



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

## ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA (T5-PRES-AJP)

### PARECER Nº 137/2022

**Processo Administrativo Virtual 0001823-13.2022.4.05.7000**

Pedido de Autorização de Despesa – PAD 36/2022. Objeto: contratação de empresa de consultoria especializada em recursos humanos para fins de instituir o Programa de Preparação para a Aposentadoria - PPA para magistrados e servidores do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

1. Contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inc. V, da Lei 8.666/1993. Pregões Eletrônicos 22 e 36/2022, respectivamente, fracassado e deserto.

1.1. Requisitos: licitações anteriormente realizadas; ausência de propostas válidas, mesmo com a utilização da técnica do lote espelho, e de licitantes na segunda licitação (deserta); manutenção das condições ofertadas no ato convocatório anterior; e, risco de prejuízos para a Administração, se o processo vier a ser repetido.

2. Justificativa da unidade técnica: necessidade da continuidade da contratação.

3. Manutenção das condições de proposta e habilitação exigidas nos certames licitatórios fracassado e deserto.

4. Lei 8.666, art. 26, incs. II a III. Dispensa de licitação. Requisitos implementados. Razão da escolha do fornecedor e justificativa do preço.

5. Parecer favorável à contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inc. V, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, **com recomendação.**

#### **1. Relatório.**

O presente processo administrativo virtual foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica da Presidência para análise e aprovação da proposta de contratação direta, por dispensa de licitação, da empresa Criarh Consultoria Ltda., com fundamento no art. 24, inc. V, da Lei 8.666/1993, e nos termos do Pedido de Autorização de Despesa – PAD 36/2022.

Tendo em vista que os dois pregões realizados por este Tribunal – Pregões Eletrônicos 22 e 36/2022 -, restaram fracassado e deserto, a proposta da Diretoria Administrativa é a contratação direta de empresa de consultoria especializada em recursos humanos, para fins de instituir o Programa de Preparação para a Aposentadoria - PPA para magistrados e servidores do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Desta forma, a Diretoria Administrativa, considerando a necessidade da contratação, a manutenção das condições de proposta e a habilitação exigidas nos certames licitatórios fracassado e deserto, propõe a contratação direta, por dispensa de licitação.

A empresa Criarh Consultoria Ltda. apresentou proposta comercial (doc. 2979877) no valor de R\$ 34.023,00 (trinta e quatro mil, vinte e três centavos).

Nesse contexto, adota-se, pois, o Relatório elaborado no opinativo anterior (Parecer 50/2022, doc. 2770040) e, no que importa para a elaboração deste parecer, apresenta-se, a seguir, os seguintes documentos complementares juntados aos autos:

1. Resultado de Julgamento do Pregão Eletrônico 22/2022: licitação fracassada (doc. 2808458);

2. Resultado de Julgamento do Pregão Eletrônico 36/2022: licitação deserta (doc. 2847458);

3. Despacho do Diretor de Secretaria Administrativa, encaminhando os autos ao Núcleo de Aquisições e Contratações para que seja realizado o processo de contratação mediante dispensa de licitação, nos termos do art. 24, inc. V, da Lei 8.666, mantendo-se todas as condições previstas nos editais dos certames licitatórios fracassado e deserto (doc. 2849176);

4. Correspondências eletrônicas com pedidos de cotação de preços (doc. 2961044);

5. Propostas comerciais apresentadas pelas seguintes empresas:

5.1. Criarh Consultoria Ltda. (doc. 2979877);

5.2. Angatu Integração e Desenvolvimento Humano (doc. 2961129); e,

5.3. Optmum (doc. 2969477);

6. Documentação da habilitação jurídica apresentada pela empresa Criarh Consultoria Ltda. (docs. 2952166 e 2952174);

7. Pedido de Autorização de Despesa – PAD 36/2022, consolidado no doc. 2980120;

8. Solicitação de empenho atualizada (doc. 2979883);

9. Informação do Núcleo de Programação Orçamentária/Subsecretaria de Orçamento e Finanças, ressaltando que a presente despesa tem adequação com a Lei Orçamentária para o presente exercício e compatibilidade com o Plano Plurianual para os exercícios futuros (doc. 2952727);

