



PROCESSO 0003271-89.2025.6.07.8100
INTERESSADO : SEÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS - SEAMA
ASSUNTO : ADMINISTRATIVO. **PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 1/2026**. Registro de Preços para futura aquisição de urnas de lona para uso pela Justiça Eleitoral (ART. 53, § 4º, DA LEI Nº 14.133/2021).
CONCLUSÃO : PARECER, ACOMPANHADO DE FORMULÁRIO (1952597), QUE OPINA PELA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO E **APROVAÇÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E SEUS ANEXOS, NOS TERMOS INFRA, COM RECOMENDAÇÕES DE ALTERAÇÃO.**

Parecer Nº 1/2026 - TRE-DF/PR/AJUP

I – SUBSTRATO FÁTICO

Cuida-se de análise jurídica da legalidade do procedimento e da minuta do edital de licitação na modalidade **Pregão Eletrônico (Minuta de Edital de Licitação 1/2026 - 1962206)**, que tem por objeto o Registro de Preços para futura e provável aquisição de urnas confeccionadas em lona, conforme dimensões, especificações, características e quantidades descritas no Termo de Referência e anexos que o integram.

O processo de contratação foi iniciado pela Seção de Administração de Materiais (SEAMA), que, para instrução do pleito, acostou aos autos a seguinte documentação:

- E-mail TRE-SE_participação em IRP aquisição de Urna de Lona (1818417);
- E-mail SEAMA a todos TRE's (1872085);
- E-mail TRE-AC (100 unidades) (1872090);
- E-mail TRE-MG (não tem interesse) (1872095);
- E-mail TRE-RO (750 unidades) (1872101);
- E-mail TRE-AL (não tem interesse) (1872104);
- E-mail TRE-RJ (não tem interesse) (1872113);
- E-mail TRE-SE (100 unidades) (1872122);
- E-mail TRE-GO (650 unidades) (1872166); e
- E-mail TRE-MS (não tem interesse) (1872195).

Em seguida, a unidade demandante, elaborou a Minuta de Ofício-DG (1872294) a fim de que fosse assinado pela Diretoria-Geral e encaminhado aos TREs informando que este Tribunal está iniciando o processo de aquisição de urnas de lona e solicitando a manifestação em relação ao interesse em participar da Ata de Registro de Preços (1872411).

Tendo em vista que a COORDENADORIA DE LOGÍSTICA E CONTRATAÇÕES (COLOC) e a SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO, ORÇAMENTO E FINANÇAS (SAO) anuíram com a medida (1872596 e 1872847), a Sra. Diretora-Geral assinou a Decisão n.º 5241/2025 (1873647) e o Ofício-Circular n.º 16/2025 (1873652).

Por sua vez, a SEAMA, ao receber os autos, enviou e-mails aos Tribunais Eleitorais consultando se havia interesse na participação da Ata de Registro de Preços para aquisição de urnas de lona (1875963 e 1877841).

Os documentos contendo a comunicação entre os Regionais sobre o interesse na participação na licitação supracitada foram juntados pelo GABINETE DA DIRETORIA-GERAL (GDG) e pela SEAMA:

- E-mail TRE-BA (1879191);
- Ofício TRE-BA n.º 1598/2025 (1879194);
- Despacho SGA/TRE-BA (1879198);
- E-mail TRE-RN (1879489);
- Ofício TRE-RN n.º 133/2025 (1879490);
- E-mail TRE-AP (1879802);
- Ofício TRE-AP n.º 1482 (1879803);
- E-mail TRE-SE (1880605);
- Ofício TRE/SE n.º 2346/2025 (1880606);
- E-mail TRE-ES (1881114);
- Ofício TRE/ES n.º 98/2025 (1881123);
- E-mail TRE-PB (1881309);
- Ofício TRE/PB n.º 81/2025 (1881312);
- E-mail TRE-SP (1881700);
- Ofício TRE/SP n.º 1661/2025 (1881705);
- E-mail TRE-RS (1882275);
- Ofício TRE-RS n.º 1027 (1882278);
- Ofício TRE/MT n.º 74/2025 (1882632);
- Ofício TRE-MG n.º 1706/2025 (1882856);
- Ofício TRE-PE n.º 136/2025 (1884604);
- E-mail TRE-SC (1884617);
- Ofício TRE-RR (1886115);
- E-mail - Solicitação do endereço de entrega (1886564);
- Despacho TRE-PB (endereço de entrega) (1888905);
- Ofício TRE-CE n.º 1504/2025 (1888910);
- Termo de Julgamento TRE/RN (1893333);
- Ofício TRE-RO n.º 154/2025 (1935526);
- Anexo e-mail final errado gov.br (1935530); e
- Anexo e-mail correto final jus.br (1935535).

Nesse ínterim, a SEAMA pediu informação à STIC/COIE sobre a quantidade de urnas de lona que a Secretaria necessitará para as eleições de 2026 (1880292).

A COIE informou que necessitará de 100 urnas de lona (1881294), já que:

Informa-se que o quantitativo de urnas de lona a serem utilizadas no DF e no Exterior é objeto de deliberação do Comitê Permanente de Planejamento Integrado das Eleições (CPPIE).

Este tema foi debatido na 39ª Reunião do referido Comitê, conforme Ata de Reunião sob id nº 1806663. Nesta ocasião, ficou definido o que se segue:

[...]

A Diretora-Geral concordou que para o exterior não havia alternativa e que pelo menos uma urna de lona deveria ser garantida em cada seção.

[...]

O Secretário da STIC pediu para reforçar que seriam 100 urnas para o DF e uma por seção no exterior.

[...]

O Assessor-Chefe da AGEPE então colocou em deliberação a proposição de 100 urnas de lona centralizadas no galpão, com decisão de conversão exclusiva do presidente, e a manutenção dos percentuais de urnas de lona do exterior. Com diversas manifestações de concordância, ficou deliberado que o comitê encaminharia a proposição para aprovação do presidente.

Haja vista o término do prazo para manifestação de interesse na aquisição das urnas pelos Regionais, a Sra. Diretora-Geral informou que recebeu as respostas abaixo (1882719):

- *Ofício TRE-BA nº 1598/2025 (1879194): interesse em adquirir aproximadamente 1.000 unidades.*
- *Ofício TRE-RN nº 133/2025 (1879490): não tem interesse.*
- *Ofício TRE-AP nº 1482 (1879803): não tem interesse.*
- *Ofício TRE-SE nº 2346/2025 (1880606): interesse em adquirir aproximadamente 200 unidades.*
- *Ofício TRE-ES nº 98/2025 (1881123): interesse em adquirir aproximadamente 2.000 unidades.*
- *Ofício TRE-PB nº 81/2025 (1881312): interesse em adquirir aproximadamente 500 unidades.*
- *Ofício TRE-SP nº 1661/2025 (1881705): interesse em adquirir aproximadamente 3.100 unidades.*
- *Ofício TRE-RS nº 1027 (1882278): não tem interesse.*
- *Ofício TRE/MT nº 74/2025 (1882632): não tem interesse.*

Respondendo à solicitação da SEAMA (1882071), a ASSESSORIA GESTÃO ESTRATÉGICA, PLANEJAMENTO E ESTATÍSTICA (AGEPE) informou que haverá a necessidade estimada de 1.200 urnas de lona para o exterior nas eleições de 2026 (1883116). Já o CARTÓRIO DA ZONA ELEITORAL DO EXTERIOR - ZZ (CE ZZ) informou que estima-se **ser necessária a utilização de um contingente de 1000 (mil) a 1.200 (mil e duzentas urnas eletrônicas)** (1885861).

Logo em seguida, foram solicitadas à SEÇÃO DE PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (SEPEO) informações sobre a disponibilidade e adequação orçamentária, além da classificação da despesa referente ao objeto do pregão (1893541).

Em resposta ao solicitado, a SEPEO emitiu despacho (1893995), validado pela COORDENADORIA DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E CONTABILIDADE (CORF) (1895300), informando que:

[...] a demanda em tramitação ocorrerá às expensas da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2026, de acordo com a classificação orçamentária a seguir:

- *Funcional-Programática: 02.122.0033.4269.0001*
- *Programa de Trabalho: 0033 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário*
- *Ação: 4269 - Pleitos Eleitorais - Nacional*
- *Plano Orçamentário: PO 0000 - Pleitos Eleitorais - Despesas Diversas*
- *Categoria Econômica: Despesas de Capital*
- *Natureza de Despesa: 4490.52- Equipamentos e Material Permanente, subitem 34 - Maquinas, Utensílios e Equipamentos Diversos*

A despesa foi prevista na programação orçamentária deste Tribunal no valor de R\$ 403.500,00 e figura no PLOA 2026 com o aporte de mesmo valor.

Destaco que o limite referencial final de Pleitos Eleitorais será divulgado posteriormente pelo TSE, de acordo com o Ofício-Circular GAB-DG-TSE nº 56/2025 (1846057).

Estando de acordo com as informações prestadas pela SEPEO/CORF, a SAO encaminhou os autos à SEAMA, que solicitou cotações a algumas empresas:

- E-mail Pedido de Cotação BRITO (1895698);
- E-mail Pedido de Cotação EDM ROCHA (1895705);
- E-mail Pedido de Cotação HG SERVIÇOS (1895706);
- E-mail Pedido de Cotação LICITA BRASIL (1895709);
- E-mail Pedido de Cotação LONART 01 (1895714);
- E-mail Pedido de Cotação MALOTES E LACRES (1895716);
- E-mail Resposta a pedido de cotação DIVERSO EMPREENDIMENT (1895722); e
- Carta PROPOSTA - DIVERSO EMPREENDIMENTOS (1895723).

Após, a SEAMA juntou aos autos os artefatos de planejamento assinados:

- Documento de Formalização da Demanda (DFD) NO PCA 1873063 v1;
- Estudo Técnico Preliminar - ETP Simplificado 1873420 v1;
- Termo de Referência (TR) ou PB Aquisição de Bens 1879366 v1;
- Termo de Referência (TR) ou PB Aquisição de Bens 1901721 v2;
- Anexo 01 MODELO DE PROPOSTA (1902566) v1;
- Anexo 02 MODELO DE ORDEM DE FORNECIMENTO (1902570) v1;
- Despacho Encaminhamento Gestor (1902575).

A SAO, então, **aprovou** a última versão do Termo de Referência apresentado pela SEAMA, conforme juntada do Termo de Aprovação de PB / TR - Lei 14.133 de 2021 (1908169).

A ASAQ, por intermédio do Parecer n.º 20 (1909464), concluiu que:

5. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, com base no presente relato, nos normativos referidos e na análise realizada neste Parecer, encaminha-se o procedimento a essa d. Diretoria-Geral, oportunidade em que esta Assessoria se manifesta nos seguintes termos:

4.1 pela continuidade do procedimento, ante a presença dos requisitos indispensáveis à elaboração do Documento de Formalização da Demanda (id 1873063), do Estudo Técnico Preliminar Simplificado (id 1873420) e do Termo de Referência (id 1901721), relacionados à fase de planejamento da contratação.

4.1.1 Porém, diante de inconsistências pontuais verificadas na elaboração dos documentos mencionados no tópico antecedente, mister que a Equipe de Planejamento - SEAMA realize as correções apontadas nos quadros indicados após o checklist que consta no item 2 da fundamentação, os quais devem ser feitos previamente às providências a cargo da SELIP. Vale ressaltar, no entanto, que a d. AJUP poderá vir a realizar novos apontamentos, em face da competência que lhe é conferida pelo §4º do artigo 53 da Lei nº 14133/2021, de também realizar o controle prévio de legalidade das contratações. Assim, pugnamos pelo prosseguimento do feito, salientando que eventuais novos ajustes que vierem a ser sugeridos, dispensam nova manifestação por parte desta

ASAQ.

4.2 A seleção do fornecedor deverá ser efetivada com fundamento no inciso II do artigo 40 da Lei nº 14.133/2021 c/c os incisos II e III do artigo 3º do Decreto Federal nº 11.462/2023, porquanto se mostra pertinente o processamento pelo sistema de registro de preços, tendo o TRE-DF como Órgão Gerenciador, conforme tópico específico do DFD (id 1873063) e instrução constante dos autos.

4.2.1 considerando que os Órgãos da Justiça Eleitoral já foram previamente consultados sobre eventual interesse em integrar o Registro de Preços, conforme instrução constante dos autos (id 1872085; id 1873652), e diante da necessidade de se conferir celeridade à instrução do feito, as unidades da SAO que irão atuar na próxima fase da instrução deverão avaliar a possibilidade de dispensar nova abertura de prazo para IRP, conforme disciplina o artigo 9º do Decreto nº 11.462/2023, mormente porque é factível que o TR e o instrumento convocatório tragam previsão de adesão por parte dos Regionais que não irão integrar o Registro de preços. Some-se a isso, o fato de termos sugerido redação para complementar o item 1 do TR — após o checklist (item 2 fundamentação) —, justamente para que passe a prever a possibilidade de adesão por Órgãos da Justiça Eleitoral.

4.3 Autorizado o prosseguimento do feito, propõe-se a ratificação dos integrantes da Equipe de Planejamento indicada ao final do TR (id 1836038), com fulcro no artigo 4º e parágrafo único da Portaria Diretoria-Geral nº 30/2023 (id 1371710), alterada pela Portaria Diretoria-Geral nº 124/2024 (id 1738544).

4.4 Observada a conveniência e a oportunidade administrativas a ser exercida pela d. Autoridade competente, se autorizada a continuidade da instrução por essa d. Diretoria-Geral, recomenda-se o encaminhamento dos autos à COLOC/SELIP, para prosseguimento da instrução, em razão da celeridade que o feito requer, devendo contar com o auxílio da Equipe de Planejamento para a ampliação da pesquisa de preços, caso julgue necessário.

