	<p>Art. 41. [...] II – exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;</p> <p>[...]</p> <p>Parágrafo único. A exigência prevista no inciso II do <i>caput</i> deste artigo restringir-se-á ao licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances.</p>	Não se aplica por não exigir amostra ou prova de conceito.
	<p>Art. 41. [...] III – vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos</p>	Não se aplica por inexistir nos autos informações de que aquisições anteriores não atenderam aos requisitos

	indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual;	indispensáveis à Administração.
	Art. 41. [...] IV – solicitar, motivadamente, carta de solidariedade emitida pelo fabricante, que assegure a execução do contrato, no caso de licitante revendedor ou distribuidor.	Não se aplica em razão do licitante não ser revendedor ou distribuidor do produto.
Provimento CSM nº 2.724/2023		
	Art. 30, I – requisitos de habilitação e qualificação técnica mínima necessária, se o caso;	Item 14.
	Art. 30, II – cronograma de execução físico-financeiro, indicando a data de entrega ou conclusão dos principais serviços ou bens que compõem o objeto contratual, a previsão estimada de desembolso e o detalhamento das etapas do contrato;	Não consta (vide observação abaixo).
	Art. 30, III – exigência ou não de garantia contratual; e	Item 13.
	Art. 30, IV – matriz de alocação de risco, se o caso, observados os arts. 22, 92 e 103, da Lei nº 14.133/2021 (e suas alterações).	Não se aplica por não se tratar de qualquer das hipóteses legais obrigatórias (art. 22, §3º).

Conforme indicado na tabela acima, o Termo de Referência às fls. 42/53, cuja versão atualizada consta do Anexo I da minuta do edital, às fls. 197/208, **não preenche** todos os elementos mínimos trazidos pelo art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021 e pelo art. 30 do Provimento CSM nº 2.724/2023, na medida em que **não indica (a)** a adequação orçamentária; e **(b)** o cronograma físico-financeiro. Todavia, considerando que a disponibilidade orçamentária foi confirmada à fl. 244 e que a entrega será efetuada segundo o prazo previsto no item 7 (fl. 201), opinar-se-á pelo prosseguimento da matéria.

No mais, alguns elementos do TR merecem atenção especial, como passamos a expor.

VI.a – Definição do objeto.

No que toca à definição do objeto, é preciso observar que, quanto maior o nível de detalhamento empregado, menor será o universo de licitantes aptos a atender

à demanda. Em geral, a caracterização excessivamente pormenorizada pode conduzir a um número restrito de licitantes, frustrando a competição, ao passo que a especificação genérica ou singela pode ampliar sobremaneira as opções no mercado, englobando objeto com características diversas daquelas efetivamente requeridas.

Na hipótese em testilha, a descrição técnica do objeto pretendido é trazida pelo Termo de Referência às fls. 42/53, cuja versão atualizada consta do Anexo I da minuta do edital, às fls. 197/208. Vejamos:

1. OBJETO

Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de publicação de aviso de licitações, sob demanda, no formato impresso, com versão digital, em jornal diário de grande circulação, para atendimento das necessidades do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), conforme as condições e especificações definidas neste Termo de Referência e seus Anexos.

2. DEFINIÇÃO DO OBJETO (alínea “a”, inc. XXIII, art. 6º da Lei 14.133/2021)

2.1. Natureza do Objeto

2.1.1. A natureza do objeto a ser contratado consiste na prestação de serviços comuns de publicação, m formato impresso, com versão digital, de avisos de editais de licitação, em jornal diário de grande circulação, sob demanda, com características, padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

[...]

4. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO (alínea “c”, inc. XXIII, art. 6º da Lei 14.133/2021)

4.1. A descrição detalhada do objeto consiste na contratação de empresa especializada na prestação de serviços de publicação de aviso de licitações, sob demanda, em formato impresso, com versão digital, em jornal de diário de grande circulação, para atendimento das necessidades do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), que contem com as seguintes características:

4.1.1. Circulação mínima: em pelo menos 60% (sessenta por cento) dos municípios do Estado de São Paulo, incluindo a cidade de São Paulo e sua Região Metropolitana.

