



JUSTIÇA FEDERAL
CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL

Parecer n. 0589024/ASJUR

Referência: STI - Aquisição e atualização de software - Processo n. 0000107-71.2023.4.90.8000

1. Relatório

Os autos retornam à Assessoria Jurídica - ASJUR para análise da contratação de licenças de softwares, sendo 9 (nove) do Caddproj Cabeamento Estruturado - Telecom S9 – Full-Std W8, 10 (dez) do Caddproj Elétrica V21 Plus Full, 3 (três) do PRO-Hidráulica PH4 versão 20 e 1(uma) do PRO-Hidráulica PH4 para a nova versão 20, para atendimento às necessidades do CJF (órgão gerenciador) e dos demais órgãos participantes, pelo Sistema de Registro de Preços (SRP).

Consigna-se, preliminarmente, que a ASJUR já havia se manifestado no Despacho n. 0543075, e as sugestões apontadas foram as seguintes:

2.1. Análise Jurídica

2.1.1. Itens 1 e 2 (Caddproj Cabeamento e Caddproj Elétrica)

Cabe consignar que, em regra, as contratações realizadas pela Administração Pública devem ser submetidas à pesquisa de preços. 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.

Entretanto nas contratações por inexigibilidade de licitação, em que não há viabilidade de competição, não se aplica a habitual pesquisa de mercado tal como realizada nos demais procedimentos de contratação.

Portanto, é recomendável ao menos que seja verificado junto a outros entes adquirentes, inclusive junto a outros órgãos públicos, os preços que pagaram pelos bens ou serviços, nos moldes do que preceitua o art. 7º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021, *in verbis*:

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.

Portanto é imprescindível a demonstração de compatibilidade entre os preços contratados e os praticados no mercado, no entanto, por se tratar de inexigibilidade de licitação com atestado de exclusividade, é compreensível a dificuldade de comprovação dos valores estimados.

No entanto, sugere-se que seja intentado junto à empresa a obtenção de melhores preços para que seja próxima, pelo menos, a equiparação da pesquisa de preço com a proposta apresentada.

Ressalta-se que, caso a EPAC não obtenha sucesso nas tratativas, faz cogente à autoridade competente atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação, com fundamento no art. 6º, § 4º, da IN SEGES ME n. 65-2021:

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

inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

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

(...)

Dito isto, esta Assessoria Jurídica faz as seguintes sugestões:

- **Que seja realizado o desmembramento da contratação para a aquisição dos itens 1, 2, 4 e 7 por inexigibilidade, nos termos do art. 74, inciso I, da Lei n. 14.133/2021. E os demais itens 3, 5 e 6 sejam adquiridos por licitação na modalidade pregão eletrônico, ambas para registro de preços, observando-se as ressalvas do item 2.1.1 deste parecer para os itens 1e 2 da aquisição.**
- **Abrir outro processo para a licitação dos itens 3, 5 e 6.**
- **Solicitar para a autoridade competente a inclusão de ambas as demandas no Plano Anual de Contratações - PAC 2024 (0000861-66.2023.4.90.8000)**

Registra-se que, após a realização dos ajustes sugeridos, será necessária rever a instrução processual, com a devida alteração e inclusão de novos artefatos de contratação, bem como **aprovação do TR pela autoridade competente.**

(...)

A Seção de Compras – SECOMP (0565608) informou que juntou aos autos as propostas e documentações dos fornecedores e o mapa comparativo de preços.

A Seção de Contratos – SECCON (0570887), no que mais importa, avaliou a proporcionalidade das sanções propostas no Termo de Referência, concluiu pela substituição do instrumento contratual seguindo o Parecer Referencial da ASJUR (0482650) e acostou aos autos a minuta da ARP, ao tempo em que sugeriu a remessa dos autos para a análise da Assessoria Jurídica.

A SUCOP (0578884) corroborou os atos e sugeriu o encaminhamento dos autos à análise jurídica.

Por fim, a SAD despachou (0580237) os autos à DA que os remeteu à Secretaria-Geral, para a análise da ASJUR.