4.5 Igualmente, caso autorizado o prosseguimento do feito, caberá ao Ordenador de Despesa competente deste Tribunal, por ocasião da autorização para contratação pretendida nestes autos, ratificar a aprovação do Termo de Referência - na sua última versão, a ser realizada pelo i. Secretário da SAO.

[...]

Por intermédio da Decisão n.º 6821 (1913821), retificada pela Decisão 6917 (1916090), a Sra. Diretora- Geral **autorizou** o prosseguimento do feito; **ratificou** o nome das servidoras Maristela Ribas Feltrin e Adriana de Arruda Castro Oliveira da SEAMA para comporem a Equipe de Planejamento; **encaminhou** o procedimento à equipe de planejamento para promover ajustes nos artefatos de planejamento; e à SAO/COLOC para dar continuidade à instrução, devendo observar as recomendações da ASAQ e, bem assim, avaliar a possibilidade de dispensar nova abertura de prazo para IRP.

A COLOC, ao informar que está de acordo em dispensar a abertura de prazo para IRP, encaminhou o procedimento à SELIP a fim de proceder à pesquisa de preços e a juntada dos documentos necessários (1914328).

A SEAMA certificou, mediante Despacho 1930352, ter realizado ajustes recomendados pela ASAQ (1909464) e por esta AJUP (1918092 e 1919320), consoante novos documentos juntados:

- Documento de Formalização da Demanda (DFD) NO PCA (1915136) v2;
- Estudo Técnico Preliminar - ETP Simplificado (1915140) v2;
- Termo de Referência (TR) ou PB Aquisição de Bens (1915146) v3;
- Anexo 01 MODELO DE PROPOSTA (1920321) v2;
- Mapa de Riscos (1920364) v1.

A Diretoria-Geral anexou e-mails do TRE-RO e relatou eventual divergência do quantitativo solicitado, conforme Despacho 1935538, Ofício TRE-RO nº 154/2025 (1935526), Anexo e-mail final errado gov.br (1935530) e Anexo e-mail correto final jus.br (1935535).

Diante disso, a SEAMA retificou e anexou, consoante Despacho 1936458:

- Estudo Técnico Preliminar - ETP Simplificado (1936452) v3;
- Termo de Referência (TR) ou PB Aquisição de Bens (1936455) v4.

Por seu turno, a SELIP instruiu o procedimento juntando os documentos abaixo:

- Portaria Presidência nº 237/2024 - Pregoeiros (1943064);
- E-mail - solicitação de cotações (1944654);
- Pesquisa de Preços - ARP nº 13/2025 - TRE-AP (1945742);
- Pesquisa de Preços - ARP nº 55/2024 - TRE-PA(prorrogação + reajuste) (1946709);
- Pesquisa de Preços - Pregão 90035/2025- TRE-RN (1946871);
- Comprovante - abertura da IRP TRE-DF nº 02/2025 (1950835);
- Certidão (1950839), que certifica a abertura da IRP 2/2025, por 8 (oito) dias úteis, de 10/12 a 22/12/2025;
- E-mail - resposta Vestgraf (1952306);
- Anexo - orçamento Vestgraf (1952307);
- Planilha estimativa de custos da contratação- SELIP (1952308);
- E-mail - informa acerca da abertura de prazo da IRP (1954125);
- E-mail - resposta TRE-PB (1957698);
- E-mail - resposta TRE-RR (1957699);
- E-mail - resposta TRE-BA (1957700);
- Anexo - troca de mensagens com o TRE-RR (1957701).

Logo em seguida, por meio da Certidão (1959162), a SELIP certificou que: *encerrado o prazo para manifestação de interesse na IRP TRE-DF nº 02/2025, os 11 (onze) Regionais que já constam no Termo de Referência como participantes manifestaram o intuito de participar também via SIASGnet. Assim, abriu-se, nesta data, o prazo de 2 (dois) dias úteis para a confirmação da participação dos órgãos na IRP em referência. O prazo se encerra em 29.12.2025 (segunda-feira).*

Após, a SELIP juntou Certidão 1961483 que atestou o encerramento da etapa do IRP, sendo que o TRE-RR fora excluído, por não haver confirmado a sua participação no prazo disponibilizado no sistema e outros Tribunais alteraram seus quantitativos. Além disso, anexou aos autos:

- Comprovante de transferência da IRP (1961461);
- Anexo - Resumo da IRP (finalizada) (1961462);
- E-mail TRE-RR - solicita prorrogação do prazo (1961464);
- E-mail - resposta TRE-DF (1961465); e
- Planilha estimativa de custos SELIP (1961957).

Finalmente, a SELIP lançou aos autos a Informação 133/2025 (1961958), na qual atestou a realização de pesquisa de preços mediante 2 (duas propostas de fornecedores) e 3 (três) preços de outras contratações públicas, em atendimento à Portaria Presidência nº 55/2023 (1371717).

Os autos aportaram na SEDCO, tendo a Chefe da unidade juntado aos autos a Minuta de Edital de Licitação 1/2026 (1962206), Planilha quantitativos totais IRP (1962407) e Despacho 1962562.

Aportado o procedimento na COLOC, o Sr. Coordenador de Logística e Contratações, ao passo que anuiu às informações prestadas pela SELIP e pela SEDCO (Despacho 1962870), endereçou o processo à SEPEO, a qual prestou as informações mediante Despacho 1962954, que contou com a anuência da CORF (Despacho 1963055).

De posse dos autos, a SAO (Despacho 1963072) encaminhou os autos à AJUP para que procedesse à análise jurídica do procedimento.

É o necessário relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

De início, a presente análise leva em conta estritamente os aspectos legais envolvidos no procedimento em exame, especialmente relacionados aos ditames

da Lei n.º 14.133/2021, bem como demais leis e regulamentos aplicáveis à contratação pretendida nestes autos.

São aplicáveis à presente análise as normas internas do TRE-DF que regulamentam a Lei n.º 14.133/2021, quais sejam:

· a Portaria Presidência n.º 54/2023 ([1371716](#)), que regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º e no art. 117 da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras relativas à atuação do(a) Agente de Contratação, Pregoeiro(a) e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação dos(as) gestores(as) e fiscais de contratos, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF);

· a Portaria Presidência n.º 55/2023 ([1371717](#)), que estabelece normas e diretrizes para realização de pesquisa de preços, a fim de subsidiar as contratações do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal;

· a Portaria Presidência n.º 56/2023 ([1371718](#)), que dispõe sobre critérios e procedimentos a serem observados na fase preparatória das contratações, na seleção do fornecedor e na gestão dos contratos no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, em conformidade com a Lei n.º 14.133/2021 (alterada pela Portaria Presidência n.º 140/2023 - Id. [1435127](#));

· a Portaria Diretoria-Geral n.º 31/2023 ([1371712](#)), que dispõe sobre os modelos-padrão dos artefatos e atos complementares que integram a fase de planejamento das contratações, à luz da Lei n.º 14.133/2021, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal – TRE-DF;

· a IN SEGES/ME n.º 5/2017 (que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional), conforme autorização pela IN SEGES/ME n.º 98, de 26/12/2022 e Instrução Normativa SEGES/ME n.º 73/2022 (que 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), dentre outros normativos editados pelo Poder Executivo, de forma subsidiária (vide art. 53, da Portaria Presidência n.º 56/2023).

· Quando se tratar de contratação de TIC, **o que não é o caso dos autos**, devem ser seguidas as normas e modelos da Resolução CNJ n.º 468/2022, que “dispõe sobre diretrizes para as contratações de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação pelos órgãos submetidos ao controle administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Justiça” e respectivo Guia de Contratações de TIC do Poder Judiciário.

· Decreto n.º 11.462, de 31 de março de 2023, quando se tratar de Sistema de Registro de Preços, **o que é o caso dos autos**.

Por relevante, acrescente-se que, até que atualizado o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos do TRE-DF, este poderá continuar sendo aplicado aos procedimentos amparados pela Nova Lei de Licitações, naquilo que pertinente, conforme autorizado pelo art. 54, da Portaria Presidência n.º 56/2023.

Passa-se ao exame dos autos e da legalidade da licitação ora pretendida.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAS

1.1. DO PARECER JURÍDICO E LISTA DE VERIFICAÇÃO

Esclarece-se que, nos termos da Nova Lei de Licitações (art. 53, §§ 1º e 4º), é atribuição do órgão de assessoramento jurídico, na elaboração do parecer jurídico:

a) apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

b) redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

c) realizar o controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Assim, os pareceres emitidos por esta AJUP deverão observar os parâmetros estabelecidos na Lei n.º 14.133/2021, em especial nos arts. 12 (formalidades), 18 (fase preparatória do processo licitatório), 23 (valor estimado), 25 (edital, quando for o caso), 53 (análise jurídica da contratação), Título II (das licitações), 92 (cláusulas necessárias em todo contrato), assim como outras normas legais e regulamentares que fixam as diretrizes para as licitações e formalização de contratos administrativos, a depender da espécie de contratação, de modo que as análises se pautam, por conseguinte, pela verificação da observância ao *checklist* estabelecido pela normatização de regência e ao cumprimento de todos os requisitos legais, regulamentares, doutrina especializada e recomendações do TCU para a matéria de regência.

Neste ponto, vale ressaltar que não compete a esta Assessoria Jurídica examinar os critérios de conveniência e de oportunidade dos atos praticados no âmbito deste TRE-DF, tampouco analisar aspectos técnicos da contratação.

Para a presente análise foram consultadas algumas obras doutrinárias e artigos da internet, dentre os quais cita-se:

a) Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei n.º 14.133/2021 Comentada por Advogados Públicos/organizador Leandro Sarai - São Paulo: Editora JusPodivm, 2021;

b) Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei n.º 14.133/2021/ Justen Filho, Marçal - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021;

c) Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei n.º 14.133/2021 / Ana Luiza Jacoby Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Murilo Jacoby Fernandes. 11ª ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2021;

d) Licitação Pública e Contrato Administrativo. Lei n.º 14.133/2021. Niebuhr, Joel de Menezes. 5ª ed. rev. e ampl.. Belo Horizonte: Fórum, 2022;

e) Lei de Licitações Públicas comentadas. Ronny Charles Lopes de Torres. 15ª ed. rev. e atual.. São Paulo: Editiva JusPodivm, 2024.

Ademais, quanto ao parecer jurídico, iterativamente, o TCU vem ressaltando o entendimento e determinação no sentido de que, qualquer que seja a questão objeto de exame por parte da assessoria jurídica, o pronunciamento deve ser fundamentado à luz dos princípios administrativos, do ordenamento normativo vigente, da jurisprudência dos tribunais judiciais e de contas, bem como da doutrina jurídica (bloco de legalidade).

Para o TCU, é inadmissível a emissão de pareceres pró-forma, sintéticos, de apenas uma folha, com conteúdo genérico, sem demonstração da efetiva análise e avaliação integral dos documentos e matéria submetida a exame da assessoria jurídica, haja vista que o parecer jurídico integra a motivação dos atos administrativos e baliza as decisões da autoridade competente.

Assim, entende o TCU que o conjunto de atos e documentos que integram o processo deve merecer manifestação suficientemente abrangente por parte da assessoria jurídica.

Também, é assente na jurisprudência dos tribunais, inclusive do TCU que, quando o tema sob exame comportar dúvidas e controvérsias, é dever da assessoria jurídica referi-las tal como se apresentam na doutrina e jurisprudência, porquanto a autoridade competente para decidir deve conhecer tais variações e, a partir das orientações do parecer de sua assessoria, ponderar sobre riscos e benefícios, nas circunstâncias do caso concreto e, quando discordar do parecer, deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância antes de prosseguir com o procedimento, arcando, nesse caso, integralmente com as consequências de tal ato, na hipótese de se confirmarem, posteriormente, as irregularidades apontadas pelo órgão jurídico (p.e. Acórdãos 3193/2014-Plenário; 1.944/2014-Plenário; 2.147/2014-Plenário; 521/2013-Plenário; e, 3.241/2013-Plenário etc).

É firme nessas orientações da Corte de Contas, em especial, que esta AJUP não tem medido esforços em proceder à análise de todos os procedimentos que lhe são submetidos, diariamente, com o maior nível de abrangência possível, procurando esgotar o assunto, inclusive avaliando as consequências de cada qual das sugestões e/ou recomendações postas nos pareceres, que possam vir a se apresentar no plano da existência e os possíveis impactos das medidas, quando acaso adotadas pela Administração.

Recomendações e/ou sugestões desta Unidade de assessoramento, longe estão de querer enveredar ou imiscuir-se na seara exclusiva e afeta aos atos de gestão ou de cunho decisórios, de competência estrita de gestores e/ou ordenador de despesas, conforme o caso, e assim não devem ser entendidas.

Imbuídos desse espírito, de bem contribuir para o resguardo da legalidade dos atos a serem praticados ou já efetivados, que os processos têm sido e estão sendo tratados e analisados por esta Unidade de assessoramento jurídico.

Posto isso, passemos à análise da instrução e dos atos e documentos relacionados à futura licitação e/ou contratação, nos moldes postos nos tópicos que se seguem.

1.2. DA UTILIZAÇÃO DE LISTAS DE VERIFICAÇÃO

O Ofício n.º 0288993-SG, do CNJ (PA SEI n.º 0002861-12.2017.6.07.8100), encaminha o Acórdão TCU n.º 2328/2015 - Plenário para conhecimento e eventual providência quanto à recomendação constante do subitem 9.3.1. do citado julgado, consistente na elaboração, por aquele órgão, de listas de verificações para atuação das consultorias jurídicas na fase interna da licitação (também contratação), com a orientação de que as acostem aos processos.

