



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO
Av. Paulista, 1842 - Bairro Bela Vista - CEP 01310-936 - São Paulo - SP - www.trf3.jus.br

PARECER Nº 12367315/2025 - PRESI/GABPRES/ALIC

Trata o presente expediente de processo administrativo originado na Divisão de Aquisições e Acompanhamento de Contratos - DIAC, que tem por finalidade a contratação de empresa especializada para prestação serviços técnicos para fornecimento de créditos (tokens) para solução de computação em nuvem, para atender às necessidades de desenvolvimento do Projeto SIGMA 2.0 da Justiça Federal da 3ª Região – JF3R, com validade de 12 (doze) meses, mediante dispensa de licitação com fundamento no artigo 75, IX da Lei nº 14.133/2021, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- a) Documento de Oficialização da Demanda - SETI (12050801);
- b) Pesquisas de preços (12294570);
- c) Planilha Comparativa de Preços (12294575);
- d) Nota Técnica (12294583);
- e) Mapa de Riscos (12294350);
- f) Estudo Técnico Preliminar (12292021);
- g) Checklist - Guia do CNJ (12352868);
- h) Lista de Verificação (12317081);
- i) Termo de Referência (12293824);
- j) Proposta Comercial (sem padrão TRF3) e termo de adesão (12294582);
- k) Requisição de Compras/Serviços (12294582) no valor de R\$ 250.000,11;
- l) Certidão EC 95/2016 (12316996);
- m) Formulário Geração de Despesa - LRF (12316992);
- n) FORM Dispensa/Inexigibilidade de Licitação (12294599);
- o) Certidões Negativas (12294592);
- p) Estatuto (12357624).

Vieram os autos a esta Assessoria, para manifestação acerca da regularidade do procedimento de contratação direta, nos termos do art. 53, § 4º, da Lei n. 14.133/2021.

É o relatório.

1. Finalidade e abrangência do parecer jurídico

Passa-se à manifestação jurídica, com o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, e § 4º da Lei nº 14.133/2021. Informa-se que foi adotado como referência o parecer parametrizado da Advocacia Geral da União - AGU para licitações de compras e serviços sem mão de obra, com os ajustes pertinentes face à estrutura do órgão e às normas específicas do Poder Judiciário.

O artigo 53, I e II, e § 4º da Lei nº 14.133/2021 determina que:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Neste sentido, o Manual de Boas Práticas Consultivas elaborado pela AGU dispõe: "*A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou desconveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.*" (BPC nº 7)

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente desta unidade gestora, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público, bem assim quanto aos aspectos de competência discricionária.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da autoridade, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar tais ponderações. Não obstante, e se o caso, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

2. Limites e instâncias de governança

Conforme se depreende do Termo de Referência, o valor estimado para a contratação é de R\$ R\$ 1.000.000,44 (um milhão de reais e quarenta e quatro centavos), em consonância com o valor constante da Proposta comercial já citada inicialmente (12294582).

A contratação se encontra prevista no PCA 2025 (item 812), como dispõe o item 7 do FORM Oficialização da Demanda SETI (12050801). Houve, assim, a observância da Resolução CNJ nº 347/2020 e o artigo 12, VII da Lei nº 14.133/2021.

3. Avaliação de conformidade legal

No presente caso, verifica-se que os autos foram instruídos com lista de verificação (12317081), documento que se orienta pelo modelo elaborado pela AGU (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/listas-de-verificacao>).

4. Desenvolvimento nacional sustentável: critérios de sustentabilidade

As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis. Tal orientação observa o teor dos artigos 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021, c/c artigo 5º da Resolução CNJ nº 400/2021 e artigo 7º, XI, da Lei nº 12.305/2010.

Verifica-se, nesse contexto, que o Estudo Técnico Preliminar (12292021), em seu item 3.2, abordou o tema.

5. Planejamento da contratação e definição do objeto

A Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que a fase preparatória da contratação é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano anual de contratações de que trata o inciso VII do caput de seu artigo 12 e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do artigo 18 da mesma Lei.

Também cabe registrar que o artigo 72, I, da Nova Lei de Licitações previu que o processo de contratação direta deverá ser instruído com o Documento de Formalização de Demanda (DFD) e, se for o caso, Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos, Termo de Referência, Projeto Básico ou Projeto Executivo.

