



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

## ASSESSORIA JURÍDICA DA DIRETORIA-GERAL (T5-DG-AJ)

### PARECER Nº 294/2024

**Processo Administrativo 0009095-87.2024.4.05.7000.**

Dispensa de Licitação Eletrônica. Objeto: Aquisição de assinatura da solução de interação colaborativa MIRO BUSINESS.

1. Contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 22 inc. III, da IN nº 67/2021 (SEGES/ME). Dispensa eletrônica fracassada.

2. Procedimento utilizado pela Administração para contratação da proposta obtida na pesquisa de preços que serviu de base ao procedimento de dispensa eletrônica fracassada, observando-se os menores preços e atendidas as condições de habitação exigidas.

3. Requisitos implementados. Razão da escolha dos fornecedores e justificativa do preço.

4. Manutenção das condições de proposta e habilitação exigidas no procedimento de dispensa eletrônica fracassada.

5. Compra efetuada diretamente no site da fabricante, em observância ao princípio da vantajosidade.

6. Pagamento através do Cartão de Pagamento do Poder Judiciário - CPPJ, nos termos do art. 16, §1º da Resolução nº 882/2024 do Conselho da Justiça Federal - CJF.

7. Parecer favorável à contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 22 inc. III, da IN nº 67/2021 (SEGES/ME).

#### **1. Relatório.**

O presente processo administrativo foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise de solicitação oriunda do Pedido de Autorização de Despesa – PAD nº 254, demandado pela Divisão de Gestão Estratégica e Governança, cujo objeto é a aquisição de assinatura da solução de interação colaborativa MIRO BUSINESS, por um período de 12 meses.

A proposta da Diretoria Administrativa é adquirir a assinatura do referido Software diretamente do site do fabricante, tendo em vista que não houve fornecedores habilitados na Dispensa Eletrônica n.º 90.072/2024, com esteio no art. 22 inc. III, da IN nº 67/2021 e na Instrução Normativa n.º 03/2022 da Diretoria-Geral do TRF da 5ª Região, mediante pagamento através do Cartão de Pagamento do Poder Judiciário – CPPJ (doc. 4624711).

Apresenta-se os seguintes documentos complementares juntados aos autos:

1. Documento de Oficialização de Demanda (doc. 4477717);
2. Estudo Técnico Preliminar (doc. 4478052);
3. Análise de Riscos (doc. 4478080);
4. Termo de Referência (doc. 4478089);
5. Mapa comparativo de preços (doc. 4580642);

6. Pedido de Autorização de Despesa n.º 254/2024 (doc. 4580656);

7. Informação sobre Controle de Fracionamento de Despesas (doc. 4602795);

8. A Divisão de Programação Orçamentária esclarece que a presente despesa tem adequação com a Lei Orçamentária para o presente exercício e compatibilidade com o Plano Plurianual para os exercícios futuros e registra que a despesa será classificada no Programa de Trabalho n.º 168462, sendo indicado o Elemento de Despesa n.º 339040.19, no valor de R\$ 4.384,96, Reserva 2024 PE 000 480 (doc. 4595003);

9. Resultado de Julgamento do procedimento de Dispensa de Licitação Eletrônica n.º 90.072/2024: fracassado (doc. 4624660);

10. Parecer da unidade técnica competente, em resposta à cota lançada pela Assessoria Jurídica da DG (doc. 4662354);

É o breve relatório. Passamos 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.

### **2.1. Da escolha do software MIRO BUSINESS.**

Esta Assessoria Jurídica, com base na Súmula 270 do TCU<sup>[1]</sup>, realizou consulta ao órgão técnico deste Regional sobre os motivos da escolha do Software MIRO BUSINESS, em detrimento de outras marcas do mercado.