Ademais, o art. 19 da Lei n.º 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, conforme abaixo transcrito:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares.

Nesse sentido, um instrumento importante para auxiliar a checagem desse alinhamento é a lista de verificação elaborada pela Advocacia-Geral da União.

Referidos documentos estão disponíveis no endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133> (acesso em 13/10/2025).

Desta forma, essa Assessoria vem elaborando seus Pareceres Jurídicos, neles incluída a lista de verificação em forma tópicos, a fim de atender o mencionado Acórdão do TCU. Ademais, foi elaborado o Formulário (1952597) complementar ao Parecer, que trata de lista de verificação inspirada no modelo da AGU, com adaptações desta AJUP.

1.3. DA UTILIZAÇÃO DE MODELOS E MINUTAS PADRÃO

Ainda com base no artigo 19 supracitado, no presente procedimento, foram utilizados modelos de artefatos de planejamento estabelecidos pela Portaria Diretoria-Geral n.º 31/2023 (1371712) - vide item 4 do Despacho Encaminhamento Gestor (1902575), que dispõe sobre os modelos-padrão dos artefatos e atos complementares que integram a fase de planejamento das contratações, à luz da Lei n.º 14.133/2021, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal – TRE-DF, e estes foram considerados aprovados, visto que foram analisados pela ASAQ, com recomendações no Parecer n.º 20 (1909464), de forma a cumprir os requisitos legais e regulamentares. **Posteriormente, os artefatos foram novamente atualizados, conforme justificativas da equipe (Despacho 1936458), Despacho 1935538 GDG, solicitações desta AJUP mediante Despachos 1918092 e 1919320 e finalmente o Despacho 1962562 da SEDCO que realizou alterações pontuais também no TR.**

Em relação ao Edital, conforme Despacho 1962562, a SEDCO se utilizou da minuta aprovada pela AJUP em processos anteriores, acrescida das novidades encontradas na minuta padrão da AGU (modelo nov/2025).

1.4. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO: PROCEDIMENTO, PLANEJAMENTO E CONTEÚDO DO TERMO DE REFERÊNCIA

1.4.1. Procedimento e Planejamento da Contratação

Verifica-se que, conforme analisado pela ASAQ, foi observado o procedimento de planejamento da contratação conforme dispõem:

- a Portaria Presidência n.º 55/2023 (1371717), que estabelece normas e diretrizes para realização de pesquisa de preços, a fim de subsidiar as contratações do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal;
- a Portaria Presidência n.º 56/2023 (1371718), que dispõe sobre critérios e procedimentos a serem observados na fase preparatória das contratações, na seleção do fornecedor e na gestão dos contratos no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, em conformidade com a Lei n.º 14.133/2021 (alterada pela Portaria Presidência n.º 140/2023 - 1435127);
- a Portaria Diretoria-Geral n.º 31/2023 (1371712), que dispõe sobre os modelos-padrão dos artefatos e atos complementares que integram a fase de planejamento das contratações, à luz da Lei n.º 14.133/2021, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal – TRE-DF;
- Quando se tratar de contratação de TIC, **o que não é o caso dos autos**, devem ser seguidas as normas e modelos da Resolução CNJ n.º 468/2022, que “dispõe sobre diretrizes para as contratações de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação pelos órgãos submetidos ao controle administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Justiça” e respectivo Guia de Contratações de TIC do Poder Judiciário.

Assim, conforme concluiu a ASAQ, no Parecer n.º 20/2025 (1909464), o procedimento de Planejamento da Contratação está, em grande parte, em conformidade com a Lei n.º 14.133/2021 e as normas internas. Aquela Assessoria ressalta que sua competência é limitada à verificação dos elementos obrigatórios, cabendo à Unidade Técnica a análise dos detalhes técnicos e à AJUP a análise jurídica posterior.

Consoante já relatado, a fase inicial de planejamento foi examinada pela ASAQ, que analisou o Documento de Formalização da Demanda (DFD) NO PCA 1873063, o Estudo Técnico Preliminar - ETP Simplificado 1873420, Termo de Referência (TR) ou PB Aquisição de Bens 1901721 e seus anexos, tendo a ASAQ feito recomendações em sua última análise, que, somadas às recomendações prévias desta AJUP (1918092 e 1919320), Despacho 1936458 da SEAMA, Despacho 1935538 GDG, resultaram nas últimas versões dos artefatos supramencionados, quais sejam:

- Documento de Formalização da Demanda (DFD) NO PCA (1915136) v2;
- Estudo Técnico Preliminar - ETP Simplificado (1936452) v3;
- Termo de Referência (TR) ou PB Aquisição de Bens (1936455) v4;
- Anexo 01 MODELO DE PROPOSTA (1920321) v2;
- Anexo 02 MODELO DE ORDEM DE FORNECIMENTO (1902570) v1; e
- Mapa de Riscos (1920364) v1.

Finalmente, a SEDCO atestou que foram feitas alterações pontuais no TR, à pedido da equipe ou para adequar à pesquisa da SELIP ou IRP, mediante Despacho 1962562, o qual constou como anexo à Minuta de Edital de Licitação 1 (1962206).

Com exceção daquelas que, se for o caso, constarão da síntese conclusiva deste Parecer, não há outras ressalvas por parte desta AJUP, ratificando-se a análise já realizada pela ASAQ, que considerou cumpridos os requisitos legais e regulamentares para o DFD, ETP e TR.

A justificativa da necessidade da contratação (**registro de preços para futura e provável aquisição de urnas de lona**) foi considerada **demonstrada**.

Desta forma, em atendimento às reiteradas orientações do Tribunal de Contas da União (em especial Acórdãos 2.328/2015, 2.341/2016 e 2.349/2016), **foi percorrido todo o procedimento de planejamento da contratação**, em especial aqueles exigidos pela Lei n.º 14.133/2021, sendo um dos princípios insculpidos em seu art. 5º:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, **do planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Ademais, foram cumpridos os requisitos do art. 12, constando a demanda no Plano de Contratações, Eleições Gerais 2026 do PA n.º 0000954-21.2025.6.07.8100:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

I - os documentos serão produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis;

II - os valores, os preços e os custos utilizados terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no [art. 52 desta Lei](#);

III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo;

IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal;

V - o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, salvo imposição legal;

VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. ([Regulamento](#))

Seguindo o exame, foram cumpridas as exigências do art. 18, da Lei n.º 14.133/2021 e seu §1º:

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:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#).

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá 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.

1.4.2. **O TERMO DE REFERÊNCIA**

Vale ressaltar que foram inseridos no Termo de Referência (TR) ou PB Aquisição de Bens (1936455) todos os requisitos indispensáveis a uma boa definição do objeto e da contratação, e que foram reiteradamente analisados pela ASAQ (em sua versão anterior conforme explicado no item antecedente) e por esta Assessoria Jurídica da Presidência, o que, sob os aspectos jurídicos, atendem ao disposto no artigo 6º, XXIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, **constatando-se da instrução dos autos, em especial, os seguintes requisitos, caso aplicáveis:**

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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
 - 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;
 - c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
 - d) requisitos da contratação;
 - 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;
 - f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
 - g) critérios de medição e de pagamento;
 - h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
 - 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;
 - j) adequação orçamentária;
- (...)

Especificamente em relação às compras, também devem ser observadas as exigências dos arts. 40 a 44 da Lei n.º 14.133, de 2021. No presente caso concreto, aplicável apenas o art. 40:

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.

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput 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;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

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

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

§ 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.

Em relação ao §2º supratranscrito, na presente licitação, optou-se pelo não parcelamento, conforme ser verá em linhas futuras.

Passemos, pois, à análise do TR de acordo com o checklist sugerido.

1.4.2.1. O TR contém justificativa da necessidade pública que demanda a futura contratação:

A justificativa quanto à necessidade da contratação está posta no **item 2** dos Estudos Técnicos Preliminares, por meio do qual são expendidos os fundamentos indispensáveis para a futura contratação, cujas razões devem ser avaliadas pela autoridade competente deste Tribunal a fim de autorizar a licitação. Acrescenta-se que o **item 2** do Termo de Referência faz remissão à justificativa já consignada no ETP.

Confira-se trecho do ETP (1936452):

[...] 2. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO, CONSIDERADO O PROBLEMA A SER RESOLVIDO SOB A PERSPECTIVA DO INTERESSE PÚBLICO

2.1 A aquisição de urnas em lona visa garantir o adequado suporte logístico e estrutural para a realização das eleições, promovendo eficiência, organização e segurança no processo eleitoral. Esses materiais são fundamentais para assegurar a integridade, a mobilidade e a agilidade na montagem das seções eleitorais, beneficiando tanto os servidores e colaboradores envolvidos na organização quanto o público votante.

2.2 A referida aquisição contempla ainda a renovação do estoque existente, tendo em vista que as urnas de lona atualmente em uso vêm sofrendo desgaste natural ao longo dos anos, decorrente do tempo e da utilização em pleitos anteriores. A substituição desses itens é essencial para assegurar a integridade física do material, bem como a segurança e a confidencialidade dos votos, evitando riscos à legitimidade do processo eleitoral.

2.3 Adicionalmente, a presente medida busca atender ao crescimento do número de eleitores registrado nos últimos anos, o que impõe a necessidade de reforço da infraestrutura das Zonas Eleitorais. A ampliação do quantitativo de urnas de lona assegura maior eficiência e celeridade na condução do

processo de votação, mesmo diante do aumento da demanda. Ressalte-se, ainda, que nas eleições realizadas no exterior, cuja coordenação compete ao TRE-DF, cada seção de votação deve contar, obrigatoriamente, com uma urna de lona.

2.4 Por fim, a aquisição também se justifica como parte da preparação para contingências, uma vez que, embora as eleições brasileiras utilizem majoritariamente urnas eletrônicas, há sempre a possibilidade de ocorrência de falhas técnicas que inviabilizem sua utilização. Assim, a disponibilidade de urnas de lona nas Zonas Eleitorais configura-se como medida preventiva indispensável, capaz de assegurar a continuidade da votação em qualquer circunstância, resguardando o direito de voto de todos os cidadãos.

2.5 A quantidade a ser adquirida foi estimada com base no número de urnas atualmente em uso e nas necessidades de reposição identificadas pela Seção de Administração de Materiais, SEAMA, e em conjunto com os dados fornecidos pela AGEPE e pela Zona Eleitoral no Exterior, conforme Despacho 1883116 e Despacho 1885861.

Note-se trecho do Termo de Referência (TR) ou PB Aquisição de Bens (1936455):

[...] **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**

2.1 A fundamentação da contratação e de seus quantitativos encontra-se pormenorizada nos itens 2 e 3 dos Estudos Técnicos Preliminares, conforme id.1915140.

2.2 O objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações = Eleições Gerais 2026 – PA n.º 0000954-21.2025.6.07.8100.

[...]

Logo, avaliadas as justificativas apresentadas, houve autorização de prosseguimento, o que poderá ser ratificado pela autoridade superior, mediante a deliberação para divulgação do Edital, observada a conveniência e oportunidade administrativas, o que foge ao aspecto jurídico da presente análise.

1.4.2.2. **O TR contém adequada descrição dos bens/serviços que serão contratados:**

A descrição do objeto encontra-se devidamente especificada no Termo de Referência.

Entretanto, relativamente à análise das regras e condições fixadas no Termo de Referência, há que se destacar que as especificações técnicas são estritamente relacionadas à execução da obra ou serviço ou fornecimento do bem (meio, tempo, modo, condições e obrigações), sem conteúdo eminentemente jurídico, não de estrita e total responsabilidade da área técnica demandante, valendo ressaltar, na esteira do Acórdão TCU n.º 181/2015-Plenário, que, *verbis*:

“Não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, pela desordem processual, pela ausência de documentos comprobatórios da entrega de edital e pelas irregularidades no julgamento e classificação das propostas, já que tais atos são estranhos à área de atuação daquele profissional.”

1.4.2.3. **O TR contém justificativa para enquadramento do objeto como comum:**

O enquadramento como objeto comum encontra-se previsto no art. 6º, inciso XIII, da Lei n.º 14.133/2021 e tem-se que os serviços/bens objeto do presente certame são de natureza comum, por terem padrões de desempenho e qualidade que estão objetivamente definidos no edital, por meio das especificações reconhecidas e usuais de mercado, consoante **item 1.4 do TR:**

1.4 A Lei n.º 14.133/2021, art. 6º, inciso XIII define bens comuns como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”. As urnas de lona se enquadram nessa definição porque são bens padronizados e fabricados em série; possuem especificações técnicas simples e objetivas (dimensões, material da lona, reforços, fecho, alça, cor, etc.); podem ser adquiridas de diversos fornecedores no mercado e não exigem inovação tecnológica nem soluções exclusivas.

Confira-se a jurisprudência iterativa do TCU sobre o tema:

“18. Primeiramente, há que se ter em mente que ‘bem ou serviço comum’ deve ser entendido como aquele que detém características padronizadas, identificável por denominação usual no mercado. Portanto, a noção de ‘comum’ não está vinculada à estrutura simples de um bem ou de um serviço. Do mesmo modo, a estrutura complexa também não é razão bastante, por si só, para retirar a qualificação de ‘bem ou serviço comum’.” (TCU, Acórdão n.º 1046/2014-Plenário).

