

Processo nº 8510187-89.2024.8.06.0000

Interessado: Secretaria de Tecnologia da Informação do TJCE.

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 28/2024.

PARECER

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo por meio do qual a Diretoria de Contratações desta Corte encaminha, para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei 14.133/2021¹, a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 28/2024, o qual tem por objeto o *“registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para fornecimento de licenças de uma solução de segurança de Endpoint com funcionalidades de EDR/XDR, incluindo os serviços de instalação, configuração, implantação e treinamento da solução e demais especificações e características consignados, incluindo suporte e garantia pelo período de 60 meses.”*

Além da referida minuta do Edital do certame (págs. 198-285), os autos chegam instruídos, ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a Documento de Oficialização da Demanda – DOD (págs. 02-13);
- b Estudo Técnico Preliminar (págs. 14-74);
- c Mapa de Gerenciamento de Riscos (págs. 75-88);
- d Plano de Sustentação e Transição Contratual (págs. 89-93);
- e Termo de Referência e seus anexos (págs. 94-175);
- f Mapa de Preços (págs. 176-186);
- g Classificação e dotação orçamentária (págs. 191-192);
- h Autorização da Presidência da Corte para a realização de processo licitatório (págs. 195);

1. 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. [...]

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

II - DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

Pela nova norma de contratações públicas, Lei nº 14.133/21, o órgão de assessoramento jurídico tem a atribuição de examinar todo o processo, exercendo, assim, o controle prévio de legalidade.

Desse modo, caberá a esta Consultoria Jurídica - CONJUR analisar o processo licitatório conforme dispõe o art. 53, incisos I e II, da 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.

§ 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;

Não obstante o importante papel da assessoria jurídica destacado no dispositivo citado acima, convém esclarecer que não faz parte da análise jurídica se imiscuir em aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, nem tampouco papel de auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos dentro do processo de contratação.

Presume-se, também, que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Firmadas essas premissas, passamos para os tópicos seguintes, a fim de verificar a consonância da contratação com a lei de regência sobre a matéria.

III - DA ANÁLISE JURÍDICA

a) Da contextualização da demanda:

Pelas informações constantes nos autos, verifica-se que, a partir da demanda da Gerência de Infraestrutura de TI, a Secretaria de Tecnologia da Informação do TJCE pretende o registro de preços visando eventual contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para fornecimento de licenças de uma solução de segurança de Endpoint com funcionalidades de EDR/XDR, incluindo os serviços de instalação, configuração, implantação e treinamento da solução.

A unidade demandante esclarece a essencialidade do pretendido fornecimento para garantir a segurança dos dispositivos na rede de dados do TJCE, de forma a mitigar os riscos de segurança e a garantir a conformidade regulatória, além de proteger os ativos e dados da organização contra ameaças cibernéticas em constante evolução.

Vejamos as informações constantes no Documento de Oficialização de Demanda acostado às págs. 02-13:

DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DE DEMANDA

9. MOTIVAÇÃO/JUSTIFICATIVA

(...)

9.1.7. Endpoint, em termos de segurança da informação e tecnologia, refere-se a qualquer dispositivo terminal ou ponto de extremidade que esteja conectado a uma rede corporativa ou de internet. Esses dispositivos podem incluir computadores desktop, laptops, smartphones, tablets, servidores e outros dispositivos conectados à rede.

9.1.8. Os endpoints são os pontos onde os usuários interagem diretamente com a rede e acessam os recursos e dados necessários para realizar suas atividades. No contexto da segurança da informação, os endpoints são frequentemente alvos de ataques cibernéticos, pois representam pontos de entrada potenciais para invasores.

9.1.9. Portanto, a proteção dos endpoints é uma preocupação fundamental para garantir a segurança de uma rede corporativa ou de internet. Isso geralmente envolve a implementação de medidas de segurança, como antivírus, firewalls, soluções de detecção e resposta e outras tecnologias destinadas a proteger esses dispositivos contra ameaças cibernéticas, como malware, ransomware, ataques de phishing e outras formas de ataques.

Dentre as justificativas apresentadas, a Secretaria de Tecnologia da Informação, no Estudo Técnico Preliminar (págs. 14-74), relata os riscos de ataques cibernéticos que o poder judiciário corre, os quais podem comprometer a confiança do poder judiciário e os acessos dos cidadãos à justiça de forma segura.

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 de contratação de solução de antivírus com EDR/XDR que atenda às necessidades específicas do TJCE.

Vejamos o que diz a SETIN sobre a definição da solução a ser contratada:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

8. IDENTIFICAÇÃO DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA

(...)

