



TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 16ª REGIÃO

PARECER Nº 511/2024/DIVAJ/DIRG/GPRE/TRT16
PROCESSO Nº 000004699/2024
INTERESSADO: SEC. DE ORÇAMENTO E FINANÇAS
ASSUNTO: Dispensa de Licitação

DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÃO E CONTRATOS.
CONTRATAÇÃO DIRETA.
DISPENSA DE LICITAÇÃO.
EMISSÃO DE CERTIFICADO
DIGITAL. SERPRO. EMPRESA
PÚBLICA. ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA INDIRETA. ART. 75, IX,
LEI Nº. 14.133/2021.
POSSIBILIDADE. TERMO DE
REFERÊNCIA. APROVAÇÃO.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de Termo de Referência atualizado (0149626 e 0149627), cujo objeto se trata da contratação de serviços de fornecimento continuado de certificados digitais para pessoa física (e-CPF), tipo A3, com validade de 36 (trinta e seis) meses, com armazenamento em nuvem e em mídia criptográfica.

Constam nos autos, ainda, o Documento da Formalização da Demanda (0148298), proposta comercial (0152549), relatório da pesquisa de preços (0152687) dentre outros documentos relacionados à SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados.

Há informação de disponibilidade orçamentária, a qual foi assentada pela SOF nos docs. 0152874 e 0152876.

Assim, vieram os autos.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A fase de planejamento para as contratações públicas representa requisito obrigatório, que deverá ser observado pela Administração Pública, ainda que venha a realizar aquisições por dispensa ou inexigibilidade de licitação, sendo inclusive o Princípio do Planejamento um dos princípios elencados como de observância obrigatória pela nova Lei de Licitações, 14.133/2021, na forma do art. 5º:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, **do planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (destacamos)

Para os processos de contratação direta, a novel Lei 14.133/2021 exige que sua instrução contenha os seguintes documentos:

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:

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. (destacamos).

Na situação em concreto, há indicação para que a aquisição se dê com fulcro na possibilidade de contratação direta, por dispensa de licitação em razão de serviço fornecido por empresa pública criada para o fim específico (SERPRO), como se passa a ver adiante.

Cumpra esclarecer que é por meio da licitação que a Administração realiza as suas contratações. O procedimento licitatório é imposto à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União e demais entes federativos. Desse modo, a licitação consiste em um procedimento que antecede o contrato administrativo, possuindo como finalidade selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, proporcionando igualdade de condições entre aqueles que desejam com ela contratar.

A obrigatoriedade da realização do certame para os contratos celebrados pela Administração Pública está previsto no texto constitucional em seu art. 37, XXI, a saber:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, oralidade, publicidade e eficiência e, também, aos seguintes:

(...)

XXI- ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Visa, portanto, a realização de competição justa entre os potenciais interessados, viabilizando a contratação mais eficiente e com melhor custo-benefício. Não significa dizer que, necessariamente, a proposta mais vantajosa tenha que ser sempre a que atenda interesses econômicos ou financeiros, pois o que se pretende alcançar, sobretudo, é a satisfação do interesse público.

Entretanto, a própria Constituição Federal reconhece que em determinadas situações a realização da licitação não atende as necessidades do interesse público, pois expressamente demonstra que: "ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública".

Isto posto, os casos em que a obrigatoriedade da deflagração do

procedimento licitatório é afastada estão dispostos na Lei nº 14.133/2021, que traz os casos de licitação dispensada (art. 76), licitação dispensável (art. 75) e licitação inexigível (art. 74), comumente chamados de contratação direta.

Importa diferenciar a dispensa de licitação da inexigibilidade de licitação. Há um critério objetivo para diferenciar as situações nas quais incidirá uma ou outra: a viabilidade de competição.