Veja-se que o tipo de aquisição/serviço demandado por esta Administração é perfeitamente identificável por denominação reconhecida e usual no mercado e mesmo que se tratasse de objeto deveras específico, é certo que não detém complexidade/especificidade tal que impeça de ser licitado pela modalidade pregão, antes o recomenda, sendo essa a praxe.

Ademais, sobre a necessidade de a Administração declarar a natureza do objeto da contratação, a Orientação Normativa n.º 54, de 2014, da Advocacia-Geral da União, dispõe:

“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.”

Embora referida Orientação Normativa tenha sido editada à luz da Lei n.º 8.666, de 1993, tem-se que o entendimento jurídico nela consubstanciado é compatível com a Lei n.º 14.133, de 2021, motivo pelo qual merece ser observado.

1.4.2.4. **O TR contém justificativa para utilização do Pregão, na forma eletrônica:**

A forma eletrônica, adotada no presente pregão, consoante sedimentada na jurisprudência do TCU, é a regra (Acórdão n.º 161/2012-Plenário e Acórdão n.º 182/2016- Plenário). O referido acórdão, em seu item 9.3, emitiu recomendação vazada no seguinte comando: **9.3. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal, que nas licitações de bens e serviços de natureza comum utilize a modalidade de licitação pregão na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade.** (negritei)

Afigura-se correta e adequadamente observada a deliberação do TCU quanto ao ponto (pregão eletrônico como regra), bem como atende ao comando inserto no caput do artigo 6º, inciso XLI, da Lei n.º 14.133/2021, que tornou obrigatória a utilização da modalidade eletrônica do pregão para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser menor preço ou maior desconto.

1.4.2.5. **O TR contém justificativa para prévia seleção de especificações e/ou marcas referenciais disponíveis no mercado: não se aplica.**

1.4.2.6. **O TR contém justificativa para exigência de apresentação de amostras ou prova de conceito (POC) ao longo do processo de licitação: não se aplica.**

1.4.2.7. **O TR contém previsão quanto à adjudicação:**

O critério de adjudicação será o menor preço global, consoante previsto no **subitem 8.1.1** do TR, considerando a natureza do objeto, o que entendemos ser pertinente.

Veja-se trecho do TR:

8.1. Forma de seleção e critério de julgamento da proposta:

8.1.1 O fornecedor será selecionado por meio da realização de procedimento de LICITAÇÃO, na modalidade PREGÃO, sob a forma ELETRÔNICA, com adoção do critério de julgamento pelo menor preço.

ETP:

5. JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO

5.1. O Tribunal de Contas da União (TCU), com a Súmula 247, se manifestou quanto à necessária divisão do objeto licitado em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

5.2. No entanto, na presente aquisição, apenas um item será licitado, qual seja, urnas de lona, objeto não passível de divisão, portanto, não há que se falar em parcelamento da solução.

Nesse subtópico, mostra-se válido traçar algumas considerações acerca do parcelamento ou não das contratações. Aludido instrumento consiste em dividir a solução em itens ou os itens em lotes, em que cada parte será um objeto de licitação autônomo, a ser, portanto, licitado ou adjudicado separadamente. O objetivo é ampliar a competição com vistas à economicidade, ou seja, possibilitar a participação de maior número de licitantes que não teriam capacidade ou condições de atender aos requisitos de habilitação para disputar a totalidade do objeto, mas que podem fazê-lo com relação a frações da prestação. Supõe-se que a ampliação da disputa levará os participantes a apresentarem propostas mais vantajosas, resultando na redução do valor global a ser desembolsado pela Administração e evitando a concentração de mercado.

Entretanto, existem situações em que o parcelamento pode ser inviável ou desvantajoso. Por exemplo, quando há perda de economia de escala e a divisão em mais de um certame resulta em aumento dos custos globais da contratação. Outra situação é quando os benefícios do parcelamento não compensam o aumento do custo e das dificuldades administrativas da gestão contratual. Além disso, o instituto pode descaracterizar ou prejudicar o objeto da contratação, ou ser necessário contratar um fornecedor único para padronização. **Especificamente para serviços, o parcelamento pode levar à perda da responsabilidade técnica devido à pluralidade de prestadores**

Com efeito, para o TCU, a regra é de que a adjudicação deve ser efetivada por itens e não por preço global/lote, a fim de possibilitar a mais ampla competitividade, **salvo se houver justificativas, como é o caso dos autos, por menor preço GLOBAL**, nos termos da Súmula TCU n.º 247, assim redigida, verbis:

SÚMULA N.º 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.

Nesse sentido, destaca-se o voto do ministro relator Marcos Benquerer Costa, verbis:

"[...] A necessidade de adjudicação global foi demonstrada pela unidade técnica, pois os diversos itens licitados estão intrinsecamente relacionados, fazendo parte do mesmo processo produtivo. Assim, a adjudicação por itens poderia provocar que mais de uma empresa participasse da produção o que demandaria esforços gerenciais adicionais e dificuldades na responsabilização pelos trabalhos não executados adequadamente. (TCU, Acórdão n.º 1.039/2005)"

Confira-se também excerto extraído do Acórdão n.º 5301/2013-Segunda Câmara do TCU, verbis:

"É legítima a adoção da licitação por lotes formados com elementos de mesma característica, quando restar evidenciado que a licitação por itens isolados exigirá elevado número de processos licitatórios, onerando o trabalho da administração pública, sob o ponto de vista do emprego de recursos humanos e da dificuldade de controle, colocando em risco a economia de escala e a celeridade processual e comprometendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração." (Acórdão 5301/2013-Segunda Câmara, Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, 3.9.2013)" (Nota de roda pé do livro "Termo de Referência: O impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos / Jair Eduardo Santana, Tatiana Camarão, Anna Carla Duarte Chrispim – 5ª edição – Belo Horizonte: Fórum, 2016 – página 74)

Acerca do tema, a Lei n.º 14.133/2021 esclarece, **para as compras**, que:

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

(...)

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

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

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Assim, a equipe justificou ser tecnicamente inviável o parcelamento, **o que entendemos correto**.

Logo, é factível inferir que a adjudicação por menor preço GLOBAL é a que melhor atende aos princípios da legalidade, economicidade e eficiência, estando em consonância com a jurisprudência do TCU, nos moldes reproduzidos alhures, e se mostra adequada à realidade deste Órgão, conforme justificativa expendida no ETP e no TR.

1.4.2.8. O TR contém justificativa para a exigência de qualificação técnica e atestados de capacidade técnica e prevê regras claras para a apresentação dos referidos atestados:

A exigência encontra-se no **item 8.2 do TR**, constando as regras claras para apresentação dos atestados:

8.2. Exigências de habilitação:

[...]

8.2.2. Qualificação técnica:

8.2.2.1. Comprovação de aptidão para o fornecimento de bens similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto desta contratação, por meio da apresentação de certidões ou atestados, emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

8.2.2.2. Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a contratos executados com as seguintes características mínimas:

8.2.2.2.1. Fornecimento de bens padronizados de utilização semelhante ao objeto desta contratação, tais como urnas de lona, mochilas, bolsas, sacos de lona ou similares, em quantidade mínima de 300 (trezentos) itens, comprovado por atestado, certificado ou declaração formal do contratante;

8.2.2.3. Será admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo, a apresentação e o somatório de diferentes atestados, sendo que os fornecimentos não precisam ser concomitantes para fins de aceite de somatório.

8.2.2.4. Os atestados de capacidade técnica poderão ser apresentados em nome da matriz ou da filial do fornecedor.

8.2.2.5. O fornecedor disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados, apresentando, quando solicitado pela Administração, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foi entregue o objeto contratado, dentre outros documentos.

A justificativa está de acordo com o entendimento firmado no Acórdão n.º 891/2018 e os requisitos estão compatíveis com o objeto licitado. Portanto, resta atendida a obrigação, tal como esboçado nos Acórdãos do TCU n.º 449/2017, n.º 553/2016 e n.º 1.443/2014 - todos do Plenário, e no Informativo de Licitações e Contratos n.º 344, o qual se transcreve abaixo:

A exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração, devendo ser essa exigência a mínima capaz de assegurar que a empresa contratada estará apta a fornecer os bens ou serviços pactuados.

Representação formulada ao TCU apontou possível irregularidade no edital do Pregão Eletrônico 7/2018, promovido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE/ES), cujo objeto era o “fornecimento de cartões combustível pós-pagos para veículos a serem utilizados por aquela unidade nas eleições de 2018”. A suposta irregularidade consistia na falta de exigência de comprovação de qualificação técnica pelas empresas interessadas, o que, conforme a representante, poderia resultar em prejuízo à Administração, por possibilitar a contratação de empresa que não reunisse as condições técnicas necessárias à correta prestação dos serviços pretendidos. Ao examinar a matéria, a unidade técnica constatou que o edital também não estabelecia nenhuma exigência quanto à qualificação econômico-financeira das licitantes. Em seu voto, o relator destacou, preliminarmente, que, pelo fato de os requisitos relativos à comprovação das qualificações técnica e econômico-financeira serem “condições para a habilitação das interessadas, conforme previsto no art. 27 da Lei de Licitações”, restaria perquirir “o grau de obrigatoriedade dessas exigências nas licitações públicas e quais efeitos sua eventual ausência teriam sobre a validade do certame”. **O relator salientou que a jurisprudência e a doutrina são “razoavelmente consensuais no entendimento de que a exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração”. Essa obrigação, entretanto, segundo ele, “não é mera formalidade e está sempre subordinada a uma utilidade real, ou seja, deve ser a mínima exigência capaz de assegurar, com algum grau de confiança, que a empresa contratada será capaz de fornecer os bens ou serviços adquiridos”. Em consequência, “a documentação a ser fornecida deve guardar relação com o objeto pretendido no sentido de que aquisições mais simples demandarão menos comprovações e, contrariamente, as mais complexas exigirão mais salvaguardas”. E arrematou: “a própria Lei de Licitações, em seu art. 32, § 1º, modula as exigências relativas à habilitação das licitantes, permitindo a dispensa dos documentos, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão”. Caberia então identificar, no caso concreto, “se o objeto do Pregão Eletrônico 7/2018, por sua singularidade, reúne características que, por exceção, possibilitem a dispensa da comprovação das qualificações técnica e econômico-financeira das empresas interessadas”. Para o relator, por um lado, o objeto do pregão em apreço demandaria que a contratada tivesse uma rede de postos credenciados e fosse capaz de confeccionar os cartões magnéticos e gerenciar eletronicamente as transações realizadas, não se tratando, à primeira vista, de um serviço que pudesse ser fornecido por qualquer empresa. Por outro lado, ponderou que “o valor máximo estimado para a contratação em tela, de R\$ 87.908,21, aproxima-se muito do limite admitido para o convite (R\$ 80.000,00), modalidade que a Lei 8.666/1993 desobriga a Administração das exigências de habilitação das licitantes”. Além disso, asseverou que “existe um perigo na demora reverso, uma vez que os serviços licitados são instrumentais à realização das eleições de 2018, podendo o atraso no seu fornecimento impactar as atribuições do TRE/ES durante o pleito”. Considerando que a situação examinada impunha baixo risco à Administração, já tendo o órgão, inclusive, promovido outros certames nas mesmas condições sem maiores percalços, o relator concluiu ser possível aceitar, excepcionalmente, a não exigência da documentação relativa à habilitação técnica e econômico-financeira no mencionado edital, sem prejuízo, contudo, de cientificar o órgão acerca da necessidade de sua inclusão em futuras licitações de mesmo objeto. Acolhendo o voto do relator, o Plenário decidiu considerar a representação parcialmente procedente e dar ciência ao TRE/ES de que “a não exigência de comprovação de qualificação técnica e econômico-financeira identificada no edital do Pregão Eletrônico 7/2018 (Processo 26.659/2017) afronta o disposto no art. 27, c/c os arts. 30, 31 e 32 da Lei 8.666/1993” [Acórdão 891/2018 – Plenário, Representação, Rel. Min. José Múcio Monteiro].**

Ademais, as regras estão adequadas à redação da IN n.º 5/2017, bem como aos dispositivos da Lei n.º 14.133/2021 sobre o tema, em especial o art. 67, inciso III, §§ 1º e 2º, que tratam dos requisitos exigidos nesta licitação, a saber, **os atestados de capacidade técnica:**

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

§ 3º Salvo na contratação de obras e serviços de engenharia, as exigências a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo, a critério da Administração, poderão ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.

§ 4º Serão aceitos atestados ou outros documentos hábeis emitidos por entidades estrangeiras quando acompanhados de tradução para o português, salvo se comprovada a idoneidade da entidade emissora.

§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

§ 6º Os profissionais indicados pelo licitante na forma dos incisos I e III do caput deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.

§ 7º Sociedades empresárias estrangeiras atenderão à exigência prevista no inciso V do caput deste artigo por meio da apresentação, no momento da assinatura do contrato, da solicitação de registro perante a entidade profissional competente no Brasil.

§ 8º Será admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição da disponibilidade do pessoal técnico referido nos incisos I e III do caput deste artigo.

§ 9º O edital poderá prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado.

§ 10. Em caso de apresentação por licitante de atestado de desempenho anterior emitido em favor de consórcio do qual tenha feito parte, se o atestado ou o contrato de constituição do consórcio não identificar a atividade desempenhada por cada consorciado individualmente, serão adotados os seguintes critérios na avaliação de sua qualificação técnica:

I - caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio homogêneo, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada empresa consorciada na proporção quantitativa de sua participação no consórcio, salvo nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, em que todas as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada uma das empresas consorciadas;

II - caso o atestado tenha sido emitido em favor de consórcio heterogêneo, as experiências atestadas deverão ser reconhecidas para cada consorciado de acordo com os respectivos campos de atuação, inclusive nas licitações para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

§ 11. Na hipótese do § 10 deste artigo, para fins de comprovação do percentual de participação do consorciado, caso este não conste expressamente do atestado ou da certidão, deverá ser juntada ao atestado ou à certidão cópia do instrumento de constituição do consórcio.