4.1.2. Dias de circulação: diariamente, de segunda-feira a sexta-feira.

4.1.3. Dias de veiculação das publicações: de segunda à sexta-feira, apenas em dias úteis.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA JURÍDICA

4.1.4. Tiragem mínima diária, apurada em média semanal: 20.000 (vinte mil) exemplares de circulação diária no Estado de São Paulo, incluindo a cidade de São Paulo e sua Região Metropolitana, atestada por certidão ou outro documento hábil emitido pelo Sindicato das Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas no Estado de São Paulo ou por empresas que realizam auditoria junto a jornais através de certidão emitida por instituto ou órgão verificado de circulação (TC-000850.989/13/8 e TC-6763/026/00).

[...]

4.1.5. O jornal deve ter conteúdo jornalístico, destinado ao público em geral, seguindo uma linha editorial que privilegie temas ligados à política, economia, administração pública e cultura.

4.1.6. Não serão aceitos jornais de bairro, de sindicatos, de associações, de clubes esportivos e outros destinados a um público restrito e específico, mesmo que possuam a quantidade de exemplares exigida para a circulação, e tenham veiculação restrita a determinadas regiões do Estado.

4.1.7. O jornal deverá possuir versão digital e ter presença diária na Rede Mundial de Computadores.

4.1.8. O jornal deverá ser comercializado em formato impresso, com versão digital.

4.1.9. Cada aviso será publicado uma única vez, salvo solicitação em contrário do Contratante.

4.1.10. O formato de cada único será de 02 (duas) colunas (aproximadamente 9,6 cm), com letra de corpo e altura a serem definidos de acordo com as necessidades da CONTRATANTE, e as publicações serão efetuadas em diversas datas ao longo da vigência contratual, sob demanda:

4.1.10.1. O modelo de publicação de Aviso de Licitação encontra-se no *Anexo I – A*.

4.1.11. Os textos dos anúncios a serem veiculados serão enviados à CONTRATADA por e-mail, em arquivo anexo, até as 16h do dia útil anterior à data de publicação.

4.1.12. As etapas de criação, diagramação, fechamento de arquivo e de envio de material são de responsabilidade da CONTRATADA.

4.1.13. A CONTRATADA deverá fornecer ao CONTRATANTE, sem ônus adicional, 01 (uma) via digitalizada (PDF ou formato de imagem de alta resolução) da página original do jornal na qual a publicação for veiculada.

Não identificamos, a partir da leitura deste documento, nível de detalhamento excessivo ou insuficiente dos serviços requeridos, tampouco menção irregular

a marcas ou especificações exclusivas, observadas, evidentemente, as ressalvas do tópico I deste Parecer.

VI.b – Exigência ou não de garantia contratual.

Nas licitações e contratos, a garantia pode ser exigida em momentos diferentes e se referir a riscos distintos. Primeiramente, no momento da licitação, pode a Administração exigir **garantia da proposta ofertada** pelo licitante (art. 58 da NLCC). Posteriormente, a fim de resguardar a Administração de eventuais insucessos na execução do contrato e mediante previsão no edital ou no contrato, poderá ser requerida **garantia da execução contratual** (arts. 96 a 102 da NLCC). Por fim, relativamente aos riscos dos bens ou serviços definitivamente entregues/prestados, poderá ser exigida: **(a) garantia legal** (decorrente da própria lei: art. 24 do CDC, para bens ou serviços em geral, ou art. 140, § 6º, da NLCC c/c art. 618 do Código Civil, para obras e serviços de engenharia); e **(b) garantia contratual complementar à legal** (*i.e.*, garantia adicional àquela prevista em lei e conferida mediante termo escrito, nos termos do art. 50 do CDC e art. 40, § 1º, inc. III, da Lei nº 14.133/2021).

Desta forma, a garantia legal, prevista na Lei de Licitações, no Código de Defesa do Consumidor ou no Código Civil, é um direito assegurado pelo ordenamento jurídico, independentemente de previsão expressa no TR, estando intrinsicamente inclusa no contrato. Assim, a previsão de ampliação desta garantia, conforme art. 50 do CDC e art. 40, § 1º, inc. III, da Lei nº 14.133/2021, deve ser tratada em tópico específico.

