

Processo nº 8512082-22.2023.8.06.0000

Interessado: Assistência Militar

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 32/2024

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 14.133/2021¹, a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 32/2024, o qual tem por objeto a ***“Contratação de empresa especializada na prestação dos serviços continuados de manutenção preventiva (TRIMESTRAL) e corretiva (SOB DEMANDA), incluindo o fornecimento de peças para as catracas eletrônicas e demais periféricos, bem como prestação dos serviços de inovação tecnológica dos equipamentos existentes (abrangendo o fornecimento e instalação dos leitores biométricos faciais com qr code), conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos”***.

Cabe pontuar que a Consultoria Jurídica, através dos Despacho de fls. 314/317 e 655/659, e a Gerência de Contratações de Bens, Serviços e Infraestrutura deste Tribunal de Justiça, através das Comunicações Internas nº 178/2024, nº 189/2024 e nº 200/2024, de fls. 412; 664 e 935, pretendendo uma perfeita instrução processual e em obediência aos preceitos da supracitada Lei, apontaram os tópicos que deveriam ser remodelados para justa adequação do procedimento.

Destacamos que a análise do planejamento e do próprio Edital desta contratação já foi realizada por meio do Parecer de fls. 907/930. Posteriormente, através da Comunicação Interna nº 200/2024 da Gerência de Obras e Serviços de Engenharia (fl. 935), foi recomendada alteração do subitem 3.9 do Termo de Referência, apenas para substituir o código PAC.

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. [...]

Após a realização das alterações sugeridas, os autos chegam instruídos, além da referida minuta do Edital do certame (fls. 1096/1242), ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 06/08);
- b) Estudo Técnico Preliminar (fls. 11/51);
- c) Mapa de Riscos (fls. 52/66);
- d) Termo de Referência (fls. 940/1025);
- e) Classificação e dotação orçamentária (fls. 153/154);
- f) Anuência do Assistente Militar quanto às especificações do Termo de Referência e autorização da Presidência da Corte para realização do processo licitatório (fls. 155/158);
- g) Comunicação Interna nº 127/2024 da Diretoria de Contratações enviando os autos à CONJUR para exame da minuta do Edital (fl. 1243).

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 14.133/2021.²

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.

III - DA ANÁLISE JURÍDICA

a) Da contextualização da demanda:

Pelas informações constantes nos autos, verifica-se que a Assistência Militar pretende a contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva, incluindo o fornecimento de peças para as catracas eletrônicas e demais periféricos, bem como prestação dos serviços de inovação tecnológica dos equipamentos existentes, a fim de atender as necessidades do Poder Judiciário do Estado do Ceará.

Dentre as justificativas apresentadas, a Assistência Militar informa, em síntese, que os equipamentos de controle de acesso estão, atualmente, sem contrato de manutenção vigente, e que em cada unidade judiciária contemplada há, pelo menos, um equipamento com problema.

Vejamos as informações do setor técnico:

ETP

3. JUSTIFICATIVAS

3.1 O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará - TICE utiliza catracas eletrônicas para gerenciar o controle de acesso de magistrados, servidores e jurisdicionados nas dependências de algumas unidades judiciárias da capital e municípios do interior do Estado. Tal gerenciamento exige medidas eficazes e contínuas a fim de oferecer as melhores opções de segurança para magistrados e servidores no desempenho de suas atividades diárias.

3.2 Todo equipamento eletrônico sofre com desgastes naturais provocados pelo uso contínuo. As catracas de controle de acesso e os demais periféricos existentes na estrutura do judiciário cearense possuem componentes eletrônicos que sofrem desgastes e avarias geradas pelo volume de acessos nas unidades onde estão instaladas, pelas oscilações na rede de transmissão de dados e pelas variações no fornecimento de energia elétrica pela concessionária.

3.3 Os equipamentos que compõem o sistema de controle de acesso do TICE estão, atualmente sem contrato de manutenção vigente, fato que contribui para a escolha da melhor solução para o problema elencado, qual seja a contratação de um serviço de manutenção, aquisição de novos equipamentos ou a contratação de um serviço especializado em controle de acesso com locação de equipamentos.

3.4 Em cada unidade judiciária contemplada com o sistema de controle de acesso por catracas, há pelo menos um equipamento com problema, o que compromete significativamente as boas práticas de controle do acesso.

² 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.

