



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

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

### PARECER Nº 368/2023

**Processo Administrativo n.º 0012125-67.2023.4.05.7000.**

*PAD n.º 322/2023. Contratação direta por inexigibilidade de licitação. Prestação de serviços de consultoria técnica, por meio das ferramentas Zênite Fácil e Orientação por Escrito em Licitações e Contratos, para auxiliar as contratações públicas efetuadas no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região.*

- 1. Justificativa. Necessidade do serviço e exclusividade da empresa.*
- 2. Escolhas do prestador e do preço devidamente justificadas.*
- 3. Parecer favorável, com fundamento no art. 74, inc. III, “c”, da Lei n.º 14.133/2021.*

#### **1. Relatório.**

O presente processo administrativo foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise de solicitação oriunda do Pedido de Autorização de Despesa – PAD n.º 322/2023, demandado pela Assessoria Jurídica da Presidência, cujo objeto é a prestação de serviços de consultoria técnica, por meio das ferramentas Zênite Fácil e Orientação por Escrito em Licitações e Contratos, para auxiliar as contratações públicas efetuadas no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região.

Consoante explicitado no corpo do Termo de Referência (doc. 3811087), a Assessoria Jurídica da Presidência assim justificou a contratação:

*“2.1. A contratação vai beneficiar as assessorias jurídicas e unidades administrativas da Justiça Federal da 5ª Região a cumprirem suas atribuições funcionais com maior qualidade, precisão, eficiência e segurança jurídica, notadamente as demandas relacionadas a licitações públicas e contratos administrativos.*

*2.2. A contratação em comento coaduna-se com o Plano Estratégico da Justiça Federal vigente (2021-2026), o qual estabelece, como macrodesafio nacional do Poder Judiciário, o aperfeiçoamento da gestão administrativa e da governança judiciária, e tem como indicadores o desempenho dos órgãos no Prêmio CNJ de Qualidade nos eixos Governança e Qualidade da Informação, e o estágio do órgão em governança institucional.*

*2.3. Do mesmo modo, encontra-se em harmonia com o Plano Estratégico da Justiça Federal da 5ª Região, instituído pela Resolução Pleno 19/2021, porquanto pretende a otimização e melhoria dos procedimentos licitatórios e de acompanhamento contratual por meio do aprimoramento e da capacitação de seus servidores.*

*2.3.1. Nesse contexto é a descrição dos objetivos estratégicos previstos no Plano da Justiça Federal da 5ª Região, em seu item 5.3, subitem 14, que versa sobre a descrição dos objetivos estratégicos.*

*2.4. Assim, é de se concluir que a contratação em comento está alinhada com as propostas dos citados Planos Estratégicos da Justiça Federal, porquanto visa ao aprimoramento dos servidores das assessorias jurídicas e unidades administrativas da Justiça Federal da 5ª Região, que atuam diretamente em atividades relacionadas a licitações públicas e contratos administrativos.*

*2.5. Tal consultoria se dará por meio dos produtos Zênite Fácil e Orientação por Escrito em Licitações e Contratos, serviços exclusivos da empresa Zênite Informação e Consultoria S/A.”*

A empresa ainda ofertou cortesia exclusiva de 2 (duas) inscrições para Seminários Zênite.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos, anexados eletronicamente:

1. Documento de Formalização de Demanda n.º 246/2023 (doc. 3781660);
2. Portaria da Diretoria-Geral n.º 193/2023 (doc. 3790354);
3. Estudo Técnico Preliminar (doc. 3811062);