Para a regularidade do procedimento, os autos foram instruídos com os seguintes documentos, entre outros:

- I. Documento de Oficialização da Demanda – DOD (0420370);
- II. Despacho da DA com aprovação do DOD (0423380);
- III. Portaria n. 63/CJF da DA (0423379), com a designação dos servidores responsáveis pelo planejamento da contratação;
- IV. Estudo Técnico Preliminar – última versão (0525289);
- V. Análise de riscos da SEPGOV (0553192);
- VI. Termo de Referência – última versão (0572016);
- VII. Pesquisa de preços SUGOV (0526423);
- VIII. Mapa comparativo de preços SUGOV (0526186);
- IX. Despacho SESUST com critérios de sustentabilidade (0556490);
- X. Despacho com aprovação do TR pela autoridade competente (0577593);
- XI. Proposta comercial atualizada da empresa Highlight Produtos de Informática Ltda. (0564294);
- XII. Atestado de Exclusividade da empresa Highlight (0579852);
- XIII. Proposta comercial atualizada da empresa Plenoprojeto Serviços Administrativos Ltda. (0564299);
- XIV. Atestado de Exclusividade da empresa Plenoprojeto Serviços (0564308);
- XV. Despacho da STI para a SAD (0577593);
- XVI. Despacho da SAD para a SUCOP dar continuidade aos procedimentos (0577618);
- XVII. Certidão da SECOMP (0580089);

- XVIII. Pesquisa de preços SECOMP (0564379 e 0564393);
- XIX. Mapa comparativo de preços SECOMP (0565605);
- XX. Lista de verificação da SECOMP (0565611);
- XXI. Certidões de regularidade fiscal da empresa Highlight, incluindo-se o SICAF (0579895, 0570013 e 0570081);
- XXII. Certidões de regularidade fiscal da empresa Plenoprojeto Serviços, incluindo-se o SICAF (0579897 e 0579895);
- XXIII. E-mail com confirmação de veracidade do Atestado de Exclusividade da empresa Highlight (0579856);
- XXIV. E-mail com confirmação de veracidade do Atestado de Exclusividade da empresa Plenoprojeto Serviços (0564312);
- XXV. Informação da SECOMP (0565608);
- XXVI. Informação da SECCON (0570887);
- XXVII. Minuta da Ata de Registro de Preços pela SECCON (0579179);
- XXVIII. Despacho da SUCOP (0578884); e
- XXIX. Despacho da SAD à DA (0580237), que atestou o cumprimento das exigências e recomendações descritas no Parecer Referencial ASJUR n. 0482650, quanto à possibilidade de substituição do termo de contrato e submeteu os autos à SG, para a análise da ASJUR.

Os autos então foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica 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 Estudo Técnico Preliminar (item IV do relatório), o Gerenciamento de Riscos (item V do relatório) e o Termo de Referência (item VI do relatório).

O DOD foi aprovado pela DA (item II do relatório), e a equipe de planejamento foi designada nos termos da Portaria CJF n. 63-CJF (item III do relatório).

Em relação ao planejamento interno deste Conselho, a contratação está contemplada no item 127 do [Plano de Contratações Anual deste Conselho \(PCA-2024\)](#).

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

2.2. Estudo Técnico Preliminar e Inexigibilidade de Licitação

Nota-se que, no geral, o Estudo Técnico Preliminar - ETP (item IV do relatório) contém os elementos essenciais à contratação, uma vez que o documento contempla os elementos exigidos pelo § 1º do art. 18 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).

As hipóteses de contratação direta abrangem os procedimentos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, sendo a inexigibilidade invocável quando não houver possibilidade de competição, ou seja, quando for inviável a realização de licitação para escolha objetiva da proposta mais vantajosa.

No caso em análise, a proposta de contratação encontra-se fundamentada na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso I, da Lei n. 14.133/2021, aplicável quando o objeto pretendido só puder ser fornecido por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos.

Na hipótese do art. 74, inciso I, da Lei n. 14.133/2021, a inviabilidade de competição somente se faz presente porquanto precedida de uma análise anterior, na qual se definiu um único produto ou serviço como sendo apto a atender a necessidade estatal. Essa análise anterior é realizada no Estudo Técnico Preliminar, mediante avaliação da necessidade da contratação e análise das alternativas de solução possíveis, indicando-se, ao final, a melhor solução para o problema a ser resolvido, sob os pontos de vista técnico e econômico. Por oportuno, cumpre transcrever o teor do § 1º do art. 18 da Lei n. 14.133/2021:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (grifo nosso)

A unidade requisitante prospectou o mercado (item IV do relatório), para identificar as possíveis soluções que atendem à necessidade pública identificada, e apresentou a justificativa [técnica e econômica] da escolha do tipo de solução a contratar, *verbis*:

1.8. Alternativas de soluções e análise de mercado de Tecnologia da Informação e Comunicação

1.8.1. Alternativa 1: utilizar software livre / software público

A equipe de planejamento da contratação não encontrou solução baseada em software livre capaz de atender a integralidade dos requisitos de negócio especificados. Da mesma maneira, não foram encontradas soluções existentes no Portal de Software Público Brasileiro (www.softwarepublico.gov.br)

capazes de suprir todos os requisitos especificados.

