



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

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

PARECER Nº 16/2025

Processo Administrativo n.º 0014609-21.2024.4.05.7000.

Pedido de Autorização de Despesa - PAD 414/2024. Contratação direta por inexigibilidade de licitação da pessoa jurídica FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS.

1. Contratação de adesão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) ao Programa Brasileiro GHG Protocol (PBGHG) - Ciclo 2025 - com a opção de treinamento de 2 servidores no método do PBGHG e publicação do Inventário de Emissão de Gases de Efeito Estufa do TRF5 na plataforma de Registro Público de Emissões.
2. Escolhas do prestador e do preço devidamente justificadas.
3. Análise da Minuta do Contrato de Adesão.
4. Parecer favorável com fundamento no art. 74, inciso III, alíneas “a”, “b” e “f”, 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 414/2024 (doc. 4834934), cujo objeto consiste na contratação de adesão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) ao Programa Brasileiro GHG Protocol (PBGHG) - Ciclo 2025 - com a opção de treinamento de 2 servidores no método do PBGHG e publicação do Inventário de Emissão de Gases de Efeito Estufa do TRF5 na plataforma de Registro Público de Emissões.

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

1. DFD – Documento de Formalização de Demanda n. 232/2024 (doc. 4761103);
2. Folder do evento (doc. 4824684);
3. Justificativa do preço praticado (docs. 4787481 e 4817878);
4. Proposta de preço (doc. 4822365);
5. Minuta do Contrato de Adesão (doc. 4832303);
6. Estudo Técnico Preliminar 145 (doc. 4775285);
7. Mapa de Riscos 81 (doc. 4775480)
8. Solicitação de Empenho (doc. 4834837);

9. Declaração emitida pelo SICAF que atesta a regularidade fiscal e trabalhista da FGV em relação à Receita Federal e PGFN, com validade até 22/03/2025; FGTS, com validade até 03/02/2025; e

Trabalhista, com validade até 08/07/2025 (doc. 4833144);

10. Informação da Divisão de Programação Orçamentária asseverando que a presente despesa possui adequação à Lei Orçamentária para o presente exercício e compatibilidade com o Plano Plurianual para os exercícios futuros (doc. 4841419).

É o relatório. Passamos a opinar.

2. Análise Jurídica.

Inicialmente é oportuno ressaltar que a análise em comento cingir-se-á estritamente aos aspectos jurídico-legais do pedido, vez que as questões técnicas, contábeis e financeiras fogem à competência desta Assessoria Jurídica.

2.1. Instrução Normativa Seges 05/2017 (alterada pela IN n.º 49, de 30 de junho de 2020). Estudo Preliminar e Termo de Referência.

A Instrução Normativa 05/2017 instituiu normas complementares ao Decreto n.º 2.271/1997, o qual dispunha sobre a contratação de serviços terceirizados na Administração Pública Federal.

É certo que o Decreto n.º 2.271/97 foi revogado pelo Decreto n.º 9.507/2018, entretanto, a referida Instrução Normativa 05/2017 continua aplicável como norma administrativa complementar ao Decreto n.º 9.507/2018, pois não foi expressamente revogada pelo órgão que atualmente detém a competência para complementar suas normas, qual seja, a Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

O art. 20 dessa Instrução Normativa 05/2017 prevê os Estudos Preliminares como fases de planejamento necessárias à contratação de serviços terceirizados pela Administração Pública, ao passo que o art. 7º da Instrução Normativa n.º 40/2020 determina o conteúdo que os Estudos Preliminares devem possuir.

Na esteira de tal diretriz normativa e voltando o olhar para o presente caso, analisando o Estudo Técnico Preliminar juntado aos autos pela unidade técnica requisitante, vê-se que estão satisfeitos, no que é cabível à natureza da contratação em foco, os requisitos exigidos pelo art. 7º da referida Instrução Normativa.

