

**Processo nº 8524574-46.2023.8.06.0000**

**Interessado:** Secretaria de Tecnologia da Informação

**Assunto:** Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 25/2024

## **PARECER**

### **I – DO RELATÓRIO**

Trata-se de processo administrativo por meio do qual o Serviço de Apoio ao Processo Licitatório desta Corte encaminha, para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei 14.133/2021<sup>1</sup>, a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 25/2024, o qual tem por objeto a *“contratação de empresa para prestação de serviço contínuo de emissão e validação de certificados digitais, sendo 10 (dez) certificados do tipo e-CPF A1, 2.600 (dois mil e seiscentos) certificados do tipo e-CPF A3, 8 (oito) certificados do tipo e-CNPJ A1, 8 (oito) certificados do tipo e-CNPJ A3 e 10 (dez) visitas para emissão e validação dos certificados na comarca de Fortaleza, a fim de atender ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, sob regime de empreitada por preço unitário, conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos”*.

Os autos chegam instruídos, além da referida minuta do Edital do certame (fls. 172/267), ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 30/36);
- b) Mapa de Gerenciamento de Riscos (fls. 37/42);
- c) Plano de Sustentação e Transição Contratual (fls. 43/46);
- d) Estudo Técnico Preliminar (fls. 47/67);
- e) Termo de Referência (fls. 68/102);
- f) Pesquisa de Mercado (fls. 103/158);

---

<sup>1</sup>. Lei nº 14.133/2021: 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. [...]

- g) Mapa Comparativo de Preços (fls. 159/163);
- h) Memorando no qual a Secretaria de Finanças demonstra a estimativa de custos e solicita reserva e dotação orçamentária para contratação (fls. 164/165);
- i) Classificação e dotação orçamentária (fls. 166/167);
- j) Anuência da Secretária de Finanças quanto às especificações constantes no Termo de Referência e Autorização da Presidência da Corte para a realização de processo licitatório (fls. 168/169);
- k) Comunicação Interna nº 70/2024 da Diretoria de Contratações enviando os autos à CONJUR (fl. 268).

É, no essencial, o relatório. Cumpre-nos opinar a respeito.

## II - DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

De início, vale ter presente que o âmbito deste parecer se restringe ao exame de legalidade do procedimento licitatório em baila e da respectiva minuta de Edital do certame, não adentrando, pois, em aspectos técnicos, financeiros, de conveniência ou de oportunidade, que são próprios do Administrador Público no exercício de seu mister.

Nessa perspectiva, conforme a doutrina do ilustre professor Marçal Justen Filho, o assessoramento jurídico atuará em dupla dimensão. Primeiramente, no desempenho da função de colaboração. Neste caso, a assessoria fornecerá apoio para o desenvolvimento das demais atividades, identificando as normas jurídicas aplicáveis e avaliando as interpretações cabíveis. Sob outro enfoque, exercendo função de fiscalização, caberá a ela identificar violações efetivas ou potenciais ao ordenamento jurídico e adotar as providências cabíveis, integrando, assim, a denominada segunda linha de defesa da regularidade da atuação administrativa nos termos da Lei 14.133/21.

Outrossim, é oportuno transcrever a lição do renomado doutrinador ao interpretar as atribuições da assessoria jurídica pela Nova Lei de Licitações:

5.3)A vedação à assunção da competência alheia

É fundamental a segregação de funções. **Não incumbe ao órgão de assessoramento jurídico assumir a competência política e administrativa atribuída a agente público distinto. Inexiste autorização normativa para que o assessor jurídico se substitua ao agente público titular da competência prevista em lei. Existem escolhas e decisões reservadas à autoridade.** O assessor jurídico não se constitui em autoridade, para fins do art. 6º, inc. VI, da Lei 14.133/2021.<sup>2</sup>

Firmada essa breve premissa, passamos ao exame da minuta destacada de modo a verificar sua consonância com os princípios e normas que lhe são pertinentes.

---

<sup>2</sup> Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas / Marçal Justen Filho. - 2. ed. - rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 668 e 669.

### III - DA ANÁLISE JURÍDICA

#### a) Da contextualização da demanda:

Pelas informações constantes nos autos, verifica-se que a Secretaria de Tecnologia da Informação pretende a contratação de empresa para prestação de serviço contínuo de emissão e validação de certificados digitais, bem como visitas para emissão e validação dos certificados na comarca de Fortaleza, sob regime de empreitada por preço unitário, conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas no edital e seus anexos.

Dentre as justificativas apresentadas, a Secretaria de Tecnologia e Informação esclarece, inicialmente, que o certificado digital é um documento eletrônico que identifica pessoas, microcomputadores e empresas no mundo digital, provando sua identidade e permitindo acessar serviços on-line com a garantia de autenticidade, integridade e não repúdio. Nesse sentido, a contratação visa garantir a segurança e autenticidade dos documentos assinados por usuários do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Vejamos as informações constantes no Documento de Formalização de Demanda e no Estudo Técnico Preliminar acostados às fls. 30/36 e 47/67:

DOD

[...]

#### 8.2. Descrição da Oportunidade ou do Problema

8.2.1. Abaixo apresentamos o consumo do TJCE de certificados digitais e visitas técnicas dos últimos 4 (quatro) anos:

Descrição	2019	2020	2021	2022
Certificado digital A1 do tipo e-CPF	0	0	0	3
Certificado digital A3 do tipo e-CPF	1.541	1.580	2.454	1.993
Certificado digital A1 do tipo e-CNPJ	0	1	1	4
Certificado digital A3 do tipo e-CNPJ	4	5	0	5
Visitas para emitir e validar certificados na comarca de Fortaleza	3	0	0	0

8.2.2. Diante do quantitativo apresentado acima, observa-se que em 2023 e 2024 está previsto a emissão/renovação de no mínimo 1.580 (um mil, quinhentos e oitenta) certificados (e-CPF) do tipo A3 e 5 (cinco) certificados (e-CNPJ) do tipo A3, visto que os certificados A3 que o TJCE possui atualmente têm validade de 3 (três) anos.