1.8.2. Alternativa 2: adquirir solução de engenharia e arquitetura existente no mercado

Em levantamento de mercado realizado, incluindo o estudo realizado acerca de soluções utilizadas por outros entes da Administração Pública, bem como aquelas já utilizadas pelo setor de engenharia e de arquitetura do CJF, foram encontradas as seguintes potenciais soluções:

1.8.2.1. Solução 1: Projetos Gráficos em 2D e 3D, incluindo compatibilização

1.8.2.1.1. Autodesk AEC (Architecture, Engineering and Construction Collection):

1.8.2.1.1.1. Custo unitário estimado (subscrição para 36 meses):

1.8.2.1.1.2. Análise: A Autodesk AEC Collection fornece aos projetistas um conjunto de ferramentas de BIM e CAD compatíveis com um ambiente de dados comum, baseado na nuvem, que facilita a entrega de projetos desde o início até a construção. Com essa coleção é possível criar projetos de construção e de infraestrutura de alto desempenho e com alta qualidade, bem como otimizar projetos com ferramentas integradas de análise, projeto generativo, visualização e simulação. Nesta coleção, já estão inclusos os softwares AutoCAD Full e Revit.

1.8.2.2. Solução 2: Projetos Gráficos em 2D

1.8.2.2.1. AutoCAD LT:

1.8.2.2.1.1. Custo unitário estimado (subscrição para 36 meses):

1.8.2.2.1.2. Análise: Para a criação de projetos gráficos em 2D, esta é a que melhor se adequa às necessidades do CJF, tendo em vista que já é utilizado pela equipe técnica da SGO e da SAD, além de ser amplamente reconhecido pelo mercado como software de projetos gráficos em 2D mais completo. Ainda, atende a todos os requisitos de negócio (item 1.7.1).

1.8.2.2.2. INTERsoft-INTELLICAD:

1.8.2.2.2.1. Custo unitário estimado (licença vitalícia):

1.8.2.2.2.2. Análise: Dentre as soluções apontadas, esta não se adequa às necessidades do CJF, tendo em vista que é mais simples e não atende a todos os requisitos de negócio (item 1.7.1).

1.8.2.3. Solução 3: Projetos Gráficos em 2D para compatibilização:

1.8.2.3.1. AutoCAD Full:

1.8.2.3.1.1. Custo unitário estimado (subscrição para 36 meses):

1.8.2.3.1.2. Análise: O AutoCAD Full deve ser adquirido para compatibilização com os seguintes softwares: Pró-Hidráulica, CADDPROJ Telecom e CADDPROJ Elétrica/SPDA. Apenas o AutoCAD LT não permite o funcionamento dos softwares mencionados.

1.8.2.4. Solução 4: Projetos Gráficos em 3D:

1.8.2.4.1. Revit:

1.8.2.4.1.1. Custo unitário estimado (subscrição para 36 meses):

1.8.2.4.1.2. Análise: Dentre as soluções apontadas, esta é a que melhor se adequa às necessidades do CJF, tendo em vista que já é utilizado pela equipe técnica da SGO, além de ser amplamente reconhecido pelo mercado como software de projetos gráficos em 3D mais completo. Ainda, atende a todos os requisitos de negócio (item 1.7.1).

1.8.2.4.2. ArchiCAD:

1.8.2.4.2.1. Custo unitário estimado (subscrição para 36 meses):

1.8.2.4.2.2. Análise: Dentre as soluções apontadas, esta não se adequa às necessidades do CJF, tendo em vista que é mais simples e não atende a todos os requisitos de negócio (item 1.7.1).