8.2.11. No contexto da segurança dos endpoints utilizados pelos colaboradores do Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE), as soluções de detecção e resposta de endpoint (EDR) e de detecção e resposta estendida (XDR) surgem como essenciais. A contratação de uma solução de EDR é necessária para monitoramento em tempo real, detecção de ameaças e investigação de incidentes nas estações de trabalho. Enquanto isso, a solução de XDR oferece uma abordagem multicamadas, proporcionando proteção abrangente contra ameaças cibernéticas. O XDR é especialmente vantajoso para servidores de aplicações em máquinas virtuais ou físicas devido à sua capacidade avançada de proteção e

adaptabilidade a ambientes virtualizados. Assim, o TJCE estará mais preparado para enfrentar os desafios das ameaças cibernéticas e proteger suas informações sensíveis e confidenciais.

8.2.12. Considerando o cenário de ameaças cibernéticas em constante evolução e a necessidade de proteger os sistemas e dados do TJCE de forma eficaz, é altamente recomendável adquirir uma solução de segurança de endpoint com suporte por um longo período, como 60 meses. Isso garantirá que a instituição tenha acesso a atualizações regulares de segurança e suporte técnico contínuo ao longo do tempo, permitindo uma resposta proativa a ameaças emergentes e a manutenção da integridade e segurança de seus sistemas.

8.2.13. Outro ponto crucial é o custo-benefício a longo prazo. Ao optar por um contrato de suporte de 60 meses, a organização pode obter preços mais vantajosos e previsibilidade financeira a longo prazo, evitando custos adicionais associados à renovação frequente de contratos ou à aquisição de soluções alternativas. Além disso, um compromisso de longo prazo proporciona estabilidade e previsibilidade, ajudando a instituição a planejar seus investimentos em segurança de forma mais eficaz e a garantir uma proteção sólida contra ameaças cibernéticas durante um período prolongado.

8.2.14. Este ETP apresenta uma análise detalhada da situação atual do número de dispositivos que requerem proteção, bem como um histórico mensal da quantidade de dispositivos com o aplicativo antivírus ativado ao longo de 2023. Os dados indicam uma tendência de crescimento anual no número de dispositivos protegidos, estimando um aumento gradual nos próximos anos.

A partir dos aspectos abordadas acima, a Secretaria de Tecnologia da Informação passou a expor a descrição pormenorizada do que se espera da solução a ser contratada no Termo de Referência da contratação, às págs. 94-175.

Cumprir registrar, por oportuno, que no caso dos autos foi constituída equipe de planejamento da contratação por meio do Documento de Oficialização da Demanda (págs. 02-13), que criou o grupo técnico de trabalho para planejamento e condução das atividades inerentes à contratação.

Informa-se, ainda, que a contratação de *Licenças Antivírus* consta no Plano Anual de Contratação do Poder Judiciário – PAC 2024 sob o código TJCESETIN_2024_0011, cumprindo a exigência do art. 6º do Decreto Estadual nº 35.283/2023 e, também, do art. 3º, da Resolução nº 05/2022 do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Decreto Estadual nº 35.283/2023

“Art. 6º O ETP deverá estar alinhado com o Plano de Contratações Anual e com as diretrizes de logística sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração, definidos em regulamento do Poder Executivo Estadual.”

Resolução nº 05/2022 – Órgão Especial

“Art. 3º Anualmente, cada unidade deve discriminar as demandas de aquisição de bens ou de contratação de serviços, obras ou soluções de tecnologia da informação e comunicação – TIC para o ano subsequente, mediante a realização de procedimento licitatório, dispensas e inexigibilidades, bem como as demandas já contratadas passíveis ou não de prorrogação, nos termos do anexo I e com base nas informações apresentadas para composição da proposta orçamentária.”

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 licitação para Registro de Preço

Diante dos objetivos vislumbrados pelo legislador quando da determinação da obrigatoriedade do procedimento licitatório, quais sejam, a garantia da observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, a Lei nº 14.133/21 trouxe ainda mandamentos destinados a reduzir a burocracia estatal e garantir uma maior eficácia e celeridade nas contratações, dispondo sobre as contratações por meio do sistema de registro de preço. Vejamos:

O Registro de Preços é considerado um procedimento auxiliar pela lei de licitações em vigor, a qual o denomina como *conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras* (Art. 6º, XLV, Lei 14.133/21).

Temos assim que o uso da sistemática de Registro de Preço, constitui uma possibilidade legal às contratações públicas, permitindo uma maior celeridade nos processos de compra e contratação de serviços por parte da Administração.