8.2.3. Os certificados do tipo A1 têm validade de 1 (um) ano, portanto para 2023 e 2024 está previsto a emissão/renovação de no mínimo 3 (três) certificados A1 do tipo (e-CPF) e 4 (quatro) certificados A1 do tipo (e-CNPJ).

8.2.4. Ressaltamos ainda que novos servidores que ingressarem no TJCE poderão solicitar o certificado digital para desempenhar suas funções, bem como poderemos emitir certificados que foram extraviados ou corrompidos, além de ser necessário manter uma reserva para eventuais pedidos que não foram previstos.

8.2.5. Atualmente o TJCE não possui certificados digitais para pessoa jurídica (e-CNPJ) do tipo A1 ou A3 sobressalentes para substituições emergenciais no caso de perda, furto, extravio ou corrompimento dos dados desses tipos de certificados que são utilizados pelos dirigentes do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e da Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Ceará.

Com essa aquisição poderemos atender eventual demanda rapidamente, reduzindo impactos negativos ao gestor de cada órgão. Ressaltamos que na atual ARP em vigência foi consumido boa parte dos referidos certificados, sendo que os certificados e-CNPJ A3 foram consumidos mais da metade conforme demonstrado no item 8.2.1.

8.2.6. Dessa forma há a necessidade de aquisição de uma solução de TI para a emissão de certificados digitais com a quantidade adequada à demanda atual e futura.

ETP

[...]

## 2. DEFINIÇÃO E ESPECIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES E REQUISITOS

2.1. O Certificado digital é um documento eletrônico que identifica pessoas, microcomputadores e empresas no mundo digital, provando sua identidade e permitindo acessar serviços on-line com a garantia de autenticidade, integridade e não repúdio.

2.1.1. É a autenticidade que garante a autoria de um documento digitalmente assinado e o acesso legítimo a um sistema, entre outras possibilidades.

2.1.2. Já a integridade garante que as informações digitalmente assinadas não foram alteradas sem a devida autorização.

2.1.3. O não repúdio impede que o autor do documento assinado ou da autenticação do sistema conteste a sua validade, negando sua autoria.

2.2. Os certificados digitais são classificados em e-CPF ou e-CNPJ:

2.2.1. e-CPF: É um tipo de certificado digital emitido no Brasil pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). Esse certificado é utilizado para identificação eletrônica de pessoas físicas em transações online e assinatura digital de documentos, conferindo validade jurídica a essas operações.

2.2.2. e-CNPJ: O certificado e-CNPJ é um tipo de certificado digital que serve como uma versão eletrônica da identidade da pessoa jurídica. Ela viabiliza transações em ambiente eletrônico e a autenticação em sistemas públicos ou privados em nome da empresa ou órgão.

2.3. Tanto o e-CPF quanto o e-CNPJ podem ser da modalidade A1 ou A3:

2.3.1. Certificado A1: É uma modalidade de certificado digital utilizado para autenticação e assinatura digital. Ele faz parte da infraestrutura de chave pública (PKI) e é emitido por uma Autoridade Certificadora (AC). A principal característica do certificado A1 é que a chave privada associada a ele é armazenada no dispositivo do titular em formato de arquivo, geralmente com extensão PFX ou P12.

2.3.1.1. O certificado digital do tipo A1 é um documento eletrônico instalado diretamente no computador e não depende de cartões ou tokens para seu uso. Além disso, o certificado A1 tem a facilidade de poder ser utilizado em diversas plataformas, como smartphones, tablets e notebooks.

2.3.2. Certificado A3: É uma modalidade de certificado digital utilizado para autenticação e assinatura digital. Assim como o Certificado A1, faz parte da infraestrutura de chave pública (PKI) e é emitido por uma Autoridade Certificadora (AC). A principal diferença está na forma como a chave privada é armazenada.

2.3.2.1. Ao contrário do Certificado A1, a chave privada do Certificado A3 é armazenada em um dispositivo de hardware, como um smartcard (cartão inteligente) ou um token USB. Esse dispositivo é protegido fisicamente e eletronicamente. O fato de a chave privada ser armazenada em um dispositivo de hardware oferece uma camada adicional de segurança física, já que o acesso à chave privada requer o próprio dispositivo.

2.4. Atualmente os certificados digitais do tipo A1 têm validade de 01 (um) ano, já os certificados A3 podem ter validade de 03 (três) ou 05 (cinco) anos.

2.5. No âmbito do TJCE podemos citar o sistema o PJE que exige que o magistrado e o servidor, bem como os documentos gerados por estes, tenham a sua autenticidade comprovada. Essa comprovação é garantida mediante o uso de certificados digitais pessoais do tipo A3. Esses certificados precisam ser gerados e armazenados em dispositivos criptográficos de suporte (tokens) para atender às normas da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), criada pela Medida Provisória N° 2.200-2.

2.6. Os certificados do tipo A1 servem para identificar as autoridades responsáveis pelos seguintes órgãos do poder judiciário do Ceará: Tribunal de Justiça, Escola Superior da

Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC), Fundo Especial de Reaparelhamento e Modernização do Poder Judiciário (FERMOJU) e Fundo Estadual de Segurança dos Magistrados (Funseg).

2.7. A certificação digital é um dos principais aspectos que o TJCE deve estar atento no que compete a utilização de sistemas processuais nacionais informatizados. A título de exemplo, para o servidor ou magistrado praticar qualquer ato processual dentro do PJE, ele precisará de um certificado digital: ferramenta que exerce a função da assinatura pessoal em ambientes virtuais. A consolidação do Processo Judicial Eletrônico faz com que os riscos potenciais sobre a disponibilidade dos serviços e processos que apoiam as atividades finais e administrativas deste Poder Judiciário aumentem caso o acesso aos certificados digitais, pelos seus usuários, seja restringido.

