JUSTIÇA FEDERAL
CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL

Parecer n. 0575589/ASJUR

Referência: SAD - Material e serviço: aquisição e contratação - Processo n. 0000711-51.2024.4.90.8000

1. Relatório

Cuida-se de proposta de contratação da Fundação Getúlio Vargas - FGV, por dispensa de licitação (art. 75, inciso II, da Lei n. 14.133/2021), tendo por finalidade viabilizar a inclusão deste Conselho no Programa Brasileiro *GHG Protocol* - Ciclo 2024 - sem opção de treinamento, contemplando, dentre outros serviços: o registro/publicação do inventário de emissões de Gases do Efeito Estufa do CJF no Registro Público de Emissões; divulgação da logo do CJF no site do Programa Brasileiro *GHG Protocol* - PBGHG; reconhecimento do CJF como membro do PBGHG, possibilitando o uso de selos e marcas do Programa (0558340 e 0558345).

A proposta de contratação tem por escopo renovar o acordo firmado no exercício de 2023 entre este Conselho e a FGV, objeto do processo SEI n. 0003556-54.2022.4.90.8000. Na contratação de 2023, no entanto, foi proposta a adesão ao "Programa GHG" **com** opção de treinamento de dois servidores no método PBGHG. Naqueles autos, esta Assessoria se manifestou sobre os aspectos jurídicos da contratação por meio do Despacho n. 0426814 e do Parecer n. 0430313.

Já no presente procedimento, propõe-se a adesão do CJF ao Programa Brasileiro *GHG Protocol* - Ciclo 2024 - sem opção de treinamento de servidores.

Para a regularidade da contratação, os autos foram instruídos com os seguintes documentos, entre outros:

I. Documento de Oficialização da Demanda – DOD (0558345);

II. Cartilha sobre o Programa Brasileiro GHG Protocol - Ciclo 2024 (0558340);

III. Despacho de aprovação do DOD pela DA e designação formal dos servidores responsáveis pelo planejamento da contratação (0558758);

IV. Despacho da SESUST com indicação de critérios de sustentabilidade para a contratação (0561191);

V. Minuta de Contrato (0566621);

VI. Termo de Referência (0561452);

VII. Lista de verificação SUEST (0560337);

VIII. Registro de e-mais contendo tratativas com a FGV (0566706);

IX. Análise Final da DIPLA (0566894);

X. Despacho de aprovação do Termo de Referência pela Secretaria de Estratégia e Governança (0567609);

XI. Disponibilidade Orçamentária e declaração de não fracionamento da despesa para fins de enquadramento no limite da dispensa (0567663);

XII. Análise de Riscos SECOMP (0570557);

XIII. Informação SECCON (0570108);

XIV. Documentos de habilitação (0570378, 0570379);

XV. Pré-cadastro da contratação direta no sistema compras.gov (0571400);

XVI. Informação SECOMP (0570830);

XVII. Despacho SUCOP (0571348);

XVIII. Despacho SAD/DA - declaração do ordenador de despesa e encaminhamento à ASJUR (0572175);

Os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica - ASJUR para análise do procedimento de contratação direta, nos termos dos arts. 53, § 4º, e 72, inciso III, ambos da Lei n. 14.133/2021.

É o breve relatório. Opina-se.

2. Análise Jurídica

2.1. Planejamento da Contratação

Verifica-se que o planejamento da contratação seguiu os comandos previstos na Portaria CJF n. 232/2023, que dispõe sobre as etapas do planejamento das contratações de bens e serviços no âmbito do Conselho da Justiça Federal.

Constam dos autos o Documento de Oficialização da Demanda - DOD (item I do relatório), o Gerenciamento de Riscos (item XII do relatório) e o Termo de Referência (item VI do relatório).

Registra-se que a Equipe de Planejamento da Contratação dispensou a elaboração do Estudo Técnico Preliminar - ETP, com fundamento no art. 3º, § 2º, inciso I, da Portaria CJF n. 232/2023.

Por oportuno, o DOD foi aprovado pela DA (item III do relatório), nos termos do art. 5º da Portaria CJF n. 232/2021, e houve a designação formal dos servidores responsáveis pelo planejamento da contratação.

A contratação está contemplada no item 53 do Plano de Contratações Anual do CJF para o ano de 2024.

Entende-se, portanto, que o planejamento da contratação foi realizado.