3.5 A realização de inovação tecnológica com a implementação de reconhecimento facial justifica-se na necessidade de otimizar os acessos com um requisito de maior segurança, tendo em vista que atualmente o acesso se dá preferencialmente por leitura biométrica de digital. Destaca-se que após a pandemia de COVID-19, quando as pessoas foram orientadas a usarem álcool em gel com bastante frequência, para assepsia das mãos, houve um aumento da frequência de falhas na captura das digitais, gerando, pois, uma leitura demorada e/ou errada destas biometrias.

3.6 Atendimento ao art. 14, inciso I, da Resolução nº 435 do Conselho Nacional de Justiça que prevê que os tribunais de justiça adotarão controle de acesso e fluxo em suas instalações como medida de segurança.

3.7 Alinhamento com o objetivo estratégico do TJCE de "Prover estrutura física segura, acessível, sustentável e flexível" garantindo o exercício jurisdicional dos magistrados e servidores bem como para o usufruto dos serviços judiciais nas comarcas contempladas com essas soluções.

[...]

Com efeito, ao analisar as possíveis opções de solução para a demanda apresentada, a Assistência Militar, 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 especializada na prestação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva, incluindo o fornecimento de peças para as catracas eletrônicas e demais periféricos, bem como prestação dos serviços de inovação tecnológica dos equipamentos existentes.

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.³

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

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

Estudo Técnico Preliminar

4 LEVANTAMENTO DAS ALTERNATIVAS

4.1 SOLUÇÃO 1 (manutenção e inovação tecnológica do atual sistema de controle de acesso)

SOLUÇÃO 1 – Contratação de empresa especializada no serviço de manutenção e inovação tecnológica das catracas e periféricos existentes no TJCE.	
ENTIDADE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
DESCRIÇÃO	<p>a) Contratação de empresa especializada na prestação dos serviços continuados de manutenção preventiva (trimestral) e corretiva (sob demanda) incluindo o fornecimento de peças para as catracas eletrônicas e demais periféricos já existentes bem como para os novos equipamentos (leitores faciais e controladoras) e sistema a serem adquiridos pelo TJCE (itens 1 a 6 do ANEXO I).</p> <p>b) Realização de inovação tecnológica incluindo os itens abaixo (especificações no ANEXO V):</p> <p>b.1) Substituição das placas controladoras de todas as catracas (quantidade de catraca/tipo especificado no ANEXO II);</p> <p>b.2) Substituição do software de gerenciamento de acesso atualmente existente (IHX AccessPro/IHX Sistemas), por outro prevendo: o fornecimento; a instalação; configurações; atualizações; customizações e treinamento necessário dentro da vigência do contrato.</p> <p>b.3) Fornecimento, instalação, configuração, integração e adaptações necessárias para implantação de dispositivos de reconhecimento facial em todas as catracas existentes, conforme quantitativo especificado no ANEXO III.</p>
FORNECEDOR	Empresa contratada

4.1.1: Tendo em vista que as catracas existentes foram fabricadas pela empresa Henry Equipamentos Eletrônicos SA, a substituição das placas controladoras será inicialmente considerada para efeito de levantamento de custos.

4.1.2: O TJCE possui uma licença permanente do software existente, IHX AccessPro, e o mesmo está em pleno funcionamento nas catracas em operação, todavia como ele foi desenvolvido pela empresa IHX Sistemas, que detém código fonte do mesmo, é possível que o setor de tecnologia do TJCE não consiga realizar alguma customização que eventualmente se mostre necessária e/ou atualizações. Desta forma, a troca do sistema será inicialmente considerada para efeito de levantamento de custos.

4.1.3: A implantação de leitores de reconhecimento facial justifica-se na necessidade de dotar o atual sistema com uma tecnologia mais moderna que possibilite uma maior rapidez nas liberações de acesso, além da redundância na segurança no que concerne as possibilidades de acesso ao ambiente.