9.1. A despesa será classificada no Programa de Trabalho 168455, Exercício 2022, Centro de Custos DA – Custeio, sendo indicados os seguintes Elementos de Despesa:

(i) 3.3.90.35.01, no valor de R\$ 28.200,00 (vinte e oito mil e duzentos reais) e Reserva 2022 PE 000 263; e,

(ii) 3.3.9.39.48, no valor de R\$ 5.997,00 (cinco mil, novecentos e noventa e sete reais) e Reserva 2022 PE 000 262;

10. Declaração extraída do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF (doc. 2954320);

11. Mapa Comparativo de Preços elaborado pelo Núcleo de Aquisições e Contratações (doc. 2979917); e,

12. Despacho do Diretor de Secretaria Administrativa, encaminhando os autos a esta Assessoria Jurídica para análise e parecer quanto à possibilidade de contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inc. V, da Lei 8.666, da empresa Criarh Consultoria Ltda. (doc. 2531359).

É o relatório. Passo a opinar.

## **2. Análise Jurídica.**

Em um primeiro momento, oportuno ressaltar que este opinativo não se manifestará sobre os aspectos técnicos e orçamentários do procedimento em epígrafe, restringindo-se tão somente à análise jurídica da contratação

postulada.

Com efeito, será examinada a adequação do procedimento administrativo instaurado à legislação pátria e a documentação colacionada aos autos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666.

Para tanto, a documentação juntada mostra-se suficiente para o estrito propósito de elaboração deste parecer.

## **2.1. Contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inc. V, da Lei 8.666. Pregões Eletrônicos 22 e 36/2022 fracassados.**

O art. 24, inc. V, da Lei 8.666 permite a contratação direta, por dispensa de licitação, *quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas.*

Não obstante o art. 24, inc. V, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelecer que a situação justificadora da dispensa de licitação apenas se caracterizaria quando estar-se diante da chamada licitação deserta, o Tribunal de Contas da União possui entendimento no sentido de possibilitar a contratação direta também diante da ocorrência de licitação fracassada.

Nesse sentido, passo a transcrever a seguinte orientação da empresa Zênite Consultoria, *in verbis*:

*É possível a contratação direta com fundamento no art. 24, inc. V, da Lei nº 8.666/93 também nas hipóteses de licitação fracassada? \*\**

*O art. 24, inc. V, da Lei nº 8.666/93 prevê a dispensa de licitação “quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas”.*

*A rigor, considera-se deserta a licitação para a qual não tenha sido apresentada nenhuma proposta. Nesses casos, quando a repetição da licitação for prejudicial ao interesse público, admite-se a celebração de contratação direta por dispensa, sendo necessário para tanto comprovar a impossibilidade de repetição e aplicar na contratação direta todas as condições previstas no edital de licitação.*

*A submissão da contratação direta aos termos do edital praticados anteriormente tem a finalidade de preservar o princípio da isonomia, visto que a ausência de interessados poderia não ocorrer com a modificação das condições do edital.*

*Em razão de o legislador ter admitido a aplicação dessa hipótese de contratação direta apenas “quando não acudirem interessados à licitação anterior”, uma primeira interpretação mais restritiva da disciplina legal conduziria à impossibilidade de aplicá-la aos casos de licitação fracassada.*

*Isso porque, no certame fracassado, verifica-se a presença de interessados por meio da apresentação de ofertas, contudo, esses concorrentes são inabilitados e/ou suas propostas são desclassificadas, de sorte que, ao final do procedimento, não se obtém uma proposta válida, apta para a celebração do contrato pretendido.*