[...]

Com efeito, ao analisar as possíveis opções de solução para a demanda apresentada, a Secretaria de Tecnologia da Informação, como igualmente consta no ETP presente nos autos, em um juízo de discricionariedade e conveniência que fogem da análise aqui realizada por esta Consultoria Jurídica, entendeu pela necessidade/adequabilidade da contratação de empresa para prestação de serviço de emissão e validação de certificados digitais, além de visitas técnicas para o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Nesse sentido, em artigo de autoria dos professores Ronny Charles Lopes de Torres e Anderson Sant’Ana Pedra, com o tema “O papel da Assessoria Jurídica na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021)”, que fora divulgado na Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Direito do Estado em Debate / PGE-PR, Curitiba, Edição nº 13/2022, página 105, foi consignado:

Dito de outra forma, embora tenha o parecerista jurídico a incumbência de realizar controle prévio de legalidade e análise jurídica da contratação, **não lhe cabe substituir a decisão do setor técnico, em relação, por exemplo, à solução escolhida do mercado ou mesmo à decisão político-administrativa do gestor público, autoridade competente que, diante das nuances envolvidas no caso concreto, opta por um determinado modelo de contratação admitido pela legislação.** A aferição da conveniência e da oportunidade pertence à autoridade competente pela tomada de decisão, não ao órgão de assessoramento jurídico ou mesmo aos órgãos de controle.<sup>3</sup>

Dito isso, vejamos o que se diz a sobre a definição da solução a ser contratada:

#### **Estudo Técnico Preliminar**

#### **4. ANÁLISE DE SOLUÇÕES POSSÍVEIS**

4.1.2. Dentre as opções disponíveis para atendimento da demanda, foi identificada e analisada as seguintes alternativas:

4.1.2.1. Contratação de empresa para prestação de serviço de emissão e validação dos certificados digitais, além de visitas técnicas: [...]

4.1.2.2. Solução de certificados digitais em nuvem: [...]

4.1.3. Solução para tornar o TJCE em Autoridade Certificadora (AC) [...]

---

3 Disponível em : [https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2022-07/e-book\\_pge\\_revista\\_juridica\\_13o\\_edicao\\_-\\_2022\\_0.pdf#page=89](https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-07/e-book_pge_revista_juridica_13o_edicao_-_2022_0.pdf#page=89)

## 7. IDENTIFICAÇÃO DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA

### 7.1. Solução Escolhida

#### **7.1.1. Contratação de empresa para prestação de serviço de emissão e validação de certificados digitais, além de visitas técnicas para o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.**

### 7.2. Justificativa da solução escolhida

7.2.1. No âmbito da Poder Judiciário, a certificação digital é utilizada, entre outros fins, para a tramitação eletrônica de documentos, assinatura de documentos, controle de acesso, garantia de não repúdio, além de conferir sigilo e privacidade.

7.2.2. Com o desafio de manter a continuidade dos serviços prestados que fazem uso de certificação digital e promover o ganho de eficácia e segurança digital em seus processos eletrônicos, a presente contratação visa garantir a integridade, bem como, a salvaguarda das informações.

7.2.3. A solução escolhida é a alternativa disponível para atender a demanda indicada no Documento de Oficialização de Demanda (DOD).

7.2.4. A necessidade da aquisição de elevada quantidade de certificados digitais A1 e A3 reforça a necessidade de contratar uma empresa especializada em certificado digital para atender a demanda indicada no Documento de Oficialização de Demanda (DOD).

7.2.5. Atualmente o TJCE não possui certificados digitais para pessoa jurídica (e-CNPJ) do tipo A1 ou A3 sobressalentes para substituições emergenciais no caso de perda, furto, extravio ou corrompimento dos dados desses tipos de certificados que são utilizados pelos dirigentes do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e da ESMEC. Com essa aquisição poderemos atender eventual demanda rapidamente, reduzindo impactos negativos ao gestor de cada órgão.

7.2.6. A Solução de Certificado Digital é utilizada atualmente pelo Poder Judiciário do Ceará e também por vários outros órgãos da Administração Pública Federal e Estadual.

7.2.7. Justifica-se a contratação de visitas presenciais na comarca de Fortaleza para atender a possíveis emissões de um grupo composto por Desembargadores (43), Superintendentes (2), Secretários (6), Consultor Jurídico (1), Assessor de Precatórios (1), Auditor de Controle Interno (1), bem como para eventuais situações onde seja necessária a utilização de visitas conforme determinação da Administração nos endereços localizados no item 8.6.7 e seus subitens.

7.2.8. Ademais, na modalidade de prestação de serviço continuado, é possível o atendimento das necessidades do TJCE por um prazo definido, podendo ser prorrogado até o limite de 120 (cento e vinte) meses, objetivando-se, nesse modelo de contratação, ganhos em eficiência e economicidade nos trâmites administrativos, uma vez que uma nova contratação obrigaria a administração a elaborar novamente os Estudos Preliminares, o Termo de Referência, o edital de licitação e a executar os trabalhos relacionados aos procedimentos licitatórios. Ressaltando que a prorrogação deverá ser precedida de ateste das condições e os preços vantajosos à administração, nos termos do art. 107 da Lei Federal 14.133/2021.

A partir da definição acima, ainda no Estudo Técnico Preliminar, às fls. 47/67, a Secretaria de Tecnologia da Informação passa a expor a descrição pormenorizada do que se espera da solução a ser contratada.

Vejamos:

## **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

[...]

### **16. DEMONSTRATIVO DE RESULTADOS PRETENDIDOS**

#### **8.2. Certificado Digital A1 do tipo e-CPF:**

8.2.1. Ser emitido por Autoridade Certificadora credenciada pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) autorizada a emitir certificados da hierarquia AC RFB.

