



Poder Judiciário
Conselho Nacional de Justiça

PARECER - COJU

Ementa: Contratação de serviço para criação, produção e montagem de painel artístico em virtude da comemoração dos 20 anos do CNJ, como obra de arte exclusiva. Inexigibilidade de licitação. Art. 74, II, da Lei n. 14.133/2021. Análise e manifestação da Assessoria Jurídica.

Senhora Assessora-Chefe,

Trata-se de processo administrativo que tem por objeto a contratação de serviço para criação, produção e montagem de painel artístico em virtude da comemoração dos 20 anos do CNJ, como obra de arte exclusiva.

2. Nos termos do Despacho 2158165, os autos foram encaminhados à Assessoria Jurídica (AJU) para análise da conformidade legal dos procedimentos.

3. Destacam-se na instrução processual os seguintes documentos, atos e informações:

a) Documento de Oficialização da Demanda (2135596), aprovado pelo Secretário de Administração (2136299);

b) Estudo Técnico Preliminar (ETP) (2146911), aprovado pelo Secretário de Administração (2147838);

c) Termo de Referência (TR) 2158143, aprovado pelo Secretário de Administração (2158165);

d) Documentação indicativa de que o artista é consagrado pela opinião pública e portfólio do artista (2135889 e 2135972);

e) Notas fiscais (2154381, 2154382, 2154383, 2154386 e 2154387) e Mapa Comparativo de Preços (2154388), ratificado pela unidade demandante – Seção de Arquitetura (2154683);

f) Despacho 2156321 da Seção de Planejamento Orçamentário (SEPOR) com a informação de disponibilidade orçamentária para a contratação;

g) Previsão no Plano de Contratações Anual (PCA) de 2025 (Processo SEI 12279/2024, Planilha 2140891, item 222); e

h) Certidões negativas, CADIN e SICAF (arquivos SEI 2156968, 2156970, 2156975, 2156983, 2157023, 2157026 e 2159446).

É o relatório.

ANÁLISE

4. Preliminarmente, consigna-se que a análise declinada neste parecer limita-se aos aspectos estritamente jurídicos e de regularidade formal do procedimento. Portanto, não são objeto de

manifestação jurídica juízos de conveniência e oportunidade das autoridades competentes sobre a definição do objeto e da melhor maneira de atender à necessidade pública, bem como a revisão e conferência de cálculos, fórmulas ou indicadores, tabelas, técnicas de avaliação ou medição, e outros aspectos alheios às atribuições e conhecimentos técnicos da função de assessoramento jurídico.

5. A Constituição Federal de 1988, prevê no seu art. 37, XXI, que as contratações pela Administração Pública se darão, em regra, mediante processo de licitação pública, “ressalvados os casos especificados na legislação”. Com efeito, em âmbito infraconstitucional, a Lei n. 14.133/2021 prevê hipóteses de contratações diretas, via inexigibilidade de licitação, conforme estabelecido nos arts. de 72 a 74.

6. Entende-se que, embora o procedimento licitatório disciplinado na Lei n. 14.133/2021 deva ser seguido, como regra geral, para a realização de contratações públicas, o art. 72 previu a possibilidade de celebração de contratações diretas, as quais ocorrerão mediante inexigibilidade ou dispensa de licitação. A hipótese contemplada no *caput* do art. 74 do referido diploma legal indica a possibilidade de se contratar diretamente quando “houver inviabilidade de competição” a ser aferida, por meio da análise meticulosa da necessidade pública que demanda a contratação, e de peculiaridades da solução pretendida para o atendimento daquela necessidade.

Seção II

Da Inexigibilidade de Licitação

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;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do *caput* deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do *caput* deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua

contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.

§ 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.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

7. No caso em exame, conforme previsto no inciso II, a unidade demandante demonstrou a inviabilidade da competição, tendo em vista tratar-se de profissional do setor artístico, consagrado pela opinião pública, conforme se verifica na descrição constante no item 5.3 dos Estudos Preliminares, abaixo destacada:

5.3. Justificativa técnica e econômica da escolha da solução a contratar

A contratação diretamente com o artista Toninho Euzébio se justifica pelo seu extenso portfólio (vide documento SEI 2135972). Ele é um artista visual renomado, conhecido por suas obras de arte exibidas no país e no exterior, entre elas a campanha do e-título para o TSE, campanha de prevenção da faixa de pedestres do Detran/DF, painel de azulejos para o prédio do TST, ilustrações para painel de aeroporto da Caixa Econômica Federal, além de exposições no Palácio do Planalto e em Nova Iorque. Muitas de intervenções artísticas também são voltadas para a beleza e a diversidade cultural de Brasília, oferecendo uma nova perspectiva sobre a cidade.

Nessa temática, vale destacar a exposição “64 anos do STF em Brasília” que esteve disponível ao público no Museu Ministro Sepúlveda Pertence do Supremo Tribunal Federal em 2024.

