



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

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

PARECER Nº 258/2025

Processo Administrativo nº 0013627-70.2025.4.05.7000.

PAD n.º 366/2025. Contratação direta por inexigibilidade de licitação. Filiação institucional do Programa de Autogestão em Saúde do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRFMED) à União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde - UNIDAS.

1. Justificativa. Necessidade de manutenção do vínculo associativo para acesso a programas, plataformas técnicas, capacitações e indicadores de desempenho do segmento de autogestão em saúde.

2. Inviabilidade de competição. Exclusividade institucional da UNIDAS reconhecida pela Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, conforme Ofício nº 2/2025/ARINS/SECEX/PRESI.

3. Escolha do prestador e do preço devidamente justificadas. Compatibilidade dos valores com os praticados em outras autogestões públicas, conforme Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.

4. Parecer favorável, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

1. Relatório.

O presente processo administrativo foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise da solicitação oriunda do Pedido de Autorização de Despesa - PAD n.º 366/2025, demandado pela Diretoria Executiva de Autogestão em Saúde (TRFMED), cujo objeto é a filiação do Programa de Autogestão em Saúde do TRF5 à União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde - UNIDAS, com fundamento no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021.

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

1. Documento de Formalização da Demanda - DFD n.º 163/2025 (doc. 5404098);
2. Estudo Técnico Preliminar - ETP (doc. 5452176);
3. Mapa de Riscos (doc. 5423534);
4. Termo de Referência (versão final atualizada) (doc. 5464074);
5. Proposta/Informação de preços da UNIDAS (doc. 5405927);
6. Ofício ANS n.º 2/2025/ARINS/SECEX/PRESI confirmando a representação da UNIDAS na CAMSS/ANS (doc. 5406608);
7. Compatibilidade de preços (docs. 5406572, 5406580, 5406589, 5406594);
8. Pedido de Autorização de Despesa - PAD n.º 366/2025 (doc. 5453216);
9. Solicitação de Empenho (doc. 5453232);
10. Comprovação de regularidade cadastral/fiscal e trabalhista da União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde - UNIDAS (doc. 5464548);
- 10.1. Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, com validade até o dia 04/01/2026;
- 10.2. Certificado de Regularidade do FGTS - CRF, com validade até o dia 06/11/2025;
- 10.3. Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, com validade até o dia 06/12/2025;
11. Consulta consolidada TCU/CNJ/CEIS/CNEP (doc. 5464548);
12. Minuta do Contrato (doc. 5464602);
13. Informação de Controle de Fracionamento de Despesas (doc. 5456872);
14. A Divisão de Programação Orçamentária informa que a presente despesa tem adequação com a Lei Orçamentária para o presente exercício e compatibilidade com o Plano Plurianual para exercícios futuros, com classificação no Programa de Trabalho n.º 168455, sendo indicado os seguintes dados:

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

Exercício	Natureza da Despesa	Valor	Reserva	Centro de Custos
2025	339039.25	R\$ 6.394,34	2025 PE 000 570	TRFMed - Contratos
2026	339039.25	R\$ 31.971,70	LOA 2026	TRFMed - Contratos

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 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 ou favorecimentos indevidos.

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 nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo (Lei n.º 14.133/2021), em seu art. 2º, parte final, estabelecem que a obrigatoriedade de licitar não é absoluta, podendo o Administrador Público deixar de realizar o procedimento licitatório nos casos especificados na legislação, notadamente nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, desde que devidamente justificadas e instruídas, conforme o princípio da legalidade e da motivação administrativa.

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 infraconstitucional.

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, de modo sistematizado, nos arts. 74 e 75 da Lei n.º 14.133/2021, os quais preveem, respectivamente, causas de inexigibilidade e de dispensa de licitação, consoante a presença de certos pressupostos e requisitos legais.

As hipóteses de inexigibilidade de licitação derivam, precisamente, da inviabilidade de competição, que se configura quando não há pluralidade de alternativas ou fornecedores aptos a atender à necessidade da Administração, tornando inútil ou contraproducente a instauração de um procedimento competitivo.