Na dispensa, apesar de a lei facultar a contratação direta, a licitação é viável, pois há possibilidade de deflagrado o certame, diversas empresas interessadas disputarem o contrato. Existe competição no mercado, ao menos em tese. Nos casos de inexigibilidade, ao contrário, é absolutamente inviável a competição, seja pela exclusividade do fornecedor, seja pela singularidade dos serviços técnicos, seja pela natureza artística ou pela consagração pública do indivíduo a ser contratado. Os serviços ou bens só podem ser fornecidos por determinada empresa ou indivíduo, dadas as suas características singulares.

Com efeito, da leitura do art. 75 constata-se que há a possibilidade de dispensa de licitação, em razão de contratos firmados entre entidades administrativas, consoante ao capitulado no inciso IX do supramencionado artigo:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

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

Destarte, levando em consideração os argumentos expostos, esta Assessoria Jurídica conclui que a referida contratação possa ser realizada com fulcro legal no art. 75, inciso IX da Lei nº 14.133/21, ou seja, por dispensa de licitação. Neste desiderato, passa-se a realizar a análise e a subsunção do caso em comento aos requisitos previstos na legislação, de modo a demonstrar a viabilidade jurídica da contratação direta.

a) Objeto do contrato deve versar sobre aquisição de bens ou prestação de serviços

O presente contrato tem como objeto a prestação de serviços contratação de serviços de fornecimento continuado de certificados digitais para pessoa física (e-CPF), tipo A3, com validade de 36 (trinta e seis) meses, com armazenamento em nuvem e em mídia criptográfica.

b) Contratante deve ser pessoa jurídica de direito interno

O Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região é pessoa jurídica de direito público interno por força do art. 41 do Código de Civil, possuindo ainda inscrição no Cadastrado Nacional de Pessoa Jurídica sob o nº 23.608.631/0001-93.

c) A Entidade contratada deve ser integrante da Administração Pública e ter sido criado ao fim específico do objeto buscado

A entidade administrativa interessada em contratar com este Tribunal é o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Trata-se de uma empresa pública vinculada ao Ministério da Economia - ME. Foi criada pela Lei nº 4.516/1964, regido pela Lei 5.615/1970, com o objetivo de modernizar e dar agilidade a setores estratégicos da Administração Pública brasileira.

A empresa tem por objetivo a prestação de serviços em Tecnologia da Informação e Comunicações para o setor público, desenvolvendo programas e serviços que permitem maior controle e transparência sobre a receita e os gastos públicos.

[Por força das Orientações sobre Emissão, Renovação e Revogação de Certificados Digitais e-CPF ou e-CNPJ](#) a emissão, renovação e revogação de Certificado Digital e-CPF ou e-CNPJ será realizada por uma empresa devidamente autorizada pela Receita Federal do Brasil, denominada Autoridade Certificadora Habilitada.

Segundo informa o setor demandante, existem 3 (três) autoridades certificadoras habilitadas, sendo o SERPRO (Autoridade Certificadora do SERPRO-RFB (ACSERPRO-RFB), a AC DEFESA e o [PORTAL DE SERVIÇOS DA AUTORIDADE CERTIFICADORA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA](#).

A AC DEFESA presta tais serviços de forma exclusiva para as Forças Armadas, e o [PORTAL DE SERVIÇOS DA AUTORIDADE CERTIFICADORA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA](#), por sua vez, é exclusivo aos servidores da Presidência da República, da Vice-Presidência da República e usuários de sistemas de interesse da Presidência da República com a devida autorização do gestor do sistema.

Assim, cabe à SERPRO como única habilitada restante a prestar o serviço de emissão de certificado digital a todos os demais órgãos da Administração Pública Direta.

d) O preço a ser contratada deve ser compatível com o mercado

Considerando que o SERPRO é a única empresa habilitada para a prestação do serviço para a Administração Pública, a equipe de planejamento consultou os preços contratados entre a empresa e outros órgãos e entidades governamentais, consoante docs. 0152647 e 0152665.