No caso concreto, em cumprimento ao art. 30, inciso III do Provimento CSM nº 2.724/2023, o item 13 do TR esclarece que não será exigida a garantia de execução contratual (fl. 136):

13. PRESTAÇÃO DE GARANTIA NA CONTRATAÇÃO (arts. 96 da Lei nº 14.133/2021)

13.1. Tendo em vista o objeto de contratação ser de baixa complexidade, baixo valor e baixo risco, a exigência de garantia contratual mostra-se desarrazoada, gerando despesas adicionais desnecessárias.

Assim, por se tratar de questão técnica, inserida dentro do campo discricionário da Administração, a quem cabe avaliar a conveniência de exigência de garantia à luz dos possíveis prejuízos decorrentes de eventuais falhas na prestação dos serviços pela contratada, sublinhadas as ressalvas do tópico I deste parecer, opinamos pelo prosseguimento

da matéria.

VI.c – Vinculação às premissas do ETP.

Em cumprimento ao art. 6º, inciso XXIII, “b”, da NLLC, o TR faz alusão aos estudos técnicos preliminares correspondentes (fl. 129):

3. FUNDAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO (alínea “b”, inc. XXIII, art. 6º da Lei 14.133/2021)

A fundamentação completa da contratação está descrita no Estudo Técnico Preliminar, que será publicado juntamente com o Edital de Licitação, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Portal da Transparência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Portanto, sublinhadas as ressalvas do tópico I deste parecer, opinamos pelo prosseguimento da matéria.

VII – Orçamento estimativo.

A rigor, o valor estimado da contratação deve constar do ETP e do TR (respectivamente, arts. 18, § 1º, VI; e 6º, XXIII, “i”, da Lei nº 14.133/2021).

Acerca do orçamento estimativo, e da necessidade de compatibilidade com os valores praticados pelo mercado, a NLLC – Lei nº 14.133/2021 prevê que:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de **bens e contratação de serviços em geral**, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I – composição de custos unitários menores ou iguais à **mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços** em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II – contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos

especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Na hipótese em testilha, foi juntado aos autos o relatório de pesquisa de preços (fls. 83/85), que abrangeu consulta às plataformas Banco de Preços (fls. 60/64), o Compras.gov.br (fls. 65/72) e o Portal Nacional de Contratações Públicas (fls. 73/75).

A pesquisa foi concluída com o **valor referencial total de R\$ 627.440,00**. *“A conclusão da pesquisa de preços foi conduzida com base na IN N° 006/2024, oportunidade em que foram consultadas as plataformas: Banco de Preços, Compras.sp.gob.br e PNCP, tendo como parâmetros na definição do preço referencial os resultados das consultas junto ao Banco de Preços (páginas 60/64), cujos valores referenciais foram obtidos pela média aritmética.”* (fl. 84).

Assim, sublinhadas as ressalvas do tópico **I** deste parecer, a pesquisa de preços realizada pela Equipe de Planejamento e Contratação atende os requisitos do art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, em observância ao que dispõe o art. 42, do Provimento CSM nº 2.724/2023.

Possível concluir, nesse cenário, que o orçamento-base da licitação está alinhado às normas que regem a matéria.

A propósito, em razão da delimitação de sua atividade consultiva, é lícito à Assessoria Jurídica **presumir**, nos processos relativos a compras, licitações e contratações, que todas as especificações contidas nos autos (detalhamento do objeto das obrigações e suas características, requisitos negociais e avaliação do preço estimado etc.) foram regularmente definidas pelos setores ou seções competentes, com fundamento em parâmetros objetivos e compatíveis com o interesse público¹⁰.

Nesse sentido, manifesta-se a D. AGU:

Não obstante, vale registrar a presunção de que a pesquisa de preços realizada é suficiente e tecnicamente adequada à demonstração de que os preços atualmente

¹⁰ Cf.: AGU. NUP nº 23476.000196/2018-89, Parecer nº 00058/2018/IFC/PFSC/PFIFCATARINENSE/PGF/ AGU, 17/04/2018.

praticados pela contratada são vantajosos para a Administração, de forma que restem observados o disposto no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e as disposições da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05/2014. Isto porque cabe à autoridade competente, e não à Procuradoria, verificar sua idoneidade técnica.¹¹

A jurisprudência do TCU, na mesma linha, atribui a responsabilidade pela pesquisa de preços à área demandante:

Não constitui incumbência obrigatória da CPL, do pregoeiro ou da autoridade superior realizar pesquisas de preços no mercado e em outros entes públicos, sendo essa atribuição, tendo em vista a complexidade dos diversos objetos licitados, dos setores ou pessoas competentes envolvidas na aquisição do objeto.¹²

VIII – Minuta do edital de licitação (fls. 159/221).