8.2.2. Ser gerado e armazenado em computador ou em dispositivo móvel;

8.2.3. Ser homologado e utilizado nos serviços eletrônicos da Receita Federal e dos principais Órgãos da Administração Pública Federal no processo de certificação digital brasileira, como Presidência da República, Ministério da Fazenda, do Planejamento e da Defesa, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, Banco Central do Brasil, Justiça Federal, SERPRO, Correios, entre outros;

8.2.4. Deverá ser emitido na cadeia V5 ou superior;

8.2.5. Deverá ter prazo de validade e garantia de no mínimo 1 (um) ano;

8.2.6. Deve apresentar um alto nível de segurança, praticidade, mobilidade e poder ser utilizado em 1 (um) computador ou dispositivo móvel, apresentando os principais requisitos de segurança, a saber:

8.2.6.1. Autenticidade: garante a identidade de todas as partes envolvidas;

8.2.6.2. Confidencialidade: assegura o sigilo das informações, que são resguardadas de pessoas;

8.2.6.3. Integridade: protege contra a modificação imprópria da mensagem, garantindo o seu conteúdo original;

8.2.6.4. Não repúdio: impede as partes de negarem a participação nos negócios eletrônicos;

#### **8.3. Certificado Digital A3 do tipo e-CPF:**

8.3.1.1. Ser emitido por Autoridade Certificadora credenciada pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) autorizada a emitir certificados da hierarquia AC RFB;

8.3.1.2. Certificado deve ser aderente às normas do Comitê Gestor do ICP-Brasil;

8.3.1.3. Deverá ser compatível com a versão 2 do Certificado Digital ICP-Brasil, suportando chaves de criptografia assimétrica de, no mínimo, 1024 bits;

8.3.1.4. Os certificados e-CPF deverão, na data de sua emissão, ser compatíveis para acesso ao Centro Virtual de Atendimento ao Contribuinte – e-CAC;

8.3.1.5. Deve apresentar um alto nível de segurança, praticidade, mobilidade e poder ser utilizado em vários computadores, apresentando os principais requisitos de segurança, a saber:

8.3.1.5.1. Autenticidade: garante a identidade de todas as partes envolvidas;

8.3.1.5.2. Confidencialidade: assegura o sigilo das informações, que são resguardadas de pessoas;

8.3.1.5.3. Integridade: protege contra a modificação imprópria da mensagem, garantindo o seu conteúdo original;

8.3.1.5.4. Não repúdio: impede as partes de negarem a participação nos negócios eletrônicos;

8.3.1.6. Deve possuir duas senhas de responsabilidade do titular: PIN: senha destinada a utilização do certificado digital e PUK: senha utilizada exclusivamente para desbloqueio do PIN;

8.3.1.7. Certificado deve ser inutilizado de forma automática no caso de após três tentativas incorretas de digitação do PIN e três tentativas incorretas de digitação do PUK;

8.3.1.8. O certificado será revogado através de notificação do TJCE:

8.3.1.8.1. Caso seja constatada informação incorreta no certificado;

8.3.1.8.2. Comprometimento ou suspeita de comprometimento da chave privada correspondente ou do dispositivo de armazenamento;

8.3.1.9. Deverá ter prazo de validade e garantia de no mínimo 3 (três) anos;

8.3.1.10. Deve ser disponibilizada central de atendimento para abertura de chamados, no horário das 8 (oito) às 18 (dezoito) horas, de segunda a sexta-feira, exceto feriados. A central de atendimento deverá ser acionada por telefone ou pela internet. No momento de abertura do chamado deverá ser fornecido ao TJCE um número único de identificação do chamado;

8.4. Certificado Digital A1 do tipo e-CNPJ:

8.4.1.1. Ser emitido por Autoridade Certificadora credenciada pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) autorizada a emitir certificados da hierarquia AC RFB;

8.4.1.2. Ser gerado e armazenado em computador ou dispositivo móvel;

8.4.1.3. Ser homologado e utilizado nos serviços eletrônicos da Receita Federal e dos principais Órgãos da Administração Pública Federal no processo de certificação digital brasileira, como Presidência da República, Ministério da Fazenda, do Planejamento e da Defesa, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, Banco Central do Brasil, Justiça Federal, SERPRO, Correios, entre outros;

8.4.1.4. Deverá ter prazo de validade e garantia de no mínimo 1 (um) ano;

8.4.1.5. Deve apresentar um alto nível de segurança, praticidade, mobilidade e poder ser utilizado em 1 (um) computador ou dispositivo móvel, apresentando os principais requisitos de segurança, a saber:

8.4.1.5.1. Autenticidade: garante a identidade de todas as partes envolvidas;

8.4.1.5.2. Confidencialidade: assegura o sigilo das informações, que são resguardadas de pessoas;

8.4.1.5.3. Integridade: protege contra a modificação imprópria da mensagem, garantindo o seu conteúdo original;

8.4.1.5.4. Não repúdio: impede as partes de negarem a participação nos negócios eletrônicos;

8.5. Certificado Digital A3 do tipo e-CNPJ:

8.5.1. Ser emitido por Autoridade Certificadora credenciada pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) autorizada a emitir certificados da hierarquia AC RFB;

8.5.2. Deve permitir a utilização para assinatura de documentos eletrônicos, e-mails acesso a aplicações, logon de rede, entre outras destinações;

8.5.3. Certificado aderente padrão do Comitê Gestor da ICP Brasil;

8.5.4. Deverá ter prazo de validade e garantia de no mínimo 3 (três) anos;

8.5.5. O presente engloba o respectivo serviço de autoridade de registro;

8.6. Visitas para emitir e validar os certificados digitais na comarca de Fortaleza

8.6.1. As emissões e validações dos certificados digitais ocorrerão nos postos de atendimento da Contratada, podendo também serem realizadas quando o TJCE solicitar uma visita;