Os valores propostos foram:

- Item 1 - 76 unidades de Certificado Digital - Pessoa Física A3 de 3 anos, no valor unitário de R\$ 194,06, totalizando R\$ 14.748,56.
- Item 2 - 76 unidades de SerproID - PF - 3 anos, no valor unitário de R\$ 169,47, totalizando R\$ R\$ 12.879,76.

O Relatório de Pesquisa de Preços conclui: *“O valor total da proposta (SEI nº 0152549) está menor do que o valor total estimado da contratação, embora o item 1 apresente valor superior de 0,93% porém o item 2 apresenta valor inferior de 9%.”*

II.1 - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

A elaboração dos estudos técnicos preliminares é facultativa na hipótese em liça, conforme o art. 3º, §3º, do Ato GP nº. 10/2023, que regulamenta no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, as contratações por dispensa de licitação previstas no artigo 75, da Lei Federal nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 3º. O Planejamento das Contratações realizadas por meio de dispensa de licitação será composto pelos seguintes documentos:

I - Documento de Formalização da Demanda (DFD);

II - Formulário de Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;

III - Estudo Técnico Preliminar; (Destacou-se)

IV - Mapa de Riscos;

V - Estimativa da Despesa, a ser apurada por meio de pesquisa de preços;

VI - Termo de Referência ou Projeto Básico e Projeto Executivo;

VII - Indicação e Ciência da Equipe de Gestão e Fiscalização de Contrato, quando houver.

§ 1º. O planejamento das contratações compete às unidades requisitantes, às quais incumbe a elaboração dos documentos indicados no *caput*.

§ 2º. A elaboração dos documentos previstos nos incisos I, V e VI, do *caput*, é obrigatória para todas as contratações realizadas por dispensa de licitação.

§ 3º. A elaboração dos documentos previstos nos incisos II, III e IV, do *caput*, é facultativa, a critério da unidade requisitante, conforme a especificidade do objeto e a complexidade da contratação. (Destacou-se)

§ 4º. A elaboração do documento previsto no inciso II, do *caput*, é obrigatória nas contratações cujo planejamento contenha estudos técnicos preliminares e mapa de riscos.

§ 5º. A elaboração do documento previsto no inciso VII, do *caput*, é obrigatória para as contratações formalizadas mediante termo de contrato.

§ 6º. O planejamento da contratação poderá conter, a critério da unidade requisitante, outros documentos considerados necessários à instrução processual.

§ 7º. O gestor da unidade requisitante deverá, como condição para o encaminhamento do processo à Diretoria-Geral, manifestar expressa concordância com os termos da contratação proposta.

A unidade requisitante não apresentou o ETP, em face de sua dispensabilidade.

II.II - DO TERMO DE REFERÊNCIA

No termo de referência de doc. 0149626 os elementos que o integram caracterizam de forma suficiente a demanda, contendo: OBJETO; FUNDAMENTAÇÃO (JUSTIFICATIVA, BENEFÍCIOS A SEREM ALCANÇADOS; ALINHAMENTO AOS PLANOS ESTRATÉGICOS E DE CONTRATAÇÕES; JUSTIFICATIVA DA EXCLUSIVIDADE); DESCRIÇÃO

DA SOLUÇÃO; REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO; MODELO DE EXECUÇÃO; SERVIÇOS A SEREM DISPONIBILIZADOS; INFORMAÇÕES RELEVANTES; MODELO DE GESTÃO (PREÇO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO, RESPONSABILIDADES, SANÇÕES ADMINISTRATIVAS); REAJUSTE; RESCISÃO; ACRÉSCIMOS E SUPRESSÕES; DISPOSIÇÕES GERAIS; ANEXOS II (ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS); APROVAÇÃO.

Observe-se que na definição de termo de referência, contida no art. 6º, inciso XXIII da Lei 14.133/2021 há um rol de parâmetros e elementos que devem estar contemplados nesse documento de planejamento, conforme segue:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

Cotejando-se os elementos que integram o termo de referência da contratação em apreço com os contidos na novel lei de licitações, examina-se que o seu conteúdo atende às prescrições normativas, podendo ser o mesmo aprovado.

