



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

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

### PARECER Nº 198/2024

**Processo Administrativo n.º 0006388-49.2024.4.05.7000.**

*Contratação direta por inexigibilidade de licitação. Divisão de Comunicação Social. Assinatura do software ISSUU.*

*1. Justificativa. Necessidade do serviço e exclusividade da empresa, única fornecedora da solução tecnológica requerida.*

*2. Solicitação alinhada com o Plano Estratégico da Justiça Federal da 5ª Região, definido pelo Pleno do TRF5 na Resolução nº 19, de 30 de junho de 2021.*

*3. 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.*

*4. Parecer opinativo pela aprovação da contratação, com fundamento no art. 74, inciso I, 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 227/2024, demandado pela Divisão de Comunicação Social, cujo objeto é a aquisição da assinatura do software ISSUU, pelo período de 12 (doze) meses.

A Administração tentou realizar cotação de preços, por meio de consultas a diversas empresas do ramo, além de pesquisas, via sistema Banco de Preços, na base de dados de compras públicas do governo federal, mas não obteve êxito. Colhe-se do Despacho (doc. 4423516) que somente no sítio eletrônico do fabricante foi possível encontrar a oferta do produto.

O preço para a contratação do objeto foi cotado em Dólares Americanos e o seu valor convertido, acrescido o incremento de 4,38% sobre o valor da compra, relativo à cobrança do IOF, corresponde a R\$ 1.496,30 (mil quatrocentos e noventa e seis reais e trinta centavos).

Foi consultada a possibilidade de 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, bem como, a possibilidade jurídica de dispensa dos documentos habilitação jurídica e regularidade fiscal, frente o disposto no 70, inciso III e seu parágrafo único da Lei n.º 14.133/2021.

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

1. Documento de Oficialização da Demanda 111/2024 (doc. 4337714);
2. Termo de Referência (doc. 4337716);
3. Cotação de preços colhida no sítio eletrônico do fabricante (doc. 4423495);
4. Pedido de Autorização de Despesas PAD 227/2024 (doc. 4423523);
5. Solicitação de Empenho (doc. 4423523)
6. Informação sobre Controle de Fracionamento de Despesas (doc. 4435160);

7. 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 339040.06, no valor de R\$ 1.496,30, Reserva 2024 PE 000 381 (doc. 4434848);

É o relatório. Passamos 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 quanto 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, imperioso reconhecer que, tanto o texto constitucional – em seu art. 37, inc. XXI, parte inicial –, quanto a Lei de Licitações e Contratos Administrativo – em seu art. 2º, parte final –, estabelecem 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. Inexigibilidade de licitação. Software/Plataforma para publicação de periódicos digitais. Inviabilidade de competição.**

A avença em análise tem por objeto a aquisição de assinatura do software ISSUU, pelo período de 12 (doze) meses, para o Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

A unidade requisitante analisou, por critérios objetivos, plataformas compatíveis e concluiu que, seja pelo critério menor preço, seja por observância aos requisitos estabelecidos para o atendimento da Política Regional de Comunicação da Justiça Federal da 5ª Região, o referido aplicativo é a melhor opção para aquisição, de forma alinhada aos objetivos estratégicos e às necessidades da área requisitante.

Após definida a opção pelo programa ISSUU, a Administração tentou realizar cotação de preços, por meio de consultas a diversas empresas do ramo, além de pesquisas, via sistema Banco de Preços, na base de dados de compras públicas do governo federal, mas não obteve êxito. Em seguida, a Administração informa que somente no sítio eletrônico do fabricante foi possível encontrar a oferta do produto (doc. 4423516).

Para além disso, a Administração prestou substanciosos esclarecimentos a fim de demonstrar que o software ISSUU possui um conjunto de características e funcionalidades que o difere dos demais programas disponibilizados no mercado, sendo adequado às necessidades específicas do TRF5, conforme se verifica nas seguintes passagens (doc. 4337716):

*“Entre outros flipbooks oferecidos pelo mercado, sugerimos a renovação do ISSUU por parte do TRF5, pelos motivos que listamos a seguir:*

***Audiovisual*** – *A ISSUU é a única plataforma que tem o recurso de inserção de vídeos e áudios.*

***Acessibilidade*** – *A ISSUU está empenhada em tornar o conteúdo de seu site acessível e amigável para todos. A plataforma se compromete (ver: <https://issuu.com/legal/accessibility>) em analisar os comentários que relatam dificuldades para visualizar ou navegar no conteúdo do site, bem como qualquer recurso ou funcionalidade que não estejam acessíveis a pessoas com deficiência.*