1.8.2.5. Solução 5: Projetos de Telecomunicações:

1.8.2.5.1. CADDPROJ:

1.8.2.5.1.1. Custo unitário estimado (licença vitalícia):

1.8.2.5.1.2. Análise: No campo de telecomunicações, este foi o único software identificado no mercado.

1.8.2.6. Solução 6: Projetos Elétricos:

1.8.2.6.1. CADDPROJ:

1.8.2.6.1.1. Custo unitário estimado (licença vitalícia):

1.8.2.6.1.2. Análise: Dentre as soluções apontadas, esta é a que melhor se adequa às necessidades da Justiça Federal, tendo em vista que é mais barata e de manuseio mais descomplicado, além de já ser usado e conhecido pela equipe técnica do CJF. Ainda, atende a todos os requisitos de negócio (item 1.7.1).

1.8.2.6.2. Pró-Elétrica:

1.8.2.6.2.1. Custo unitário estimado (licença vitalícia):

1.8.2.6.2.2. Análise: Dentre as soluções apontadas, não é a que melhor se adequa às necessidades da Justiça Federal, pois não atende a todos os requisitos de negócio (item 1.7.1).

1.8.2.6.3. Alto QI Builder:

1.8.2.6.3.1. Custo unitário estimado (subscrição para 36 meses):

1.8.2.6.3.2. Análise: Dentre as soluções apontadas, não é a que melhor se adequa às necessidades da Justiça Federal, pois é mais cara e não atende a todos os requisitos de negócio (item 1.7.1).

1.8.2.7. Solução 7: Projetos Estruturais:

1.8.2.7.1. Cypecad:

1.8.2.7.1.1. Custo unitário estimado (licença vitalícia):

1.8.2.7.1.2. Análise: Dentre as soluções apontadas, esta é a que melhor se adequa às necessidades do CJF, tendo em vista que já é usada e conhecida pela equipe técnica da SGO, tratando-se, portanto, de mera atualização, cujo preço é expressivamente menor que o preço para adquirir novo software similar.

1.8.2.7.2. TQS:

1.8.2.7.2.1. Custo unitário estimado (licença vitalícia):

1.8.2.7.2.2. Análise: Dentre as soluções apontadas, não é a que melhor se adequa às necessidades do CJF, pois adquiri-la seria expressivamente mais caro que atualizar o software já em uso pela equipe técnica (CypeCad).

1.8.2.7.3. Eberick:

1.8.2.7.3.1. Custo unitário estimado (subscrição para 36 meses):

1.8.2.7.3.2. Análise: Dentre as soluções apontadas, não é a que melhor se adequa às necessidades do CJF, pois adquiri-la seria expressivamente mais caro que atualizar o software já em uso pela equipe técnica (CypeCad).

1.8.2.8. Solução 8: Projetos Hidráulicos:

1.8.2.8.1. Pró-Hidráulica:

1.8.2.8.1.1. Custo unitário estimado (licença vitalícia):

1.8.2.8.1.2. Análise: Dentre as soluções apontadas, esta é a que melhor se adequa às necessidades do CJF, tendo em vista que já é usada e conhecida pela equipe técnica da SGO, tratando-se, portanto, de mera atualização, cujo preço é expressivamente menor que o preço para adquirir novo software similar.

1.8.2.8.2. CADDPROJ Hidráulica + CADDPROJ Dimensionamento:

1.8.2.8.2.1. Custo unitário estimado (licença vitalícia):

1.8.2.8.2.2. Análise: Dentre as soluções apontadas, não é a que melhor se adequa às necessidades do CJF, pois adquiri-la seria expressivamente mais caro que atualizar o software já em uso pela equipe técnica (Pró-Hidráulica).

1.8.2.8.3. Alto QI Builder Hidráulica:

1.8.2.8.3.1. Custo unitário estimado (subscrição para 36 meses):

1.8.2.8.3.2. Análise: Dentre as soluções apontadas, não é a que melhor se adequa às necessidades do CJF, pois adquiri-la seria expressivamente mais caro que atualizar o software já em uso pela equipe técnica (Pró-Hidráulica).

(...)

Ressalta-se que essas informações são ainda mais relevantes nas contratações por inexigibilidade de licitação, visto que a inviabilidade de competição decorre justamente da escolha de um único produto ou serviço como sendo apto a atender à necessidade estatal. Nesse sentido, faz-se oportuna a transcrição do seguinte trecho do Acórdão n. 2503/2017, do Plenário do Tribunal de Contas

da União:

22. Segundo a regra inequivocamente posta no caput do art. 25, **não há como licitar (inexigibilidade) quando houver inviabilidade de competição. Assim, quando se demonstra a inviabilidade de competição, não se pode exigir do administrador que faça o que não é possível, que licite o que ontologicamente não pode ser licitado.**

23. Nesses casos, contudo, não se exige o administrador de demonstrar a inviabilidade de competição na invocação da inexigibilidade com fundamento no caput do art. 25, ou em qualquer de seus três incisos, de modo objetivo e consistente, expondo o problema que se lhe apresentou para ser resolvido, as alternativas de solução e a justificativa para a escolha daquela que resultou na definição de objeto somente passível de contratação direta, por inviabilidade de competição (inexigibilidade).