Em resposta, a diligente Divisão de Desenvolvimento e Inovação prestou os seguintes esclarecimentos (doc. 4662354):

*“ 1. **Ambiente colaborativo:** A ferramenta proporciona uma lousa digital colaborativa online, ideal para a rede de inovação da JF5 em Rede. Ela facilita o trabalho conjunto e remoto, essencial para práticas como brainstorming, fluxos de trabalho e prototipação, conforme a metodologia Design Thinking.*

*2. **Integração com outras ferramentas:** O Miro se integra a sistemas amplamente usados, como Jira, Confluence, Slack, Google Suite e Microsoft Teams, promovendo uma comunicação eficaz entre departamentos.*

*3. **Funcionalidades automatizadas:** Com ferramentas como arrastar e soltar, menções e alinhamento automático, o sistema facilita a criação do Business Model Canvas, permitindo que as equipes foquem no trabalho sem preocupações técnicas.*

*4. **Colaboração em tempo real e assíncrona:** O software permite trabalho colaborativo, tanto em tempo real quanto de forma assíncrona, essencial para equipes híbridas ou remotas, além de oferecer uma tela infinita que favorece a conexão de ideias em um espaço amplo e flexível, ideal para desenvolvimento de estratégias.*

*5. **Continuidade e experiência acumulada:** O Miro está em uso no Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) desde 2021, com diversos quadros e projetos já desenvolvidos pela rede de inovação. A continuidade com o Miro garante a manutenção e atualização do trabalho existente, evita o retrabalho e a perda de tempo que seriam necessários para adaptação a uma nova ferramenta, já que o Miro é familiar aos usuários.*

*Comparando a ferramenta digital Miro Business com outras do mercado, como Mural, Microsoft Whiteboard, Lucidchart, Lucidspark e FigJam, seguem os principais pontos de cada uma:*

***Mural:** O Mural oferece funcionalidades para brainstorming e workshops, sua biblioteca está mais focada em templates para sessões de brainstorming e*

colaboração. Possui colaboração em tempo real, porém com menos recursos de personalização e interatividade.

**Microsoft Whiteboard:** O Microsoft Whiteboard é adequado para anotações rápidas, focando apenas em recursos básicos de anotações e desenho. A ferramenta se conecta somente com o ecossistema Microsoft. Possui limitações em relação à versão web e à falta de um aplicativo nativo para Macs.

**Lucidchart:** O Lucidchart é focado em diagramas técnicos, é mais restrito ao formato de diagramas e fluxogramas e possui uma gama mais limitada de templates, voltados principalmente para diagramação técnica. Essa ferramenta é mais técnica e menos flexível em termos de interação em tempo real.

**Lucidspark:** O Lucidspark é focado em brainstormings, colaboração em tempo real de forma básica e personalização mais restrita. Foca em templates para sessões de brainstorming. A ferramenta tem menos compatibilidade, o que pode limitar sua flexibilidade em ambientes de trabalho híbrido.

**FigJam:** O FigJam, complemento do Figma, é focado em brainstorming para designers, com funções relacionadas ao design. É mais limitado a integrações voltadas ao ecossistema Figma.

Conforme os apontamentos feitos de cada ferramenta existente no mercado com atividades similares ao Miro, pode-se concluir que o software em questão é mais completo, sendo a melhor escolha devido à sua flexibilidade, robustez e capacidade de integração para maximizar a colaboração das equipes.

Para corroborar com a afirmação acima, observa-se que o Miro Business possui os seguintes diferenciais em relação às outras ferramentas descritas:

- Integrações e funcionalidades que suportam o ciclo de trabalho colaborativo de ponta a ponta, o que nas ferramentas anteriores estão limitadas a tarefas específicas;
- Funcionalidades avançadas que atendem necessidades complexas de equipes, proporcionando uma experiência de colaboração visual superior às outras ferramentas do mercado;
- Integração a múltiplos sistemas operacionais como Jira, Confluence, Slack, Google Suite e Microsoft Teams;
- Colaboração ampla e suporte a mind maps, mapas de jornada do cliente e design thinking, indo além de simples diagramas;
- Experiência visual fluida, permitindo a inserção de múltiplos tipos de mídia;
- Funcionalidades e recursos que suportam todo o ciclo de trabalho, desde o brainstorming inicial até a execução e monitoramento de projetos.
- Compatibilidade com diversos dispositivos, incluindo tablets, desktops e displays interativos, garantindo uma experiência consistente para todos os membros da equipe, independentemente de onde estejam ou do dispositivo que utilizam;
- Ampla biblioteca de templates personalizáveis que facilitam a criação de diversos tipos de projetos, como kanban, mapeamento de stakeholders, fluxogramas, entre outros;
- Oferece ferramentas para planejamento estratégico, design thinking, gestão de projetos, entre outros.