§ 12. Na documentação de que trata o inciso I do caput deste artigo, não serão admitidos atestados de responsabilidade técnica de profissionais que, na forma de regulamento, tenham dado causa à aplicação das sanções previstas nos incisos III e IV do caput do art. 156 desta Lei, em decorrência de orientação proposta, de prescrição técnica ou de qualquer ato profissional de sua responsabilidade.

1.4.2.9. **As quantidades mínimas exigidas para comprovação da capacitação técnico operacional estão devidamente justificadas em face da natureza e da complexidade do objeto e foram fixados em percentuais razoáveis e justificados:** sim, pois exige o fornecimento de bens padronizados de utilização semelhante ao objeto desta contratação, tais como urnas de lona, mochilas, bolsas, sacos de lona ou similares, em quantidade mínima de 300 (trezentos) itens, comprovado por atestado, certificado ou declaração formal do contratante;

1.4.2.10. **Foi observado o §1º do art. 67, da Lei nº 14.133/2021, no sentido de que a exigência de atestados deverá estar restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação?** Sim, uma vez que o item é único.

1.4.2.11. **A exigência da capacitação técnica – profissional limita-se às parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo do objeto de licitação, sem exigência de quantidades mínimas:** não aplicável à contratação, pois não foi exigida capacidade técnico-profissional;

1.4.2.12. **O TR contém justificativa para a necessidade de apresentação de atestados independentes para cada capacitação técnica a ser comprovada:** não consta esta exigência;

1.4.2.13. **O TR contém justificativa para as limitações de tempo, época e/ou de locais específicos para atestados de capacidade técnica:** não constam referidas exigências limitativas;

1.4.2.14. **O TR contém justificativa para vistoria e/ou visita técnica:** não consta esta exigência;

1.4.2.15. **O TR contém justificativa para contratação de serviços mediante alocação de postos de trabalho (cessão de mão de obra):** não aplicável ao presente objeto;

1.4.2.16. **O TR contempla levantamento de mercado com análise de outras soluções de contratação do objeto (Ref. Acórdão TCU – Plenário nº 2328/2015):** consta no item 4 do ETP as justificativas pertinentes;

1.4.2.17. **O TR contém justificativa para as exigências de indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos:** não se verifica tal exigência;

1.4.2.18. **O TR abstém-se de especificações técnicas irrelevantes, excessivas e/ou desnecessárias, que possam ser causa de aumento dos custos da futura contratação:** As especificações técnicas são de responsabilidade da equipe de planejamento, sendo certo que esta Assessoria não visualizou especificações irrelevantes, excessivas e/ou desnecessárias;

1.4.2.19. **O TR contempla requisitos de sustentabilidade:** os requisitos de sustentabilidade constam no **item 4.1.1. do TR e item 19.1. do Edital;**

1.4.2.20. **A aprovação do Termo de Referência**

Ainda sobre o Termo de Referência, convém destacar que é obrigatória a sua aprovação, **de forma motivada.**

Nesse sentido, confira-se a orientação inserida no Boletim de Licitações e Contratos - BLC (p. 388, abr. 2006), verbis:

BOLETIM DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DO TCU:

“A Administração Pública, nas licitações sob a modalidade pregão, somente poderá iniciar o procedimento licitatório, nos termos do disposto no art. 8º do Decreto nº 3.555/00, depois de aprovar o competente Termo de Referência (cuja função é equivalente ao projeto básico, previsto na Lei de Licitações, e que constitui anexo obrigatório do ato convocatório, nos termos de seu art. 40, § 2º, inc. I), que deverá definir a especificação completa do bem a ser adquirido, assim como as suas unidades e quantidades, e estimar os custos da contratação, por meio de um orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de descuprimento e o prazo de execução do contrato.” (in “Termo de Referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos”, Jair Eduardo Santana, Tatiana Camarão, Anna Carla Duarte Chrispim. 4ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2014 – páginas 35/41). (destaques acrescentados)

Na esteira das lições dos autores mencionados na reprodução imediatamente acima, não basta que os autos possuam Termo de Referência na etapa preparatória. “É indispensável que ele seja efetivamente aprovado pela autoridade competente e que os motivos ali externados possam justificar o manejo da competência outorgada ao agente”.

E continuam os autores: **“A solução normativa (e a ideia que traz consigo) é a mesma existente em relação ao Projeto Básico para obras: não basta haver Projeto Básico; ele tem que ser aprovado** (art. 7º, §2º, da Lei nº 8.666/93), de forma a comprometer-se a autoridade aprovadora com os resultados pretendidos com a prática do ato”. (destaquei)

Ademais, o Termo de Referência apresentado inicialmente (1901721) foi aprovado pela Sr. Secretário de Administração, Orçamento e Finanças (1908169). Com a sua atualização final (1936455) e Despacho 1962562 da SEDCO, os autos passaram novamente pela SAO, a qual ratificou os atos realizados pelas unidades subordinadas consoante Despacho 1963072. **Finalmente, a autoridade superior deverá ratificar esta aprovação.**

Faz-se mister salientar, por relevante, que as especificações técnicas do objeto a ser contratado são de exclusiva competência e responsabilidade da área técnica demandante, de tal modo que a presente análise deve ser restrita aos aspectos jurídicos da contratação.

Quanto ao ponto, atendidos, portanto, os requisitos exigidos.

2. DEMAIS ASPECTOS DA INSTRUÇÃO

2.1. DA PESQUISA DE PREÇOS E DO ORÇAMENTO ESTIMADO

Relativamente à pesquisa de preços necessária à obtenção do orçamento estimado para embasar os preços máximos a serem admitidos na licitação que se deflagrará nestes autos, seguiu-se a lista de verificação sugerida pela AGU, conforme Formulário (1952597).

2.1.1. No que tange à ampla pesquisa de preços:

Em complemento à pesquisa de mercado a cargo da equipe de planejamento: estudos preliminares e TR e no Despacho Encaminhamento Gestor (1902575), tem-se que a SELIP realizou detida análise dos autos e atualizou a pesquisa de preços nos termos da Informação 133 (1961958) e Planilha estimativa de custos SELIP (1961957).

As providências adotadas pela Equipe de Planejamento e SELIP, a nosso sentir, atendem à orientação do Tribunal de Contas da União, no sentido de que, **sempre que possível**, a pesquisa de mercado deve apontar os preços praticados por outros órgãos/entidades públicas (nesse sentido: Decisão n.º 955/2002 - Plenário; e Acórdãos n.º 980/2005 - Plenário; n.º 1945/2006 - Plenário; n.º 2400/2006 - Plenário; e n.º 1547/2007 - Plenário, todos do TCU), além do que dispõe a IN n.º 65/2021 (supletivamente) e, no âmbito do TRE-DF, a Portaria Presidência n.º 55/2023 (1371717):

Art. 4º Para fins desta Portaria considera-se:

I - estimativa do valor da contratação: análise inicial dos preços praticados no mercado, realizada durante os estudos técnicos preliminares ou, se for dispensado, na fase de elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico pela equipe de planejamento da contratação, destinada a subsidiar a avaliação da autoridade competente quanto à viabilidade econômica da contratação devendo ser acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte. Deverá ser elaborada em documento apartado dos Estudos Técnicos Preliminares e Termo de Referência ou Projeto Básico, denominado formulário “Estimativa do valor da contratação” a ser disponibilizado no SEI;

II - pesquisa de preços: procedimento realizado pela SELIP de apuração dos valores praticados pelo mercado, priorização, validação, crítica e análise dos preços disponíveis, obrigatório e prévio à realização de contratações, a prorrogações de atas de registro de preços, adesão a atas de registro de preços, participação em licitação para registro de preços gerenciada por outro órgão, a formação de preço estimado, a verificação da existência de recursos orçamentários e, se exigível, da vantajosidade da manutenção dos acordos e contratos;

III - pesquisa de mercado: procedimento realizado exclusivamente pela equipe de planejamento para verificação das soluções disponíveis, bem como das exigências e condições do mercado no qual se insere o objeto a ser contratado, tais como especificações, qualidade, desempenho, prazos de entrega,

prestação, execução e garantia;

IV - preço estimado: valor obtido a partir de método matemático aplicado em série de preços coletados, devendo desconsiderar, na sua formação, os valores inexequíveis, os inconsistentes e os excessivamente elevados;

(...)

Art. 5º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido **por meio da utilização dos seguintes parâmetros:**

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, incluídas a deste TRE-DF, 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 desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital.

§ 1º Ferramenta privada de pesquisa de preços mantida por prestador de serviços especializados constitui parâmetro para a pesquisa de preços na contratação pública.

§ 2º Os parâmetros de consulta previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os referidos nos incisos I e II.

§ 3º Quando utilizado preço oriundo de tabelas oficiais, deve ser utilizada sua versão mais recente e devem constar dos autos os respectivos documentos comprobatórios.

§ 4º Deverá constar, no processo administrativo, justificativa para o caso de haver impossibilidade de priorização dos parâmetros estabelecidos nos incisos I e II do caput deste artigo.

§ 5º Se a impossibilidade de adotar os parâmetros consignados nos incisos I e II do caput decorrer da singularidade ou ineditismo do objeto a ser contratado, caberá à equipe de planejamento certificar tal circunstância nos autos.

§ 6º Quando a pesquisa de preços for realizada junto a fornecedores, as solicitações de propostas ocorrerão mediante consulta direta, por mensagem eletrônica, por intermédio de sistemas informatizados ou por publicidade no Portal da Transparência do TRE-DF, com observância ao que segue:

I - serão enviadas solicitações de propostas aos fornecedores pertencentes ao segmento de mercado do objeto que se pretende contratar, devendo ser apresentada justificativa da escolha desses fornecedores;

II - o prazo de resposta conferido ao fornecedor será de, no mínimo, 5 (cinco) dias úteis, podendo, conforme a complexidade do objeto, ser estendido por até 15 (quinze) dias corridos;

III - o prazo para resposta, poderá, excepcionalmente, ser renovado por mais 5 (cinco) dias úteis;

IV - persistindo a situação de não obtenção de no mínimo 3 (três) propostas, a contratação prosseguirá com a(s) proposta(s) obtida(s), devidamente justificada, ou, se for o caso, o processo será devolvido para a unidade demandante para a realização de nova pesquisa de mercado e/ou adequação do Termo de Referência ou Projeto Básico;

V - excepcionalmente, quando a urgência da contratação assim determinar e desde que resguardada a isonomia entre os interessados, poderão ser adotados prazos inferiores aos mínimos fixados neste parágrafo, registrando-se as razões no processo;

VI - as solicitações de proposta deverão ser encaminhadas com o Termo de Referência/Projeto Básico e deverão conter os seguintes elementos:

a) descrição do objeto e respectivas quantidades;

b) condições e prazos para apresentação da proposta;

c) local de entrega dos bens ou de prestação dos serviços;

d) prazo de entrega dos bens ou de execução dos serviços;

e) disposições relativas à Lei Geral de Proteção de Dados.

VII - Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do §6º, deverão ser obtidas propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão;

e) prazo de validade;

f) nome completo e identificação do(a) responsável;

VIII - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso VI do §6º.

§ 7º Em razão da possibilidade contida no §6º, os estudos técnicos preliminares, ou, na sua ausência, o Termo de Referência ou Projeto Básico, deverão indicar as empresas que participaram do levantamento do mercado e atuam como potenciais fornecedoras da solução adotada.

§ 8º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.

§ 9º As Notas de Empenho, quando utilizadas como comprovantes de preços praticados na Administração Pública, especialmente nas contratações por inexigibilidade, devem ter data de emissão de no máximo doze meses da data da pesquisa, salvo impossibilidade devidamente fundamentada.

(...)

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pela SELIP e aprovados pela autoridade competente para autorizar a contratação.

§ 2º Com base nas diretrizes de que trata o caput, o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.

§ 3º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo, preferencialmente mediante a definição de limites inferior e superior da amostra utilizada.

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 5º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo(a) gestor(a) responsável e aprovada pela autoridade competente.

§ 6º Quando o preço estimado for obtido com base unicamente no inciso I do art. 5º, o valor não poderá ser superior à mediana do item nos sistemas consultados.

(...)

Art. 8º Nos casos em que a estimativa de preços feita na fase de planejamento tenha observado as regras e parâmetros definidos nesta Portaria, e, em especial, ao art. 5º, a SELIP poderá ratificá-la e adotá-la como valor estimado da contratação.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput, caberá à SELIP atestar a aderência entre a estimativa de preços e os requisitos desta Portaria.

(...)

Art. 11. Os valores de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, sempre que possível, serão estimados por meio de planilha de custos e formação de preços.

§ 1º Os custos dos itens referentes ao serviço devem considerar os parâmetros da norma coletiva de trabalho definida pela equipe de planejamento da contratação e vigente para a respectiva categoria profissional.

§ 2º Para itens de custos que se baseiem em critérios estatísticos é possível a adoção de valores constantes de indicadores setoriais, bem como no histórico de ocorrência em contratos anteriores deste TRE-DF devidamente informados nos estudos técnicos preliminares.

§ 3º Para equipamentos e bens sobre os quais incidam depreciação, amortização, etc. podem ser utilizadas tabelas de fabricantes, valores oficiais de referência ou outros equivalentes.