4.2 SOLUÇÃO 2 (AQUISIÇÃO de novo sistema de controle de acesso)

SOLUÇÃO 2 – Implantação de novo sistema de controle de acesso com fornecimento de novas catracas tipo balcão, com acabamento em inox, com reconhecimento facial e demais periféricos necessários ao funcionamento.	
ENTIDADE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
DESCRIÇÃO	<p>a) contratação do serviço de controle de acesso com fornecimento de catracas eletrônicas, licença de software de gerenciamento/cadastramento e demais periféricos para o funcionamento do sistema de controle de acesso, a fim de ser utilizado em algumas edificações do Poder Judiciário do Ceará, conforme quantidades e locais estabelecidos no ANEXO II abaixo, em substituição ao atual sistema que existe.</p> <p>b) As especificações mínimas dos equipamentos (catracas e periféricos) a serem fornecidos estão listadas no ANEXO IV abaixo.</p> <p>c) As catracas constantes na proposta deste cenário devem possuir leitor de código de barras/QR Code e leitor de biometria facial.</p> <p>d) Os dispositivos de reconhecimento facial devem atender às especificações mínimas constantes no ANEXO V abaixo.</p> <p>e) O software de gerenciamento/cadastramento a ser fornecido na proposta deve atender às especificações mínimas constantes no ANEXO V abaixo.</p> <p>f) A placa controladora a ser fornecida nas catracas eletrônicas constantes na proposta deve atender às especificações mínimas constantes no ANEXO V abaixo.</p> <p>g) O serviço deve contemplar manutenção preventiva (trimestral) e corretiva (sob demanda), incluindo o fornecimento de peças de todos os equipamentos fornecidos, para um período de 12 meses.</p>
FORNECEDOR	Empresa contratada

4.3 Solução 3 (Contratação do serviço de controle de acesso com locação de equipamentos)

SOLUÇÃO 3 – Implantação de novo sistema de controle de acesso com contratação de serviço e locação de equipamentos.	
ENTIDADE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
DESCRIÇÃO	<p>a) contratação do serviço de controle de acesso com locação de catracas eletrônicas, licença de software de gerenciamento/cadastramento e demais periféricos para o funcionamento do sistema de controle de acesso, a fim de ser utilizado em algumas edificações do Poder Judiciário do Ceará, conforme quantidades e locais estabelecidos no ANEXO II abaixo, em substituição ao atual sistema que existe.</p> <p>b) As especificações mínimas dos equipamentos (catracas e periféricos) a serem fornecidos estão listadas no ANEXO IV abaixo.</p> <p>c) As catracas constantes na proposta deste cenário devem possuir leitor de código de barras/QR Code e leitor de biometria facial.</p> <p>d) Os dispositivos de reconhecimento facial devem atender às especificações mínimas constantes no ANEXO V abaixo.</p> <p>e) O software de gerenciamento/cadastramento a ser fornecido na proposta deve atender às especificações mínimas constantes no ANEXO V abaixo.</p> <p>f) A placa controladora a ser fornecida nas catracas eletrônicas constantes na proposta deve atender às especificações mínimas constantes no ANEXO V abaixo.</p> <p>g) O serviço deve contemplar um período de vigência de 12 meses.</p>
FORNECEDOR	Empresa contratada

4.4 Solução 4 (Contratação do serviço de manutenção com inovação tecnológica, POR INEXIGIBILIDADE, com a empresa Henry, fabricante das catracas.)

SOLUÇÃO 4 – Contratação, POR INEXIGIBILIDADE, da manutenção com inovação tecnológica.	
ENTIDADE	Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
DESCRIÇÃO	<p>a) A empresa Henry é a fabricante das catracas e relógios de ponto existentes no sistema de controle de acesso do Poder Judiciário do Ceará.</p> <p>b) A Henry possui ATESTADO, emitido pela ABINEE - Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica e pelo SINAEEES - Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos e Similares do Estado de São Paulo atestando que é exclusiva no País, na distribuição inicial, prestação de serviços de garantia, manutenção preventiva e corretiva e fabricação de partes e peças originais aos seguintes produtos de sua marca e linha de fabricação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Controle de acesso: modelos Catracas Lumen; SF; 8x; Lumen Cadeirante; Relógios Primme, Primme SF. <p>c) O contrato passado de manutenção das catracas (11/2018), encerrado neste ano de 2023, oriundo do Processo Administrativo 8505941-60.2018.8.06.0000, foi celebrado nos termos aqui propostos: contratação por inexigibilidade de manutenção com inovação tecnológica.</p>
FORNECEDOR	Henry Equipamentos Eletrônicos e Sistemas - LTDA

4.4.1 Cabe destacar que a “Solução 4” foi descartada face a existência de outras empresas que possuem capacidade técnica para realizar manutenção em tais equipamentos, fato constatado durante a pesquisa de preços.

[...]

17 POSICIONAMENTO CONCLUSIVO SOBRE A CONTRATAÇÃO

17.1 Com base nas informações levantadas ao longo deste Estudo Técnico Preliminar, foi identificada solução viável de prosseguir e ser concretizada para atendimento da necessidade, na medida em que: [...]