Neste caso concreto, observa-se que a área requisitante, elaborou o FORM Oficialização da Demanda (12050801), o Estudo Técnico Preliminar (12292021), o Termo de Referência (12293824) e o Mapa de Riscos (12292031).

A justificativa para a escolha desta solução encontra-se no referido Estudo Técnico Preliminar, em que se registrou: "*O desenvolvimento do projeto SIGMA 2.0 é a resposta estratégica da*

JF3R a este contexto. O projeto foi concebido para ser uma plataforma de IA moderna, alinhada aos princípios de soberania tecnológica e inovação processual. Contudo, a materialização de tal projeto é intrinsecamente dependente de um recurso fundamental e indispensável: o acesso a poder computacional e a modelos de IA de ponta, bem como adquirir créditos (tokens) para utilização pelos servidores e magistrados da JF3R."

Os elementos necessários para a identificação da necessidade da Administração, bem como as especificações do objeto e quantidades, devidamente justificadas, constam do ETP- item 1 (12292021) e do TR - itens 1 a 3 (12293824).

Ademais, frisa-se que, a contratação pretendida possui como fundamentação o art. 75, IX da Lei 14.133/2021, transcrito a seguir:

"Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;"

Acerca dos requisitos exigidos para enquadramento dessa espécie de dispensa de licitação, colaciona-se a orientação Marçal Justen Filho no livro "Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas", 2ª Ed., pg. 1058:

"18) Requisitos exigidos:

O inc. IX do art. 75 autoriza a dispensa de licitação nas hipóteses de contratação (a) promovida por pessoa de público interno, tendo por objeto (b) bens ou serviços fornecidos por (c) entidade prestadora de serviços públicos, (d) criada para esse fim específico, (e) se o preço for compatível com o praticado no mercado."

Verifica-se que o Estatuto Social do Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO (12357624), comprova o cumprimento dos requisitos *"(a) promovida por pessoa de público interno, tendo por objeto (b) bens ou serviços fornecidos por (c) entidade prestadora de serviços públicos, (d) criada para esse fim específico"*.

Cita-se do estatuto o artigo 4º:

Art. 4º São finalidades do Serpro:

I - contribuir para o êxito da gestão e da governança do Estado, em benefício da sociedade;

II - atender, prioritariamente, aos órgãos do Ministério da Fazenda;

III - aplicar as disponibilidades de sua capacidade técnica e operacional na execução dos serviços de sua especialidade que venham a ser contratados com outros órgãos e entidades;

IV - viabilizar soluções digitais para modernização e apoio à tomada de decisão, no âmbito da administração pública;

V - atuar no sentido de racionalizar, simplificar e viabilizar a acessibilidade às informações e soluções em tecnologia da informação destinadas ao setor público e à sociedade; e VI - incentivar o desenvolvimento do setor de informática e de transformação digital em benefício do setor público e da sociedade.

(...)"

Por fim, destaca-se as seguintes recomendações acerca do Estudo Técnico Preliminar (12292021) e Mapa de Riscos:

a) No item 3.2 (Sustentabilidade), informa-se que a IN SEGES/ME nº1/2019 foi revogada pela IN SEGES/ME nº94/2022. Dessa forma, recomenda-se retificar o item, analisando se os termos da nova IN são aplicáveis a esta contratação.

b) O subitem 3.16.1 informa:

"3.16. Forma de seleção do fornecedor

3.16.1. Seleção do fornecedor mediante contratação direta

A solução não será contratada mediante contratação direta via contrato de adesão para prestação de serviços especializados de tecnologia da informação com o SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS – SERPRO, conforme inciso IX do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021." (g.n)

S.m.j, a solução está sendo contratada mediante contratação direta. Assim, recomenda-se a retirada da palavra "não".

c) No Mapa de Risco consta:

Risco		INDISPONIBILIDADE OU DEGRADAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SERVIÇOS DO PROVEDOR DE NUVEM FINAL	
Probabilidade		2- Baixo	
Impacto		5 - Muito Alto	
		ID	Dano
	Dano(s)	1	Não disponibilidade do Projeto SIGMA 2.0 na JF3R
	ID	Ação Preventiva	Responsável
	1	Desenvolver o SIGMA 2.0 utilizando arquitetura resiliente a falhas, como o uso de múltiplas zonas de disponibilidade, conforme boas práticas de nuvem.	????
	ID	Ação de Contingência	Responsável

	1 Acionar imediatamente o suporte técnico unificado da CONTRATADA (24x7) para relatar o incidente e acompanhar a resolução.	Equipe de gestão
TRATAMENTO: MITIGAR		

Recomenda-se a identificação do responsável pela Ação Preventiva informada.