Portanto, compreende a ASJUR que o Estudo Técnico Preliminar (item IV do relatório) colacionado aos autos elencou as possíveis alternativas oferecidas no mercado para atender as necessidades do CJF e demais interessados, bem como apresentou as devidas justificativas (sob os pontos de vista técnico e econômico) para a solução escolhida.

2.3. Termo de Referência

O Termo de Referência – TR (item VI do relatório) foi elaborado em consonância com os requisitos do art. 6º, inciso XXIII, da Lei n. 14.133/2021. Constam do TR: 1) o objeto; 2) a fundamentação da contratação; 3) a forma e os critérios de seleção do fornecedor; e 4) o modelo de execução do objeto e de gestão do contrato (a vigência da ARP, as obrigações das partes, a gestão e fiscalização do contrato, os prazos de execução, do recebimento do objeto, os critérios de medição e pagamento, a adequação orçamentária, as sanções que poderão ser aplicadas, os critérios de sustentabilidade, a legislação básica aplicável, o anexo I - que trata do quantitativo de licenças a serem registradas para o CJF e demais órgãos -, o anexo II - que trata do detalhamento dos requisitos técnicos do objeto -, o anexo III - que apresenta a planilha de formação de preços -, e o anexo IV - que trata do cronograma de atividades da contratação -).

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

Ainda sobre o TR, destaca-se a informação prestada pela Seção de Contratos (item XXVI do relatório), em que sugeriu à SUGOV a alteração da alíquota ou base de cálculo para a multa aplicada a título de inexecução parcial (item 4.9.1.7 do TR), em razão da desproporcionalidade a título de multa compensatória.

Em resposta, segundo a SECCON, a unidade requisitante optou por criar o subitem "4.9.1.7" estabelecendo uma multa compensatória em percentual inferior ao da inexecução parcial, exclusivamente para a falta de apresentação de preposto, por prazo superior a 15 dias, mas na versão final do TR (0572016) optou por indicar a alíquota de 25% para aquela penalidade, tal qual à multa compensatória pela inexecução parcial prevista no subitem "4.9.1.5".

De início, esclareça-se que o inadimplemento contratual pode ser absoluto ou relativo. O inadimplemento absoluto (ou inexecução) ocorre quando a prestação inadimplida se torna inútil ao contratante lesado. Ou seja, a prestação não pode mais ser cumprida. Já o inadimplemento relativo (mora) é o atraso no cumprimento da obrigação. Ambos (inadimplemento absoluto e inadimplemento relativo) podem incidir em relação à integralidade das obrigações contratuais (inadimplemento total) ou a parcela destas (inadimplemento parcial). Ainda, é certo que o inadimplemento relativo pode ser convertido em inadimplemento absoluto, conforme previsão do art. 395, parágrafo único, do Código Civil c/c art. 89 da Lei n. 14.133/2021.

O inadimplemento relativo (parcial ou total) enseja aplicação de multa moratória. Já o inadimplemento absoluto (parcial ou total) enseja a aplicação de multa compensatória. Em ambos os

casos, compreende-se que, como regra, a penalidade deve incidir sobre o valor da parcela inadimplida. Salienta-se que a fixação da parcela inadimplida como base de cálculo das multas moratória e compensatória visa a assegurar a proporcionalidade da sanção, de modo que os valores das multas serão escalonados de acordo com a grau do inadimplemento.

Essa sistemática evita a aplicação de multas desproporcionais, notadamente nos casos em que há adimplemento parcial (ou substancial) da obrigação.

Registra-se que essas premissas, embora devam nortear a cominação e a aplicação das sanções contratuais, podem ser afastadas em razão de circunstâncias específicas da contratação ou devido às particularidades do objeto que se pretende contratar.

