



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

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

PARECER Nº 241/2025

Processo Administrativo nº 0013394-73.2025.4.05.7000

PAD nº 344/2025. Contratação direta por inexigibilidade de licitação. Prestação de serviços de consultoria técnica, por meio das ferramentas “Zênite Fácil IA” e “Orientação por Escrito em Licitações e Contratos”, para auxiliar as contratações públicas efetuadas no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região.

1. Justificativa. Necessidade do serviço e exclusividade da empresa.
2. Escolhas do prestador e do preço devidamente justificadas.
3. Parecer favorável, com fundamento no art. 74, inc. III, “c”, 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 nº 344/2025 (doc. 5415979), demandado pela Assessoria Jurídica da Presidência, cujo objeto é a prestação de serviços de consultoria técnica, por meio das ferramentas “Zênite Fácil IA” e “Orientação por Escrito em Licitações e Contratos”, para auxiliar as contratações públicas efetuadas no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região.

Consoante explicitado no corpo do Documento de Formalização de Demanda (doc. 5389655), a Assessoria Jurídica da Presidência assim justificou a contratação:

A citada contratação visa auxiliar as assessorias jurídicas e unidades administrativas da Justiça Federal da 5ª Região que atuam diretamente em atividades relacionadas a licitações públicas e contratos administrativos a cumprir suas atribuições funcionais com maior qualidade, precisão, eficiência e segurança jurídica.

A consultoria se dará por meio dos produtos Zênite Fácil IA e Orientação por Escrito em Licitações e Contratos, serviços exclusivos da empresa Zênite Informação e Consultoria S. A., os quais fornecem para seus usuários as seguintes utilidades, entre outras:

1. Pesquisa por palavras/expressões ou navegação por conteúdo. O sistema de pesquisa do Zênite Fácil supera os mecanismos de busca tradicionais. Além de empregar a busca fonética e considerar a data e a origem dos documentos, a ferramenta utiliza um dicionário jurídico e de sinônimos associado a um sistema de ordenação dos resultados, ambos especialmente concebidos pela Zênite. O sistema também conta com funcionalidade que reconhece a palavra e sugere, automaticamente, termos ou expressões a serem pesquisados.

2. Assistente de pesquisa ZIÁ, que utiliza inteligência artificial generativa de texto que oferece respostas a perguntas objetivas com base em padrões de linguagem/textos e “modelos preditivos” que supõem, a partir de cálculos, a melhor resposta considerando dados selecionados e extraídos do Zênite Fácil.

3. A Orientação por Escrito Zênite em Licitações e Contratos é um serviço estruturado que tem o compromisso não apenas de responder objetivamente às questões que são encaminhadas, mas também de apresentar soluções que auxiliem na eficiência da gestão pública, fundamentadas em legislação, doutrina e jurisprudência. Para tanto, existe uma equipe técnica especializada e experiente em processos de contratação pública, inclusive em relação à nova Lei de Licitações nº 14.133/2021, que trabalha de forma coordenada para emissão de Orientações assertivas e seguras.

Para tanto, existe uma equipe técnica especializada e experiente em processos de contratação pública, inclusive em relação à nova Lei de Licitações 14.133, que trabalha de forma coordenada para emissão de Orientações assertivas e seguras.

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

1. Documento de Formalização de Demanda nº 160/2025 (doc. 5389655);
2. Proposta da empresa ZÊNITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A (doc. 5390093);
3. Portaria da Diretoria-Geral nº 217/2025 (doc. 5402114);
4. Estudo Técnico Preliminar (doc. 5411190);
5. Mapa de Riscos (doc. 5411358);
6. Termo de Referência (doc. 5411383);
7. Declaração de exclusividade do fornecedor (doc. 5411640);
8. Atestados de capacidade técnica (doc. 5411673 e 5411684);
9. Comprovantes de preço praticado no mercado (doc. 5411590 a 5411603);
10. Pedido de Autorização de Despesas PAD 344/2025 (doc. 5415979);
11. Solicitação de Empenho (doc. 5415997);
12. Informação na qual a Divisão de Programação Orçamentária 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 (doc. 5420687);

13. Declaração emitida pelo Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, que demonstra a situação de regularidade Fiscal e Trabalhista Federal da empresa: Receita Federal e PGFN com validade até 21/03/2026; Trabalhista com validade até 21/03/2026 e FGTS com validade até 18/10/2025 (doc. 5423520)

11. Minuta contratual (doc. 5425752).

É o breve 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.

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 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;

Por fim, importa reconhecer que o texto constitucional – em seu art. 37, inc. XXI, parte inicial –, estabelece que a obrigatoriedade de licitar não é absoluta, podendo o Administrador Público não realizar o procedimento licitatório nos casos especificados na legislação, casos de dispensa e 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 arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021, os quais preveem causas de inexigibilidade e de dispensa 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. Inviabilidade de competição. Serviços técnicos especializados.

No caso em exame, pretende a unidade requisitante que seja contratada a empresa Zênite Informação e Consultoria S/A para prestar serviços de consultoria, por meio dos produtos “Zênite Fácil” e “Orientação por Escrito em Licitações e Contratos”, com o fito de auxiliar a condução das contratações públicas efetuadas no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região.

