TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

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

PARECER Nº 206/2025

Processo Administrativo nº 0003085-90.2025.4.05.7000

PAD nº 264/2024. Contratação de licença de sistema para pesquisa de preços de produtos e serviços médico-hospitalares. Comprovação da necessidade do serviço e da exclusividade da empresa fornecedora, única detentora da solução tecnológica pretendida, nos termos do art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021. Observância ao planejamento das contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação, conforme Resolução CNJ nº 468/2022. Parecer favorável à aprovação da contratação por inexigibilidade de licitação.

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 246/2025, cujo objeto é a contratação, por inexigibilidade de licitação, de licença de sistema para pesquisa de preços de produtos e serviços médico-hospitalares, denominado VIDEOFARMA – Banco de Dados Completo com Exportação dos Códigos SIMPRO/TUSS para seu sistema de gestão, com 7 (sete) acessos simultâneos, pelo período de 12 (doze) meses.

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

1. Documento de Oficialização da Demanda - MCTI-JF nº 47/2025 (doc. 5246459);

2. Estudo Técnico Preliminar (doc. 5263158);

3. Análise de Riscos (doc. 5263169);

4. Termo de Referência (doc. 5263170);

5. Carta de Exclusividade atualizada (doc. 5346449);

6. Pedido de Autorização de Despesas PAD 246/2025 (doc. 5272341);

7. Declaração de regularidade fiscal e trabalhista, colhida no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, indicativa da seguinte situação: Receita Federal e PGFN, com validade até **05/11/2025**; Trabalhista, com validade até **31/01/2026;** FGTS, com validade até **02/09/2025**, todas expedidas em favor da empresa SIMPRO PUBLICACOES E TELEPROCESSAMENTO LTDA (doc. 5347803);

8. Consulta consolidada do TCU/CNJ/CEIS/CNEP (doc. 5272203);

9. Solicitação de Empenho (doc. 5272351);

10. Informação sobre o Controle de Fracionamento de Despesas;

11. Informação da Divisão de Programação Orçamentária, que 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, sendo indicado os seguintes elementos:

Unidade Orçamentária (UO):	12.106
Ação:	4257 – Julgamento de Causas na Justiça Federal
Plano Orçamentário:	0010 – Ações de Informática
PTRES:	168462

Exercício	Natureza da Despesa	Valor	Reserva	Centro de Custos
2025	339040.06	R$ 7.612,00	2025 PE 000 467	DTI - Custeio

É o que cumpre relatar. Passa-se à fundamentação do parecer.

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. Administração Pública. Dever de licitar. Regra. Contratação Direta. Exceção.

A Constituição Federal expressamente dispõe, em no inciso XXI do seu artigo 37, 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 artigo 1º da Lei nº 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;*
>
> *II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração Pública*.

Esse regramento é aplicável, inclusive, aos órgãos do Poder Judiciário, no exercício de atividade administrativa, por expressa previsão do inciso I do artigo supracitado.

Por fim, imperioso reconhecer que, tanto o texto constitucional – inciso XXI do artigo 37 –, quanto a Lei 14.133/2021 – artigos 72 a 76 –, estabelecem que a obrigatoriedade de licitar não é absoluta, podendo o Administrador Público não realizar o procedimento licitatório nos casos especificados na legislação, de dispensa ou 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 artigos 72 a 76 da Lei nº 14.133/2021, os quais preveem causas de dispensa e inexigibilidade 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.

A avença em análise tem por objeto a aquisição de licença de sistema para pesquisa de preços de produtos e serviços médico-hospitalares, denominado VIDEOFARMA - BANCO DE DADOS, pelo período de 12 (doze) meses, para o Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Colhe-se do Documento de Oficialização da Demanda que se trata de uma contratação de serviço de banco de dados informatizado e constantemente atualizado de informações que subsidiam análises mercadológicas na área da saúde, tornando mais ágeis e eficazes os processos de exame e auditoria de contas médicas e hospitalares a serem efetuados pelo TRFMED.

Por sua vez, o Estudo Técnico Preliminar evidencia que, para a escolha da solução indicada, a unidade requisitante considerou a necessidade do TRFMED em dispor de ferramenta que possibilite verificar se os preços praticados pelas operadoras credenciadas estão em conformidade com os parâmetros fixados no Edital de Credenciamento. A utilização do banco de dados VIDEOFARMA, por sua abrangência e atualização constante, revela-se essencial para evitar prejuízos financeiros ao Programa de Autogestão em Saúde, reduzir o risco de responsabilização do Tribunal perante os órgãos de controle externo e, ainda, garantir maior eficiência nas análises mercadológicas e operacionais realizadas pela equipe técnica.

Nesse contexto, a adoção da solução contratual encontra amparo não apenas na conveniência administrativa, mas também no dever de resguardar o princípio da economicidade, consagrado no art. 70 da Constituição Federal, cuja observância é elemento de legalidade e boa governança. Ademais, a contratação demonstra conformidade com o dever de eficiência, transparência e planejamento fiscal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), fortalecendo sua avaliação de vantajosidade jurídica e adequação ao regime da Lei nº 14.133/2021.