O Termo de Referência apresentado, por sua vez, preencheu os requisitos exigidos pelo art. 30 da Instrução Normativa 05/2017 e foi elaborado em consonância com os requisitos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei n. 14.133/2021. Constatam-se do TR: 1) a definição do objeto; 2) a fundamentação da contratação; 3) a estimativa do valor da contratação; 4) os critérios de sustentabilidade; 5) a adequação orçamentária; 6) a vigência da contratação; 7) as formas e critérios de seleção do fornecedor; 8) o modelo de execução do objeto; 9) o modelo de gestão do contrato; 10) os critérios de medição; 11) os critérios de pagamento; 12) a legislação básica aplicável.

Desta forma, cumpre ressaltar que as etapas de planejamento da presente contratação foram devidamente cumpridas.

2.2. Contratação direta por inexigibilidade de licitação: art. 74, inciso III, alíneas “a”, “b” e “f”, da Lei n.º 14.133/2021.

Em regra, as obras, serviços, compras e alienações, da Administração Pública submetem-se à obrigatoriedade de realização do procedimento licitatório, nos termos do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal.

As exceções consistem nas contratações diretas por dispensa de licitação, prevista no art. 75, e por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, ambos da Lei n.º 14.133/2021.

In casu, impende registrar o cabimento da contratação direta por inexigibilidade de

licitação, com fundamento no art. 74, inc. III, alínea “f”, da Lei 14.133/2021, por se tratar de inscrição de Servidores em treinamento. 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 comercial 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;

[...]

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

2.3. Inexigibilidade de licitação. Serviços técnicos profissionais especializados. Jurisprudência e Doutrina.

Sobre o tema, destaca-se a Súmula 252 do Tribunal de Contas da União:

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

Nesse sentido, já se pronunciou o Tribunal de Contas da União na Decisão 439/1998, do Plenário, referente ao Processo TC 000.830/98-4:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, decide:

1. considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei n.º 8.666/93;

O serviço técnico profissional especializado, como o próprio nome sugere, resulta da conjugação de três elementos: a) técnico; b) profissional e c) especializado, a seguir identificados:

- O serviço técnico que difere do serviço de natureza comum – objeto de licitação pública –, exige, em síntese, a especialização, o toque pessoal, a particular experiência que implica no viés subjetivo da contratação, bem como na aplicação de metodologia própria e caráter científico;

- O serviço será profissional quando constituir-se objeto de uma profissão, ressalvando que a profissionalidade exige habilitação específica para a sua prestação, ou seja, o desenvolvimento das competências necessárias para o exercício de uma profissão;

- O serviço especializado, por sua vez, significa uma capacitação diferenciada, extraordinária, não disponível a qualquer profissional de conhecimento médio, mas sim, apenas àqueles capazes de solucionar problemas e dificuldades complexas.

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 entendimento encontra-se plenamente aplicável, portanto, às hipóteses das alíneas “a”, “b” e “f” do inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, que falam da contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização para realização de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

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.

2.4. Da adesão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) ao Programa Brasileiro GHG Protocol (PBGHG) - Ciclo 2025. Da notória especialização. Justificativa.

A Divisão de Gestão Estratégica e Governança, unidade técnica demandante, apresentou a seguinte justificativa (doc. 4761103):

A presente demanda tem por objetivo o credenciamento do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) no Programa Brasileiro GHG Protocol (PBGHG) – Ciclo 2025. Esta iniciativa visa atender ao disposto nas Resoluções CNJ n. 400/2021, CJF n. 709/2021 e CNJ n. 594/2024, que, entre outros aspectos, estabelecem diretrizes para a sustentabilidade do Poder Judiciário, a participação dos órgãos do Poder Judiciário no Programa Justiça Carbono Zero e a implementação de planos de compensação ambiental, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU.

O credenciamento ao PBGHG – Ciclo 2025 é essencial para viabilizar a elaboração e publicação dos inventários de emissões de gases de efeito estufa (GEE) do TRF5, a partir do ano-base 2024. Este credenciamento permitirá o acesso a treinamentos especializados, oficinas técnicas, grupos de trabalho e atividades relacionadas a novos métodos e ferramentas de cálculo de emissões, além de habilitar o cadastro e a publicação do inventário no Registro Público de Emissões.