*Não obstante, cogita-se uma segunda conclusão em vista da finalidade pretendida pela norma. O pressuposto a autorizar a dispensa de licitação na hipótese descrita no art. 24, inc. V, da Lei nº 8.666/93 não parece ser o simples fato de não acudirem interessados à licitação anterior, mas sim a necessidade de permitir a celebração da contratação sem que ocorra prejuízo à Administração, quando a licitação não alcançar esse fim e não houver tempo hábil para repeti-la sem prejuízo para a Administração.*

*Identificado esse pressuposto para a hipótese de dispensa de licitação em comento, vê-se que o resultado de uma licitação fracassada gera o mesmo efeito de uma licitação deserta quando esses certames não puderem ser repetidos sem prejuízo para a Administração.*

*Dá porque não seria razoável acreditar que a solução prevista pelo legislador teria cabimento apenas para os casos de licitação deserta. Conclusão nesse sentido determinaria a ocorrência de prejuízo para a Administração no caso da licitação fracassada.*

*A 1ª Câmara do Tribunal de Contas da União adotou raciocínio em sentido similar no Acórdão nº 4.748/2009:*

*4.4.3 Exame: Estabelece o art. 24, inciso V, da Lei 8.666, de 1993, a possibilidade de dispensa de licitação pública se satisfeitas simultaneamente as seguintes condições:*

*(a) falta em certame anterior de proposta reputada válida (interpretação extensiva dada por este Tribunal à expressa hipótese de não-comparecimento de interessados) e*

*(b) impossibilidade justificada de repetição do certame sem que haja prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições pré-estabelecidas.*

*(TCU, Acórdão nº 4.780/2009, 1ª Câmara, Rel. Min. Weder de Oliveira, DOU de 19.06.2012.)*

*Com base nessas razões, conclui-se ser possível a contratação direta com fundamento no art. 24, inc. V, da Lei nº 8.666/93 também nas hipóteses de licitação fracassada, desde que preenchidos os requisitos legais, especialmente em vista do pressuposto que orienta essa hipótese legal de dispensa de licitação.*

*([www.zenitefacil.com.br](http://www.zenitefacil.com.br). Dispensa de Licitação – Licitação anterior fracassada – Aplicação da hipótese de dispensa prevista no inc. V do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 – Possibilidade. Perguntas e Respostas. Pergunta 8 – Dispensa de Licitação. Acesso em 18/01/2022, às 13:37 hs.)*

No caso dos autos, os Pregões Eletrônico 22 (primeira licitação) e 36/2022 (segunda licitação) restaram, respectivamente, fracassado e deserto, tanto para o Lote 01, quanto para o Lote 02.

Convém esclarecer que, nos citados pregões eletrônicos, foi adotada a técnica do lote espelho, que permitiu, no caso de deserção ou fracasso do Lote 01 – exclusivo para microempresas e empresas de pequeno porte -, a participação no Lote 02 de quaisquer interessados, independentemente do porte da empresa,

Como se observa, ainda com a adoção da técnica do lote espelho, as licitações não lograram êxito.

## **2.2. Pressupostos autorizadores.**

É assente na jurisprudência e na doutrina que a contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inc. V, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos deve atender aos seguintes pressupostos autorizadores:

- a) licitação anteriormente realizada;*
- b) ausência de interessados;*
- c) risco de prejuízos para a Administração, se o processo licitatório vier a ser repetido; e,*
- d) manutenção das condições ofertadas no ato convocatório anterior.*

### **2.2.1. Licitações fracassadas. Pregões Eletrônicos 22 e 36, ambos de 2022.**

No caso em análise, inicialmente foi realizado o Pregão Eletrônico 22/2022, no qual foram contemplados 2 lotes, sendo o primeiro com participação exclusiva de microempresas, empresas de pequeno porte e equiparadas, e, o segundo – que ocorreria em caso de deserção ou fracasso do primeiro – com ampla participação, na mesma sessão.