**Conclusão:** A Divisão de Gestão Estratégica e Governança conclui que a Miro é a opção mais completa e flexível para facilitar a colaboração visual e a continuidade dos projetos já em andamento, sendo a escolha ideal para atender as necessidades das equipes do TRF5.”

Noutros termos, o corpo técnico do TRF5 analisou os softwares concorrentes no

mercado e concluiu que os mais próximos não atendem a gama de recursos que possui o MIRO BUSINESS, porquanto não oferecem protótipos de alta fidelidade.

Assim, tendo em vista que o tema envolve certo grau de complexidade técnica, onde a unidade competente desta Corte Regional fez a opção que melhor atende aos objetivos estratégicos e às necessidades institucionais, dentre as soluções disponíveis no mercado, forçoso concluir que se encontra fora do alcance da competência legal desta Assessoria Jurídica opinar sobre a escolha do referido software, visto que não há qualquer viés jurídico envolvido.

### **2.3. Contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 22, inc. III, da IN nº 67/2021. Existência de Dispensa Eletrônica fracassada.**

De partida, cumpre advertir que o art. no art. 22, inc. III, da IN nº 67/2021 permite a contratação direta quando o procedimento de “Dispensa de Licitação Eletrônica” restar **fracassado/deserto**, devendo a Administração se valer de proposta obtida na pesquisa de preços que serviu de base ao referido procedimento, bem como ficar atenta aos menores preços, sem olvidar de observar se estão atendidas as condições de habilitação exigidas.

Convém ressaltar que a situação justificadora do procedimento adotado pela Administração levou em conta o fato de que não houve fornecedores habilitados na Dispensa Eletrônica n.º 90.072/2024 (doc. 4624660), para o objeto previsto no Termo de Referência (doc. 4478080).

### **2.4. Pressupostos autorizadores.**

A Diretoria Administrativa, com habitual proficiência, propõe que a presente contratação seja formalizada diretamente no site da fabricante do Software MIRO BUSINESS, com significativa economia para o TRF5, mediante pagamento através do Cartão de Pagamento do Poder Judiciário - CPPJ, nos termos do art. 17, *caput* c/c seu Parágrafo Único da Resolução 882/2024 do Conselho da Justiça Federal - CJF.

Por sua vez, necessário verificar a presença dos elementos enumerados no supracitado art. 72, Lei n.º 14.133/2021, que no presente caso foi atendida.

Destaca-se que foram juntados aos autos os **documentos de formalização de demanda**, bem como o **termo de referência**, contendo os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto requisitado.

Demais disso, consta a estimativa da despesa e foi informado que há compatibilidade da previsão de recursos orçamentários e o valor a ser contratado.

### **2.5. Da aferição dos valores que atendam aos limites referidos no inciso II do *caput*, do art. 75, da Lei n.º 14.133/21.**

Para demonstrar que houve respeito aos valores limites para a dispensa de licitação, a Diretoria Administrativa informou que o saldo disponível para a presente contratação, dentro do sistema “PDM/CATSERV”, está em conformidade com o regramento do § 1º, do art. 75, da Lei n.º 14.133/21 c/c o art. 4º, § 2º, incisos I e II, da IN SEGES/ME n.º 67/2021, com as alterações promovidas pela IN SEGES/MGI n.º 8/2023 (doc. 4602795).

### **2.6. Pagamento por Cartão Corporativo.**

Este Tribunal observa a disciplina administrativa do Conselho da Justiça Federal, que é o órgão central das atividades sistêmicas da Justiça Federal, cabendo-lhe a supervisão administrativa e orçamentária, com poderes correccionais, conforme estabelece o art. 105, parágrafo único, inc. II, da Constituição da República e o art. 3º da Lei n. 11.798/2008.

Destarte, o TRF5 subordina-se à Resolução n.º 882/2024-CJF, de 29 de abril de 2024 – que dispõe sobre a concessão, a aplicação e a prestação de contas de suprimento de fundos, no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus e que disciplina o uso do Cartão de Pagamento do Poder Judiciário (CPPJ).