Neste sentido, é válido trazer as lições do professor Ronny Charles Lopes Torres (2023)², onde, discorrendo sobre o Sistema de Registro de Preços, preleciona:

Registro de Preços é um procedimento auxiliar que atua conjugado ao procedimento licitatório, para gerar um instrumento auxiliar (ata de registro de preços). Este instrumento auxiliar gera obrigações, sobretudo de fornecimento, que podem fundamentar futuras contratações. Esse procedimento auxiliar é deveras útil para superar dificuldades relacionadas aos contingenciamentos orçamentários e ao fracionamento ilegal de despesas, por outro lado, permite a colaboração entre órgãos administrativos, nas contratações públicas, ganhos de escala e de celeridade, além de aquisições just in time, evitando a formação de estoques ociosos, entre outras coisas, servindo aos órgãos públicos comprometidos com eficiência e eficácia.

No caso dos autos, considerando as particularidades do objeto a ser contratado, é notório que estão presentes as hipóteses onde se mostra possível, e até recomendável, a utilização da sistemática do Registro de Preço, haja a necessidade de contratações frequentes, a conveniência do fornecimento dos itens com previsão de entregas parceladas, além da dificuldade de se precisar previamente o quantitativo a ser demandado pelo Poder Judiciário, de forma que se mostra plenamente cabível tal procedimento no caso em questão.

c) Da observância dos procedimentos legais da fase preparatória da licitação:

A etapa mais importante dentro de um processo de licitação pública é a do planejamento, pois é a partir das suas diretrizes que serão extraídos subsídios que conduzirão a eficiência para satisfação do interesse público almejado.

No âmbito público, a Lei nº 14.133/21 estabeleceu uma fase preparatória específica dedicada ao planejamento da contratação, em seu artigo 17. 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;

V - de habilitação;

VI – recursal;

VII - de homologação.

Precisamente, esta é 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.

§ 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.

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

[...]

Com efeito, compulsando os autos, verifica-se a presença dos competentes Estudo Técnico Preliminar (págs. 14-74) e Termo de Referência (págs. 94-175), contendo a descrição da necessidade da contratação, a definição do objeto e das condições de execução e pagamento e o orçamento estimado. Ainda, consta o Mapa de Gerenciamento de Riscos (págs. 176-186), identificando possíveis eventos, probabilidade, ação preventiva, contingência e responsabilidade, instrumento com abrangência na etapa de contratação e, também, na execução contratual.

De igual monta, a minuta do Edital acostado às págs. 198-285 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 e as condições de participação.

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 págs. 14-74, 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.**

Destaca-se que a escolha pelo não parcelamento da contratação foi subscrita pela equipe de planejamento, que entendeu como sendo a melhor solução técnica, conforme justificativa constante no ETP. Vejamos:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

10. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO DO OBJETO

(...)

10.2. Uma vez que a objeto é formado por uma implementação de uma plataforma avançada e integrada de solução de segurança de endpoint, para fins de licitação do objeto deste estudo técnico recomenda-se a adjudicação dos itens em um único lote, o que simplifica a condução das atividades de gestão, fiscalização e controle do contrato, atendendo aos princípios da celeridade, economicidade e eficiência.

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.

Avançando na análise, ressaltamos 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, unidade responsável pela demanda em questão, onde restou indicado expressamente que a eventual aquisição do objeto pretendido, por meio da registro de preços, 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.

d) Da estimativa de preço:

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.

Diante das exigências legais, acima expostas, a unidade demandante apresentou Mapa de Preços atualizado às págs. 176-186.

Vejamos a justificativa relativa à formação da estimativa de custo, apresentada pela Secretaria de Tecnologia da Informação no referido documento:

2. FONTES UTILIZADAS NA PESQUISA DE MERCADO

2.1. Na pesquisa de mercado, foram analisadas as Atas de Registro de Preços e os Pregões Eletrônicos que registraram contratações com itens semelhantes realizadas pela Administração Pública nos últimos 12 meses antes da data da pesquisa de preços. Essa análise foi essencial para obter um panorama atualizado e relevante sobre os valores praticados no mercado e as condições contratuais vigentes em contratações públicas similares às que estão sendo consideradas.

3. MEMÓRIA DE CÁLCULO

3.1. Para calcular o valor estimado desta licitação, foi realizada a média simples dos valores unitários dos itens que possuem um objeto similar em cada contratação correspondente aos itens que serão licitados. Além disso, foi considerado o valor proporcional para 60 meses, no caso do suporte e garantia das soluções. Essa metodologia nos permitiu ter uma estimativa precisa e justa dos custos envolvidos, levando em conta não apenas os valores unitários, mas também a duração do suporte.

(...)

5. ESTIMATIVA DE PREÇO

5.1. Os custos totais estimados para a contratação foram calculados com base nas médias identificadas, considerando os valores unitários médios de cada componente e extrapolando-os para um período de 60 meses.