Trata-se, pois, de situações em que a competição não é possível, nem lógica, nem juridicamente exigível, em razão da natureza singular do objeto, da exclusividade de fornecedor, ou da notória especialização do executante.

2.1.2. Filiação institucional à UNIDAS. Inviabilidade de competição.

A avença em análise tem por objeto a filiação do Programa de Autogestão em Saúde do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRFMED) à União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde (UNIDAS), entidade de direito privado, sem fins lucrativos, de âmbito nacional, que congrega e representa as operadoras de planos de saúde sob regime de autogestão, segmento este no qual se insere o TRFMED.

Colhe-se do Documento de Formalização de Demanda - DFD nº 163/2025 (doc. 5404098) e do Estudo Técnico Preliminar (doc. 5452176) que a presente contratação visa assegurar a manutenção do vínculo institucional do TRFMED com a UNIDAS, entidade que atua como representante oficial das operadoras de autogestão do país, promovendo integração, intercâmbio técnico e aprimoramento das práticas de gestão em saúde suplementar no âmbito do Poder Judiciário, em conformidade com o disposto nas Resoluções CNJ nº 207/2015 e nº 294/2019, que instituem a Política de Atenção Integral à Saúde de Magistrados e Servidores e regulamentam a assistência à saúde suplementar no âmbito do Judiciário.

Ressaltou-se, ainda, que a filiação à UNIDAS proporciona acesso a programas de capacitação, estudos comparativos (*benchmarking*), assessoria técnico-jurídica, plataformas colaborativas e dados estratégicos sobre o desempenho das autogestões em saúde, instrumentos que contribuem decisivamente para o aperfeiçoamento da governança assistencial e administrativa do TRFMED, em conformidade com o Planejamento Estratégico da Justiça Federal (macrodesafio “Aperfeiçoamento da Gestão de Pessoas”).

Pois bem.

No tocante à demonstração da **inviabilidade de competição**, verifica-se que o processo contém o Ofício nº 2/2025/ARINS/SECEX/PRESI, expedido pela Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS, em 06/01/2025, no âmbito do Processo SEI/ANS nº 33910.000137/2025-17, documento oficial cuja autenticidade pode ser conferida diretamente no sistema eletrônico da autarquia federal.

Nesse ofício, a ANS confirma que o segmento de autogestão de assistência à saúde é representado, perante a Câmara de Saúde Suplementar - CAMSS, pela União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde - UNIDAS, identificando os representantes titular e suplente da entidade.

Tal manifestação funda-se na Lei nº 9.961/2000, que criou a ANS e estruturou a CAMSS como órgão consultivo permanente, e na Resolução Normativa ANS nº 482/2022, cujo art. 3º, VII, “a”, prevê assento específico para “um representante das entidades do segmento de autogestão de assistência à saúde”. Confira-se:

Art. 3º A Câmara de Saúde Suplementar será composta pelos seguintes membros:

[...]

VII - por um representante de cada uma das entidades representativas dos segmentos:

a) de autogestão de assistência à saúde;

Essas disposições, aliadas ao teor do ofício, comprovam de forma inequívoca que a UNIDAS é a única entidade reconhecida oficialmente pela autoridade reguladora como representante nacional do segmento das operadoras de autogestão, inexistindo, no cenário institucional brasileiro, outra organização dotada de igual legitimidade e abrangência.

Cumpra destacar que o § 1º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 admite expressamente que a inviabilidade de competição seja demonstrada por “*outro documento idôneo*”, e não apenas por declaração de exclusividade emitida pelo próprio interessado.

Assim, em se tratando de filiação institucional a entidade de representação setorial única, o ato declaratório expedido pelo órgão regulador (ANS) constitui prova suficiente e juridicamente idônea da exclusividade institucional.

