



**Processo nº 8516401-96.2024.8.06.0000**

**Interessado:** Secretaria de Tecnologia da Informação - SETIN

**Assunto:** Análise da dispensa de licitação para contratação direta de empresa emissora de vouchers para emissão de Certificados Digitais e para visitas técnicas.

### **DESPACHO**

Trata-se de processo administrativo por meio do qual o Serviço de Apoio em Processos Licitatórios desta Corte encaminha, para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no inciso III do art. 72 da Lei 14.133/2021<sup>1</sup>, a pretensão de **contratação direta de empresa para emissão de vouchers para emissão de certificados digitais, e vouchers para visitas técnicas**, sendo no mínimo 15 (quinze) certificados do tipo e-CPF A1, 1.350 (um mil, trezentos e cinquenta) certificados do tipo e-CPF A3, 15 (quinze) certificados do tipo e-CNPJ A1, 15 (quinze) certificados do tipo e-CNPJ A3 e 5 (cinco) visitas para emissão e validação dos certificados na comarca de Fortaleza, a fim de atender ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Dito isto, destaca-se que a Lei de Licitações e Contratos indicou o procedimento a ser observado nos casos de contratação direta, tanto por inexigibilidade quanto por dispensa de licitação. Vejamos:

#### **CAPÍTULO VIII**

#### **DA CONTRATAÇÃO DIRETA**

#### **Seção I**

#### **Do Processo de Contratação Direta**

Art. 72. O **processo de contratação direta**, que compreende os casos de inexigibilidade e de **dispensa de licitação**, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

---

1. Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - **estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;**

III - **parecer jurídico e pareceres técnicos**, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Sob essa perspectiva, no que se refere à estimativa da despesa para a contratação, esta deverá ser calculada na forma estabelecida pelo art. 23 da lei regulamentadora, portanto, observemos:

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

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

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

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

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

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não

tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

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

[...]

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

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará publicou o Manual de Pesquisa de Preços<sup>2</sup>, o qual, complementando as disposições aplicáveis da lei 14.133/2021, disciplina a pesquisa de preços no âmbito deste Poder Judiciário, e torna obrigatório e vinculante, para seus agentes públicos, seus termos. Vejamos:

#### Seção I

##### Da Fontes de Pesquisa

**Art. 4º. A pesquisa de preços consiste no levantamento prévio de custo para subsidiar as futuras contratações do TJCE, utilizando os seguintes parâmetros:**

**I. preços adjudicados e de atas de registro de preços, publicados no Portal de Compras do Estado do Ceará, e os constantes nos sistemas oficiais do governo federal, como o painel para consultas 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, por 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.**

---

2 Disponível em: <https://tjnet/wp-content/uploads/2024/06/04-manual-pesquisa-miolo-capa.pdf>

§1º. Os parâmetros previstos nos incisos do caput deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os incisos I e II, pela ordem, e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

§2º. Sempre que possível, deverá ser evitada a pesquisa de preços pela modalidade do inciso IV, devendo, quando subsidiar a pesquisa por meio de cotações, demonstrar no processo de contratação a tentativa de obtenção de preços pelos outros meios.

[...]

## Seção V

### Da Pesquisa com Fornecedores

Art. 10. Neste método, a pesquisa de preços será realizada mediante solicitação formal de cotação e justificativa da escolha desses fornecedores, devendo conter:

- I. descrição do objeto, valor unitário e total;
- II. CNPJ e razão social;
- III. endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
- IV. data de emissão; e
- V. nome completo e identificação do responsável.

No caso em análise, a Secretaria de Tecnologia da Informação afirma, através do Mapa Comparativo de Preços às fls. 54/56, que efetivou pesquisa de preço por meio de solicitação direta às empresas especializadas em Certificação Digital, tendo o TJCE recebido 2 (duas) propostas:

#### 1. FONTES UTILIZADAS NA PESQUISA DE MERCADO

1.1. Para realizar a pesquisa de mercado, foram solicitadas propostas de preços para algumas empresas especializadas em Certificação Digital, em seguida o TJCE recebeu as propostas demonstradas abaixo da 'Empresa A' e 'Empresa B':

[...]

2. MEMÓRIA DE CÁLCULO 2.1. Para a definição do valor estimado desta aquisição, fora realizada comparação simples dos valores finais ofertados entre 'Empresa A' e 'Empresa B':