A referida Resolução traz, em seu art. 17, parágrafo único, o permissivo para a aquisição, pela *internet*, de *softwares* cotados em moedas estrangeiras, por meio da utilização do CPPJ nos seguintes termos, em destaque:

*“Art. 17. O CPPJ, além de modalidade de utilização de verba de suprimento de fundos, pode ser utilizado como meio de pagamento de compras de material e serviços que tenham sido objeto de procedimento licitatório regular, inclusive de dispensa de licitação, especialmente, quando haja impedimento ao pagamento por outra forma.*

*Parágrafo único. Fica autorizada a aquisição, pela internet, de softwares cotados em moeda estrangeiras, por meio da utilização do CPPJ, observados os procedimentos aplicáveis e as restrições presentes na legislação e atos normativos correlatos.”*

Ao acompanhar as inovações tecnológicas para a aquisição de produtos e serviços e permitir a utilização do CPPJ para compras em ambiente virtual, a Resolução n. 882/2024-CJF conformou-se à previsão insculpida no art. 40, I, da Lei n.º 14.133/2021:

*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;*

Não se pode perder de vista que a utilização do comércio eletrônico permite à Administração Pública celebrar negócios jurídicos para aquisição de produtos e serviços com maior celeridade e efetividade, e ainda, com redução de custos.

Todavia, a resolução fez a ressalva a respeito da necessária observância a possíveis regramentos específicos. É o caso do Decreto n.º 6.306, de 14 de dezembro de 2007, por força do qual é IOF (Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários) é devido nas compras no exterior, inclusive pela *internet*, com cartão de crédito ou cartão pré-pago, na alíquota de 4,38% (quatro inteiros e trinta e oito centésimos por cento).

## **2.7. Dos documentos de habilitação e Regularidade fiscal.**

Em resposta à consulta feita pela Diretoria Administrativa, considerando que a contratação pretendida será realizada diretamente através do *site* do fabricante (empresa estrangeira), esta Assessoria Jurídica entende ser possível, de forma excepcional, a dispensa dos documentos de habilitação jurídica e regularidade fiscal.

Essa possibilidade está em harmonia com o disposto no art. 70, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021, que flexibiliza a exigência de documentação de habilitação nas contratações para entrega imediata; nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral; e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

Pois bem.

No caso concreto, estamos diante de uma assinatura de um software que irá custar aos cofres públicos um valor aproximado de R\$ 4.384,96 (quatro mil trezentos e oitenta e quatro reais e noventa e seis centavos), a depender da cotação do dólar na data da compra. Essa situação, por si só, revela, com clareza, justificativa suficiente para a dispensa dos referidos documentos, sem que isso comprometa a execução do contrato.

Sem embargo dessa orientação, não se pode olvidar que o art. 195, §3º, da Constituição da República veda a contratação, pelo Poder Público, de pessoa jurídica que esteja em débito com a seguridade social.

Isso decorre da previsão constitucional de que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e de contribuições sociais do empregador, da empresa, do trabalhador e demais segurados da previdência social.

Ocorre que a contratação a ser realizada é a assinatura de um *software*, pela *internet*, em um sítio eletrônico de pessoa jurídica sediada no exterior. Trata-se de hipótese não alcançada pela incidência das obrigações previdenciárias, posto que não há que se falar em contribuição previdenciária do segurado, nem da cota patronal do empregador.

O fornecedor não é contribuinte da seguridade social. Logo, não precisa comprovar recolhimentos previdenciários.

A interpretação teleológica é aquela que busca os fins da norma jurídica. No caso, quando o texto constitucional proíbe a contratação de pessoa jurídica em débito com o sistema de seguridade social, busca prevenir fraudes, evitar sonegações e assim garantir o interesse de toda a sociedade. Contudo, o seu direcionamento foi exclusivamente para os contribuintes previdenciários e, por óbvio, não se pode exigir que um não contribuinte comprove a regularidade de recolhimento.

Destarte, conforme argumentado, também com fulcro nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, é de se entender pela possibilidade jurídica de não exigibilidade dos documentos de comprovação regularidade fiscal perante a Previdência Social (art. 68, inc. IV, da Lei n.º 14.133/2021), posto que, na espécie, se revela uma exigência inútil ou desarrazoada.

Convém, contudo, observar que não se trata aqui de promover a contratação de empresa em situação de irregularidade fiscal, o que representaria violação ao princípio da moralidade administrativa e às práticas de boa governança; mas sim de verificar que, no caso em comento, é possível afastar formalidades desproporcionais e restritivas à satisfação da necessidade da Administração.