Imperioso, portanto, é reconhecer o cabimento da contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no inciso I do artigo 74 da Lei nº14.133/2021, por se tratar de hipótese de inviabilidade fática de competição, impeditiva da realização de pesquisa de mercado a fim de se obter proposta econômica mais vantajosa.

2.1.3. Da inviabilidade de competição.

O Termo de Referência evidencia que a solução contratual em análise possui caráter singular, na medida em que disponibiliza banco de dados informatizado e atualizado com informações específicas do setor de saúde, indispensáveis ao TRFMED para a conferência de preços, auditoria de contas médicas e análise mercadológica. A natureza integrada e exclusiva das funcionalidades ofertadas revela a ausência de produtos equivalentes que possam atender às exigências previamente fixadas pela Administração.

Confira-se, a seguir, excertos do instrumento em análise (doc. 5263170):

> *"3.1 - A licença supracitada disponibiliza banco de dados informatizado e constantemente atualizado contendo informações de grande amplitude sobre produtos farmacêuticos, hospitalares, bem como produtos diversos na área da saúde, como alimentação parental e enteral, próteses, órteses, materiais e bens específicos, fornecendo, ainda, informações detalhadas envolvendo códigos para preenchimento dos formulários específicos do setor, histórico de preços, consulta de fabricantes e distribuidores, tipo de material, especialidade, classe terapêutica, princípio ativo e outros. Tal serviço condensa informações que subsidiam análises mercadológicas na área da saúde, propiciando respaldo aos processos de exame e auditoria de contas médicas e hospitalares a serem efetuados pelo TRFMED.*
>
> *Cumpre destacar ainda que os instrumentos versados no quadro abaixo, utilizam tabela SIMPRO como referência máxima de preço de materiais, conforme a seguir*:

Instrumento	Prestador
Termo de Credenciamento 01/2020	UNIMED RECIFE - COOPERATIVA DE TRABALHO MÉDICO
Termo de Convênio 08/2020	CAIXA DE ASSISTENCIA DOS FUNCIONARIOS DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (CAMED SAÚDE)
Termo de Credenciamento 01/2023	CENTRAL NACIONAL UNIMED – COOPERATIVA NACIONAL
Termo de Contrato 03/2023	SOCIEDADE BENEFICENTE DE SENHORAS - HOSPITA SIRIO LIBANES

> *Ressaltamos ainda que outras ferramentas que porventura possam existir no mercado, são estranhas às condições pactuadas nas respectivas peças, não atendendo às necessidades da*

Administração."

Diante desse cenário, resta configurada a hipótese de inexigibilidade de licitação, prevista no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, em virtude da inviabilidade de competição. A escolha do fornecedor não decorre de opção discricionária, mas de fato jurídico incontornável, uma vez que não há pluralidade de soluções idôneas capazes de satisfazer as necessidades institucionais.

Assim, à luz da informação eminentemente técnica - cuja avaliação extrapola a competência deste órgão consultivo -, conclui-se que a contratação em exame se amolda, de forma adequada e suficiente, à hipótese de inexigibilidade.

2.2. Planejamento de contratação.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, o planejamento assumiu papel central no processo de contratação pública, tornando-se etapa essencial para assegurar a legalidade, a eficiência e a efetividade dos contratos administrativos. A contração não se inicia mais com a licitação em si, mas com a identificação clara da necessidade a ser atendida, o que reforça a responsabilidade dos gestores na fase preparatória do processo.

2.2.1. Estudo Preliminar.

Cumpre verificar, neste ponto, o alinhamento da contratação às disposições contidas na Resolução nº 468, de 15 de julho de 2022, que estabelece diretrizes para as contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC) pelos órgãos submetidos ao controle administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Justiça.

Nos termos do artigo 11 da mencionada Resolução, durante a fase de planejamento, a equipe designada deve adotar ações de gerenciamento de riscos e elaborar o respectivo Mapa de Gerenciamento de Riscos, o qual deverá ser incluído e atualizado no processo administrativo, ao menos:

I – ao final da elaboração dos estudos técnicos preliminares;

II – ao final da elaboração do termo de referência; e

III – após eventos relevantes.

Ademais, conforme o art. 10, inciso I, da supracitada Resolução, a fase de planejamento da contratação é obrigatória, inclusive nos casos de inexigibilidade, sendo imprescindível a elaboração do Estudo Técnico Preliminar da solução pretendida. O art. 15 também impõe que as contratações de STIC sejam precedidas do encaminhamento do Termo de Referência, em consonância com os estudos técnicos preliminares realizados.

No caso em análise, observa-se que as etapas exigidas pelo instrumento normativo de regência foram devidamente cumpridas. Os autos evidenciam o diagnóstico da necessidade administrativa, a caracterização da solução a ser contratada e a motivação técnica que justifica a adequação do objeto, o que demonstra a observância às diretrizes normativas.

O Estudo Técnico Preliminar da contratação encontra-se distribuído entre os artefatos que orientam a escolha da solução tecnológica mais adequada, revelando, de forma clara e detalhada, as informações essenciais à contratação.