Edital de Licitação		
Requisitos		Item da minuta
Lei nº 14.133/2021:		
Exigências gerais:	Art. 15. § 1º. O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.	Não se aplica por não ser admitida a participação de empresas em consórcio (v. item 21 do ETP).
	Art. 22. § 3º. Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.	Não se aplica por não se tratar de contratação de obras e serviços públicos.
	Art. 24. Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo	Não se aplica por ser adotado o critério do

¹¹ Parecer Referencial nº 00003/2019/PROC/PFUFAL/PGF/AGU.

¹² TCU. Acórdão nº 3.516/2007, Primeira Câmara, Rel. Aroldo Cedraz, j. 13/11/2007.

	aceitável constará do edital da licitação.	menor preço.
	Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.	Preâmbulo e itens 1, 2, 4, 5, 6, 7, 12, 13, 14 e 15.
	Art. 25. § 4º. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.	Não se aplica por não se tratar de contratação de obra, serviço e fornecimento de grande vulto.
	Art. 25. § 7º. 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.	Item 11.3.
	Art. 25. § 9º. O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por: I – mulheres vítimas de violência doméstica;	Não se aplica por não envolver dedicação exclusiva de mão de obra.
	Art. 25. § 9º. O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por: II – oriundos ou egressos do sistema prisional.	Não se aplica por não envolver dedicação exclusiva de mão de obra.
	Art. 47. § 2º. Na licitação de serviços de manutenção e assistência técnica, o edital deverá definir o local de realização dos serviços, admitida a exigência de deslocamento de técnico ao local da repartição ou a exigência de que o contratado tenha unidade de prestação de serviços em distância compatível com as necessidades da Administração.	Não se aplica por não envolver serviço de manutenção e assistência técnica.

	<p>Art. 63. § 1º. Constará do edital de licitação cláusula que exija dos licitantes, sob pena de desclassificação, declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas.</p>	Item 6.7.5.
	<p>Art. 63. § 2º. Quando a avaliação prévia do local de execução for imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado, o edital de licitação poderá prever, sob pena de inabilitação, a necessidade de o licitante atestar que conhece o local e as condições de realização da obra ou serviço, assegurado a ele o direito de realização de vistoria prévia.</p> <p>§ 3º. Para os fins previstos no § 2º deste artigo, o edital de licitação sempre deverá prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação.</p> <p>§ 4º. Para os fins previstos no § 2º deste artigo, se os licitantes optarem por realizar vistoria prévia, a Administração deverá disponibilizar data e horário diferentes para os eventuais interessados.</p>	Item 4.
	<p>Art. 122. § 3º. Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.</p>	Não se aplica por inexistir nos autos informações sobre a possibilidade de subcontratação dos serviços.
	<p style="text-align: center;">Resolução CNJ nº 07/2005:</p> <p>Art. 2º. Constituem práticas de nepotismo, dentre outras: VI – a contratação, independentemente da modalidade de licitação, de pessoa jurídica que tenha em seu quadro societário cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau, inclusive, dos magistrados ocupantes de cargos de direção ou no exercício de funções administrativas, assim como de servidores ocupantes de cargos de direção, chefia e assessoramento vinculados direta ou indiretamente às unidades situadas na linha hierárquica da área</p>	Item 16.5.2.

	encarregada da licitação.	
	Resolução CNJ nº 156/2012:	
	Art. 4º. É vedada a manutenção, aditamento ou prorrogação de contrato de prestação de serviços com empresa que tenha entre seus empregados colocados à disposição dos Tribunais para o exercício de funções de chefia, pessoas que incidam na vedação dos arts. 1º e 2º, devendo tal condição constar expressamente dos editais de licitação.	Item 16.5.1.
	Resolução CNJ nº 351/2020:	
	Art. 19. A Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação integrará todos os contratos de estágio e de prestação de serviços firmados pelos órgãos do Poder Judiciário.	Item 11.6.