Imperioso é aqui reconhecer o cabimento da contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inc. III, “c”, da Lei nº 14.133/2021. 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;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (negritos nossos)

A subsunção do serviço técnico de consultoria técnica jurídica na área de licitações e contratos administrativos ao permissivo de inexigibilidade de licitação é ainda reforçada pelo teor da Súmula 252 do TCU:

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

É bem certo que o serviço técnico especializado prestado pela Zênite Informação e Consultoria S/A possui natureza singular, pois decorre de uma atuação intelectual, não podendo, portanto, ser definido de um modo objetivo e selecionado por meio de critérios como preço e/ou técnica.

Muito embora o texto supracitado se refira à antiga Lei nº 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 diretriz encontra-se plenamente aplicável, portanto, à hipótese da linha “c” do inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, que fala da contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização para realização de **assessorias ou consultorias técnicas**.

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 nº 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.

E, por fim, a notória especialização da Zênite Informação e Consultoria S/A foi aqui demonstrada pelos atestados de capacidade técnica emitidos por vários órgãos e entidades públicos juntados aos autos (docs. 5411673 e 5411684).

2.1.3. Razão da escolha do contratado. 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)

A razão da escolha do fornecedor encontra-se explanada no Documento de Formalização da Demanda nº 160/2025 e no Termo de Referência, os quais demonstram a notória especialização da Zênite Informação e Consultoria S/A que há trinta anos atua especificamente com coleta, organização, produção de informação jurídica e transferência de conhecimento na área da contratação pública.

No que se refere à justificativa de preço, observamos, através da análise dos comprovantes constantes dos autos, que as contratações realizadas pela empresa Zênite com outros órgãos públicos afastam a hipótese de abusividade porquanto comprovam aquisições efetuadas por terceiros por preços similares.

Destarte, no que se refere à contratação em apreço, restam, pois, atendidas as exigências dispostas no art. 72, da Lei nº 14.133/2023.

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.

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. 4624581).

2.1.6. Do exame da minuta contratual.

Uma vez verificado que a contratação direta aqui pleiteada se alinha aos ditames da legalidade, passamos a avaliar a minuta contratual juntada (doc. 5425752).

Verificamos que as cláusulas ali postas apresentam, de forma clara e objetiva:

- a) o objeto e suas especificações (cláusulas primeira e segunda);
- b) o regime de execução (cláusula terceira);
- c) o valor estimado e as condições de pagamento (cláusulas quarta e décima terceira);
- d) os prazos (cláusula sétima);
- e) os recursos orçamentários para atendimento da despesa (cláusula quinta);
- f) as obrigações das partes (cláusulas nona e décima);
- g) os casos de rescisão (cláusula décima nona);
- h) a vinculação do contrato e fundamentação legal (cláusula vigésima primeira);
- i) da forma de reajuste (cláusula décima sétima);
- j) as penalidades (cláusula décima quinta);

k) da forma de publicação (cláusula vigésima terceira).

Verifica-se, ainda, que há na cláusula décima primeira a previsão de observância ao disposto na Lei n.º 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD).

Assim, verifica-se que as cláusulas previstas no contrato em análise se encontram em harmonia com os requisitos essenciais preconizados pela Lei nº 14.133/2021, com o previsto no Termo de Referência e com as demais cláusulas consideradas imprescindíveis pela Administração em razão da peculiaridade do objeto deste contrato.

2.1.7. Ato de Inexigibilidade de Licitação. 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.

3. Conclusão.

Com essas considerações, reestruturadamente aos aspectos jurídico-formais, esta Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral opina favoravelmente à contratação de prestação de serviços de consultoria técnica em licitações públicas e contratos administrativos, por meio dos produtos “Zênite Fácil IA” e “Orientação por Escrito em Licitações e Contratos”, mediante contratação direta da Zênite Informação e Consultoria S.A., em conformidade com as condições insculpidas no Termo de Referência, com fundamento no art. 74, inc. III, “c”, da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer que submetemos à consideração superior.

Em 08 de outubro de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **CAMILA KAREN DE OLIVEIRA BARBOSA**, Servidora, em 08/10/2025, às 17:02, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **ROBERTO GONDIM AROUCHA**, DIRETOR(A) DE NÚCLEO, em 08/10/2025, às 17:03, 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 **5436445** e o código CRC **98E34645**.



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

DECISÃO

Processo Administrativo nº 0013394-73.2025.4.05.7000

Acolho, com esteio no art. 50, § 1º, da Lei 9.784/99, os termos do Parecer da Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral nº 241/2025, para:

- a) determinar a contratação de prestação de serviços de consultoria técnica em licitações públicas e contratos administrativos, por meio dos produtos “Zênite Fácil IA” e “Orientação por Escrito em Licitações e Contratos”, mediante contratação direta da Zênite Informação e Consultoria S.A., em conformidade com as condições insculpidas no Termo de Referência, com fundamento no art. 74, inc. III, “c”, da Lei n.º 14.133/2021;
- b) autorizar a emissão de nota de empenho em favor da referida empresa;
- 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 09/10/2025, às 11:37, 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 **5436453** e o código CRC **D4575C90**.