§ 4º Os itens que dependem do perfil da empresa licitante, tais como perfil tributário, perfil acidentário, etc. devem ser objeto de pesquisa em contratações públicas para o mesmo objeto, salvo se existirem estudos definindo os valores máximos do mercado para cada item.

§ 5º As rubricas atinentes aos custos indiretos e lucro devem ser objeto de pesquisa de preços em contratações públicas atinente ao mesmo ramo de atividade da pretensa contratação.

§ 6º Não havendo acordo ou convenção coletiva de trabalho, os salários serão estimados com base em preços médios obtidos em pesquisa de mercado, em contratos celebrados por outros órgãos públicos, em normativos publicados pelo Poder Público, em fontes especializadas ou em empresas privadas do ramo pertinente ao objeto licitado.

§ 7º Havendo mais de uma categoria em uma mesma contratação, os salários serão fixados com base no acordo ou na convenção coletiva de cada categoria profissional.

(...)"

As regras e o procedimento estão compatíveis, portanto, com o art. 23, da Lei n.º 14.133/2021:

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 regulamentado, 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 regulamentado.

2.1.2. Os atos correlatos à pesquisa de preços foram produzidos de acordo com a legislação de regência e estão devidamente demonstrados e justificados no processo administrativo:

Avaliando as informações prestadas pela SELIP, constata-se que se encontram devidamente justificada e comprovada a observância da legislação e orientações que regem a pesquisa de preços.

Nesse contexto, convém ressaltar que a providência adotada pela SELIP não está dissociada, mas em conformidade com as determinações do Tribunal de Contas da União, no sentido de que a pesquisa de preços que antecede à elaboração do orçamento para a licitação exige avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência. Confira-se excerto extraído do Informativo de Licitações e Contratos n.º 139 - TCU (Sessões: 5 e 6 de fevereiro de 2013), verbis:

"Primeira Câmara

I. A pesquisa de preços que antecede a elaboração do orçamento de licitação demanda avaliação crítica dos valores obtidos, a fim de que sejam descartados aqueles que apresentem grande variação em relação aos demais e, por isso, comprometam a estimativa do preço de referência

Representação de unidade técnica do Tribunal apontou irregularidades na elaboração do orçamento que serviu de base para a contratação de serviço de manutenção predial, objeto do Pregão Eletrônico 47/2010, conduzido pela Coordenação-geral de Recursos Logísticos do Ministério da Fazenda – COGRL/MF. Segundo a autora da representação, a estimativa de preços que integrou o projeto básico da licitação revelou-se inconsistente, visto que os valores pesquisados apresentaram grandes variações de preços, "suficientes para se afirmar que a média desses preços não se presta para representar os preços praticados no mercado". Anotou, a esse respeito, que o órgão poderia ter-se valido dos preços praticados em outros contratos celebrados pelo órgão com objetos similares. Tal fragilidade teria ficado patente a partir da verificação de que a proposta vencedora (R\$ 3.292.668,90) apresentou valor muito menor do que o estimado pela COGRL/MF e que constou do edital (R\$ 6.423.490,12). O relator, ao endossar a avaliação da unidade técnica, considerou ser indispensável que a Administração "avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores a ela apresentados". E fez menção à ementa do Acórdão 1.108/2007-Plenário: "Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado". Concluiu, por isso, ter havido violação ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993. Anotou, no entanto, que desse vício não resultou dano ao erário, porque a disputa entre as licitantes conduziu à contratação do serviço por valor adequado. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator, decidiu apenas os responsáveis com multa do art. 58 da Lei n.º 8.443/1992. Precedente mencionado: Acórdão 1.108/2007-Plenário. Acórdão 403/2013-Primeira Câmara, TC 013.319/2011-6, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 5.2.2013."

Destaque-se entendimento lançado pelo TCU no Acórdão n.º 2318/2014 – Plenário, de 03/09/2014, o qual consignou que, para se comprovar o preço de mercado, a pesquisa deve levar em conta diversas origens, como, por exemplo, cotações com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão e os firmados por outros órgãos públicos, valores registrados no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – Siasg e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível.

Note-se, ainda, excerto do Acórdão TCU n.º 3224/2020-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO, o qual aduz que "a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão. (Acórdão TCU n.º 3224/2020-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO) (grifei)

Esta Assessoria, portanto, se alinha aos entendimentos supramencionados quanto à necessidade de se consultar o maior número de fontes possíveis, de forma a possibilitar que a pesquisa de preços reflita o real comportamento do mercado, possibilitando ao TRE-DF impedir a celebração de contratos com preços superiores aos praticados pelo mercado.

Insta frisar, contudo, que a impossibilidade de utilização de alguns dos parâmetros especificados no art. 5º da Portaria Presidência n.º 55/2023 (1371717) deve estar registrada e justificada nos autos do processo de contratação, de forma a comprovar que, embora a Administração tenha adotado os procedimentos necessários à obtenção de preços daquela fonte, não foi possível alcançar êxito na solicitação.

A par do expendido e da Informação 133/2025 (1961958) dessume-se que a pesquisa de preços conduzida pela SELIP levou em conta duas propostas de fornecedores e três preços de contratações públicas, atendendo, assim, à necessária ceta de preços, conforme Planilha estimativa de custos SELIP (1961957).

Confira-se trecho da bem fundamentada justificativa apresentada pela SELIP:

"[...]

Conforme documento Despacho Encaminhamento Gestor(1902575), o valor estimado da contratação, para o TRE-DF, é de R\$ 913.200,00(novecentos e treze mil e duzentos reais) e refere-se ao fornecimento de 3.000(três mil) unidades de urnas de lona. Ademais, refere que o valor unitário de R\$ 304,40(trezentos e quatro reais e quarenta centavos) foi encontrado pelo cálculo da média aritmética simples de duas fontes de pesquisa:

a) fonte 01: orçamento apresentado pela empresa DIVERSO EMPREENDIMENTOS, em 28/08/2025(1895723), no valor unitário de R\$ 369,80 (trezentos e sessenta e nove reais e oitenta centavos) e

b) fonte 02: preço público coletado no termo de julgamento do Pregão 90035/2025, realizado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, no valor unitário de R\$239,00(duzentos e trinta e nove reais -1893333).

Em complemento, justifica a área demandante que, conquanto tenham sido encaminhados 07(sete) pedidos de orçamentação a fornecedores do ramo (1895698, 1895705, 1895706, 1895709, 1895714, 1895716 ,1895722), apenas uma empresa respondeu positivamente (1895723).

Quanto a isso, transcrevemos posicionamento da ASAQ relativamente à pesquisa de preços executada pela área demandante:

" O orçamento estimado para a contratação pretendida encontra-se fundamentado em pesquisa realizada junto a empresas do ramo do objeto (id **1893333** e id **1895723**), estando atualizadas com base no quantitativo a ser adquirido.

(...)

Considerando que a Equipe de Planejamento não logrou êxito em obter propostas de preços em quantitativo suficiente para assegurar a exata correção do valor estimado do item, caberá à SELIP — sem prejuízo de contar com o auxílio/apoio da Equipe de Planejamento —, aprimorar a pesquisa, caso julgue necessário.(...)"

Assim, no intento de delinear um orçamento estimativo em consonância com os parâmetros fixados no art. 5º da Portaria Presidência nº 55/2023 (1371717), esta SELIP buscou, de início, localizar contratações públicas similares firmadas no último ano. Para isso, foi pesquisado o termo "**urna em lona**" nas ferramentas Banco de Preços e Portal Nacional de Compras Públicas. Como resultado, retornaram 03(três) contratações, a saber:

- 1) Pregão eletrônico nº 90035/2025 do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte(1946871);
- 2) Ata de Registro de Preços nº 55/2024 do Tribunal Regional Eleitoral do Pará(1946709) e
- 3) Ata de Registro de Preços nº 13/2025 do Tribunal Regional do Amapá(1945742).

Posteriormente, esta SELIP optou por ampliar a pesquisa de mercado. Para isso, foram identificadas, na plataforma Compras.gov.br, as empresas que apresentaram propostas nas contratações do TRE-RN e TRE-PA. Excluídas aquelas que já haviam sido interrogadas pela área demandante, foi encaminhada **solicitação formal de cotação** às demais, nos termos do correio eletrônico de ID. 1944654. Transcorrido o prazo para recebimento de resposta, apenas a empresa Vestgraf encaminhou cotação(1952306/1952307).

Nesta ordem de ideias, foram consideradas **válidas** por esta Seção de Pesquisa de Preços as seguintes **amostras**:

- 1) (1895723) orçamento apresentado pela empresa DIVERSO EMPREENDIMENTOS, em 28/08/2025(dentro, portanto, do prazo de 06 meses de que trata o inciso IV do art. 5º da Portaria Presidência nº 55/2023), no valor unitário de R\$ 369,80 (trezentos e sessenta e nove reais e oitenta centavos);
- 2) (1946871) pregão eletrônico nº 90035/2025 do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, no valor unitário de R\$ 239,00(duzentos e trinta e nove reais). Essa amostra já havia sido identificada pela área demandante, mas coube a esta SELIP anexar os documentos comprovativos de sua validade: espelho de publicação no PNCP e proposta apresentada pela empresa no pregão;
- 3) (1946709) Ata de Registro de Preços nº 55/2024, com data de validade prorrogada até 21/05/2026, do Tribunal Regional Eleitoral do Pará. Seu valor unitário é de R\$ 269,00(duzentos e sessenta e nove reais) e já foi reajustado em 4,2376%, conforme Despacho nº 2707192 / 2025 - TRE/PRE/DG/ASDG;
- 4) (1945742) Ata de Registro de Preços nº 13/2025 do Tribunal Regional do Amapá, no valor unitário de R\$ 349,99(trezentos e quarenta e nove reais e noventa e nove centavos), com validade de 01(um) ano a contar da publicação no PNCP, que se deu em 14/08/2025 e
- 5) (1952307) orçamento apresentado pela empresa VESTGRAF, em 05/11/2025(dentro, também, do prazo de 06 meses), no valor unitário de R\$ 400,00 (quatrocentos reais).

Urnas de lona	Pesquisa de		
	Empresa Vestgraf	Empresa Diverso	
Valor unitário	R\$ 400,00	R\$ 369,80	

TRE-PA- reajustado	R\$ 269,00	4,2376%	R\$ 11,40
--------------------	------------	---------	-----------

Quantidade de urnas TRE-DF	Valor unitário (média)	Valor total
3000	R\$ 327,84	R\$ 983.520,00

A consolidação da pesquisa de preços(1961957) reflete um valor estimado de contratação em **R\$ 983.520,00(novecentos e oitenta e três mil quinhentos e vinte reais)**, para o TRE-DF, não ensejando, portanto, a exclusividade de

participação de microempresas e de empresas de pequeno porte.

[...]".

Portanto, especificamente quanto ao valor estimado da licitação, restou atendido o requisito do art. 23 e art. 18, inciso IV, ambos da Lei nº 14.133/2021.

2.2. **DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

É certo que a exigência de atendimento a essa regra de índole orçamentária aplica-se a toda e qualquer contratação que importe dispêndio de recursos públicos e não apenas para contratação de obras e serviços, tendo assento constitucional (art. 167, incisos I e II, da CF/88).

Na esteira das lições de Marçal Justen Filho e outros administrativistas, tem-se que:

“A exigência da disponibilidade de créditos orçamentários para fazer face às despesas da contratação aplica-se generalizadamente a todas as contratações administrativas. Logo, a exigência incide inclusive no tocante aos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Por decorrência, incumbe à Administração verificar a disponibilidade de recursos orçamentários em relação a cada exercício orçamentário. O requisito é indispensável para a formalização inicial do contrato e deve ser revisado no início de cada exercício orçamentário subsequente.” (In “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021”. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 – página 1298).

Ademais, conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei n.º 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei n.º 8.429, de 1992, e o art. 106 (para serviços ou fornecimentos continuados), da Lei n.º 14.133, de 2021:

Lei n.º 8.429, de 1992:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#).

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

(grifou-se)

Ademais, necessário verificar se, tratando-se de contratação que envolva a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, constam dos autos estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração sobre adequação orçamentária e financeira, consoante art. 16, I e II, da LC n.º 101/2000, *verbis*:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [\(Vide ADI 6357\)](#)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

Nos termos da ON AGU n.º 52/2014 da AGU, “as despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar n.º 101, de 2000. **Desta forma, quando da contratação, a SEPEO/CORF deverão se manifestar também sobre este ponto.**”

No caso concreto, a Administração (Despachos 1893995 e 1962954 da SEPEO) informou que a despesa decorrente da contratação *foi prevista na programação orçamentária deste Tribunal no valor de R\$ 403.500,00 e figura no PLOA 2026 com o aporte de mesmo valor*. E, ainda, que o limite referencial final de Pleitos Eleitorais é de R\$ 26.194.939,00, conforme o Ofício-Circular GAB-DG-TSE n.º 91/2025 (1899829 / 1899830) e que as despesas no PLOA, bem como os respectivos limites, podem ser remanejados de acordo com as prioridades da Administração.

Não obstante, consoante ON 20/2009, na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato:

[Orientação Normativa 20/2009](#)

Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato.

Igualmente é a redação do art. 17 do Decreto n.º 11.462/2023:

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

Desta forma, tratando-se de licitação para registro de preços, previamente à assinatura do contrato deverá ser exigida a *indicação da disponibilidade de créditos orçamentários*.