4. Mapa de Riscos (doc. 3811076);
5. Termo de Referência (doc. 3811087);
6. Proposta da empresa ZÊNITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A (doc. 3832531);
7. Declaração de exclusividade do fornecedor (docs. 3811094 e 3811095);
8. Atestado de capacidade técnica (docs. 3811096; 3811097; 3811098 e 3811099);
9. Pedido de Autorização de Despesas PAD 322/2023 (doc. 3832547);
10. Solicitação de Empenho (doc. 3832547);
11. Certidões de regularidade fiscal e trabalhista da empresa (doc. 3837162):
  - 11.1. Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, com validade até o dia **31/03/2024**;
  - 11.2. Certificado de Regularidade do FGTS - CRF, com validade até o dia **27/10/2023**;
  - 11.3. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, com validade até o dia **31/03/2024**;
12. A Administração informou que o valor da contratação foi anotado na planilha de controle de fracionamento de despesas do exercício de 2023 - CATSERVER n.º 795 (doc. 3832797);
13. Informação n.º 3835284, na qual a Divisão de Programação Orçamentária assevera 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 168455, sendo indicado os seguintes dados:

<b>Unidade Orçamentária (UO):</b>	12.106
<b>Ação:</b>	4257 – Julgamento de Causas
<b>Plano Orçamentário:</b>	0000 – Julgamento de Causas na Justiça Federal
<b>PTRES:</b>	168455

<b>Exercício</b>	<b>Natureza da Despesa</b>	<b>Valor</b>	<b>Reserva</b>	<b>Centro de Custos</b>
2023	339035.01	R\$ 33.830,00	2023 PE 000 399	DA - Contratos

Em resposta à cota desta Assessoria Jurídica, a Administração apresentou uma minuta de contrato (doc. 3843049).

É o relatório. Passo a opinar.

## **2. Análise Jurídica.**

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. Administração Pública. Dever de licitar. Regra. Contratação direta. Exceção.**

A Constituição Federal expressamente dispõe, em seu art. 37, inc. XXI, que:

*XXI – Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

O referido dispositivo Constitucional traz consigo a marca da impessoalidade, corolário da isonomia, princípio que deve orientar as tomadas de decisões da Administração.

A impessoalidade, ressalte-se, conforma duas situações jurídicas distintas: uma, a afirmar que o ato praticado pelo agente público deve ser atribuído a própria Administração, segundo a teoria do órgão, que responderá por eventuais lesões causadas pelos seus agentes quando atuarem nesta qualidade e em razão da função; outra, a orientar a atuação da Administração Pública, que deverá praticar seus atos visando ao interesse público sem discriminações.

Com efeito, a obrigação de licitar abrange todos os órgãos administrativos dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, a teor do art. 1º, inc. I, da Lei n.º 14.133/2021:

*Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:*

*I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;*

Por fim, importa reconhecer que o texto constitucional – em seu art. 37, inc. XXI, parte inicial –, estabelece que a obrigatoriedade de licitar não é absoluta, podendo o Administrador Público não realizar o procedimento licitatório nos casos especificados na legislação, casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

### **2.1.1. Contratação direta. Inexigibilidade de licitação.**

Como já afirmado, a obrigatoriedade de licitar não é regra absoluta, eis que é mitigada pela própria Constituição da República que, em seu art. 37, inc. XXI, permite a contratação direta nas hipóteses descritas na legislação.

Da leitura do texto constitucional, conclui-se que o constituinte delegou ao legislador a prescrição das hipóteses nas quais não será necessária a realização do certame, o que foi feito, especialmente, nos arts. 74 e 75 da Lei n.º 14.133/2021, os quais preveem causas de inexigibilidade e de dispensa de licitação consoante a presença de certos pressupostos e requisitos legais.

As hipóteses de inexigibilidade de licitação derivam exatamente da impossibilidade de competição, o que decorre da ausência de pressuposto lógico, jurídico ou fático, que justifique a sua realização, sendo o caso do objeto da contratação que ora se analisa neste parecer.

### **2.1.2. Inviabilidade de competição. Serviços técnicos especializados.**

No caso em exame, pretende a unidade requisitante que seja contratada a empresa Zênite Informação e Consultoria S/A para prestar serviços de consultoria, por meio dos produtos “Zênite Fácil” e “Orientação por Escrito em Licitações e Contratos”, com o fito de auxiliar a condução das contratações públicas efetuadas no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região.