5.1.1.Solução de Segurança de EndPoint EDR (10.000 licenças): Esta solução, que inclui recursos de Detecção e Resposta (EDR), bem como manutenção, garantia (update e upgrade) e suporte do fabricante por 60 meses, totaliza um custo estimado de R\$ 4.540.600,00, com um valor unitário médio de R\$ 454,06 por licença.

5.1.2.Solução de Segurança de EndPoint XDR (2.000 licenças): Esta solução, fornecendo recursos de Detecção e Resposta Estendida (XDR), além de manutenção, garantia (update e upgrade) e suporte do fabricante por 60 meses, totaliza um custo estimado de R\$ 1.953.080,00, com um valor unitário médio de R\$ 976,54 por licença.

5.1.3.Serviços de instalação, configuração e implantação da solução: Este serviço, responsável pela instalação, configuração e implantação da solução de segurança de Endpoint, tem um custo estimado de R\$ 137.030,26.

5.1.4.Treinamento: Este item, que engloba o treinamento necessário para operar efetivamente a solução de segurança de Endpoint, possui um custo estimado de R\$ 54.733,33.

5.1.5.Total: O custo total estimado para adquirir todos os itens necessários é de R\$ 6.685.443,59.

5.2. Estas estimativas fornecem uma visão abrangente dos custos associados à contratação da solução de segurança de Endpoint, abrangendo licenças de software, serviços de instalação e treinamento, conforme tabela a seguir. Essa análise detalhada é crucial para garantir uma previsão precisa dos gastos envolvidos na implementação do projeto.

Id	Objeto	Qtd de licenças	Vlr. Unit	Vlr. Total
1	Solução de Segurança de EndPoint EDR, com manutenção, garantia (update e upgrade), e suporte do fabricante por 60 meses	10.000	R\$ 454,06	R\$ 4.540.600,00
2	Solução de Segurança de EndPoint XDR, com manutenção, garantia (update e upgrade), e suporte do fabricante por 60 meses.	2.000	R\$ 976,54	R\$ 1.953.080,00
3	Serviços de instalação, configuração e implantação da solução	1	R\$ 137.030,26	R\$ 137.030,26
4	Treinamento	1	R\$ 54.733,33	R\$ 54.733,33
Total				R\$ 6.685.443,59

Como apresentado pela Secretaria de Tecnologia da Informação, o mapa de preços juntado aos autos demonstra que o valor estimado para a contratação, no total de **R\$ 6.685.443,59 (seis milhões, seiscentos e oitenta e cinco mil, quatrocentos e quarenta e três reais e cinquenta e nove centavos)**, atendeu a exigência da Lei Geral de Licitações ao ter sido utilizado como parâmetro contratações similares de outros entes público.

Isto posto, considerando a justificativa de pesquisa de preço fornecida pela Secretaria de Tecnologia da Informação, nos termos já expostos, entendemos pela conformidade da estimativa apresentada.

e) 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 especializada em tecnologia da informação para o fornecimento de licenças de uma solução de segurança de Endpoint com funcionalidades de EDR/XDR, incluindo os serviços de instalação, configuração, implantação e treinamento da solução.

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, salvo melhor juízo, 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.

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*:

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.

f) 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.

g) Das minutas do Edital, da Ata de Registro de Preços e do futuro Contrato:

g.1) Da minuta do Edital (págs. 198-285)

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 28/2024, acostada às págs. 198-285, 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 da**

Ata de Registro de Preços e xiv) minuta do termo de contrato.

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

g.2) Da minuta da Ata de Registro de Preços (págs. 233-243):

De igual modo, ao analisarmos o Anexo 12 do Edital do certame em comento, o qual dispõe sobre o modelo da Ata de Registro de Preço a ser celebrada, vemos que o texto apresentado expõe com precisão as informações necessárias para conferir segurança e clareza sobre os itens registrados e sua forma de fornecimento/execução.

Neste sentido, compete trazer a redação da Nova Lei de Licitações, que define o instrumento em questão, vejamos:

Lei 14.133/21

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

[...]

XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

[...]

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

Concluímos, neste ponto, que a **minuta de ARP que acompanha o instrumento convocatório do certame encontra-se em conformidade com a legislação aplicável e atende aos requisitos essenciais para sua validade.**

g.3) Da análise específica da minuta do Contrato (págs. 244-285).

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 págs. 244-285.

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

Lei nº 14.133/2021

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.

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;

II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;

III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

§ 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 extinção e a legislação aplicável à execução do contrato, 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, mais uma vez, que os aspectos de conveniência, 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 28/2024 que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual nada obsta o prosseguimento do certame.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza, 07 de junho de 2024.

Priscilla Raphaella Oliveira Lopes de Araújo
Mat. 47293

De acordo. À douta Presidência.

Cristiano Batista da Silva
Consultor Jurídico