8.6.2. As emissões também poderão ser feitas por meio de Videoconferência, conforme Legislação Vigente, cabendo ao Tribunal, decidir pela utilização ou não dessa modalidade;



- 8.6.3. Quando a emissão for feita num dos postos da Contratada ou através de Videoconferência, não acarretará nenhum custo a mais para o TJCE;
- 8.6.4. Quando o TJCE solicitar uma visita para validação presencial, será pago o respectivo valor;
- 8.6.5. Deverá ser estabelecido um valor para a validação presencial que aconteça na comarca de Fortaleza;
- 8.6.6. Estimamos a quantidade de 10 (dez) validações presenciais na comarca de Fortaleza. Este número se justifica para que possamos atender a possíveis emissões de um grupo composto por Desembargadores (43), Superintendentes (2), Secretários (6), Consultor Jurídico (1), Assessor de Precatórios (1), Auditor de Controle Interno (1), bem como para eventuais situações onde seja necessária a utilização de visitas conforme determinação da Administração;
- 8.6.7. Nos casos onde uma visita para validação presencial for solicitada, ela deverá ocorrer nas dependências do TJCE ou local por ele designado, conforme endereços abaixo indicados:
- 8.6.7.1. Centro Adm. Governador Virgílio Távora – Av. Gal Afonso Albuquerque Lima S/N, Prédio Principal e seus anexos, Bairro: Cambéa – Fortaleza/CE;
- 8.6.7.2. Fórum Clóvis Beviláqua, Rua Desembargador Floriano Benevides Magalhães, 220, Bairro: Edson Queiroz – Fortaleza/CE;
- 8.6.7.3. ESMEC – R. Ramires Maranhão do Vale 70, Bairro: Edson Queiroz, Fortaleza/ CE;
- 8.6.8. No caso onde uma visita para validação presencial for solicitada, caberá ao TJCE realizar o dimensionamento adequado do serviço de emissão e validação dos certificados digitais em cada localidade, ou seja, durante a visita deverá ser analisado, dimensionado e planejado o serviço para emissão e validação de um quantitativo mínimo de 01 (um) certificado e o máximo de até 08 (oito) certificados digitais por dia, ou ainda conforme negociação e aprovação prévia, a fim de realizar o pleno cumprimento deste.
- 8.6.9. No caso onde uma visita para validação presencial for solicitada, o TJCE informará no Ordem de Serviço correspondente à solicitação da validação, os dados das pessoas que deverão emitir seus certificados digitais, os dados do local de atendimento, a data e o horário.
- 8.6.10. A Contratada deverá possuir pelo menos 01 (um) posto de atendimento para emissão de certificados digitais em pelo menos 11 (onze) das 14 (quatorze) zonas judiciárias, estabelecidas na Lei 16.397 de 14 de Novembro de 2017. As zonas judiciárias podem ser verificadas no item 9 deste documento.
- 8.6.11. Os equipamentos de informática da Contratada, necessários à realização de todas as atividades de validação e emissão dos certificados, deverão ser providos pela própria Contratada.

**Pelo exposto, podemos concluir que a solução escolhida para o atendimento da demanda consiste na contratação de empresa para prestação de serviço de emissão e validação de certificados digitais, além de visitas técnicas para o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.**

Nessa perspectiva, o setor técnico, enquadrando o serviço como contínuo, informou que a contratação tem como escopo a obtenção de um produto específico para atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, de modo que sua interrupção pode comprometer a prestação do serviço público ou o cumprimento de sua missão institucional.

Além do mais, o setor técnico justifica a escolha pelo não parcelamento da solução, em suma, em razão do melhor interesse da administração em termos de eficiência, eficácia, qualidade e economia, conforme se vê:

## 10. JUSTIFICATIVA PARA O NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO

10.1.1. Entende-se que é necessário centralizar a aquisição em lote único a fim de obter-se uma melhor gestão da solução com unificação dos serviços.

10.1.2. Caso o objeto fosse parcelado, empresas distintas poderiam ser responsáveis pela prestação dos mesmos ou diferentes serviços supracitados, e isso poderia acarretar em grandes dificuldades à Administração, pois, mais de uma empresa prestaria suporte técnico e visitas nas comarcas simultaneamente, causando conflitos de procedimentos e responsabilidades. Isso impediria a aplicação de penalidades ao(s) contratado(s), devido a extrema dificuldade em separar as responsabilidades de cada empresa contratada, caso fosse necessário, acarretando em queda na qualidade dos serviços prestados e em consequentes prejuízos para o TJCE.

10.1.3. Não foi encontrada em pesquisa simples realizada na internet um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório, em particular microempresa que atenda a uma das principais necessidades do nosso edital que é de que a contratada tenha postos de atendimento em pelo menos 11 (onze) das 14 (quatorze) zonas judiciárias. Esta exigência é importante para evitar que os servidores do TJCE tenham que fazer grandes deslocamentos para emitir seus certificados digitais, o que implica em custos com pagamentos de diárias, bem como com prejuízo à prestação jurisdicional por resultar em grandes períodos de ausência dos magistrados e/ou servidores na execução de suas atividades laborais.

10.1.4. Em 2015/2016 ocorreu impacto orçamentário em função de diárias, além de dificuldade em operacionalizar o deslocamento de servidores o que ocasionou indisponibilidade da atividade-fim do TJCE gerada pela ausência de servidores no interior do Estado.

10.1.5. Embora esta equipe técnica entenda que a configuração de impacto econômico-financeiro numa contratação deve ser comprovada nos autos de execução de um termo de contrato, evidencia-se que há um elevado risco, constante no mapa de risco deste estudo, para o orçamento/tesouro do TJCE, por não haver previsão na LOA ou por não ter sido projetada a disponibilidade orçamentária a fim de criar a cobertura dos custos pelos deslocamentos dos funcionários. Dessa forma a equipe técnica considera que haveria um impacto nas contas do Tribunal. Por conta dos argumentos apresentados, temos a necessidade nesta contratação de que estas empresas tenham cobertura em pelo menos 11 (onze) das 14 (quatorze) zonas judiciárias de forma unificada, mitigando os possíveis impactos econômicos, operacionais e logísticos. Por fim, endentemos que o atendimento a esta necessidade do Tribunal não implicará em restrição de competitividade.