6. Pesquisa de Preços

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, sendo que, para as contratações diretas, os parâmetros constam em seu § 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."*

Ademais, a Instrução Normativa SEGES nº 65, de 7 de julho de 2021, previu o seguinte:

CAPÍTULO III REGRAS ESPECÍFICAS Contratação direta

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.

Sendo assim, além das regras legais, também devem ser observadas as normas da referida Instrução Normativa, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 3º da referida norma:

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo:

- I - descrição do objeto a ser contratado;
- II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
- III - caracterização das fontes consultadas;
- IV - série de preços coletados;
- V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
- VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
- VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e
- VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

Art. 4º Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Parágrafo único. No caso de previsão de matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com a metodologia estabelecida no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Parâmetros

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

- I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;
- 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 - 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 atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;
- IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, 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; ou
- V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

- I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;
 - II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:
 - a) descrição do objeto, valor unitário e total;
 - b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
 - c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
 - d) data de emissão; e
 - e) nome completo e identificação do responsável.
 - III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e
 - IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.
- § 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.
- Metodologia para obtenção do preço estimado

Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais

preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexecutáveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Com base no tratamento de que trata o caput, o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.

§ 3º Para desconsideração dos valores inexecutáveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 5º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.

§ 6º Quando o preço estimado for obtido com base única no inciso I do art. 5º, o valor não poderá ser superior à mediana do item nos sistemas consultados.

No caso concreto, a área apresentou Planilha Comparativa de Preços (12294575) e Nota Técnica (12294583), comprovando que a proposta do SERPRO para a presente contratação, no valor de R\$ 1.000.000,44, é compatível com o preço praticado no mercado, em respeito a exigência da parte final do inciso art. 75, inc. IX., conforme tabela abaixo reproduzida:

PARÂMETRO	FONTE DE CONSULTA	VALOR
II	Serviço Social Autônomo Parana cidade	R\$ 1.062.147,36
II	Conselho Federal dos Representantes Comerciais	R\$ 1.000.000,44
II	Superior Tribunal Militar - STM	R\$ 1.000.000,44
II	Conselho Nacional do Ministério Público	R\$ 1.045.198,20
II	Tribunal de Justiça do Estado de Roraima	R\$ 1.000.000,44
II	Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas	R\$ 1.000.000,44

Contam do documento, também, a identificação dos agentes responsáveis pela pesquisa, em conformidade com o art. 3º, inciso II da IN SEGES/ME nº 65/2021, bem como a indicação e justificativa para a metodologia de cálculo utilizada.

Não localizada, nos autos, proposta comercial no padrão adotado pelo TRF3R, constando, a esse respeito, do Encaminhamento DIAC 12354730 que: "...*Informamos que recebemos do SERPRO a proposta comercial padrão no formato daquele órgão, conforme doc. 12294582. Seguindo orientações do e-mail doc. 12354724 será enviado a minuta do termo de adesão após envio dos dados solicitados.*"

7. Termo de Referência (12293824)

No Termo de Referência é possível apreciar que o planejamento alcançou os requisitos necessários à contratação, contendo a descrição clara e precisa do objeto; a justificativa; os objetivos a serem alcançados; o cronograma de execução; a fundamentação da contratação por dispensa fundamentada no art. 75, inc IX da Lei 14.133/2021; a previsão de custos; a adequação orçamentária; a ser oportunamente ratificada pela UPLA; a forma de pagamento; critérios de fiscalização dos serviços; a aplicação das sanções; e disposições finais.