Por fim, destaca-se que o Mapa de Gerenciamento de Riscos, além de obrigatório, deve manter-se como documento vivo e continuamente atualizado durante todas as fases da contratação, inclusive na execução contratual, conforme previsto no art. 26 da Resolução CNJ nº 468/2022.

2.2.2. Gerenciamento de riscos. Análise de riscos.

No caso em análise, o Gerenciamento de Riscos foi materializado no documento “Análise de Riscos”, com as exigências do inciso I do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 (doc. 5263169).

2.3. Justificativa de Preços. Inexigibilidade de licitação.

O procedimento de contratação direta tipificado no do artigo 74 da Nova Lei de Licitações encontra-se submetido às exigências constantes dos incisos do artigo 72, da lei em referência, ou seja:

> *Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:*
>
> *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.

Parágrafo único. 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.

Como já se destacou, a escolha do fornecedor decorre da inequívoca inviabilidade de competição devidamente comprovada nos autos. No tocante à justificativa de preços, o documento nº 5272003 demonstra que o valor ofertado ao Tribunal coincide com aquele praticado ao público em geral, circunstância que afasta qualquer indício de sobrepreço ou de abusividade contratual, atendendo ao comando do art. 72, VII, da Lei nº 14.133/2021.

Ressalte-se, ainda, que a Administração, ao exigir a comprovação da vantajosidade, não se limita a apurar a ausência de sobrepreço, mas deve também evidenciar a razoabilidade e a compatibilidade do valor com os benefícios decorrentes da contratação. Nesse sentido, a manutenção do mesmo preço aplicado ao mercado reforça a isonomia e garante que o Tribunal celebre um ajuste conforme os princípios da economicidade e da eficiência administrativa.

2.4. Da 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.

2.5. 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. 5337057).

2.6. Da possibilidade de substituição de termo de contrato por instrumento equivalente.

O inciso I do artigo 95 da Lei n.º 14.133/2021 permite que, nos casos de contratação de objetos que se enquadram na hipótese de 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.

Tal entendimento encontra respaldo no Enunciado nº 26, aprovado no 2º Simpósio de Licitações e Contratos da Justiça Federal, o qual estabelece que "o instrumento de contrato poderá ser substituído por outro instrumento hábil na hipótese de contratação cujo valor não ultrapasse os limites estabelecidos para a dispensa de licitação (art. 75 da Lei nº 14133/2021), inclusive nas inexigibilidades". Trata-se de diretriz interpretativa que reflete a moderna hermenêutica da nova Lei de Licitações, orientada pelos princípios da proporcionalidade e da eficiência na condução dos procedimentos administrativos.

Nessa senda, imperioso reconhecer a desnecessidade da formalização do pacto através de instrumento de contrato, pois a quantia da presente contratação está dentro do limite que se considera como de pequeno valor para dispensa de licitação (inciso II do artigo 75 da Lei n.º 14.133/2021), de modo que a Administração pode materializar o negócio jurídico por outros instrumentos hábeis.

2.7. Da necessária publicidade.

É de se ressaltar que a Lei n.º 14.133/2021 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 pela viabilidade da contração, por inexigibilidade de licitação, da empresa SIMPRO PUBLICACOES E TELEPROCESSAMENTO LTDA, para fornecimento de licença do sistema VIDEOFARMA - Banco de Dados Completo com Exportação dos Códigos SIMPRO/TUSS, com 7 (sete) acessos simultâneos, pelo período de 12 (doze) meses, em conformidade com o inciso I do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 e nas condições insculpidas no PAD n.º 246/2025.

É o parecer que submetemos à superior apreciação.

Em 02 de setembro de 2025.

Documento assinado eletronicamente por **ROBERTO GONDIM AROUCHA**, **DIRETOR(A) DE NÚCLEO**, em 02/09/2025, às 17:39, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **CAMILA KAREN DE OLIVEIRA BARBOSA**, **Servidora**, em 02/09/2025, às 17:46, 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 **5352142** e o código CRC **3879BC2A**.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

DECISÃO

Processo Administrativo nº 0003085-90.2025.4.05.7000.

Acolho, com esteio no art. 50, § 1º, da Lei 9.784/99, os termos do Parecer da Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral n.º 206/2025, para autorizar a contração, por inexigibilidade de licitação, da empresa SIMPRO PUBLICACOES E TELEPROCESSAMENTO LTDA, para fornecimento de licença do sistema VIDEOFARMA - Banco de Dados Completo com Exportação dos Códigos SIMPRO/TUSS, com 7 (sete) acessos simultâneos, pelo período de 12 (doze) meses, em conformidade com o inciso I do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 e nas condições insculpidas no PAD n.º 246/2025.

Autorizo, por conseguinte, a emissão de nota de empenho em favor da referida empresa.

Encaminhem-se os autos à Diretoria Administrativa, para conhecimento e cumprimento.

Documento assinado eletronicamente por **TELMA ROBERTA VASCONCELOS MOTTA**, **DIRETOR(A) GERAL**, em 02/09/2025, às 19:29, 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 informando o código verificador **5352230** e o código CRC **8E0F42A8**.