Em consonância com o art. 18, incisos II e IV, Lei nº 14.133/2021, naquilo que se aplica ao objeto desta licitação, o edital está acompanhado do termo de referência, da minuta do contrato e dos modelos de declarações pertinentes.

Recomendamos, contudo, a retificação da numeração dos subitens dos itens 11.4 (“Do equilíbrio econômico-financeiro”) e 11.6 (“Do cumprimento da Resolução CNJ nº 351/2020”).

VIII.a – Habilitação econômico-financeira. Qualificação técnico-operacional e técnico-profissional. Novas condições editalícias.

Por meio do **Parecer ADV nº 09/2023** (CPA nº 2014/91890), a Advocacia deste Tribunal enfatizou, dentre outros aspectos, a necessidade de revisão das condições de **habilitação econômico-financeira** inseridas em instrumentos convocatórios, de modo a melhor resguardar a execução dos contratos celebrados por este Tribunal.

Em atendimento a tal recomendação, foram promovidos minuciosos estudos que resultaram na edição da Instrução Normativa TJSP nº 17/2025, com as alterações da IN TJSP nº 021/2026, que dispõe sobre os critérios e diretrizes para habilitação econômico-financeira nas contratações regidas pela Lei nº 14.133 (“**IN TJSP nº 021/2026**”).

No presente caso, o item **6.4.1.1** do edital requer a comprovação de patrimônio líquido mínimo equivalente a 10% do valor estimado da contratação. A previsão

encontra respaldo no art. 69, § 4º, da NLLC e no art. 8º, I, “a” da IN TJSP nº 17/2025¹³.

Nada obstante, conforme jurisprudência consolidada do E. TCU, **a inclusão de tais exigências deve ser devidamente justificada pela Administração**, inclusive sob a perspectiva de eventual prejuízo à competitividade:

A fixação, para fins de habilitação, de percentual de patrimônio líquido mínimo em relação ao valor estimado da contratação (art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8.666/1993 [art. 69, § 4º, da NLLC) deve ser justificada nos autos do processo licitatório, realizando-se estudo de mercado com vistas a verificar o seu potencial restritivo, sob pena de violação ao art. 3º, § 1º, inciso I, do Estatuto de Licitações.¹⁴

Súmula nº 289/TCU: “A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade”.

Em atenção a estas orientações, a i. SAAB 5 apresentou a justificativa sobre os requisitos de habilitação econômico-financeira, nos seguintes termos (fls. 222/224):

1) Sobre a exigência de qualificação econômico-financeira nos editais de licitações, e tendo em vista o inciso II, do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, atualizada pelo Decreto nº 12.807/2025, cujo valor atualizado corresponde a R\$ 65.492,11, **a atual contratação, com valor anual de R\$ 313.720,00, que corresponde ao valor total estimado de R\$ 627.440,00, encontra-se circunscrita nos critérios estabelecidos no inciso I do art. 6º, e inciso I do art. 8º da Instrução Normativa nº 017/2025 (atualizada pela Instrução Normativa nº 021/2026), deste órgão, sendo aplicável à licitação para a presente contratação, especificamente relacionados ao Nível 1[até 5 (cinco) vezes, aplicado ao valor de referência)]**

No que concerne à **qualificação técnico-profissional** e à **qualificação técnico-operacional** (art. 67, NLLC), verifica-se que o item 14 do Anexo I do edital prevê que não se aplicam requisitos de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, em razão “da natureza do objeto a ser contratado” (fl. 206). Tal disposição está de acordo com o art. 7º, §2º, IV da IN TJSP nº 17/2025¹⁵.

Assim, sublinhadas as ressalvas do tópico I deste parecer, opinamos

¹³ II - Para o nível 3 de aferição, em relação ao último exercício social, deverá apresentar:

a) patrimônio líquido de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do valor estimado da contratação; [\(Redação dada pela Instrução Normativa nº 21/2026\)](#)

¹⁴ TCU. Acórdão nº 1.321/2020, Plenário, Rel. Benjamin Zymler, j. 27/05/2020.