ANÁLISE FINANCEIRA DA SOLUÇÃO (Art. 14, II, g)				
SOLUÇÃO DE CERTIFICADO DIGITAL				
PROPOSTA DE PREÇOS – EMPRESA A – AGOSTO 2024				
Id	Objeto	Qtd.	Valor Unitário	Valor Total
1	Certificado digital do tipo e-CPF A1	15	R\$ 40,00	R\$ 600,00
2	Certificado digital do tipo e-CPF A3	1350	R\$ 42,83	R\$ 57.820,50
3	Certificado digital do tipo e-CNPJ A1	15	R\$ 40,00	R\$ 600,00
4	Certificado digital do tipo e-CNPJ A3	15	R\$ 40,00	R\$ 600,00
5	Visitas para emitir e validar os certificados digitais na comarca de Fortaleza	5	R\$ 50,00	R\$ 250,00
<b>Total</b>				<b>R\$ 59.870,50</b>
PROPOSTA DE PREÇOS – EMPRESA B – AGOSTO 2024				
Id	Objeto	Qtd.	Valor Unitário	Valor Total
1	Certificado digital do tipo e-CPF A1	15	R\$ 65,00	R\$ 975,00
2	Certificado digital do tipo e-CPF A3	653	R\$ 85,00	R\$ 55.505,00
3	Certificado digital do tipo e-CNPJ A1	15	R\$ 96,50	R\$ 1.447,50
4	Certificado digital do tipo e-CNPJ A3	15	R\$ 120,50	R\$ 1.807,50
5	Visitas para emitir e validar os certificados digitais na comarca de Fortaleza	5	R\$ 32,00	R\$ 160,00
<b>Total</b>				<b>R\$ 59.895,00</b>

Observa-se, portanto, que não há indicação da tentativa de obtenção de preços por outros meios, bem como não foram apresentadas justificativas para a escolha dos fornecedores, conforme impõem as normas regulamentadoras acima expostas.

Acrescente-se que existe divergência, nas propostas enviadas, dos quantitativos de Certificado Digital do tipo e-CPF A3. Enquanto a “empresa A” informou o valor para 1.350 (mil trezentos e cinquenta) unidades, a “empresa B” o fez para 653 (seiscentos e cinquenta e três). Dessa forma, deve-se estabelecer a quantidade efetivamente necessária para que sejam enviadas propostas.

**Assim, em atendimento ao inciso IV, do art. 23, da Lei 14.133/21, bem como às disposições do Manual de Pesquisa de Preços deste TJCE, recomendamos que seja realizada nova cotação de preço para definição da estimativa da contratação.**

Por conseguinte, após a elaboração de novo mapa de preços e devida adequação dos artefatos de contratação, caso permaneça a intenção de contratação direta, deve-se divulgar a pretensão deste Tribunal de Justiça, a fim de que receba propostas adicionais de potenciais interessados, nos termos do que determina o Estatuto licitatório quanto à dispensa em razão do valor. Vejamos:

**Art. 75. É dispensável a licitação:**

[...]

**II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00<sup>3</sup> (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;**

[...]

**§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.**

Sobre o tema, vejamos os ensinamentos do ilustre doutrinador Jacoby Fernandes<sup>4</sup>:

“Seguindo o ideário da nova lei, os atos de dispensa de licitação devem ser publicados.

**No caso da dispensa com fundamento nos incisos I e II, a nova lei obriga a divulgação antes e depois da decisão.**

**Antes, conforme o §3º do art. 75, para que a Administração Pública escolha a proposta mais vantajosa; depois, conforme o art. 75, §4º para controle social.**

**A publicidade prévia deve ser feita preferencialmente. Juridicamente, esse termo – preferencialmente – deve ser sentido de “sempre que possível”. Não é imperativo, mas recomendável.**

**O gestor, de forma prudente, deve considerar como regra a pretensão de divulgar e, decidindo não dar publicidade prévia, justificar por que não o fez e esclarecer a razão de escolha da proposta mais vantajosa. No novo cenário dessa legislação, as motivações devem merecer crédito, até prova em contrário.**

A publicação prévia da pretensão da dispensa, repetindo, que não é obrigatória, serve a dois propósitos. Publicidade e facilitar a escolha da proposta mais vantajosa.

A norma deixa claro que os elementos da publicidade prévia devem ser apenas suficientes para que o interessado apresente sua proposta. Será frequente que a escassez de informações motive a pretensão de obter elementos adicionais pelos interessados.

Aqui, a austeridade das relações que se desenvolvem no processo de licitação é mitigada, podendo prevalecer a informalidade, pois a contratação é direta. Não se obriga a formalidade do envelope; não há impeditivo que se peça ao interessado que complemente as informações que faltam na proposta ou algo equivalente.”

---

3 Atualizado para R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos) pelo Decreto nº 11.871, de 2023.

4 JACOBY FERNANDES, JACOBY FENANDES Ana Luiza, JACOBY FERNANDES Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES Murilo. Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei 14.133/2021, 11. Ed. 3, reimpr. Belo Horizonte. Fórum, 2021. P.183.

Diante do exposto, encaminhem-se os presentes autos à Secretaria de Tecnologia da Informação para as devidas providências.

Expedientes necessários.

Fortaleza-CE, 21 de agosto de 2024.

**Luiz Fernando Marquim Nogueira Filho**

**Analista Judiciário**

De acordo. À SETIN.

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