Investir em uma obra de Toninho Euzébio é apoiar um artista que redefine a arte contemporânea brasileira e valoriza o patrimônio cultural do país. Suas obras não apenas decoram, mas também contam histórias e capturam a essência dos temas de maneira particular.

8. No presente processo, ao explicar as razões pelas quais a solução em foco é a que atende adequadamente à finalidade pretendida pela Administração, a unidade demandante pontuou no TR (item 3 e subitens):

(...)

3.1. Trata-se do projeto de criação, aprovação pela unidade demandante, montagem e instalação de obra de arte com tema institucional.

3.2. O projeto deverá ter como base os seis pilares de programas e

ações que fazem parte do escopo de atuação do CNJ, são eles: Direitos Humanos, Sustentabilidade, Penal e Socioeducativo, Infância e Juventude, Acessibilidade e Inclusão e Tecnologia da Informação. A obra tem a intenção de promover uma mensagem de conscientização sobre os temas de relevância nacional.

3.3. A contratação tem por objetivo transmitir mensagens culturais, sociais ou educativas de forma visual e impactante, promover valores e ideais importantes, como a preservação de direitos ou o incentivo ao desenvolvimento social, engajar o público, estimulando reflexões ou discussões sobre o tema institucional a ser representado no painel.

(...)

9. Por sua vez, o artigo 72 da Lei n. 14.133/2021 arrola os documentos indispensáveis à instrução da contratação direta pleiteada nestes autos:

CAPÍTULO VIII

DA CONTRATAÇÃO DIRETA

Seção I

Do Processo de Contratação Direta

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.

10. Quanto aos documentos indicados no inciso I acima transcrito, verifica-se que os autos foram instruídos com DOD, ETP e com TR, os quais indicam a necessidade da contratação, explicam a motivação e o demonstrativo dos resultados a serem alcançados, bem como o valor estimado, o modelo de execução do objeto e o modelo de gestão do contrato, entre outros aspectos. Ademais, os presentes autos estão instruídos com o ETP 2146911 (que inclui a análise de riscos), aprovado pela SAD (2147838).

11. Quanto à **estimativa de despesa**, constante do item 10 do TR (2158143), o valor é de R\$ 34.800,00 (trinta e quatro mil e oitocentos reais). Quanto a este tópico, a Lei n. 14.133/2021 indica no inciso II do artigo 72 que a estimativa de despesa deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 da Lei, qual seja:

Art. 23 **O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado**, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de

serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...)

§ 4º **Nas contratações diretas por inexigibilidade** ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, **o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.**

12. Conforme indicado nos autos, a Seção de Compras (SECOM) realizou pesquisa visando comprovar os preços praticados no mercado pelo referido artista, tendo juntado aos autos notas fiscais referentes a outras obras criadas por ele, as quais foram utilizados na elaboração do mapa comparativo de preços (2154388) – ratificado pela unidade demandante (2154683). Destaca-se, todavia, que a Seção de Compras consignou o seguinte:

(...)

3. Por se tratar de criação de obra de arte e não ser produção que possa ser avaliada por meio de tabela de preços, a comparação entre os valores das diferentes criações e a presente contratação torna-se prejudicada, conforme pode ser observado nos diferentes objetos das notas fiscais. A única produção que guarda alguma similaridade com o objeto desta contratação, é a que foi criada para o TST. em 2019, conforme documentos 2136299, referente ao Termo de Referência n. 15/2019 daquele órgão.

(...)

12.1. Quanto ao ponto, entende-se que a mensuração do trabalho a ser desenvolvido pelo artista, de fato, fica prejudicado, haja vista a sua exclusividade, o seu ineditismo e as peculiaridades inerentes a cada obra. Tal fato não afasta a necessidade da Administração de buscar elementos que indiquem a compatibilidade do preço cobrado com valores recebidos por trabalhos anteriores. No caso em tela, verifica-se que foram juntadas diversas notas fiscais referentes a diferentes obras do artista, com características diferentes da que se propõe ao trabalho que será feito no CNJ (2154381, 2154382, 2154383, 2154386 e 2154387), as quais indicam, s.m.j., razoabilidade do valor cobrado.

12.2. No mesmo sentido, manifestou-se a unidade técnica no Despacho 2154683:

(...)

2. Esta Seção é de parecer de que a proposta da empresa TZ Artes está em consonância com o objeto descrito nas especificações do Termo de Referência. Embora não seja possível comparar obras de artes de formatos diferentes, foi possível aferir que os preços atuais estão condizentes com os já praticados pelo artista em outros projetos. Da mesma forma, o valor correspondente à execução dos serviços, incluindo reforço estrutural, fixação e montagem do painel são específicas da proposta apresentada.

3. Ainda que se trate de obra de arte e, portanto, não possa ser valorada objetivamente, a SEART ratifica os valores unitários cotados no Mapa Comparativo 2154388.