2.2. Estudo Técnico Preliminar

Conforme mencionado, a Equipe de Planejamento da Contratação dispensou a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, com fundamento no art. 3º, § 2º, inciso I, da Portaria CJF n. 232/2023.

Embora seja, de fato, dispensável a elaboração do ETP nesta contratação (por se tratar de dispensa de licitação em razão do valor), compreende a ASJUR que, dadas as particularidades do objeto que se pretende contratar, mostra-se imprescindível que algumas informações que constariam do ETP (especialmente a necessidade da contratação e o levantamento de mercado) sejam incorporadas aos autos, ainda que em outro ou outros artefatos (termo de referência, por exemplo). Explica-se.

Este procedimento busca renovar o ajuste que foi firmado no exercício de 2023 entre este Conselho e a FGV, contratação que fora objeto de análise no processo SEI n. 0003556-54.2022.4.90.8000.

Naqueles autos, por meio do despacho n. 0426814, esta Assessoria considerou que deveriam ser melhor analisadas as possíveis alternativas de contratação para a necessidade pública indicada nos estudos preliminares. Ainda, observou-se que os documentos acostados aos autos não demonstravam, para além de qualquer dúvida razoável, que a FGV seria fornecedora exclusiva dos serviços, de modo que deveriam ser melhor explicitadas as razões que apontavam a inviabilidade de competição para o objeto. Por fim, questionou-se se não seria mais adequado o enquadramento da contratação no art. 74, caput e inciso III, da Lei n. 14.133/2021, ou mesmo no art. 75, inciso II, da mesma lei.

Após a complementação da instrução processual, em especial do Estudo Técnico Preliminar (0429024), onde foram analisadas criticamente as vantagens e desvantagens das possíveis alternativas de solução, os servidores responsáveis pelo planejamento ratificaram a opção de contratação da Fundação Getúlio Vargas - FGV, por considerarem que seria a melhor alternativa dos pontos de vista técnico e econômico, e propuseram a aplicação do disposto no art. 75, inciso II, da Lei n. 14.133/2021. Diante das informações adicionais prestadas, esta Assessoria emitiu o Parecer n. 0430313, opinando pela

possibilidade de contratação da FGV por dispensa de licitação, sem a necessidade de instauração de procedimento competitivo (dispensa de licitação sem disputa).

Registra-se que esta Assessoria consignou expressamente naquele parecer que, em tese, seria possível fundamentar a contratação também na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. art. 74, caput e inciso III, da Lei n. 14.133/2021. Salienta-se que a possibilidade de se afastar o procedimento de disputa previsto no art. 75, § 3º, da Lei n. 14.133/2021 levou em consideração justamente as informações lançadas no ETP, que apontavam que a FGV seria a única fornecedora capaz de atender satisfatoriamente a necessidade pública indicada naquele estudo.

Agora, no presente procedimento de contratação direta, os servidores responsáveis pelo planejamento optaram pela dispensa do ETP, com fundamento no art. 3º, § 2º, I, da Portaria-CJF 232/2023. Apesar de juridicamente viável, a opção da equipe não afasta a necessidade de se justificar a inaplicabilidade do procedimento de disputa previsto na Instrução Normativa SEGES-ME n. 67/2021, visto que divulgação de aviso em sítio eletrônico para obtenção de propostas é procedimento preferencial nas dispensas de licitação em razão do valor, que só pode ser afastado motivadamente.

No ponto, salienta-se que, na contratação do ano de 2023 (0003556-54.2022.4.90.8000), as justificativas para afastamento do procedimento competitivo (dispensa eletrônica) constavam justamente no ETP, documento que foi dispensado no presente procedimento, sem que as informações essenciais nele contidas (que justificavam o afastamento da dispensa eletrônica) fossem reproduzidas em outro documento que embasa a contratação para o presente exercício.