Para além disso, do ponto de vista técnico, e com base no Termo de Referência (itens 3.1 a 3.1.12), a proposta de filiação apresentada contempla benefícios exclusivos às entidades associadas, entre os quais se destacam:

a) acesso à plataforma UniShare, de compartilhamento de serviços entre autogestões;

b) participação em comissões técnicas especializadas (jurídica, atuarial, de regulação, de inovação, entre outras);

c) disponibilização de consultorias e pareceres técnicos sobre normas da ANS e temas regulatórios;

d) realização de pesquisas nacionais e indicadores de desempenho do setor;

e) acesso à Revista de Direito da Saúde Suplementar e aos informativos técnicos UNIDAS Informa;

f) condições diferenciadas em cursos, seminários e congressos de capacitação.

Tais elementos demonstram, de modo inequívoco, que não existem entidades equivalentes ou substitutas que possam oferecer benefícios da mesma natureza e amplitude representativa, razão pela qual não há como promover competição, restando configurada a inviabilidade de disputa.

Assim, à luz da instrução processual completa e da documentação comprobatória de exclusividade, tem-se por plenamente caracterizada a inviabilidade fática e jurídica de competição, enquadrando-se o caso concreto na hipótese do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

2.1.3. 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)

Como já demonstrado nos itens precedentes, a razão da escolha do contratado decorre da inviabilidade de competição, tendo em vista a caracterização da UNIDAS como única entidade de representação nacional das operadoras de autogestão em saúde, conforme comprovado pelo Ofício ANS nº 2/2025/ARINS/SECEX/PRESI (doc. 5406608).

No que concerne à **justificativa de preços**, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar (doc. 5452176) e o Termo de Referência (doc. 5464074) apresentam a estimativa de despesa anual de R\$ 38.366,04 (trinta e oito mil, trezentos e sessenta e seis reais e quatro centavos), correspondente à anuidade de filiação (12 parcelas mensais de R\$ 3.197,17), calculada com base na tabela vigente da UNIDAS, que considera o porte e o número de beneficiários potenciais de cada entidade filiada.

Ressalte-se que o levantamento comparativo realizado pela equipe técnica do TRFMED, constante do ETP, demonstra que os valores propostos encontram-se compatíveis com os praticados em contratações similares por outros órgãos públicos - tais como TRT da 6ª Região, TRE do Pará, TRT da 5ª Região e STFMED - , que adotaram o mesmo parâmetro de contribuição associativa para a filiação à UNIDAS (docs. 5406572; 5406580; 5406589 e 5406594).

Consoante o § 3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, nas contratações por inexigibilidade, a demonstração da vantajosidade possui caráter qualitativo, bastando a comprovação da compatibilidade do valor proposto com o praticado em contratações análogas, requisito que se encontra plenamente atendido no caso em tela.

Assim, o valor global de R\$ 38.366,04 (trinta e oito mil, trezentos e sessenta e seis reais e quatro centavos) mostra-se razoável, proporcional e vantajoso para a Administração, tendo em vista o caráter institucional e não comercial da filiação associativa, a abrangência nacional dos serviços disponibilizados e os benefícios técnicos e operacionais decorrentes da manutenção do vínculo do TRFMED com a UNIDAS.

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 nº 14.133/21 (doc. 5464548).

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. 5456718).

De igual modo, a Diretoria Administrativa, por meio da Informação nº 5456872, confirmou que os PDM e CATSER declarados no PAD nº 366/2025 foram devidamente anotados no controle de fracionamento de despesas do exercício de 2025, atendendo ao disposto na Instrução Normativa TRF5-DG nº 1/2023.

2.1.6. Publicação do extrato no Diário Eletrônico Judicial.

É de se ressaltar que a Lei nº 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 nº 29/2011, e em observância aos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência.

2.1.7. Do exame da minuta contratual.

Uma vez verificado que a contratação direta por inexigibilidade aqui pleiteada se encontra alinhada aos ditames da legalidade, passa-se à análise da minuta contratual acostada aos autos (doc. 5464602).