Verifica-se que foi adotado o modelo padronizado de Termo de Referência - TIC - Serviços com as devidas adaptações para a presente contratação por dispensa fundamentada no art. 75, inc IX da Lei 14.133/2021 pela área requisitante, considerando também o Guia de Contratações de TIC do Poder Judiciário.

Consta também do item 2.2.2 que o objeto da contratação também está alinhado com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI – 2025), com o Planejamento Estratégico Institucional, com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário e Estratégia Nacional de TIC (ENTIC-JUD) e com o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação da Justiça Federal (PETIC-JF).

Por fim, destaca-se a seguinte recomendação acerca do Termo de Referência (12293824):

a) O subitem 4.7.1 informa:

"4.7. Requisitos sociais, ambientais e culturais:

4.7.1. Esse requisito será detalhado nos critérios de sustentabilidade "

No subitem 4.15:

"4.15 Sustentabilidade:

4.15.1 Não se aplica, conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar - ETP."

S.m.j., não se verificou no ETP justificativa para afastamento dos requisitos sociais e culturais. Recomenda-se verificar se não é o caso de avaliar os impactos sociais e culturais, conforme orienta o Guia de Contratações de TIC do Poder Judiciário, nov/2024, pg. 61:

"Impacto ambiental: deverá ser informado o impacto ambiental, à luz do Plano de Logística Sustentável (PLS) do órgão e arcabouço normativo estabelecido no Poder Judiciário, observando-se, inclusive, no que couber, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, e suas atualizações.

Impacto social e cultural: definir os requisitos em conformidade com costumes, idiomas, práticas para acessibilidade e sustentabilidade, nos termos da Resolução CNJ nº 400/2021 ou normativo vigente na época da elaboração do TR."

Entende-se, portanto, que o Termo de Referência, em linhas gerais, está em consonância com as regras previstas na legislação pátria.

8. Do Instrumento Contratual

Acerca do instrumento de contrato, a SERPRO comunicou via e-mail (12354724) que possui contrato de adesão padronizado, não permitindo alterações pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

Sobre o tema, segue entendimento do TCU em situação similar, que apesar de ter sido externado à época da Lei nº 8.666/93, entende-se aplicável ao regime da Lei nº 14.133/2021:

Decisão nº 537/1999 – Plenário:

“(…)

21. Voltando ao caso específico da consulta verifica-se que existem duas relações jurídicas contratuais, formalizadas através de contratos de tipos distintos, figurando em ambas a Administração Pública como parte.

22. Uma é a relação jurídica estabelecida entre o poder concedente (União-art.21, XII, "b", CF) e a concessionária de energia elétrica mediante a assinatura do contrato de concessão de serviço público, o qual é indubitavelmente administrativo, quer dizer, regulado pelo direito público, já que as condições são impostas pela Administração e a esta são conferidos e reservados direitos exclusivos caracterizadores de contrato tipicamente administrativo.

23. Entre as condições estabelecidas pela Administração no contrato de concessão, inserem-se normas relativas à prestação de serviços e reguladoras das relações do outorgado com os usuários de maneira geral, que poderá inclusive ser o próprio outorgante.

24. A outra relação jurídica estabelecida é a de consumo, absolutamente distinta daquela de concessão, estabelecida entre a Administração e a empresa concessionária de energia elétrica, que se consubstancia em um contrato de adesão.

25. O contrato de adesão, consoante definição legal dada pelo artigo 54, da Lei n.º 8.078/90, 'é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecida unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo'.

26. Neste tipo de contrato, ao usuário, seja ele pessoa física ou jurídica, de direito privado ou público, não é dado discutir as condições da prestação do serviço, ou aceita as normas impostas pelo prestador ou, caso contrário, recorre administrativa ou judicialmente, para que possa ver apreciadas suas reivindicações.

27. Como se vê, na relação jurídica decorrente do contrato de consumo de energia elétrica não age a Administração com prerrogativas típicas de Poder Público, diferentemente do que ocorre na relação jurídica existente entre o poder concedente e a concessionária de energia elétrica. Trata-se, pois, de contrato privado, para alguns também chamado semipúblico ou ainda administrativo de figuração privada.