¹⁵ Art. 7º, §2º Será dispensada a utilização de indicadores contábeis nas seguintes hipóteses de contratação: [...] IV – Aquisição, fornecimento ou serviço, com entrega ou execução imediata.

pelo prosseguimento da matéria.

VIII.b – Reajuste

Em consonância com o art. 25, §7º da NLLC¹⁶, a Cláusula Nona do Contrato prevê a incidência do reajuste a cada período de 12 (doze) meses anteriores à sua incidência (fl. 236).

VIII.c – Das sanções em caso de inadimplemento.

O item 15 da minuta do edital dispõe sobre as sanções aplicáveis à contratada em caso de inadimplemento, total ou parcial. Contudo, o conteúdo previsto no referido item do edital é, aparentemente, colidente com o teor do item 9.9 do Anexo I do edital (fls. 159/221):

9.9. Sanção Administrativa (Multa)

9.9.1. Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a contratada será responsabilizada administrativamente pelas seguintes infrações:

9.9.1.1. der causa à inexecução parcial do contrato;

9.9.1.2. der causa à inexecução parcial do contrato que cause grave dano à Administração ou ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;

9.9.1.3. der causa à inexecução total do contrato;

9.9.1.4. ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da contratação sem motivo justificado;

9.9.1.5. apresentar documentação falsa ou prestar declaração falsa durante a execução do contrato;

9.9.1.6. praticar ato fraudulento na execução do contrato;

9.9.1.7. comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;

9.9.1.8. praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

9.9.2. Em decorrência de infrações administrativas acima descritas, a Contratada estará sujeita à aplicação das seguintes sanções:

¹⁶ Art. 25, § 7º 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.

9.9.2.1. Advertência;

9.9.2.2. Multa;

9.9.2.3. Impedimento de licitar e contratar;

9.9.2.4. Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

9.9.3. Especificamente para esta contratação serão adotados os seguintes percentuais de multa a serem aplicadas na hipótese de descumprimento contratual, observando-se o item 9.9.5:

Descrição	Base de Cálculo	Empresa enquadrada como ME/EPP	Empresa não enquadrada como ME/EPP
Atraso injustificado, por dia, na execução da publicação do anúncio	100% do valor da publicação do anúncio em atraso	0,5% sobre a base de cálculo	1,0% sobre a base de cálculo
Inexecução da execução da publicação do anúncio	100% do valor dos anúncios não publicados	25% de multa sobre a base de cálculo	30% de multa sobre a base de cálculo

9.9.4. Caso o cálculo das multas resulte em percentual superior a 30% do valor contratado, o valor final da multa observará esses percentuais, nos termos do art. 156, §3º da Lei 14.133/2021.

9.9.5. A aplicação das multas acima indicadas não exclui a aplicação de outras sanções previstas no Edital, no Contrato e na legislação aplicável.

9.9.6. A aplicação das sanções será apurada mediante a instauração de processo administrativo apuratório, no qual serão garantidos à empresa os direitos de defesa prévia e de recurso.

9.9.7. O valor da multa, aplicada após o regular processo administrativo, será descontado de pagamentos devidos à CONTRATANTE pela CONTRATADA.

9.9.7.1. Não descontado de pagamentos futuros, a multa poderá ser inscrita em dívida ativa do Estado com posterior execução judicial, além de inscrição no CADIN Estadual.

Assim, a fim de evitar dúvidas de interpretação quanto à sanção a ser aplicada em cada caso concreto, **recomendamos** que a i. Área Gestora avalie a pertinência de prever expressamente a multa a ser aplicada nas hipóteses de inadimplemento comumente verificadas em contratos similares, **notadamente como dispõe o item 9.9 do Termo de Referência.**

IX — Minuta do Termo de Contrato (fls. 226/240).