O Registro Público de Emissões é uma plataforma pioneira no país para divulgação de forma transparente, rápida e simples dos inventários corporativos de emissões de GEE das organizações participantes do Programa Brasileiro GHG Protocol.

A realização dos inventários de emissões de GEE constitui o passo inicial para a formulação de estratégias de transição para uma gestão de baixo carbono no Poder Judiciário. Por meio desse diagnóstico, será possível identificar o perfil das emissões do TRF5 e desenvolver um plano de ação focado em ações de mitigação.

Informa também que a contratação pretendida está em alinhamento com o Plano

Estratégico Institucional do TRF5 2021–2026, notadamente com os objetivos estratégicos de “promover a sustentabilidade ambiental, econômica e social” e “aprimorar a gestão administrativa e a governança institucional”, e destaca a relevância da adesão ao PBGHG como um compromisso institucional com a sustentabilidade e o cumprimento das normativas aplicáveis, bem como a contribuição para a agenda climática global.

Tratando-se de trabalho relativo a treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, o objeto se insere na definição de serviço técnico profissional especializado, contida no inc. III, do art. 74, da Lei n.º 14.133/2021.

Quanto à notória especialização, deve restar configurada nos termos do § 3º do art. 74 da Lei n.º 14.133/21:

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Na presente hipótese, a notória especialização da empresa se verifica pela análise feita no Termo de Referência, a qual demonstra que a opção de contratação da Fundação Getúlio Vargas – FGV seria a melhor alternativa do ponto de vista técnico. Neste sentido:

Para a execução dos inventários e o cumprimento das diretrizes da Resolução CNJ n. 594/2024, serão utilizadas as metodologias do GHG Protocol, amplamente reconhecidas internacionalmente, por meio da ferramenta desenvolvida pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (FGVces). Essa abordagem assegura a precisão técnica no cálculo das emissões e garante a padronização e a transparência dos dados reportados.

2.5. Da justificativa de preço.

De acordo com o art. 72, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, o processo de contratação direta deverá ser instruído com a estimativa de despesa, calculada na forma do art. 23 da referida Lei.

No caso, considerando que o planejamento da contratação indicou que não há viabilidade de competição para o objeto, a habitual pesquisa de mercado – tal como realizada nos demais procedimentos de contratação – submete-se a algumas peculiaridades.

Com efeito, a justificativa de preço deve ocorrer por meio da comparação do preço ofertado pela potencial contratada com aquele que ela pratica junto a outros entes adquirentes, especialmente junto a outros órgãos públicos.

Nesse sentido, destaca-se o teor da Orientação Normativa AGU n. 17/2011, in verbis: "A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos".

Desse modo, a elaboração da justificativa de preço deve considerar as diretrizes do art. 7º da IN SEGES/ME n. 65/2021, que assim orienta:

Art. 7º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas

para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2o Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

§ 3o Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.

§ 4o Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei no 14.133, de 1o de abril de 2021, a estimativa de preços de que trata o caput poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa.

§ 5o O procedimento do § 4o será realizado por meio de solicitação formal de cotações a fornecedores.

Com fundamento no art. 7o, § 1º da IN SEGES/ME n. 65/2021, também poderão ser utilizados para justificar o valor da contratação, em caráter subsidiário, os materiais de divulgação do serviço (folders, cartazes, publicações na imprensa, cartas-convite etc.), desde que tais materiais comprovem que os mesmos valores são ofertados ao público em geral.

No caso, os materiais de divulgação do Programa Brasileiro GHG Protocol - PBGHG evidenciam que os valores são ofertados de maneira ampla ao público em geral (docs. 4787481 e 4817878).

Portanto, entende-se que foram atendidas as exigências da IN SEGES/ME n. 65/2021.

2.6. Disponibilidade orçamentária.

Para fazer face à despesa, a Subsecretaria de Orçamento e Finanças 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. 4841419).