Calha lembrar que apesar de o parcelamento ser um princípio expresso no art. 47, II da Lei 14.133/21, deve-se verificar, para a sua adoção, a viabilidade e vantajosidade econômica para a contratação.

Sobre esse tema, vale observar que o Tribunal de Contas da União tem súmula jurisprudencial no sentido de ser obrigatório o parcelamento do objeto desde que divisível e que não haja perda da economia em escala.

“SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

Foi garantido, ademais, o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar nº 123/06, assegurado, também, pelo art. 4º da Lei 14.133/21.

Prosseguindo com o exame da contratação, percebe-se que a equipe de planejamento, em consonância com o disposto no inciso X, art. 18, da Lei nº 14.133/2021, elaborou uma análise de riscos, identificando possíveis eventos, probabilidade, efeitos e ação de mitigação, instrumento com abrangência na etapa de contratação e, também, na execução contratual (fls. 37/42).

Cabe ressaltar que, partindo da especificação supra, a área demandante efetivou pesquisa de preço através de contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de até 1 (um) ano (fls. 103/158).

Neste ponto, vejamos as justificativas e esclarecimentos relativas à formação da estimativa de custo apresentada (fls. 159/163).

#### 4.3. Pesquisa de Preços de Mercado

4.3.1. Para realizar a pesquisa de mercado, foi realizada consulta de preços ao Portal Nacional de Contratações Públicas (<https://www.gov.br/pncp/pt-br>) e de contratações similares feitas pela Administração Pública, inclusive mediante Sistema de Registro de Preços, conforme preceitua o art. 23 § 1º inciso I da Lei de Licitações e Contratos Administrativos Nº 14.133 de 01 de abril de 2021, foram localizadas ARP's vigentes que são similares a esta contratação em relação as especificações técnicas e quantitativo de itens.

4.3.2. As Atas de Registro de Preços localizadas que vão compor a média de preços são de diversos órgãos:

4.3.2.1. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro;

4.3.2.2. Justiça Federal do Ceará;

4.3.2.3. Prefeitura de Fortaleza;

4.3.2.4. Prefeitura de Ilhota;

4.3.2.5. Ministério Público do Estado de Mato Grosso [...]

Para estimar o valor total da solução utilizaremos a média dos valores unitários das Atas de Registro de Preços, conforme tabela abaixo:

<b>*VALORES MÉDIOS DA PESQUISA DE MERCADO</b>				
1	Certificado digital do tipo e-CPF A1	10	R\$ 30,31	R\$ 303,10
2	Certificado digital do tipo e-CPF A3	2.600	R\$ 32,25	R\$ 83.850,00
3	Certificado digital do tipo e-CNPJ A1	8	R\$ 32,64	R\$ 261,12
4	Certificado digital do tipo e-CNPJ A3	8	R\$ 36,69	R\$ 293,52
5	Visitas para emitir e validar os certificados digitais na comarca de Fortaleza	10	R\$ 36,67	R\$ 366,70
<b>Valor Total da Solução</b>				<b>R\$ 85.074,44</b>
<i>*Foi utilizado o método de arredondamento nos cálculos.</i>				

Informa-se, ainda, que a contratação se encontra prevista no Plano Anual de Contratações do Poder Judiciário – PAC, sob o código PAC TJCESETIN\_2024\_0008. Está, também, em consonância com os objetivos do Planejamento Estratégico do TJCE 30 anos, ao proporcionar o fortalecimento da inteligência de dados e a segurança da informação, além de promover a celeridade e a qualidade na prestação dos serviços.

Isto posto, sendo o narrado acima, em resumo, os principais pontos da fase preparatória da licitação em tela, passemos à análise específica das diretrizes centrais que envolvem o tipo de contratação pretendida e de seu atendimento no caso concreto.

#### **b) Da observância dos procedimentos legais da fase preparatória da licitação:**

De início, compete aclarar que a licitação sob análise será regida pelas disposições da Lei nº 14.133/2021, preceito que, após encerrado o período de transição<sup>4</sup> entre ele e a antiga Lei nº 8.666/93, é atualmente o dispositivo geral que regula os procedimentos de licitação e contratações públicas.

Isto posto, o art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as fases necessárias para a realização dos procedimentos licitatórios em geral, senão vejamos:

#### **Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:**

##### **I – preparatória;**

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

<sup>4</sup>Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, desde que: (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). I - a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). II - a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). § 1º Na hipótese do caput, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193, o respectivo contrato será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). § 2º É vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no inciso II do caput do art. 193. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023).

- V - de habilitação;
- VI – recursal;
- VII - de homologação.

Por sua vez, no art. 53 da nova Lei de Licitações, vemos a previsão de que, finda a fase preparatória, “o processo deverá ser analisado pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.”

Neste ponto, continua o art. 53 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 53 [...]

§ 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;

III – (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

[...]

Precisamente esta a fase em que se encontra o presente processo, pelo que passaremos a dispor sobre os cumprimentos dos mandamentos legais respectivos.

Com efeito, no que se refere à fase preparatória do processo licitatório em questão, a lei de regência traz as seguintes balizas iniciais, vejamos:

## CAPÍTULO II DA FASE PREPARATÓRIA

### Seção I Da Instrução do Processo Licitatório

**Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:**

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

[...]

Com efeito, compulsando os autos, verifica-se a presença dos competentes Estudo Técnico Preliminar (fls. 47/67) e Termo de Referência (fls. 68/102), contendo a descrição da necessidade da contratação, a definição do objeto e das condições de execução e pagamento e o orçamento estimado.