Por oportuno, cumpre transcrever trecho do Parecer n. 0430313, que considerou informações essenciais do ETP para concluir pelo afastamento do § 3º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021:

> [...]
>
> Cumpre observar que, de acordo com o § 3º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021, as dispensas de licitação em razão do valor serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.
>
> No entanto, considerando a análise de mercado empreendida pela equipe de planejamento da contratação e as justificativas para o não parcelamento da solução, compreende-se que a Fundação Getúlio Vargas é a única instituição capaz de atender satisfatoriamente à necessidade pública identificada. Tal conclusão pode ser extraída, em especial, das seguintes explanações lançadas no Estudo Técnico Preliminar: (I) a realização do inventário de emissões de GEE deve observar metodologias, padrões e ferramentas cientificamente validados e reconhecidos nacional e internacionalmente, nomeadamente o GHG *Protocol* e a norma ISO ABNT 16064; (II) a metodologia GHG *Protocol* foi adaptada à realidade brasileira e resultou na criação do Programa Brasileiro GHG *Protocol* (PBGHG), o qual foi desenvolvido pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV (FGVces) e a *World Resources Institute* (WRI) em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS) e *World Business Council for Sustainable Development* (WBSCD); (III) uma vez realizado o inventário de emissões do CJF, faz-se necessária sua validação e publicação no Registro Público de Emissões (RPE), uma plataforma online disponibilizada apenas pela FGV, que viabiliza o lançamento das emissões organizacionais e propicia a automação, transparência e auditabilidade dos inventários; (IV) embora fosse possível, em tese, contratar outras empresas de capacitação para treinar os servidores para a elaboração dos inventários ou, ainda, contratar empresa para elaborar o inventário de emissões do CJF, tais alternativas, além de mais onerosas economicamente, não garantiriam que o produto final estaria em consonância com o referencial metodológico (GHG Protocol), o que comprometeria o resultado pretendido e geraria retrabalho, inviabilizando o registro e, consequentemente, a auditabilidade dos inventários.
>
> [...]

Portanto, entende-se que essas mesmas informações que embasaram o parecer jurídico da contratação do ano de 2023 devem ser replicadas no presente processo, ainda que em documento diverso do ETP.

2.3. Dispensa de licitação em razão do valor

Após a complementação das informações conforme orientado no tópico precedente e acaso sejam mantidas as mesmas premissas que embasaram o parecer jurídico da contratação do ano de 2023, entende-se que será viável a aplicação do disposto no art. 75, II, da Lei n. 14.133/2021.

Como é sabido, as contratações públicas são, em regra, precedidas de procedimento licitatório que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, por força do que prescreve a Constituição Federal em seu art. 37, inciso XXI. A Lei n. 14.133/2021, no entanto, previu casos – também com fundamento nesse dispositivo constitucional – em que o procedimento poderá ser dispensado, ao tratar das hipóteses de contratação direta (arts. 72 e seguintes da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

Nesse contexto, é dispensável a realização de licitação para contratação que envolva valores inferiores a R$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos), no caso de serviços e compras (art. 75, II, da Lei n. 14.133/2021 c/c Decreto n. 11.871/2023).

Conforme apontado na proposta da pretensa contratada (0558340 e 0566621), é de se entender que a escolha da contratação direta decorre do valor do objeto a ser contratado, considerando-se que o total foi estimado em R$ 6.300,00, o que, em princípio, autorizaria o enquadramento da contratação na hipótese do art. 75, inciso II, da Lei n. 14.133/2021.

Quanto à possível ocorrência de fracionamento da despesa para fins de enquadramento no limite da dispensa de licitação, estabelece o § 1º do art. 75 da Lei n. 14.133/2021 que devem ser observados: I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; e II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

Nesse ponto, a Subsecretaria de Execução Orçamentária e Financeira (SUOFI) – unidade competente para verificar, nos processos com indicação de dispensa de licitação, a ocorrência de possível fracionamento de despesa – noticiou que, "em consulta aos registros dos Sistemas SIOFI e SIAFI, relativa ao período de dezembro de 2023 até a presente data, **não** constam despesas informadas referentes à classificação da despesa do objeto da aquisição de que tratam os presentes autos".

A despeito da análise empreendida pela unidade de execução orçamentária e financeira, observa-se que o valor estimado da contratação (R$ 6.300,00) é referente ao período de 12 meses e que, por se tratar de objeto com natureza contínua, previu-se no termo de referência e na minuta de contrato a possibilidade de sucessivas prorrogações, até o limite de dez anos, nos termos do art. 107 da Lei n. 14.133/2021.

Desse modo, o valor total da contratação, consideradas as possíveis prorrogações, poderia ultrapassar o valor-limite da dispensa de licitação, o que não se coaduna com o teor da Orientação Normativa AGU n. 10/2009: "para fins de escolha das modalidades licitatórias convencionais (concorrência, tomada de preços e convite), **bem como de enquadramento das contratações previstas no art. 24, I e II, da Lei n. 8.666/1993, a definição do valor da contratação levará em conta o período de vigência contratual e as possíveis prorrogações.** Nas licitações exclusivas para microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas, o valor de R$ 80.000,00 (oitenta mil reais) refere-se ao período de um ano, observada a respectiva proporcionalidade em casos de períodos distintos.".