## **2.8. Da possibilidade de substituição de termo de contrato por instrumento equivalente.**

Vale salientar que o art. 95, I, da Lei n.º 14.133/21 permite que, nos casos de contratação por dispensa de licitação em razão do valor, o instrumento de contrato venha a ser substituído por outro documento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Nessa senda, imperioso reconhecer a desnecessidade da formalização do pacto através de instrumento de contrato, pois o valor da presente contratação está dentro do limite estabelecido no art. 75, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021 e, em decorrência da natureza jurídica da contratação e o seu baixo valor<sup>[2]</sup>, a Administração pode materializar o negócio jurídico por outros instrumentos hábeis.

Não é por outro motivo que a Orientação Normativa n.º 21, de 01 de junho de 2022, exarada pela própria consultoria jurídica da União especializada virtual de aquisições – órgão da AGU –, estabelece que “*nas contratações decorrentes da Lei n.º 14.133/2021, independentemente do objeto, do prazo de vigência, do parcelamento do fornecimento, da existência ou não de obrigações futuras e da forma empregada para selecionar o contratado (processo licitatório, contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação), será possível substituir o instrumento de contrato por instrumentos mais simples sempre que o contrato possuir valor inferior aos limites para a dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II)*”.

## **2.9. Da necessária publicidade.**

É bem certo que a Lei n.º 14.133/21 priorizou a divulgação das contratações por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o que, no caso em análise, foi devidamente providenciado por ensejo da realização da dispensa eletrônica.

E ainda, o Parágrafo único do art. 72 daquela mesma lei exige que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Destarte, na hipótese aqui em comento, recomenda-se que o ato de dispensa seja publicado no Diário Eletrônico deste Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em conformidade com a Resolução n.º 29, de 26 de outubro de 2011, e em observância aos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência.

## **2.10. Recomendação.**

Esta Assessoria Jurídica recomenda que seja realizada a solicitação de empenho, nos termos da Lei n.º 4.320/64, para viabilizar o ato administrativo de contratação.

## **3. Conclusão.**

Com essas considerações, restritamente aos aspectos jurídico-formais, esta Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral opina favoravelmente à aquisição da assinatura do software MIRO

BUSINESS, por um período de 12 meses – desde que seja observada a recomendação prevista no item 2.10 deste parecer-, mediante pagamento através do Cartão de Pagamento do Poder Judiciário – CPPJ nos termos do art. 16, §1º, da Resolução nº 882/2024, do Conselho da Justiça Federal – CJF, e com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021.

É o parecer, que submetemos à consideração superior.

---

[1] Súmula 270 do TCU: Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificção.

[2] Lei n.º 14.133/2021:

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;

Em 04 de novembro de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **ROBERTO GONDIM AROUCHA, DIRETOR(A) DE NÚCLEO**, em 05/11/2024, às 17:18, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **CAMILA KAREN DE OLIVEIRA BARBOSA, Servidora**, em 05/11/2024, às 17:26, 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 **4668484** e o código CRC **C814A7D4**.



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

## DECISÃO

**Processo Administrativo n.º 0009095-87.2024.4.05.7000.**

Acolho os termos do Parecer da Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral n.º 294/2024, para:

a) autorizar a aquisição da assinatura do software MIRO BUSINESS, pelo período de 12 (doze) meses – desde que seja observada a recomendação prevista no item 2.10 deste parecer -, mediante pagamento através do Cartão de Pagamento do Poder Judiciário - CPPJ, nos termos do art. 16, §1º, da Resolução n.º 882/2024, do Conselho da Justiça Federal – CJF, e com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021;

b) autorizar a emissão de nota de empenho e respectivo pagamento através do Cartão de Pagamento do Poder Judiciário - CPPJ, nos termos do art. 16, §1º da Resolução 882/2024, do Conselho da Justiça Federal – CJF; e

c) encaminhar os autos à Diretoria Administrativa, para conhecimento e cumprimento.



Documento assinado eletronicamente por **TELMA ROBERTA VASCONCELOS MOTTA**, **DIRETOR(A) GERAL**, em 07/11/2024, às 11:18, 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 **4668492** e o código CRC **7FBA412D**.