Com efeito, vê-se que o instrumento contempla, de forma adequada e em conformidade com o disposto nos arts. 104 a 139 da Lei nº 14.133/2021, os elementos essenciais dos contratos administrativos, a saber:

- a) o objeto e seus elementos característicos - filiação do TRFMED à UNIDAS, com suas especificações técnicas (cláusulas primeira e segunda);
- b) o regime de execução (cláusula terceira);
- c) o valor global e as condições de pagamento, fixadas em R\$ 38.366,04, mediante pagamento em parcela única, no prazo de até dez dias após o atesto (cláusulas quarta e décima terceira);
- d) os prazos de vigência e execução, estabelecidos em 12 meses, a partir de 17/11/2025, podendo ser

- prorrogado sucessivamente até o limite decenal (cláusula sétima);
- e) o crédito orçamentário para atendimento da despesa, devidamente identificado (cláusula quinta);
- f) as obrigações das partes, de forma detalhada e harmônica com o Termo de Referência (cláusulas nona e décima);
- g) os casos de rescisão e hipóteses de denúncia contratual (cláusula décima nona);
- h) a fundamentação legal e vinculação do contrato aos documentos do processo administrativo (cláusula vigésima primeira);
- i) a forma de reajuste de preços e o índice aplicável (IPCA), observando o interregno mínimo de 12 meses (cláusula décima sétima);
- j) as penalidades administrativas aplicáveis, com remissão à Instrução Normativa nº 01/2025-DG/TRF5 (cláusula décima quinta);
- k) e a forma de publicação e divulgação do contrato, inclusive no PNCP, em observância ao art. 94 da Lei nº 14.133/2021 (cláusula vigésima terceira).

Verifica-se, ainda, que há previsão expressa de observância à Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD) na cláusula décima primeira, com detalhamento adequado das obrigações de sigilo e tratamento de dados pessoais, o que demonstra atualização e aderência à legislação vigente.

Contudo, esta Assessoria Jurídica recomenda a correção dos erros materiais pontualmente identificados na minuta contratual, a fim de garantir a precisão redacional e a uniformidade formal do instrumento.

Devem ser ajustadas as seguintes ocorrências: no título da Cláusula Sexta, substituir “CODIÇÕES” por “CONDIÇÕES”; na Cláusula 9.2.8, corrigir a forma verbal “devol ve-lo” para “devolvê-lo”; e, na Cláusula 13.1, inserir o espaço ausente entre a numeração e a conjunção, passando de “14.133/2021e” para “14.133/2021 e”.

Tais ajustes possuem natureza meramente formal e visam assegurar a integridade ortográfica e a clareza do texto contratual.

3. Conclusão.

Com essas considerações, restritamente aos aspectos jurídico-formais, esta Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral opina favoravelmente à contratação direta, por inexigibilidade de licitação, visando à filiação do Programa de Autogestão em Saúde do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRFMED) à União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde - UNIDAS, conforme as condições estabelecidas no PAD nº 366/2025 e no Termo de Referência (doc. 5464074), com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer que submetemos à consideração superior.

Em 24 de outubro de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **ROBERTO GONDIM AROUCHA, DIRETOR(A) DE NÚCLEO**, em 24/10/2025, às 15:23, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **CAMILA KAREN DE OLIVEIRA BARBOSA, Servidora**, em 24/10/2025, às 15:24, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **DARIO UCHIKAWA, TÉCNICO JUDICIÁRIO/ ADMINISTRATIVA**, em 24/10/2025, às 15:24, 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 **5471391** e o código CRC **7E58243F**.



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

DECISÃO

Processo Administrativo nº 0013627-70.2025.4.05.7000.

Acolho, com esteio no art. 50, § 1º, da Lei nº 9.784/1999, os termos do Parecer da Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral nº 258/2025, para:

a) autorizar a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde - UNIDAS, objetivando a filiação do Programa de Autogestão em Saúde do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRFMED), em conformidade com as condições insculpidas no PAD nº 366/2025 e no Termo de Referência (doc. 5464074), com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021;

b) autorizar a emissão da nota de empenho em favor da referida entidade associativa sem fins lucrativos;

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 27/10/2025, às 09:27, 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 **5471426** e o código CRC **7555EB0C**.