Dessa forma, embora a Assessoria Jurídica compreenda os argumentos da SECCON, há de se considerar que a Equipe de Planejamento da Contratação detém o conhecimento técnico acerca do objeto contratado e, por consequência, tem maior compreensão dos prejuízos que podem advir de eventuais inadimplementos contratuais. Assim, ressalvadas as situações em que a desproporcionalidade das sanções é de fácil constatação, entende-se que compete à Equipe de Planejamento da Contratação definir os percentuais e escalonar as penalidades a serem aplicadas, desde que respeitados os limites legais.

No mais, após cumpridas as sugestões da ASJUR no Despacho n. 0543645, verifica-se que é cabível a utilização do Sistema de Registro de Preços, pois a contratação se enquadra no inciso III do art. 3º do Decreto n. 11.462/2023, tendo em vista que a demanda atenderá mais de um órgão, conforme justificativa apresentada no TR.

São as considerações necessárias.

2.4. Da pesquisa de preços

Nas contratações por inexigibilidade de licitação, em que não há viabilidade de competição, não se aplica a habitual pesquisa de mercado tal como realizada nos demais procedimentos de contratação. No entanto, é recomendável ao menos que seja verificado junto a outros entes adquirentes, inclusive junto a outros órgãos públicos, os preços que pagaram pelos bens ou serviços, nos moldes do que preceitua o art. 7º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021.

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".

No caso sob análise, observa-se que a equipe de planejamento da contratação realizou a estimativa de preços embasando a pesquisa nas contratações similares feitas por notas fiscais, atas de PE realizado pela Administração Pública, conforme é possível comprovar pelo mapa comparativo apresentado (itens VII e VIII do Relatório).

De outro lado, salienta-se que a SECOMP (item XIX do Relatório) complementou a pesquisa realizada pela unidade técnica, conforme transcrito a seguir:

No que se refere à **justificativa de preço**, foram juntadas comprovações dos dois grupos de produtos, id's 0538559 e 0538563, que resultaram na materialização do mapa comparativo de preços, id.0565605. Quanto a este, cabe ressaltar que os mesmos autos já foram submetidos à análise prévia da unidade jurídica do CJF (id. 0543075), tendo em vista algumas impropriedades detectadas, sendo devolvido à equipe de planejamento para saneamento. Um dos pontos levantados neste aspecto foi quanto ao preço dos produtos da empresa HIGHLIGHT Produtos de Informática Ltda. que, na ocasião, apresentavam-se bastante superiores na proposta a este Conselho, em relação às suas comprovações, conforme pode-se aferir no Mapa Comparativo, id. 0538623. Assim, conforme sugestão contida no item 2.1.1 do citado documento, foi solicitada à empresa uma redução de valores (id. 0564364), com sucesso, conforme traduzido no referido mapa. Em pesquisa efetuada na ferramenta Fonte de Preços, não foram encontrados outros fornecimentos à administração pública (id. 0564379) No que se refere aos produtos da empresa PLENOPROJETO Serviços Administrativos Ltda., apesar de cobrada diversas vezes, não foram obtidos outras comprovações de vendas, nem tampouco em pesquisa na ferramenta Fonte de Preços (id. 0564393).

Diante das justificativas apresentadas pela SECOMP, deduz-se que os preços ofertados

pelas pretensas contratadas são compatíveis com o mercado, cumprindo-se a exigência prevista no art. 23, §§ 1º e 4º, da Lei n. 14.133/2021.

2.5. Intenção de Registro de Preços

Nos termos do art. 86 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes. Assim, somente pode haver a dispensa dessa divulgação se esse procedimento for inviável. Em todo caso, é imprescindível a justificativa da decisão.

O art. 4º, § 1º, do Decreto n. 7.892/2013, antigo normativo que regulamentava o procedimento, assim dispunha:

Art. 4º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do **caput** do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e **caput** do art. 6º.

§ 1º A **divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada, de forma justificada pelo órgão gerenciador.** (Grifo nosso)

De outro lado, a Intenção de Registro de Preços descrita no art. 86 da Lei n. 14.133/2021 tem por objetivo ampliar o alcance da contratação, a fim de gerar economia de escala e racionalização de custos para a Administração Pública, *in verbis*:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

Nesse contexto, há de se considerar, contudo, que a participação de outros órgãos no procedimento licitatório para registro de preços não deve superar a capacidade de gerenciamento do órgão ou entidade gerenciadora. Não por outra razão, dispõe o art. 7º, inciso I, do Decreto n. 11.462/2023 que compete ao órgão gerenciador, quando for o caso, estabelecer o número máximo de participantes, em conformidade com sua capacidade de gerenciamento.