*“Levamos seus comentários a sério e os consideraremos ao avaliar maneiras de acomodar todos os nossos clientes e nossas políticas gerais de acessibilidade. Além disso, embora não controlemos esses fornecedores, incentivamos fortemente os fornecedores de conteúdo digital de terceiros a fornecer conteúdo acessível e fácil de usar”, garante o aviso.*

***Alcance*** - *No ISSUU foram encontradas publicações de toda parte do mundo, com grandes quantidades de revistas, com várias linhas editoriais e em diversas áreas do conhecimento. No entanto, existem pouquíssimas revistas digitais que tratem de temas jurídicos, ou seja, seremos um dos primeiros, quiçá o primeiro, Tribunais do país a fazer isso.*

***Recursos avançados*** - *Dentre os recursos mais importantes, o ISSUU oferece busca por palavras-chaves, diferentemente de outros flipbooks, ressaltando que a ferramenta de busca é de extrema relevância para nossas publicações.*

***Usabilidade*** - *A plataforma se mostra bastante amigável em sua manipulação por usuários comuns, além de seguir padrões estéticos adequados ao estilo da Revista Argumento Digital.*

*Por esses motivos, consideramos que o ISSUU tem atendido de forma satisfatória às necessidades de divulgação das publicações digitais do TRF5.”*

Assim, à luz dessa informação eminentemente técnica, que foge à competência deste órgão consultivo, verifica-se que o presente caso está ajustado à hipótese de inexigibilidade, dada a inviabilidade fática de competição, na exata dicção do art. 74, inc. I, da Lei n.º 14.133/2021.

### **2.1.3. Justificativa de preços. Inexigibilidade de licitação.**

O procedimento de contratação direta encontra-se submetido às exigências constantes dos incisos do artigo 72 da Lei n.º 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)*

Como já aqui exposto, a razão da escolha do fornecedor se deve à condição de inviabilidade de competição. E, no que se refere à justificativa de preço, o documento 4423495 bem evidencia que o valor cobrado ao Tribunal é o mesmo aplicado para qualquer interessado no site da empresa, o que afasta a hipótese de abusividade.

Quanto à disponibilidade orçamentária para o atendimento do objeto da presente contratação direta, esta se encontra atestada pela Divisão de Programação Orçamentária como sendo adequada com a Lei Orçamentária para o presente exercício e compatível com o Plano Plurianual para os exercícios futuros (doc. 4434848).

#### **2.1.4. 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 grau 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;*

Trata-se, portanto, de louvável autorização, alinhada ao princípio da eficiência insculpido no art. 37, da Constituição da República posto 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).

### **2.1.5. 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\$ 1.496,30 (mil quatrocentos e noventa e seis reais e trinta 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 perder de vista 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.

### **2.1.6. 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 Disponibilidade 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. 2488435).

### **2.1.7. 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>[1]</sup>, a Administração pode materializar o negócio jurídico por outros instrumentos hábeis.

Não é por outro motivo que a Orientação Normativa nº 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 nº 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)”*.

### **2.1.8. 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 aquisição da assinatura do software ISSUU, pelo período de 12 (doze) meses, 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, em conformidade com as condições insculpidas no PAD n.º 227/2024, e com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021.

É o parecer, que submetemos à consideração superior.

---

<sup>[1]</sup> 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 25 de julho de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **ROBERTO GONDIM AROUCHA, DIRETOR(A) DE NÚCLEO**, em 25/07/2024, às 16:01, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **CAMILA KAREN DE OLIVEIRA BARBOSA, Servidora**, em 25/07/2024, às 16:01, 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 **4447764** e o código CRC **3AE304C6**.



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

## DECISÃO

### Processo Administrativo n.º 0006388-49.2024.4.05.7000.

Acolho, com esteio no art. 50, § 1º, da Lei 9.784/99, os termos do Parecer n.º 198/2024, para:

a) autorizar a aquisição da assinatura do software ISSUU, pelo período de 12 (doze) meses, mediante pagamento através do Cartão de Pagamento do Poder Judiciário - CPPJ, em conformidade com as condições insculpidas no PAD n.º 227/2024, 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;

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**, **DIRETOR(A) GERAL**, em 25/07/2024, às 17:09, 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 **4447791** e o código CRC **44DC3211**.