Embora esta Assessoria não desconsidere a possibilidade de se suscitar a não recepção da ON AGU n. 10/2009 pela nova Lei de Licitações e Contratação Administrativos – diante da redação do art. 75, § 1º, inciso I, da Lei n. 14.133/2021 –, **sugere-se, por cautela, que se inclua, no termo de referência e na minuta de contrato, cláusula que condicione as prorrogações contratuais à observância do valor-limite da dispensa de licitação.**

Para as próximas contratações com esse objeto, a fim de evitar esse tipo limitação, sugere-se que seja instruído procedimento de inexigibilidade de licitação, possibilidade já sinalizada no Parecer n. 0430313.

2.4. 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, *in fine*, 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 (0558340).

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

2.5 Termo de Referência

O Termo de Referência - TR foi elaborado em consonância com os requisitos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei n. 14.133/2021. Constam 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.

De outro lado, observa-se que processo foi encaminhado à Seção de Sustentabilidade, que na oportunidade cumpriu com sua incumbência ao fazer adequadas proposições ao intento da Administração: critérios de sustentabilidade, ciclo de vida da contratação – a torná-la eficiente e sustentável -.

São as considerações necessárias.

2.6. Disponibilidade Orçamentária e Declaração do Ordenador

Para fazer face à despesa, a Subsecretaria de Execução Orçamentária e Financeira - SUOFI informa que **há disponibilidade orçamentária** para o exercício de 2024 e que a despesa será registrada no sistema SIOFI e SIGEO (0567663).

Superado esse aspecto, observa-se que consta dos autos a declaração do ordenador de despesas (item XVIII do relatório), a qual dispõe que o montante a ser despendido adequa-se à Lei Orçamentária Anual (LOA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Plano Plurianual (PPA), cumprindo, assim, a exigência do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.7. Minuta de Contrato

Conforme noticiado pela SECCON (0570108), a minuta de contrato acostada aos autos (0566621) 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.

Embora se trate de instrumento padrão da FGV, entende-se que **deve ser incluída na minuta, ao menos, cláusula que condicione as prorrogações contratuais à observância do valor-limite da dispensa de licitação, conforme explicitado no tópico 2.3 deste parecer.**

No mais, entende-se, *s.m.j*., 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.

2.8. Disposições finais

Os documentos de habilitação da contratada estão nos autos (item XIV do relatório), sem registros de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública.

Cumpre, ainda, preconizar que a manutenção das condições de habilitação é condição necessária durante toda a contratação, devendo ser observada pelas unidades competentes durante a emissão da Nota de Empenho, do termo aditivo e dos pagamentos devidos. **Importa atentar para necessidade de atualização da regularidade trabalhista da contratada (FGTS), vencida em 24/4/2024.**

Por fim, registra-se que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e deverá ocorrer no prazo de 10 dias úteis, contados da data da assinatura. Ademais, 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.

3. Conclusão

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica, com fulcro no art. 53, § 4º c/c art. 72, III, ambos da Lei n. 14.133/2021, conclui que os autos se encontram revestidos das formalidades legais exigidas, razão pela qual se manifesta pela possibilidade de contratação da Fundação Getúlio Vargas, CNPJ n. 33.641.663/0001-44, por dispensa de licitação (art. 75, inciso II, da Lei n. 14.133/2021), para a prestação dos serviços decorrentes da adesão deste Conselho ao Programa Brasileiro *GHG Protocol* (PBGHG) – Ciclo 2024 – sem opção de treinamento, incluindo o registro/publicação do inventário de emissões de Gases do Efeito Estufa do CJF no Registro Público de Emissões, **desde que observados os apontamentos dos subitens 2.2, 2.3, 2.7 e 2.8, supra.**

É o parecer.

À consideração da Diretoria-Executiva de Administração e de Gestão de Pessoas.

Autenticado eletronicamente por **Wesley Roberto Queiroz Costa**, **Assessor(a)-Chefe - Assessoria Jurídica**, em 26/04/2024, às 09:21, conforme art. 1º, §2º, III, b, da Lei 11.419/2006.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.cjf.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0575589** e o código CRC **37425B5D**.