No caso sob análise, com intuito de atender ao disposto na Lei n. 14.133/2021, bem como dar ampla publicidade do ato, certo é que a SELITA fez o cadastro de Intenção da Registro de Preços - IRP n. 03/2023, como se constata na justificativa trazida no subitem 3.2.4 do TR (item VI do relatório), cujo recorte é visto a seguir:

3.2.4 Após a consolidação dos artefatos de planejamento da contratação, o CJF cadastrou a Intenção de Registro de Preços – IRP n. 03/2023 e recebeu 6 (seis) manifestações, conforme consta no Relatório SELITA (id. 0461988);

3.2.5 O quantitativo de licenças a serem registradas pelos demais órgãos partícipes deste SRP é apresentada na tabela constante do Anexo I deste Termo de Referência.

Desse modo, a Ata de Registro de Preços terá como órgão gerenciador o Conselho da Justiça Federal e como órgãos participantes a **JFRO**, o **TRF5**, o **TRF2** e a **JFRJ**.

Ao ensejo, s.m.j., compreende-se que foram cumpridos os procedimentos exigidos nos termos do que dispõem a Lei n. 14.133/2021 e o Decreto n. 11.462/2023.

2.6. Fornecedor exclusivo

Ficou evidenciado nos autos que, diante da solução materializada no TR (licenças de softwares do Caddproj Cabeamento Estruturado - Telecom S9 – Full-Std W8, do Caddproj Elétrica V21 Plus Full, do PRO-Hidráulica PH4 versão 20 e do PRO-Hidráulica PH4 para a nova versão 20), o objeto só poderá ser fornecido pelas empresas Highlight Produtos de Informática Ltda. e Plenoprojeto Serviços Administrativos Ltda., visto que são produtos exclusivos, fornecidos por um único representante

comercial, sem condições competitivas, pelo que se entende possível a contratação por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, inciso I, da Lei n. 14.133/2021.

Nesse sentido, constam dos autos os atestados de exclusividade emitidos pela Associação Brasileira das Empresas de Software – ABES (item XII do relatório) para a empresa Highlight Produtos de Informática Ltda. (itens 1 e 2) e pela PluginCAD Desenvolvimento Ltda. para a empresa Plenoprojeto Serviços Administrativos Ltda. (fabricante dos itens 3 e 4), como sendo as únicas fornecedoras no Brasil, conforme resumido no quadro a seguir:

ITEM	SOLUÇÃO	MODALIDADE	QTD	FORNECEDOR	VALOR TOTAL
1	Software Caddproj Cabeamento Estruturado - Telecom S9 - Full-Std W8	Licença	9	HIGHLIGHT Produtos de Informática Ltda.	R\$ 17.325,00
2	Software Caddproj Elétrica V21 Plus Full	Licença	10	HIGHLIGHT Produtos de Informática Ltda.	R\$ 24.210,00
3	Software PRO- Hidráulica PH4 versão 20	Licença	3	Plenoprojeto Serviços Administrativos Ltda.	R\$ 14.034,00
4	Atualização do software PRO- Hidráulica PH4 para a nova versão 20	Atualização de Licença	1	Plenoprojeto Serviços Administrativos Ltda.	R\$ 1.587,00

Salienta-se que, nos termos do enunciado de súmula n. 255 do Tribunal de Contas da União, "nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade".

Portanto, presentes esses elementos nos autos, entende-se possível o enquadramento desta contratação na hipótese de inexigibilidade de licitação do art. 74, inciso I, da Lei n. 14.133/2021.

2.7. Da Minuta da Ata de Registro de Preços

A minuta ata de registro de preços (item XXVII do relatório) apresenta-se de acordo com as condições definidas no Termo de Referência e está em conformidade com os arts. 82 a 86 da Lei n. 14.133/2021 e o Decreto n. 11.462/2023.

Registra-se que a questão relativa à renovação dos quantitativos da ata de registro de preços deve ser tratada no planejamento da contratação, sendo possível a renovação quando ficar evidenciado que a necessidade pública a ser atendida supera o prazo de vigência inicial da ata.

De qualquer modo, caso se pretenda a renovação dos quantitativos da ata de registro de preços, deve-se justificar tal opção, correlacionando as estimativas das quantidades com o período de vigência da ARP respectiva, considerada a possível prorrogação.