2.3. **NOMEAÇÃO DE AGENTES DA CONTRATAÇÃO**

Prosseguindo a análise, consta dos autos portaria de designação de Pregoeiros e da equipe de apoio responsável pela licitação, os agentes da contratação, **Portaria Presidência n.º 237/2024 - Pregoeiros (1943064)**, em observância aos ditames do artigo 8º e §5º da Lei n.º 14.133/2021 e normativo interno do TRE-DF, qual seja, Portaria Presidência n.º 54/2023 (1371716). Assim, desnecessário tecer comentários adicionais quanto ao ponto.

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

§ 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no [art. 7º desta Lei](#), o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.

§ 3º As regras relativas à atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, ao funcionamento da comissão de contratação e à atuação de fiscais e gestores de contratos de que trata esta Lei serão estabelecidas em regulamento, e deverá ser prevista a possibilidade de eles contarem com o apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno para o desempenho das funções essenciais à execução do disposto nesta Lei. [\(Regulamento Vigência\)](#)

§ 4º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação.

§ 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.

3. **DA MINUTA DO EDITAL 1/2026 (1962206)**

Nos termos do art. 25 da Lei n.º 14.133/2021, 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. Os primeiros itens em destaque constam da minuta do Edital. Já as regras relativas à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento constam do TR e minuta do Contrato.

Conforme dito, a SEDCO confeccionou a Minuta de Edital de Licitação 1 (1962206) com base na minuta aprovada pela AJUP nos últimos editais, acrescida das novidades encontradas na minuta padrão da AGU (modelo novembro de 2025):

Ademais, no Formulário (1952597), foram verificados vários itens do Edital, em compatibilidade com a legislação e normativos de regência.

Portanto, serão verificados alguns itens que julga-se mais relevantes, dispensando-se a reanálise total do documento:

3.1. **Modalidade de licitação e critério de julgamento:**

No edital, foram adotados a modalidade de licitação **Pregão e critério de julgamento menor preço global** (artigo 6º, XLI, da Lei n.º 14.133/2021), **conforme justificativas já explanadas no item específico deste Parecer relacionado ao Termo de Referência**, em razão da natureza do objeto e nos termos da orientação do TCU.

Ademais, observa-se que o Edital consignou que serão recusadas ofertas com valor superior ao estimado para a licitação, nos termos do art. 59, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021 (conforme item 7.7.3. do Edital).

3.2. **Regime de Execução ou Fornecimento:**

Prosseguindo na análise, da leitura do instrumento convocatório, está registrado, ainda, qual será **o regime de fornecimento será "de uma única vez"**, em observância ao artigo 6º, inciso X, da Lei n.º 14.133/2021:

X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;

No ponto, necessário salientar que a indicação do regime de execução refere-se ao objeto imediato do contrato, ou seja, trata-se da definição de como as partes executarão as prestações que lhes incumbem.

3.3. **Vigência:**

O prazo de vigência da contratação foi fixado em 6 (seis) meses contados a partir da última assinatura eletrônica no SEI, na forma dos artigos 105 e 111 da Lei n.º 14.133, de 2021.

Entendemos, portanto, que houve atendimento do art. 105 da Lei n.º 14.133/2021, uma vez que se trata de contratação por escopo e, não, continuado.

3.4. **A minuta do edital contém previsão de participação exclusiva de ME, EPP, MEI e Sociedade Cooperativa (esta, na forma do art. 34 da Lei nº 11.488/2007) e desde que o objeto da contratação não implique em vínculo empregatício entre o obreiro e a contratada?**

O instrumento convocatório **NÃO** prevê exclusividade para Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Cooperativas, enquadradas nos termos da lei, **visto que o valor global da contratação é superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)**, como previsto no artigo 6.º do Decreto n.º 8.538/2015 que regulamenta o artigo 48, inciso I, da Lei Complementar n.º 123/2006 (**vide item 3.6 do Edital**).

Correto, a nosso entender, o enquadramento.

3.5. **A minuta do edital contém previsão do direito de preferência e de saneamento às entidades preferenciais (MEI, ME, EPP e Sociedade Cooperativa), limitado, no caso de empate, às propostas superiores em até 5% do menor preço cotado?**

Sim, conforme **item 3.7 do Edital**, estando em conformidade com a normatização de regência.

3.6. **A minuta do edital contém disciplina para a hipótese de desenquadramento da situação de entidade preferencial em razão do valor da contratação (caso previsto o tratamento favorecido e diferenciado)?** Sim, conforme itens 3.6.1, 3.6.2, 3.6.3 e 3.7.

3.7. **Os autos do processo administrativo estão instruídos com justificativas adequadas e razoáveis para todas as exigências que tenham potencial para reduzir o universo de fornecedores interessados em participar da licitação?** Sim, conforme já salientado em linhas passadas deste Parecer;

3.8. **A minuta do edital contempla anexos com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários afetos aos bens/serviços que serão adquiridos?** O objeto **não exige** a composição de todos os custos unitários;

3.9. **A minuta do edital contém definição da forma de apresentação de lances, dos critérios de julgamento, classificação e aceitação das propostas?**

Tais requisitos encontram-se expressamente atendidos **nos itens 3 a 7 da minuta do edital**, sendo certo anotar que o edital traz disposições claras e parâmetros objetivos para seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, **restando observados a Lei n.º 14.133/2021 e a IN SEGES/ME n.º 73/2022**, que 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.

3.10. **As exigências de habilitação jurídica contidas na minuta do edital estão de acordo com a legislação?**

Os requisitos de **habilitação jurídica** encontram-se esmiuçados no **item 8.1.2 do Edital** e estão em estrita conformidade com a normatização de regência (**art. 66 da Lei n.º 14.133/2021**).

3.11. **As exigências relativas à regularidade fiscal e trabalhista contidas na minuta do edital estão de acordo com a legislação?**

A previsão dessas exigências encontra-se posta no **item 8.1.3 do Edital**, contendo a referência legislativa aplicável (**art. 68 da Lei n.º 14.133/2021**).

3.12. **A minuta do edital contempla a avaliação quanto aos critérios de habilitação econômico-financeira?**

Ainda, no tocante às exigências de **qualificação econômico-financeira**, foram observadas tanto as disposições do **art. 69 da Lei n.º 14.133/2021**, assim como entendimentos sufragados pelo TCU e n.º IN 5/2017, nos termos dos itens **8.1.4 do Edital**.

3.13. **A minuta do edital contempla a avaliação quanto aos critérios de qualificação técnica?**

Ainda, no tocante às exigências de **qualificação técnica**, foram observadas tanto as disposições do **art. 67 da Lei n.º 14.133/2021**, assim como entendimentos sufragados pelo TCU, nos termos dos **itens 8.1.6 e 8.1.7 do Edital**.

3.14. **A minuta do edital contém critério objetivo para avaliar a exequibilidade das propostas?**

Tal exigência encontra-se disposta dos **itens 7.8, 7.9, 7.10 e 7.11 do Edital**, e atendem à normatização de regência, mormente por se tratar de regras contidas no **art. 59 da Lei n.º 14.133/2021**.

3.15. **A minuta do edital se abstém de definir de forma genérica penalidades aplicáveis na fase de julgamento da licitação?**

No instrumento convocatório encontram-se previstas as sanções e penalizações pela prática de atos irregulares praticados na fase pré-contratual, consoante item **13. DAS INFRAÇÕES ADMINISTRATIVAS E SANÇÕES** (art. 156 da Lei n.º 14.133/2021), havendo as gradações para cada hipótese típica prevista na lei e, para a fase pós-contratação, as sanções estão previstas na minuta do Instrumento contratual, em cuja cláusula encontram-se contempladas as gradações e critérios de razoabilidade para a aplicação das sanções, nos termos do Manual de Gestão de Contrato e Fiscalização deste TRE-DF, **com as adequações necessárias, até que publicado normativo específico neste TRE-DF**.

3.16. **Demais requisitos do Edital**

Verifica-se o atendimento às disposições e determinações legais, haja vista que o instrumento convocatório estabelece instruções e normas para:

Item 9. DO TERMO DE CONTRATO

Item 10. DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Item 11. DA FORMAÇÃO DO CADASTRO DE RESERVA

Item 12. DOS RECURSOS

Item 14. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

Item 15. ADJUDICAÇÃO E HOMOLOGAÇÃO

Item 16. ATRIBUIÇÕES DO(A) PREGOEIRO(A) E DA EQUIPE DE APOIO

Item 17. DA EXECUÇÃO CONTRATUAL E DO PAGAMENTO

Item 18. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Item 19. CRITÉRIOS E PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE

Item 20. CASOS OMISSOS

Item 21. CREDENCIAMENTO NO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES - SEI

Item 22. DA APLICAÇÃO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS – Lei Federal n.º 13.709/18 (LGPD)

Item 23. DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

4. **DISPOSIÇÕES SOBRE REGISTRO DE PREÇOS E MINUTA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

A Lei n.º 14.133/2021 estabelece que a Administração deverá observar o **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, quando pertinente. **Veja-se:**

[...]

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

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

[...] (grifo nosso).

O **SRP** foi definido pela referida lei como o conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, obras e aquisição e locação de bens para contratações futuras (inc. XLV do art. 6º).

Ressalta-se que, nos termos do §1º do art. 28 c/c o art. 78, a nova Lei deixa claro que o **SRP** consiste em um dos procedimentos auxiliares, e não uma modalidade de licitação, **verbis:**

[...]

Art. 28. São modalidades de licitação:

I – pregão;

II – concorrência;

III – concurso;

IV – leilão;

V – diálogo competitivo.

§1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

[...]

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

I – credenciamento;

II – pré-qualificação;

III - procedimento de manifestação de interesse;

IV - sistema de registro de preços;

V - registro cadastral.

§1º Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

§2º O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do caput deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações.

[...] (grifo nosso).

Nesse cenário, a NLL estabelece normas gerais para o **SRP**, as quais estão previstas entre os artigos 82 e 86 do mencionado normativo, estes regulamentados pelo **Decreto n.º 11.462/2023**, o qual dispõe acerca do sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Destaca-se que, nos termos do art. 3º do citado Decreto, 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."

Nesse sentido, é factível inferir que a escolha da forma de contratação é uma questão de conveniência do administrador. Todavia, como o regulamento aponta quais as hipóteses nas quais se justifica a utilização do SRP, constitui-se dever da Administração informar qual dos incisos autoriza esta adoção.

Nos presentes autos, mais precisamente no Termo de Referência (TR) ou PB Aquisição de Bens 1936455, constam as justificativas para a adoção do SRP,

litteris:

"8.6 Justificativa para a adoção do Sistema de Registro de Preços, se for o caso:

8.6.1 Considerando as características do objeto e a natureza das demandas eleitorais, a contratação por meio de Ata de Registro de Preços revela-se a solução mais vantajosa para o TRE-DF. Esse instrumento possibilita maior flexibilidade na gestão do quantitativo de urnas de lona, permitindo aquisições graduais e compatíveis com a real necessidade e a disponibilidade orçamentária, sem a obrigatoriedade de aquisição integral imediata.

8.6.2 Além disso, a adoção do registro de preços favorece a economicidade, ao ampliar a competitividade e potencialmente reduzir custos, e garante maior segurança administrativa, ao dispensar a instauração de múltiplos certames em curto espaço de tempo. Também permite atender, com agilidade, situações excepcionais e imprevistas que exijam reposição ou incremento do estoque, especialmente em períodos críticos de realização de eleições.

8.6.3 A utilização do procedimento auxiliar de Registro de Preços apresenta-se como a solução mais eficiente e alinhada aos princípios da Administração Pública, assegurando a disponibilidade do material necessário e a continuidade dos serviços eleitorais com confiabilidade e economicidade.

8.6.4 Somado ao exposto, há conveniência de atendimento a mais de um órgão da Justiça Eleitoral, enquadrando-se, portanto, no disposto no artigo 3º, incisos I e III do Decreto Federal nº 11.462/2023."

Relativamente à **Intenção de Registro de Preços (IRP)**, prevista tanto no art. 86 da Lei nº 14.133/21 quanto no art. 9º do Decreto nº 11.462/2013, esta visa ao registro e divulgação dos itens a serem licitados para consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo e também para confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado.

Confira-se o teor das normas em evidência:

a) Lei nº 14.133/21

*Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, **realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.***

§1º. O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante (grifos nossos).

b) Decreto nº 11.462/2013

*Art. 9º Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, **realizar procedimento público de IRP para possibilitar, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, a participação de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ata de registro de preços e determinar a estimativa total de quantidades da contratação, observado, em especial, o disposto nos incisos III e IV do caput do art. 7º e nos incisos I, III e IV do caput do art. 8º.***

§ 1º O prazo previsto no caput será contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação da IRP no SRP digital e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º O procedimento previsto no caput poderá ser dispensado quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante.

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

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

In casu, a **IRP nº 70025 - 00002/2025 (1950835)** foi registrada no SIASGnet e divulgada pela SELIP em 10/12/2025 com data limite até 22/12/2025, consoante Certidão 1950839, observado o prazo de 8 (oito) dias úteis previsto no supracitado decreto. Mediante Certidão 1959162, a SELIP também certificou, em 23/12/2025, que os 11 (onze) Regionais que já constam no Termo de Referência como participantes manifestaram o intuito de participar também via SIASGnet. Assim, abriu-se, nesta data, o prazo de 2 (dois) dias úteis para a confirmação da participação dos órgãos na IRP em referência. O prazo se encerra em 29.12.2025 (segunda-feira).

Contudo, o TRE-RR foi excluído, uma vez que não confirmou sua participação e, além disso, outros Tribunais alteraram seus quantitativos, consoante Certidão 1961483 e documentos instrutórios.