De igual monta, a minuta do Edital acostado às fls. 172/267 contém como anexo a minuta de contrato, trazendo ainda informações sobre o regime de prestação dos serviços, a modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa.

Foram igualmente abordados pelos documentos constantes nos autos as qualificações técnica e econômico-financeira necessárias à contratação, as regras pertinentes à participação de empresas em consórcio e a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

Avançando na análise da etapa de instrução inicial do certame, importante mencionar que a Lei de regência traz ainda requisitos específicos para o Estudo Técnico Preliminar, conforme disposições dos parágrafos primeiro e segundo do art. 18, vejamos:

Lei nº 14.133/2021

art. 18 [...]

**§ 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.**

**§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.**

Nos termos já expostos acima, verificamos que estão presentes no ETP de fls. 47/67 os elementos obrigatório em destaque, de forma que, em conjunto com as demais informações constantes nos autos, **entendemos pela adequação, sob o aspecto formal, da instrução preliminar do presente processo licitatório.**

Neste ponto, convém fazer uma importante observação quanto à análise aqui realizada, uma vez que esta Consultoria Jurídica não possui competência e/ou conhecimento para tecer considerações pormenorizadas sobre o acerto técnico da definição do objeto e da forma de execução pretendida.

Em nossa análise, partimos do pressuposto de que as especificações técnicas no caso, notadamente quanto à necessidade da contratação e ao detalhamento dos serviços pretendidos, tenham sido regular e corretamente determinadas pela área técnica, com base no melhor atendimento às necessidades do Poder Judiciário.

Ressaltamos, neste sentido, que os documentos técnicos acima mencionados (ETP e TR), os quais servem de base para todo o processo licitatório e para a futura contratação pretendida, foram confeccionados pela Secretaria de Tecnologia da Informação desta Corte, unidade responsável pela demanda em questão, onde restou indicado expressamente que a execução indireta do objeto pretendido, por meio da contratação de empresa para prestação de serviço contínuo de emissão e validação de certificados digitais, além de visitas para emissão e validação dos certificados na comarca de Fortaleza, revela-se a melhor solução para atendimento das necessidades do Poder Judiciário Estadual.

Isto posto, compete ainda tecer algumas considerações sobre outros pontos importantes do certame e sobre a minuta propriamente dita do instrumento convocatório, o que se fará a seguir.

### **c) Da estimativa de preço:**

Para a licitação em tela, a área demandante apresentou estimativa de preço total no valor de R\$ 85.074,44 (oitenta e cinco mil, setenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos), conforme informações contidas no Mapa Comparativo de Preços (fls. 159/163) e no Anexo 2 do Termo de Referência (fls. 68/102).

Com efeito, a Lei nº 14.133/2021 traz regramento próprio no que se refere ao procedimento regular para estimativa de preço, nos termos do que preceitua o art. 23 e seguintes, vejamos:

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

**§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:**

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

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

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

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

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

**Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:**

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

Em relação à cotação de preços, conforme o Mapa Comparativo de Preços (fls. 159/163), a Secretaria de Tecnologia da Informação declara que as fontes utilizadas na pesquisa de mercado foram as contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços.



Neste ponto, compete mencionar o regramento previsto no art. 48 da mesma Lei referida, o qual, ao abordar as definições relacionadas a objetos de execução por terceiros, traz os seguintes mandamentos:

**Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:**

I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

**II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;**

III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;

V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

Isto posto, considerando a justificativa de pesquisa de preço apresentada pela Secretaria de Tecnologia da Informação nos artefatos juntados aos autos e a singularidade das especificações, entendemos pela conformidade da estimativa apresentada.

#### **d) Da adequação da modalidade Pregão Eletrônico:**

À época da regência exclusiva das regras gerais de licitação pela Lei nº 8.666/1993, tínhamos que, em complemento às modalidades previstas pela Lei Geral, a Lei nº 10.520/2002 trazia como opção ao Administrador Público a utilização da modalidade Pregão no caso de aquisição de bens e serviços comuns, nos termos das disposições a seguir transcritas:

Lei nº 10.520/2002

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

**Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.**

Art. 2º (VETADO)

§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

[...] (destaque nosso)

**Contudo, com o advento da Lei nº 14.133/2021, o Pregão passou a ser modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, passando a contar com regramento específico na Lei Geral ao lado das demais modalidades fixadas.**

Neste sentido vejamos:

Lei nº 14.133/2021

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

**XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;**

[...]

**Art. 28. São modalidades de licitação:**

**I - pregão;**

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

**Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.**

Buscando aclarar o conceito legal sobre o caráter comum dos serviços aptos à contratação via Pregão, oportuno mencionar as lições da doutrina especializada, a exemplo dos ensinamentos da Professora Irene Nohara, que preleciona:

[...]

A definição legal não é muito esclarecedora, por isso a doutrina procura definir critérios mais claros para a compreensão do objeto do pregão. Segundo Lúcia Valle Figueiredo, bens e serviços comuns não significam bens ou serviços ausentes de sofisticação, mas objetos ou serviços razoavelmente padronizados, uma vez que o pregão versa sobre a proposta de preço mais baixo e prescinde de ponderações acerca da qualificação do produto ou da empresa prestadora do serviço.

O pregão não deve demandar investigações profundas e amplas sobre a idoneidade dos interessados. Por conseguinte, além do requisito da padronização, enfatiza Marçal Justen Filho que bens e serviços comuns são também os que se encontram disponíveis, a qualquer tempo, em mercados próprios.

Disponibilidade em mercado próprio implica que o produto ou o serviço se apresente sem tanta inovação ou modificação, relacionando-se com atividade empresarial habitual, onde haja, portanto, um universo de fornecedores capazes de satisfazer plenamente às necessidades da Administração. (Nohara, Irene Patrícia Dion. Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 – ePub 3. ed. em e-book baseada na 3. ed. impressa) [...]