Imperioso é aqui reconhecer o cabimento da contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inc. III, “c”, da Lei n.º 14.133/2021. Senão vejamos:

*Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:*

*I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos;*

*II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;*

***III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:***

*a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;*

*b) pareceres, perícias e avaliações em geral;*

***c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (negritos nossos)***

A subsunção do serviço técnico de consultoria técnica jurídica na área de licitações e contratos administrativos ao permissivo de inexigibilidade de licitação é ainda reforçada pelo teor da Súmula 252 do TCU:

*SÚMULA TCU 252: A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.*

É bem certo que o serviço técnico especializado prestado pela Zênite Informação e Consultoria S/A possui natureza singular, pois decorre de uma atuação intelectual, não podendo, portanto, ser definido de um modo objetivo e selecionado por meio de critérios como preço e/ou técnica.

Muito embora o texto supracitado se refira à antiga Lei n.º 8.666/93, entendemos ser plenamente aplicável à nova Lei de Licitações, porquanto o inciso II do artigo 25 da antiga lei faz referência à possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

Tal diretriz encontra-se plenamente aplicável, portanto, à hipótese da linha “c” do inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, que fala da contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização para realização de **assessorias ou consultorias técnicas**.

Assim, são exigidos três requisitos para a contratação por inexigibilidade: o serviço técnico seja um daqueles previsto na Lei de Licitações; que o serviço seja de natureza singular e que haja notória especialização do contratado.

No que se refere à singular natureza do serviço, ainda que não esteja contemplada na nova lei de licitação, seguimos a orientação de que tal requisito se encontra implícito na contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados. A singularidade diz respeito ao caráter incomum do objeto, insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos previstos no processo licitatório. Essa condição excepcional requer uma seleção de profissional ou empresa de notória especialização para a execução satisfatória do objeto contratual, que afasta, por consequência, a execução mecânica ou meramente protocolar.

Esse entendimento encontra abrigo em orientação sumular do Tribunal de Contas da União (Súmula 039), que veio a reboque da sua vasta jurisprudência a respeito dessa matéria e que ainda se encontra fortemente válido, a despeito de ter sido editado à luz da Lei n.º 8.666/93.

Demais disso, o conceito de singularidade não deve abranger apenas o único, inédito ou exclusivo, mas também aquele que se afasta do corriqueiro, ou do dia-a-dia da Administração Pública, compreendendo uma situação diferenciada, com acentuado nível de segurança e cuidado e, exatamente por isso, se mostra especial e o mais adequado à pretensão da Administração.

E, por fim, a notória especialização da Zênite Informação e Consultoria S/A foi aqui demonstrada pelos atestados de capacidade técnica emitidos por vários órgãos e entidades públicos juntados aos autos (docs. 3811096; 3811097; 3811098 e 3811099).

### **2.1.3. Razão da escolha do contratado. Justificativa de preços.**

O procedimento de contratação direta encontra-se submetido às exigências constantes dos incisos do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, ou seja:

*“I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;*

*II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);*

*III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;*

*IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;*

*V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;*

*VI - razão da escolha do contratado;*

*VII - justificativa de preço;*

*VIII - autorização da autoridade competente.” (negritos nossos)*

A razão da escolha do fornecedor encontra-se explanada no Documento de Formalização da Demanda nº 246/2023 (doc. 3781660) e no Termo de Referência (doc. 38110877) que aludem à notória especialização da Zênite Informação e Consultoria S/A que há trinta anos atua especificamente com coleta, organização, produção de informação jurídica e transferência de conhecimento na área da contratação pública.

No que se refere à justificativa de preço, observo, através da análise do doc. 3847697, que as contratações realizadas pela empresa Zênite com outros órgãos públicos afastam a hipótese de abusividade porquanto comprovam aquisições efetuadas por terceiros por preços similares. Demais disso, a empresa referida também ofertou, por cortesia, 2 (duas) inscrições para Seminários Zênite.

Destarte, no que se refere à contratação em apreço, restam, pois, atendidas as exigências dispostas no art. 72, da Lei nº 14.133/2023.

### **2.1.4. Regularidade fiscal e trabalhista.**

Para a comprovação da regularidade fiscal, exigida mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, foram colacionados aos autos certidões negativas e de regularidade fiscal, trabalhista e de FGTS, em

conformidade com o disposto no art. 68, da Lei n.º 14.133/21.