Termo de Contrato	
Requisitos	Item/cláusula da minuta
Lei nº 14.133/2021:	
Art. 89. § 1º. Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.	Preâmbulo.
Art. 92. I – o objeto e seus elementos característicos;	Cláusula Primeira.
Art. 92. 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;	Preâmbulo.
Art. 92. III – a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;	Cláusula Décima Sexta.
Art. 92. IV – o regime de execução ou a forma de fornecimento	Cláusulas Segunda, Terceira e Sétima.
Art. 92. 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;	Cláusulas Oitava, Nona e Décima.
Art. 92. VI – os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;	Cláusulas Sétima, Oitava e Nona.
Art. 92. VII – os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;	Cláusula Segunda, Terceira e Sétima.
Art. 92. VIII – o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;	Cláusula Décima.
Art. 92. IX – a matriz de risco, quando for o caso;	Não se aplica por não se tratar de qualquer das hipóteses legais obrigatórias (v. Item 16 do TR).
Art. 92. X – o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for	Não se aplica por não

o caso;	envolver mão de obra dedicada.
Art. 92. XI – o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;	Cláusula Quarta (4.2).
Art. 92. 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;	Não se aplica, tendo em vista o disposto no item 13 do TR.
Art. 92. 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;	Cláusula Décima Terceira.
Art. 92. XIV – os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;	Cláusulas Quarta, Quinta e Décima Quarta.
Art. 92. XV – as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;	Não se aplica por se tratar de aquisição de produto nacional.
Art. 92. 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;	Cláusula Terceira (3.1.5).
Art. 92. 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;	Cláusula Terceira (3.1.8).
Art. 92. XVIII – o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;	Cláusula Quinta.
Art. 92. XIX – os casos de extinção.	Cláusula Décima Quarta.
Art. 92. § 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: [...]	Cláusula Décima Oitava.

IX.a – Das sanções em caso de inadimplemento.

O item 15 da minuta do edital e a Cláusula Décima Quinta da minuta contratual disciplinam as sanções aplicáveis à contratada em caso de inadimplemento total ou parcial das obrigações assumidas, apresentando redação substancialmente coincidente entre si.

Contudo, conforme apontado no **tópico VIII.c acima**, o conteúdo previsto no item 9.9 do Termo de Referência (fls. 159/221) é, aparentemente, colidente com as disposições previstas no edital e na minuta contratual.

Assim, embora haja coerência entre o **edital e a minuta contratual**, constata-se divergência entre esses instrumentos e o **Termo de Referência**. Portanto, fica o prosseguimento da matéria condicionado à harmonização dos documentos que compõem a contratação.

Nesse contexto, **caso a i. Área Gestora opte por manter como parâmetro as disposições constantes da minuta do edital e da minuta contratual**, recomenda-se avaliar a pertinência de: **(a)** prever expressamente a multa a ser aplicadas nas hipóteses de inadimplemento comumente verificadas em contratos similares, notadamente desatendimento de chamados suporte sob demanda, como dispõe o item 9.9 do Termo de Referência; e **(b)** alterar a redação dos itens abaixo do contrato:

15.2.5 - 20% (vinte por cento) sobre o valor anual do contrato, no caso de recusa da contratada em assinar o contrato, aceitar ou retirar instrumento equivalente, dentro do prazo estabelecido pelo Tribunal de Justiça ou pelo aviso de contratação direta, ~~além do pagamento correspondente à diferença de preço decorrente de nova licitação ou contratação para o mesmo fim;~~

Por conseguinte, o mesmo **deve** ser aplicado ao item 15 da minuta do edital.

X – Conclusão.

Diante do exposto, o parecer que *sub censura* se submete à d. apreciação superior é pelo **prosseguimento** da contratação, por licitação na modalidade pregão, do tipo menor preço, de objeto consistente na “*a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de publicação de aviso de licitações, sob demanda, no formato impresso, com versão digital, em jornal diário de grande circulação, para atendimento das necessidades do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP)*”, sem prejuízo, do oportuno encaminhamento dos autos ao i. setor responsável, para ciência das recomendações atinentes



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ASSESSORIA JURÍDICA

ao **Termo de Referência** (tópico VIII.c), ao **Edital** (tópicos VIII e VIII.c) e à **minuta do contrato** (tópico IX.a).

Livia Miyuki Takei
Coordenadora – mat. 365.617

Carolina Silva Finatelli
Coordenadora – mat. 375.024

Advogada do Tribunal de Justiça
do Estado de São Paulo

Documento assinado digitalmente, nos termos da legislação em vigor.