Em face do fracasso do referido certame, o Diretor da Secretaria Administrativa, unidade técnica requisitante, assim justificou a necessidade de realização de novo certame licitatório (doc. 2809341):

*Ao tempo em que declaramos ciência quanto ao fracasso do pregão em epígrafe, informamos remanescer a necessidade de atendimento da demanda objeto dos presentes autos, pelo que somos pela renovação do certame, mantidos, *ipsis litteris*, os termos do instrumento convocatório, em virtude de não vislumbrarmos cláusula, exigência ou especificação que venha a mitigar a competitividade.*

Assim, após autorização do Exmo. Presidente deste Tribunal (doc. 2809488), foi então publicado o Edital de Licitação 36/2022 (doc. 2810545), com as mesmas condições do Pregão 22/2022. Entretanto, desta vez, a licitação foi declarada deserta, por ausência interessados (doc. 2847458).

Como se observa, os requisitos *licitação anteriormente realizada e ausência de interessados* restaram cumpridos, neste último caso, considerando a ausência de propostas válidas ou interessados nos dois certames, e os esclarecimentos prestados no subitem 2.1.

### **2.2.2. Risco de prejuízos para Administração, se o processo licitatório vier a ser repetido.**

Outro requisito previsto no art. 24, inc. V, da Lei 8.666, consubstancia-se no dever de a Administração, em querendo contratar diretamente, justificar a não repetição do certame declarado deserto ou fracassado, em razão dos prejuízos advindos da realização de uma nova licitação.

Nesta senda, Marçal Justen Filho instrui que:

*O problema não é realizar a licitação, mas repetir uma licitação que já foi processada regularmente, sem que despertasse interesse aos particulares.*

*Há uma presunção de inutilidade de repetir licitação: se ninguém acorreu à anterior, por que viria a participar da nova?*

*Haveria desperdício não apenas de tempo, mas também de recursos públicos (...)*

*Em suma, a aplicação do inc. V pressupõe a validade e regularidade da licitação anterior. (Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 417-418)*

É de se concluir que repetir uma licitação infrutífera já caracteriza, desde logo, o prejuízo causado à Administração, pelo tempo necessário para o cumprimento dos prazos, assim como dos custos inerentes aos processos licitatórios, como, por exemplo, outra publicação, gastos com material, pessoal, etc.

Desta forma, realizar um novo procedimento licitatório, considerando o seu fracasso e deserção em duas oportunidades – com participação exclusiva e ampla -, é prejudicial à Administração, tendo em vista possível nova deserção ou fracasso, a demora na contratação, a alteração dos preços, as condições, entre outros.

### **2.2.3. Manutenção das condições ofertadas no ato convocatório anterior. Item 8 do Edital dos Pregões Eletrônicos 22/2022 e 36/2022. Recomendação.**

Esta Assessoria Jurídica esclarece que as condições de habilitação estão previstas no Item 8 do Edital dos Pregões Eletrônicos 22 e 36/2022.

No citado Item 8, consta a relação dos documentos de habilitação, especialmente de habilitação

jurídica, de regularidade fiscal e trabalhista, de qualificação econômico e financeira, e de qualificação técnica.

**Entretanto, esta Assessoria Jurídica verificou que a documentação juntada aos autos pela empresa Criarh Consultoria Ltda. está desatualizada, e não consta informação da unidade requisitante de que a empresa atende a todos os requisitos de habilitação previstos no Item 8 do Edital do Pregão Eletrônico 22 e 36/2022.**

**Assim, esta Consultoria Jurídica recomenda que a unidade técnica solicite documentos atualizados da empresa e verifique se os requisitos de habilitação estão integralmente satisfeitos, com o fim de atestar se a empresa se encontra apta à prestação do serviço que se pretende contratar.**

Desta forma, passo à análise das razões que fundamentam a escolha do fornecedor e a justificativa do preço, em cumprimento ao art. 26, incs. II e III, do parágrafo único da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

### **2.3. Razão da escolha do fornecedor ou executante.**

Já a escolha do fornecedor ou executante recaiu sobre a empresa Criarh Consultoria Ltda., por ser a administrada que ofereceu o menor preço nas cotações apresentadas.