Dito isto, ao nos debruçarmos sobre o caso concreto em análise, temos que, como já mencionado acima, o processo almeja a contratação de empresa para prestação de serviço contínuo de emissão e validação de certificados digitais, além de visitas para emissão e validação dos certificados na comarca de Fortaleza.

Tal serviço, com efeito, em que pese exigir qualificação técnica especializada e denotar a

presença de uma expertise própria da empresa a ser contratada, visando a qualidade da prestação envolvida, pode, salvo melhor juízo, ser classificados como “serviço comum” nos termos do inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, haja vista que tal dispositivo afirma ser bem ou serviço comum *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”*.

No caso dos autos, é possível verificar que o instrumento convocatório do certame traz os padrões de desempenho e qualidade a serem exigidos, por meio das especificações apresentadas, bem como apresentam requisitos mínimos padronizados, permitindo a análise objetiva da proposta de menor preço, existindo, ademais, um universo de fornecedores capazes de satisfazer plenamente às necessidades da Administração.

Ratificando esse entendimento, o Termo de Referência expôs, no tópico 2, além de outros dados, a informação no item 2.8.1 de que *“a natureza do objeto a ser licitado é comum de acordo com o inciso XIII do art. 6º, da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, que considera serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais”*.

Por outro lado, compete registrar que a modalidade de licitação em baila, quando da vigência exclusiva da Lei nº 8.666/1993, foi regulamentada no âmbito deste Tribunal por meio da Resolução nº 10/2020, *in verbis*:

Resolução nº 10/2020 – Tribunal Pleno

**Art. 1º É obrigatória a realização de licitação na modalidade Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns para o Poder Judiciário do Estado do Ceará, definida na forma do parágrafo único do art. 1º da Lei Federal nº 10.520, de 18 de julho de 2002. [...]**

Vemos, assim, que a utilização da modalidade Pregão, em especial na sua forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns, já configura a regra da Administração Pública como um todo, incluindo o Poder Judiciário do Ceará, de forma que se verifica o acerto da escolha de tal modalidade no caso dos autos.

#### **e) Do critério de julgamento:**

Por outro lado, também entendemos correta a opção pelo tipo de licitação “menor preço” para julgamento das propostas e seleção do licitante vencedor do certame, uma vez que resta atendido o critério objetivo estabelecido pelo art. 6º, XLI, quando da definição do Pregão, nos termos acima transcrito.

#### **f) Das minutas do Edital e do futuro Contrato:**

#### f.1) Da minuta do Edital (fls. 172/267)

A análise da regularidade do Edital das licitações regidas pela Lei nº 14.133/2021 passa, necessariamente, pela verificação do atendimento ao disposto no art. 25 do citado diploma legal, o qual aduz:

**Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.**

[...]

Partindo do mandamento legal supra, vemos que a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 25/2024 acostada às fls. 172/267 apresenta os elementos essenciais delineados pelo caput do art. 25, trazendo informações claras sobre o objeto a ser licitado, as regras referentes à convocação, julgamento e habilitação de licitantes, a forma de apresentação de recursos, as penalidades cabíveis, os regramentos referentes à fiscalização e gestão contratual, além das particularidades relativas à entrega do objeto e condições de pagamento.

Ademais, acompanham o instrumento convocatório, como anexos, os seguintes documentos: **i) termo de referência; ii) orçamento detalhado;** iii) modelo de apresentação da proposta; iv) modelo de declaração não extrapola a receita bruta máxima admitida para Fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; v) modelo de declaração de microempresa ou empresa de pequeno porte; vi) modelo de declaração de que não emprega menor; vii) modelo de declaração de atendimento aos requisitos de habilitação; viii) modelo de declaração percentual mínimo de mão de obra constituído por mulheres vítimas de violência doméstica; ix) modelo de declaração de que não possui, em sua cadeia produtiva, empregados executando trabalho degradante ou forçado ; x) modelo de declaração de cumprimento de reserva de cargos legal para pessoa com deficiência ou reabilitado da previdência social; xi) modelo de declaração de autenticidade dos documentos; xii) modelo de declaração de que as propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas; **xiii) minuta do termo de contrato.**

**Desta forma, concluímos pela regularidade do instrumento convocatório minutado nos termos apresentados.**

#### f.2) Da análise específica da minuta do Contrato (fls. 240/267)

Por outro lado, merece uma análise específica a minuta do contrato a ser firmado entre as partes e prevista como anexo obrigatório do Edital (art. 18, VI da Lei 14.133/2021), a qual consta nos autos às fls. 240/267.

Isso porque o contrato a ser firmado precisa observar disposições legais específicas contidas no artigo 92 da Lei Geral, conforme redação a seguir:

Lei nº14.133/2021

**Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:**

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

[...]

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

**§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.**

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

§ 6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 desta Lei.

Com efeito, em resumo, temos que a minuta do contrato em referência atende, em seus aspectos gerais, aos requisitos estampados no artigo supra, dos quais se destacam, sem prejuízo de outros igualmente importantes, as disposições sobre definição do objeto, forma de execução, condições de pagamento; critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços; critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; prazos e forma de entrega e recebimento; direitos e responsabilidades das partes, com as penalidades cabíveis; os casos de rescisão; a legislação aplicável à execução do contrato; a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, dentre outras que complementam a execução da avença.

**Desta forma, entendemos pela regularidade da minuta de Contrato apresentada.**

#### **IV – CONCLUSÃO:**

Ante todo o exposto, ressaltando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade e critérios técnicos não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, estamos de acordo com os termos da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 25/2024 que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual nada obsta o prosseguimento do certame.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza, 29 de maio de 2024.

**Luiz Fernando Marquim Nogueira Filho**  
**Analista Judiciário**

De acordo. À douta Presidência.

**Cristiano Batista da Silva**  
**Consultor Jurídico**