Registre-se que a contratação direta, ou sem licitação, não afasta a exigência do preenchimento dos demais requisitos de habilitação previstos no art. 62, da Lei 14.133/21, o que restou satisfatoriamente atendido nos autos.

### **2.1.5. Da disponibilidade financeira e orçamentária.**

A diretriz traçada a respeito da disponibilidade financeira é que essa constitui condição para a emissão do empenho, sem o qual não se autoriza a contratação, conforme disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964.

Na espécie, a Divisão de Programação Orçamentária prestou informações que dão conta de que a presente despesa possui adequação à Lei Orçamentária para o presente exercício e compatibilidade com o Plano Plurianual para os exercícios futuros (doc. 3835284).

### **2.1.6. Do exame da minuta contratual.**

Uma vez verificado que a contratação direta aqui pleiteada se alinha aos ditames da legalidade, passo a avaliar a minuta contratual juntada (doc. 3843049) e verifico que as cláusulas ali postas se encontram em harmonia com os requisitos essenciais preconizados pela Lei nº 14.133/2021, com o previsto no Termo de Referência (doc. 3811087) e com as demais cláusulas consideradas imprescindíveis pela Administração em razão da peculiaridade do objeto deste contrato.

### **2.1.7. Ato de Inexigibilidade de Licitação. Publicação do extrato no Diário Eletrônico Judicial.**

É de se ressaltar que a Lei n.º 14.133/21 priorizou a divulgação das contratações por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), além de o parágrafo único do artigo 72 do supracitado diploma normativo exigir 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.

Diante desse cenário, recomenda-se que o ato de contratação direta seja publicado no Diário Eletrônico deste Tribunal Regional Federal da 5ª Região, em conformidade com a Resolução n.º 29/2011, e em observância aos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência.

### **3. Conclusão.**

Com essas considerações, restritamente aos aspectos jurídico-formais, esta Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral opina favoravelmente à contratação de prestação de serviços de consultoria técnica em licitações públicas e contratos administrativos, por meio dos produtos “Zênite Fácil” e “Orientação por Escrito em Licitações e Contratos”, mediante contratação direta da Zênite Informação e Consultoria S.A., em conformidade com as condições insculpidas no PAD nº 322/2023 e no Termo de Referência (doc. 3811087), com fundamento no art. 74, inc. III, “c”, da Lei n.º 14.133/2021.

É o parecer, que submeto à consideração superior.

Em 10 de outubro de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **ROBERTO GONDIM AROUCHA, DIRETOR(A) DE NÚCLEO**, em 10/10/2023, às 15:24, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **YURI DE MATOS MESQUITA TEIXEIRA, ANALISTA JUDICIÁRIO/JUDICIÁRIA**, em 10/10/2023, às 15:41, 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 **3848169** e o código CRC **D3606A1B**.



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

## DECISÃO

### Processo Administrativo n.º 0012125-67.2023.4.05.7000.

Acolho, com esteio no art. 50, § 1º, da Lei 9.784/99, os termos do Parecer da Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral n.º 368/2023, para:

a) determinar a contratação de prestação de serviços de consultoria técnica em licitações públicas e contratos administrativos, por meio dos produtos “Zênite Fácil” e “Orientação por Escrito em Licitações e Contratos”, mediante contratação direta da Zênite Informação e Consultoria S.A., em conformidade com as condições insculpidas no PAD n.º 322/2023 e no Termo de Referência (doc. 3811087), com fundamento no art. 74, inc. III, “c”, da Lei n.º 14.133/2021;

b) autorizar a emissão de nota de empenho em favor da referida empresa;

c) determinar que o ato de inexigibilidade seja publicado no Diário Eletrônico deste Tribunal; e

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



Documento assinado eletronicamente por **TELMA ROBERTA VASCONCELOS MOTTA**,  
**Diretora-Geral**, em 11/10/2023, às 11:17, 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 **3848326** e o código CRC **F62176DB**.