De acordo com os termos postos nos comandos normativos ora elucidados, observa-se que, em regra, as entidades têm o dever de realizar a intenção de registro de preços, incumbindo àquelas responsáveis pelo gerenciamento da contratação uma série de encargos, a exemplo do dever de aceitar ou recusar os itens; realizar a pesquisa de mercado, consolidar as estimativas individuais e totais de consumo, entre outros. Nada obstante, segundo as mesmas disposições regulamentares, o referido procedimento poderá ser dispensado quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

Isso quer significar, em termos práticos, que as disposições do §2º do art. 9º do Decreto e aquelas dispostas no §1º do art. 86 da Lei 14.133/21 autorizam os órgãos gerenciadores a não divulgar sua intenção de registro de preços **mediante a apresentação de justificativas que evidenciem que o registro de preços será exclusivo de seu interesse**. Nesse contexto, diversos fatores podem amparar a decisão, a exemplo, de se tratar de uma demanda urgente; ser possível evidenciar a precariedade da estrutura do órgão para gerenciar um alto volume de contratações oriundas dos potenciais partícipes; **trate-se de contratação de pequeno vulto; ou, ainda, demonstre que a contratação em grande escala pode prejudicar a competitividade; enfim, o ponto mais relevante aqui é que devem existir justificativas, preferencialmente embasadas em critérios objetivos, capazes de amparar a decisão administrativa.**

Em comentários à matéria, Marçal JUSTEN FILHO reconhece que: "Não existe impedimento a que um órgão produza um registro de preços destinado a contratações de seu exclusivo interesse. Em tais hipóteses, a implementação do SRP é mais simples, sem se cogitar das formalidades previstas no art. 86 da Lei 14.133/2021." [1].

Ainda, Joel de Menezes NIEBUHR entende que [2]:

[...]

No entanto, o §1º do mesmo artigo 86 admite a dispensa da intenção de registro de preços "[...] quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único

contratante”.

A redação do dispositivo não é das melhores. Ora, somente se vai saber se o órgão ou entidade gerenciadora será o único contratante depois de realizar o procedimento de intenção de registro de preços, na hipótese de nenhum outro órgão ou entidade pretender participar dele. No entanto, o dispositivo trata da dispensa de realizar o procedimento de intenção de registro de preços, portanto da possibilidade de ele nem sequer ser aberto. Nesse momento prévio, antes de abrir a intenção de registro de preços, o órgão ou entidade somente pode ser considerado como único contratante se ele próprio decide ser o único contratante. No final das contas, o §1º do artigo 86 da Lei n. 14.133/2021 concede competência discricionária para que órgão ou entidade decida ser o único contratante e, se assim o fizer, para que não realize os procedimentos de intenção de registro de preços. Aliás, o caput do artigo 86 da Lei n. 14.133/2021 alude a regulamento que deve versar sobre o procedimento de intenção de registro de preços e que, pois, pode dispor com maior detalhamento sobre as situações e as justificativas para não realizar o procedimento de intenção de registro de preços. De todo modo, é preciso reconhecer sim competência discricionária para não realizar o procedimento de intenção de registro de preços, ainda que se considere que a regra seja realizá-lo, em alinhamento ao caput do artigo 86 da Lei n. 14.133/2021. Pode-se antever diversas justificativas, entre as quais, (i) demanda urgente, (ii) demanda por quantitativo inexpressivo, (iii) complexidade ou peculiaridade técnica do objeto, (iv) falta de estrutura do órgão ou entidade e, inclusive, (v) prejuízo à competitividade. Aliás, esse último aspecto, tocante à restrição à competitividade, talvez seja o único realmente negativo da promoção de licitação para registro de preços em conjunto. Ocorre que, quando vários órgãos licitam em conjunto, os seus quantitativos são somados e e, na mesma proporção, as exigências do edital. De um lado, a Administração aproveita-se da economia de escala, tende a obter preços melhores e otimizar suas atividades. Doutro, as exigências do edital tornam-se mais rigorosas, decorrentes dos próprios quantitativos envolvidos, o que pode impedir empresas de acorrerem à licitação. Os órgãos administrativos devem sopesar os pontos positivos e negativos ao decidir ou não promover licitação para registro de preços em conjunto.

[...]. (grifo nosso).

A par do esposado, não vislumbramos nenhuma irregularidade quanto ao ponto, uma vez que foi divulgada a Intenção de Registro de Preços, pois a contratação é de interesse de vários Tribunais Regionais Eleitorais.

Já em relação à adesão à Ata, tendo em vista o que dispõe os Acórdãos do TCU nº 1297/2015 e 311/2018 - Plenário, preferiu-se permitir as adesões apenas aos demais órgãos da Justiça Eleitoral, por se tratar de uma possibilidade anômala e excepcional e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais de pregões para Sistema de Registro de Preços, conforme se observa do **item 10.10 do Edital e item 1.8 do TR**:

"1.8. Durante a vigência da ata, somente os órgãos da Justiça Eleitoral que não participaram do procedimento de IRP poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, nos termos do art. 7º, inciso I, do Decreto Federal nº 11.462/2023."

No tocante às demais **regras do Edital acerca do Registro de Preços**, observa-se a adoção expressa em seu texto de vários comandos regulamentares do Decreto nº 11.462/2023, conforme verificado no check-list do Formulário 1952597, **tendo sido utilizado o modelo padrão da AGU para os termos do Edital sobre o SRP e minuta de Ata de Registro de Preços, com adaptações necessárias**.

Desta forma, foram observados, em especial, os requisitos do art. 15º, incisos I a XIV, do Decreto nº 11.462/2023, **com ressalvas, conforme consta do Formulário anexo e da síntese conclusiva deste Parecer**.

5. MINUTA DO INSTRUMENTO CONTRATUAL

5.1. A nosso entender, afigura-se factível a formalização do acordo por meio de termo de contrato, conforme previsão no art. 95, da Lei n.º 14.133/2021, **salvo se o valor do contrato estiver no limite do valor da dispensa**:

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

I - dispensa de licitação em razão de valor;

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

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). (Fide Decreto nº 10.922, de 2021) - (Vigência) (Fide Decreto nº 11.317, de 2022) - Vigência (Vide Decreto nº 11.871, de 2023). Vigência - (Revogado pelo Decreto nº 12.343, de 2024). Vigência.

5.2. Por tal razão é que a minuta do edital **contou com duas minutas de instrumento contratual, quais sejam, minuta de contrato ou minuta de nota de empenho, a depender do valor a ser contratado. Eis o que dispõe a ON AGU 84/2024**:

Orientação Normativa 84/2024

I - É possível a substituição do instrumento de contrato a que alude o art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, por outro instrumento mais simples, com base no art. 95, inciso I, do mesmo diploma legal, sempre que: a) o valor de contratos relativos a obras, serviços de engenharia e de manutenção de veículos automotores se encaixe no valor atualizado autorizativo da dispensa de licitação prevista no inciso I do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021; ou b) o valor de contratos relativos a compras e serviços em geral se encaixe no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021.

II - Não importa para a aplicação do inciso I do art. 95, da Lei nº 14.133, de 2021, se a contratação resultou de licitação, inexigibilidade ou dispensa.

5.3. Ademais, esta AJUP verificou que foram atendidas as disposições do art. 92, da Lei nº 14.133/2021, conforme consta da lista de verificação anexa a este Parecer - Formulário (1952597).

6. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destaca-se ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei n.º 14.133, de 2021.

Ademais, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei n.º 14.133, de 2021.

III – SÍNTESE CONCLUSIVA

Ante o exposto, com fundamento no **§ 4º do art. 53, da Lei n.º 14.133/2021**, devidamente examinadas a instrução dos autos e a minuta de edital trazida à nossa apreciação, **no que tange ao seu aspecto jurídico**, esta Assessoria Jurídica da Presidência manifesta-se, **desde que observadas as recomendações postas abaixo (item A)**, pela **legalidade do procedimento e aprovação do instrumento convocatório** relativo ao **Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 1/2026 e seus anexos (1962206)**, que tem por objetivo a formação de Ata de Registro de Preços para futura e provável aquisição de urnas de lona para a Justiça Eleitoral, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos, a fim de que se dê normal e regular andamento a este procedimento, caso a Administração Superior julgue ser conveniente e oportuna a adoção da medida, **podendo ser autorizada a abertura da licitação (art. 53, §3º) e divulgação de seu inteiro teor no PNCP e, seu extrato, no DOU e em jornal de grande circulação, nos termos do art. 54, caput, e §1º da Lei n.º 14.133/2021**.

Nos termos do art. 55, inciso I, a, da Lei n.º 14.133/2021, os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de **8 (oito) dias úteis**, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, **no caso de aquisição de bens, que é o caso dos autos**.

No caso vertente, esta AJUP realizou a avaliação de conformidade legal, inclusive mediante preenchimento do Formulário (1952597), o qual se trata de **lista de verificação dos requisitos do procedimento mediante pregão para a aquisição de bens ou prestação de serviços sob o Sistema de Registro de Preços com**

base em modelo elaborado pela AGU (com adaptações), trazendo um controle extra aos atos praticados. **A referida lista faz parte integrante da análise e fundamentação deste Parecer para todos os fins.**

Vê-se, pois, que as obrigações às quais a empresa contratada se submeterá, assim como às demais condições essenciais a uma satisfatória contratação, encontram-se contempladas no referido instrumento convocatório, bem como, **salvo quanto às indicadas abaixo**, não vislumbramos inconsistências, incompatibilidades, omissões ou conflitos redacionais entre as disposições contidas no instrumento convocatório, restando plenamente atendidas as exigências postas na legislação pátria.

Assim, tendo em conta os aspectos formais e legais do procedimento trazido à apreciação desta Assessoria Jurídica, conclui-se que, **sob o aspecto jurídico e ressalvadas as manifestações técnicas que não são competência desta Assessoria, não há empecilho à publicação do Edital, após as devidas adequações**, porquanto as disposições **constitucionais** (artigo 37, *caput* e inciso XXI da CF/1988) e **legais** (Lei n.º 14.133/2021, Lei Complementar n.º 123/2006), assim como as regras regulamentares aplicáveis, encontram-se devidamente atendidas na hipótese ora examinada.

Por oportuno, em razão das atribuições regulamentares desta Assessoria (art. 8.º, da Resolução TRE-DF n.º 7772/2018), recomenda-se:

A) como medida de celeridade e economia processual, esta AJUP solicita à SEDCO que se proceda com as correções abaixo listadas:

1) No item 1.2 da **Minuta de Edital de Licitação 1 (1962206)**, considerando que o item trata de "valor da contratação", é necessário constar o valor unitário da urna e valor total estimado da licitação, ressalvado se não for publicado o valor estimado, caso em que deverá haver justificativas e deverão ser realizadas outras alterações adaptações no Edital;

2) O item 10.11 do Edital está repetido, devendo haver a renumeração para 10.11 e 10.12;

3) No item 2.1 da minuta da ARP (anexo II ao Edital), incluir coluna com valor unitário e valor total; e

4) Considerando que será obrigatória a publicação da pesquisa de preços da SELIP e que a Planilha quantitativos totais IRP (1962407) elaborada pela SEDCO teve por finalidade incluir o quantitativo total, recomenda-se a edição da planilha elaborada pela SEDCO para incluir o valor estimado unitário e total, a fim de que seja publicada juntamente com a planilha da SELIP.

B) caso se conclua pelo prosseguimento da contratação, a aprovação do Estudo Técnico Preliminar - ETP Simplificado 1936452 pela autoridade superior e, bem assim, **a ratificação, pelo ordenador de despesas, da aprovação do Termo de Referência realizada pela Sr. Secretário de Administração, Orçamento e Finanças - Termo de Aprovação de PB / TR - Lei 14.133 de 2021 (1844668) e ratificações posteriores (1963072).**

C) à ASLIC para que:

c.1. por ocasião da publicação dos documentos, atente-se para as últimas versões dos Estudos Preliminares, Termo de Referência e Mapa de Riscos, **sendo que a última versão do TR e seus anexos é aquela anexa ao Edital, visto que podem ter sofrido alterações em seu conteúdo e também no aspecto formal (o TR que não está anexo ao Edital não deve ser publicado, pois não é a última versão aprovada);**

c.2. se possível, incluir (na capa do Edital e na minuta do Contrato) também o número do Pregão gerado pelo Comprasgov. (quando a ASLIC gerar o edital definitivo).

D) **os servidores da equipe de planejamento, responsáveis pela elaboração do Termo de Referência, sejam instados a auxiliar o(a) Pregoeiro(a) e sua Equipe de Apoio por ocasião da Sessão pública**, a fim de possibilitar a correta e célere análise e verificação da conformidade das propostas apresentadas pela(s) licitante(s) com as condições fixadas no Termo de Referência, devendo a aceitabilidade das propostas ser realizada de forma motivada, bem como para responder de modo técnico aos questionamentos das licitantes;

E) **à equipe de planejamento e fiscais do contrato**, recomenda-se que o Mapa de Riscos atualizado seja juntado após a fase de Seleção do Fornecedor e após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização, nos termos do art. 26, §1º da IN nº 5/2017.

É o parecer que ora submetemos à sempre mais abalizada consideração superior, para os fins de mister.

Brasília/DF, na data da assinatura eletrônica.

Julyana Faria Pereira
Assessora-Chefe da Assessoria Jurídica da Presidência
Matrícula 1912



Documento assinado eletronicamente por **JULYANA FARIA PEREIRA, Assessora-Chefe**, em 06/01/2026, às 15:19, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tre-df.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1963242** e o código CRC **E9D1925F**.