Esta Assessoria Jurídica ressalta que a unidade requisitante, após a juntada de documentação atualizada, verificará se estão cumpridas as mesmas condições e requisitos previstos nos editais dos certames fracassado e deserto, mormente à habilitação jurídica, à regularidade fiscal e trabalhista, e à qualificação econômico-financeira e técnica.

### **2.4. Justificativa do preço.**

A empresa apresentou o menor preço entre as potenciais prestadoras consultadas.

### **2.5. Minuta do Termo de Contrato.**

Esta Consultoria Jurídica esclarece que a minuta do instrumento contratual foi objeto de análise (Parecer 50/2022 – doc. 2403701) e aprovação (Despacho – doc. 2770049) de Vossa Excelência em 26 de maio de 2022.

### **2.6. Valor da contratação direta.**

Por fim, esta Consultoria Jurídica esclarece que a presente contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inc. V, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, corresponde a R\$ 34.023,00 (trinta e quatro mil, vinte e três reais), valor inferior ao máximo admitido e estimado pela Administração para a contratação por meio do Pregão Eletrônico 22 e 36/2022 de R\$ 39.525,00 (trinta e nove mil, quinhentos e vinte e cinco reais).

Em resumo: a presente contratação representa vantajosidade econômica para a Administração, porquanto o valor a ser contratado está abaixo do valor apurado pela Administração por meio de pesquisa de preços.

### **3. Conclusão.**

Com essas considerações, restritamente aos aspectos jurídico-formais, esta Assessoria Jurídica da Presidência opina favoravelmente pela contratação direta, por dispensa de licitação, da empresa Criarh Consultoria Ltda., com fundamento no art. 24, inc. V, da Lei 8.666, e em conformidade com as condições insculpidas no Pedido de Autorização de Despesa – PAD 36/2022, **desde que a unidade requisitante ateste que a empresa atende a todos os requisitos de habilitação previstos no Item 8 do Edital do Pregão Eletrônico 36/2022.**

É o parecer, que ora submeto à apreciação superior.

Em 28 de setembro de 2022.



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE FARIAS RODRIGUES DE SENA**, **ASSESSOR(A) JURÍDICO CHEFE**, em 28/09/2022, às 16:33, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **CAMILA KAREN DE OLIVEIRA BARBOSA**, Servidora, em 28/09/2022, às 16:40, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

---



Documento assinado eletronicamente por **MARIA MADALENA SALSA AGUIAR**, ANALISTA **JUDICIÁRIO/ JUDICIÁRIA**, em 28/09/2022, às 16:41, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

---



Documento assinado eletronicamente por **NADJA MARIA JORGE DE CASTRO**, DIRETOR(A) DE **NÚCLEO**, em 28/09/2022, às 22:29, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.trf5.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.trf5.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **3023814** e o código CRC **0219467F**.

---



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

## DESPACHO

**Processo Administrativo Virtual 0001823-13.2022.4.05.7000**

Acolho, com esteio no art. 50, § 1º, da Lei 9.784/99, os termos do Parecer da Assessoria Jurídica da Presidência 137/2022, para:

(a) contratação direta, por dispensa de licitação, da empresa Criarh Consultoria Ltda., com fundamento no art. 24, inc. V, da Lei 8.666, e em conformidade com as condições insculpidas no Pedido de Autorização de Despesa – PAD 36/2022, **desde que a unidade requisitante ateste que a empresa atende a todos os requisitos de habilitação previstos no Item 8 do Edital do Pregão Eletrônico 36/2022**; e,

(b) encaminhar os autos à Secretaria Administrativa, para conhecimento e cumprimento desta decisão.



Documento assinado eletronicamente por **EDILSON PEREIRA NOBRE JUNIOR, PRESIDENTE**, em 28/09/2022, às 17:21, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.trf5.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.trf5.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **3023823** e o código CRC **8A75D357**.