28. O entendimento acima exposto foi, em nosso entendimento, bem sintetizado no Parecer CONJUR/MME nº 235/96, publicado no DOU de 27.11.96, Seção I, fls. 25009 a 25011, citado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro signatário da consulta em apreço, do qual destacamos os seguintes trechos:

(…)

40. Ora, ao contratar com a concessionária de energia elétrica o órgão público está em condições de igualdade com qualquer outro consumidor de energia elétrica. Sujeita-se às mesmas exigências técnicas e financeiras para obter o fornecimento; cabe-lhe apresentar instalações em conformidade com as normas técnicas e de segurança aplicáveis e, se for o caso, contribuir para a realização de obras e serviços necessários ao fornecimento. Nada, portanto, o diferencia dos demais usuários.

41. Aliás, exatamente porque não se encontra em situação de privilégio, frente ao concessionário, os órgãos usuários de energia elétrica carecem de razão quando invocam interesse público, para impedir a suspensão do fornecimento, em caso de falta de pagamento das contas mensais. A posição já sedimentada nos tribunais brasileiros é no sentido de que, como usuário do serviço de energia elétrica, o órgão público

equipara-se a qualquer consumidor, não lhe assistindo, sequer, invocar a essencialidade do serviço público a seu cargo, para impedir a suspensão do fornecimento, no caso de falta de pagamento.

(...)

48. É já na fase de execução do serviço que surgem as relações entre os Concessionários e os Usuários do serviço. **Em princípio, os usuários do serviço público devem ser tratados com igualdade, isonomicamente, salvo se o contrário estiver estabelecido em lei**, e ainda assim tal discriminação estará sujeita ao exame da compatibilidade com outros princípios constitucionais, como se verá adiante.

49. Assim, o Poder Concedente, quando colocado na situação de usuário do serviço público, equipara-se a qualquer outro usuário do serviço, despojado-se, nesse caso, das prerrogativas que possui, enquanto Poder Concedente, em razão da manutenção da titularidade do serviço. **Em síntese: enquanto Poder Concedente, em razão da manutenção da titularidade do serviço, detém os poderes e prerrogativas já examinadas anteriormente; enquanto usuário, o que somente ocorre na fase de execução do serviço, equipara-se a qualquer outro usuário. Não há qualquer razão de natureza ética ou jurídica que leve a outro entendimento.**

(...)” (g.n.)

Nesse caso, não tendo a Administração o poder de alterar a previsão contratual, cabe apenas aceitar os termos propostos.

9. Publicidade dos documentos

Destaca-se que é necessária a divulgação da autorização da contratação pela autoridade competente no PNCP e no Portal da Transparência da Justiça Federal da 3ª Região, conforme determina o art. 44, §2.º, III, da Resolução PRES 587/2023.

De rigor, também, a divulgação do contrato no PNCP e no Portal da Transparência da Justiça Federal da 3ª Região, observado o prazo fixado no artigo 94 da Lei nº 14.133/2021 e em atendimento ao art. 44, §3.º, da Resolução PRES 587/2023.

Por fim, registra-se que no final da gestão contratual deverá ser elaborado relatório final com informações da contratação, a fim de aprimorar as atividades da Administração, nos termos da alínea "d", inciso VI, parágrafo 3º do artigo 174 da Lei nº 14.133/2021.

CONCLUSÃO

Conforme se depreende deste Parecer, foram analisados os aspectos legais e de conformidade dos instrumentos submetidos a exame, não adentrando aos aspectos que demandam conhecimentos técnicos sobre o objeto, a cargo da gestão.

A partir das informações e documentos acostados, verifica-se que o processo se encontra em conformidade os preceitos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ressaltando-se a necessidade de oportuna análise da área responsável quanto às recomendações ora lançadas, especialmente nos itens 5 a 7.

Diante do exposto, entende esta Assessoria estarem os presentes autos em termos para regular prosseguimento, manifestando-se favoravelmente à contratação por dispensa de licitação com fundamento no artigo 75, IX, da Lei nº 14.133/2021, a critério da autoridade competente, após a verificação das observações lançadas no presente parecer.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Lúcia Caurel**, Assessora de Licitações e Contratos, em 19/09/2025, às 17:04, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.trf3.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **12367315** e o código CRC **7657E8A2**.

0005025-54.2025.4.03.8000

12367315v39