(...)

13. Quanto à demonstração de compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, nos termos do inciso IV do artigo 72 da Lei n. 14.133/2021, a SEPOR (Despacho 2156321) informou **disponibilidade orçamentária** para a contratação.

14. Quanto à comprovação da qualificação mínima necessária à contratação e para preenchimento dos requisitos de habilitação (art. 72, V, da Lei n. 14.133/2021), foram juntadas as documentações comprobatórias de regularidade fiscal e trabalhista, bem como a inexistência de registro no CADIN (2156968, 2156970, 2156975, 2156983, 2157023, 2157026 e 2159446). Não obstante, recomenda-se nova verificação previamente à contratação, tendo em vista que a validade das certidões expiram com o decurso do tempo, a exemplo do comprovante de regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) da empresa a ser contratada.

15. Em linhas gerais, verifica-se que o TR 2158143 atende aos requisitos mínimos do artigo 6º, XXIII, da Lei n. 14.133/2021.

16. Registra-se, nesse contexto, que a formalização da contratação depende de expressa **autorização da autoridade competente**, nos termos do inciso VIII do art. 72 da Lei n. 14.133/2021, juntada aos autos, observada, ainda, a necessidade de divulgação do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato, em sítio eletrônico oficial, nos termos legais:

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:

(...)

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.**

17. Outrossim, verificou-se que a substituição do termo de contrato por nota de empenho deve observar os parâmetros fixados pelo Senhor Diretor-Geral no Despacho 1589472, nos autos do Processo 04869/2023, em discussão acerca da possibilidade de substituição do termo de contrato por nota de empenho na contratação direta por inexigibilidade, cujo valor seja inferior aos limites do artigo 72, incisos I e II, da Lei n. 14.133/2023. Consta da referida deliberação:

(...)

3. Não obstante, a AJU, tendo em vista o disposto nos itens 13 a 15 do referido opinativo, encaminhou os autos a esta Unidade para definir o entendimento acerca da possibilidade, ou não, de substituição do instrumento de contrato por outro instrumento equivalente para a presente e para as futuras contratações em que o valor seja inferior aos limites para a dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II), com fundamento na ON n. 21/2022, da Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual em Aquisições.

4. Pois bem. Relativamente à substituição, ou não, do instrumento de contrato por outro instrumento equivalente para a presente contratação, esta Unidade entende pela desnecessidade de formalização de contrato

para execução do objeto em epígrafe, podendo ser substituído por nota de empenho ou outro instrumento equivalente, mostrando-se proporcional às especificidades desta contratação e das obrigações impostas, visto que o valor da contratação em tela é inferior aos limites para a dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II). Não obstante, tendo em vista que haverá a substituição do contrato por nota de empenho ou outro instrumento equivalente, os contratados deverão tomar ciência do inteiro teor das obrigações constante no Termo de Referência.

5. Relativamente à substituição, ou não, do instrumento de contrato por outro instrumento equivalente para as futuras contratações, cujo valor seja inferior aos limites para a dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II), a decisão a ser tomada deve ser guiada sob a ótica do risco, ou seja, avaliar em cada caso concreto o risco de o contrato ser substituído por outro instrumento hábil, tendo em vista que, mesmo nos casos que a lei faculta a substituição, não se trata de obrigação, cabendo à unidade demandante da contratação avaliar os riscos de assim proceder em cada caso.

(...)

18. Com vistas à adoção de cautelas para a adequada instrução processual e realização da contratação pretendida com segurança jurídica para a Administração, preencheu-se a lista de verificação provisória de regularidade da instrução processual 2161750, sem prejuízo de que outro modelo de lista seja futuramente proposto e adotado.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, **destacado o apontamento expresso no item 14 deste parecer**, opina-se pela possibilidade de realização da contratação pretendida por meio de inexigibilidade de licitação, conforme TR 2158143, com fundamento no art. 74, II, da Lei n. 14.133/2021.

É o parecer.

Rodrigo de Moraes Godoy

Coordenador

COJU/AJU/DG/CNJ

Senhor Secretário de Administração,

Estou de acordo com os termos deste parecer. Seguem os autos à consideração de Vossas Senhorias.

Ana Luiza Gama Lima de Araújo

Assessora-Chefe

AJU/DG/CNJ



Documento assinado eletronicamente por **ANA LUIZA GAMA LIMA DE ARAÚJO, ACESSORA-CHEFE - ACESSORIA JURÍDICA**, em 15/04/2025, às 17:59, conforme art. 1º, §2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **RODRIGO MORAES GODOY, COORDENADOR - COORDENADORIA DE ANÁLISE JURÍDICA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**, em 15/04/2025, às 18:03, conforme art. 1º, §2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no [portal do CNJ](#) informando o código verificador **2161752** e o código CRC **0AD6AA5E**.