Constata-se apenas que, embora a aludida minuta preveja a possibilidade de prorrogação da Ata de Registro de Preços, não se estipulou se, com a prorrogação, haverá renovação do quantitativo de itens a serem adquiridos.

Registra-se que a questão relativa à renovação dos quantitativos da ata de registro de preços deve ser tratada no planejamento da contratação, sendo possível a renovação quando ficar evidenciado que a necessidade pública a ser atendida supera o prazo de vigência inicial da ata.

De qualquer modo, caso se pretenda a renovação dos quantitativos da ata de registro de preços, deve-se justificar tal opção, correlacionando as estimativas das quantidades com o período de vigência da ARP respectiva, considerada a possível prorrogação.

Considerando que o planejamento da contratação não tratou especificamente da questão, entende-se que é oportuno esclarecer na ARP que não haverá renovação dos quantitativos, nos termos do art. 23 do Decreto n. 11.462/2023, ao mencionar, *verbis*:

Art. 23. Fica vedado efetuar acréscimos nos quantitativos estabelecidos na ata de registro de preços.

Desse modo, entende-se que deve constar da citada minuta, item 3 – DA VALIDADE DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS , que não haverá renovação dos quantitativos a serem adquiridos, ainda que prorrogado o prazo de vigência da ata de registro de preços, em análogos termos a seguir:

3.2 Não haverá renovação dos quantitativos a serem adquiridos, ainda que prorrogado o prazo de vigência da ata de registro de preços.

Além disso, **faz-se necessário ajustar a redação na forma a seguir:**

- alterar no subitem 8.1.1. Onde se lê: ... Na hipótese prevista no inciso IV do item 9.1..., leia-se: Na hipótese prevista na alínea “d” do item 8.1...

Feitos esses acréscimos, compreende-se, s.m.j., que a minuta da ARP (item XXVII do relatório) contém os elementos necessários à contratação.

2.8. Disponibilidade Orçamentária e Declaração do Ordenador

No momento em questão, **não há necessidade de indicação da dotação orçamentária** – por se tratar de licitação para registro de preços –, **o que somente é exigido por ocasião da contratação, nos termos do que preconiza o art. 17 do Decreto n. 11.462/2023.**

2.9. Disposições finais

Os documentos de habilitação de ambas as contratadas estão nos autos (itens XXI e XXII do relatório), sem registros de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública.

Cumpra, 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. Assim, **importa atentar para necessidade de atualização das regularidades Fiscal/Trabalhista Federal e Receita Estadual/Distrital das empresas Highlight Produtos de Informática Ltda. e Plenoprojeto Serviços Administrativos Ltda.**

Além disso, não se verificou nos autos (0570081) as seguintes declarações da empresa Plenoprojeto Serviços:

- que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social;

- que não emprega menor de 18 anos em trabalho noturno, perigoso etc., bem como não emprega menor de 16 anos; e

- que inexistem fatos impeditivos na sua habilitação para contratar com a Administração Pública.

Por oportuno, sugere-se atualizar as validades das propostas de preços das empresa Highlight e Plenoprojeto, ambas vencidas em 21/5/2024.

De passagem, constatou-se que os atestados de exclusividade das empresas Highlight e Plenoprojeto (itens XII e XIV do relatório) encontram-se válidos em todo o território nacional.

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 das empresas **Highlight Produtos de Informática Ltda., CNPJ n. 02.995.807/0001-37, e Plenoprojeto Serviços Administrativos Ltda., CNPJ n. 43.861.215/0001-00**, por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso I, da Lei n. 14.133/2021 e no Decreto n. 11.462/2023, para a contratação de licenças de softwares, sendo 9 (nove) do Caddproj Cabeamento Estruturado - Telecom S9 – Full-Std W8, 10 (dez) do Caddproj Elétrica V21 Plus Full, 3 (três) do PRO-Hidráulica PH4 versão 20 e 1(uma) do PRO-Hidráulica PH4 para a nova versão 20, para atendimento às necessidades do CJF (órgão gerenciador) e dos demais órgãos participantes, pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), **desde que observados os apontamentos dos subitens 2.7, 2.8 e 2.9, 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 28/05/2024, às 17:57, conforme art. 1º, §2º, III, b, da [Lei 11.419/2006](#).



Autenticado eletronicamente por **Antonio Humberto Machado de Sousa Brito, Assessor(a) B**, em 28/05/2024, às 18:04, 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 **0589024** e o código CRC **D58B8417**.