2.7. Regularidade fiscal e trabalhista.

Para a comprovação da regularidade fiscal, exigida mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, foi juntada aos autos Declaração emitida pelo SICAF que demonstra a situação de regularidade fiscal e trabalhista da empresa, em conformidade com o disposto no art. 68, da Lei n.º 14.133/21.

2.8. 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.

2.9. Minuta de Contrato

A minuta de contrato acostada aos autos (doc. 4832303) assume as características de contrato de adesão, no qual as cláusulas são previamente definidas pela contratada, não cabendo à Administração, em princípio, o poder de alterá-las.

Assim, entende-se que o Contrato pode ser assinado na forma exigida pela FGV, por

contemplar, na maior parte, as cláusulas exigidas no art. 92 da Lei n. 14.133/2021 e por ser a única forma de se contratar o serviço.

Registra-se, outrossim, que a minuta não afasta a possibilidade de aplicação da Lei n. 14.133/2021, sendo possível que, em eventuais litígios futuros, a Administração invoque a incidência do Código de Defesa do Consumidor, na condição de destinatária final dos serviços, caso as prerrogativas de direito público estabelecidas na legislação sejam insuficientes para garantir a proteção mínima dos interesses da sociedade (Acórdão n. 2569/2018-TCU-Plenário).

No mais, verifica-se a minuta contratual contém os elementos necessários à contratação.

2.10 Recomendação

Esta Assessoria recomenda que seja retificado no corpo do PAD n. ° 414/2024 o número dos participantes do treinamento no método do PBGHG, visto que serão apenas 2 servidores, conforme informação constante do Termo de Referência e do e-mail de n. 4832924.

3. Conclusão.

Com essas considerações, restritamente aos aspectos jurídico-formais, esta Assessoria Jurídica da Direção-Geral opina favoravelmente à adesão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) ao Programa Brasileiro GHG Protocol (PBGHG) - Ciclo 2025 - com a opção de treinamento de 2 servidores no método do PBGHG e publicação dos Inventários de Emissão de Gases de Efeito Estufa do TRF5, anos 2024 e 2023, na plataforma de Registro Público de Emissões, mediante contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em conformidade com as condições insculpidas no Termo de Referência e com fundamento no art. 74, inciso III, alíneas “a”, “b” e “f”, da Lei n.º 14.133/2021.

É o parecer que submetemos à apreciação superior.

Em 23 de janeiro de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **CAMILA KAREN DE OLIVEIRA BARBOSA**, Servidora, em 23/01/2025, às 18:43, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **DARIO UCHIKAWA**, TÉCNICO JUDICIÁRIO/ ADMINISTRATIVA, em 23/01/2025, às 19:30, 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 informando o código verificador **4846149** e o código CRC **3F470DCD**.



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

DECISÃO

Processo Administrativo n.º 0014609-21.2024.4.05.7000.

Acolho, com esteio no art. 50, § 1º, da Lei 9.784/99, os termos do Parecer n.º 16/2025, para:

- a) autorizar a adesão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) ao Programa Brasileiro GHG Protocol (PBGHG) - Ciclo 2025 - com a opção de treinamento de 2 servidores no método do PBGHG e publicação dos Inventários de Emissão de Gases de Efeito Estufa do TRF5, anos 2024 e 2023, na plataforma de Registro Público de Emissões, mediante contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em conformidade com as condições insculpidas no Termo de Referência e com fundamento no art. 74, inciso III, alíneas “a”, “b” e “f”, da Lei n.º 14.133/2021;
- b) autorizar a emissão de nota de empenho em favor da referida pessoa jurídica; e
- c) encaminhar os autos à Diretoria Administrativa, para conhecimento e cumprimento.



Documento assinado eletronicamente por **TELMA ROBERTA VASCONCELOS MOTTA**, **DIRETOR(A) GERAL**, em 27/01/2025, às 09:50, 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 informando o código verificador **4846186** e o código CRC **555D1900**.