Some-se, ademais, que a unidade requisitante não anexou o Mapa de Riscos,

na medida em que não é uma peça obrigatória na espécie dos autos (art. 3º, §3º do Ato GP nº. 10/2023 do TRT 16).

II.III - DO NÃO CABIMENTO DA COTAÇÃO ELETRÔNICA DE PREÇOS

Registre-se que nova regulamentação sobre Sistema de Dispensa Eletrônica de Licitação, ferramenta acrescida ao Comprasnet, foi introduzida pela IN nº 67/2021, que assim preconiza, *in verbis*:

Sistema de Dispensa Eletrônica

Art. 3º O Sistema de Dispensa Eletrônica constitui ferramenta informatizada integrante do Sistema de Compras do Governo Federal - Comprasnet 4.0, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, para a realização dos procedimentos de contratação direta de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia.

§ 1º Deverão ser observados os procedimentos estabelecidos no Manual do Sistema de Dispensa Eletrônica, disponível no Portal de Compras do Governo Federal, para acesso ao sistema e operacionalização.

§ 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública não integrantes do Sistema de Serviços Gerais - Sisg, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, interessados em utilizar o Sistema Dispensa Eletrônica de que trata esta Instrução Normativa, poderão celebrar Termo de Acesso ao Comprasnet 4.0, conforme disposto na Portaria nº 355, de 9 de agosto de 2019.

§ 3º Em caso de não utilização do Sistema Dispensa Eletrônica pelos órgãos e entidades de que trata o art. 2º, o procedimento estabelecido nesta Instrução Normativa deverá ocorrer em ferramenta informatizada própria ou outros sistemas disponíveis no mercado, desde que estejam integrados à Plataforma +Brasil, nos termos do Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019.

Hipóteses de uso

Art. 4º Os órgãos e entidades adotarão a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nas seguintes hipóteses:

I - contratação de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores, no limite do disposto no inciso I do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;

II - contratação de bens e serviços, no limite do disposto no inciso II do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;

III - contratação de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, nos termos do disposto no inciso III e seguintes do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, **quando cabível**; e (destaca-do)

IV - registro de preços para a contratação de bens e serviços por mais de um órgão ou entidade, nos termos do § 6º do art. 82 da Lei nº 14.133, de 2021.

Nessa quadra, considerando a existência de prestador único do Serviço, na figura de uma Empresa Pública integrante da Administração Indireta, uso do Sistema de Dispensa Eletrônica não se mostra viável para a seleção do fornecedor para atendimento da demanda, na forma do inciso III suso.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta DIVAJ conclui pela possibilidade da contratação direta do SERPRO por dispensa, à luz do art. 75, IX da Lei nº. 14.133/21, eis que demonstrada a compatibilidade do preço praticado com os demais órgãos e entidades da Administração Pública e o cumprimento dos requisitos elencados pela legislação.

Opina-se, por fim, pela aprovação do Termo de Referência.

É o parecer, o qual se submete à apreciação superior.

São Luís, 18 de julho de 2024

José Artur Sousa dos Reis Filho
Técnico Judiciário

DESPACHO

À Diretoria Geral,

De acordo.

Encaminho o parecer para deliberação superior.

São Luís, 18 de julho de 2024

Elma Sandra Penha Moreira Rodrigues

Chefe da DIVAJ



Documento assinado eletronicamente por **JOSÉ ARTUR SOUSA DOS REIS FILHO, TÉCNICO JUDICIÁRIO**, em 18/07/2024, às 14:15, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **ELMA SANDRA PENHA MOREIRA RODRIGUES, Chefe do Setor**, em 18/07/2024, às 14:16, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [Autenticar Documentos](#) informando o código verificador **0153047** e o código CRC **0E9B303D**.

Referência: Processo nº 000004699/2024

SEI nº 0153047