17.2 Os resultados pretendidos com a solução escolhida atendem aos requisitos apresentados e agregam ganhos de eficiência administrativa;

17.3 Foram realizadas estimativas expeditas de preços de mercado, a fim de que se permita avaliar, aprovar e programar o provimento dos recursos necessários ao longo de todo o período de implantação da solução e os valores estimados mostram-se razoáveis e coerentes ao que a solução abrange;

17.4 Durante estes estudos preliminares, em reuniões estratégicas com a participação de

membros da Secretaria de Tecnologia da Informação do TJCE, e ainda levando em consideração o custo mencionado acima para a troca do sistema de gerenciamento, constatou-se que não se faz necessário a troca do sistema IHX AccessPro, neste momento, haja vista que o TJCE possui uma licença permanente deste sistema que inclusive está em uso atualmente nos equipamentos. Outro fator que fundamentou esta tomada de decisão foi o fato de o TJCE ter desenvolvido um sistema próprio de controle de portaria denominado SISPORT que, mediante alguns melhoramentos, também pode ser integrado às respectivas catracas e periféricos. Esta tomada de decisão corrobora para a economicidade da solução e diminuição de gastos da Administração Pública.

17.5 Ainda durante estes estudos preliminares constatou-se também que não será necessário trocar as placas controladoras das catracas eletrônicas previstas no quesito de Inovação Tecnológica da SOLUÇÃO 1, pois as mesmas estão em boas condições de uso e funcionando corretamente. Ficando possíveis manutenções e/ou trocas destas placas para serem realizadas durante a vigência do contrato, sob as custas da contratada. Esta tomada de decisão corrobora para a economicidade da solução e diminuição de gastos da Administração Pública.

17.6 Resta conclusivo que o quesito de Inovação Tecnológica previsto na SOLUÇÃO 1 compreenderá apenas a implantação de leitores de reconhecimento facial de acordo com especificações e quantidades definidas nos anexos deste ETP.

17.7 Diante do exposto, indica-se como viável e recomendado a SOLUÇÃO 1 apresentada acima (Contratação de empresa especializada no serviço de manutenção e inovação tecnológica das catracas e periféricos existentes no TJCE) com a ressalva do item 17.6 acima.

Percebe-se, também, que o prazo de vigência inicial do contrato a ser firmado será de 60 (sessenta) meses, conforme esclarecido no ETP (fls. 11/51):

9.5 Conforme extrato da Análise de Viabilidade Econômico-Financeira, realizado pelo servidor Renarto Araújo Duarte, matrícula funcional 8076, foi constatado que a manutenção dos equipamentos existentes associada a inovação tecnológica, pelo período de 60 (sessenta) meses, é a solução financeiramente mais vantajosa para o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, conforme demonstrado abaixo: [...]

A partir da definição acima, ainda no Estudo Técnico Preliminar, às fls. 11/51 a Assistência Militar passa a expor a descrição do que se espera da solução a ser contratada.

Vejamos a solução como um todo:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

[...]

11 DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

11.1 Tendo em vista que as atuais catracas eletrônicas que compõem o sistema de controle de acesso de algumas unidades judiciárias estão sem contrato de manutenção e alguns equipamentos inoperantes, a presente solução tem como foco principal a implantação de um sistema de controle de acesso contínuo, com catracas eletrônicas, equipadas com leitor de QR Code/código de barras, captura de biometria digital. Outro ponto que se pretende atingir com

esta solução é a implantação de liberação destas catracas por dispositivos de reconhecimento facial.

11.2 Em relação ao sistema existente, onde tínhamos catracas tanto em unidades judiciárias tanto da capital como do interior do estado, na nova solução se pretende instalar esses equipamentos apenas no Fórum Clóvis Beviláqua e nas unidades judiciárias do Cambéba.

11.3 Desta forma, a solução identificada para suprir a necessidade objeto deste estudo se relaciona indiretamente com a atividade fim do TJCE, pois diz respeito a controle de acesso às unidades judiciárias, que é uma recomendação do Conselho Nacional de Justiça e essencial para a prestação dos serviços atribuídos ao TJCE.

Pelo exposto, considerando de forma sistêmica as informações prestadas pelo setor demandante, atentando especialmente ao ETP, TR e demais artefatos, podemos concluir que a solução escolhida para o atendimento da demanda consiste na contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva, incluindo o fornecimento de peças para as catracas eletrônicas e demais periféricos, bem como prestação dos serviços de inovação tecnológica dos equipamentos existentes, a fim de atender as necessidades do Poder Judiciário do Estado do Ceará.

Nessa perspectiva, 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:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

[...]

12 JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO

12.1 Avaliando a possibilidade e a pertinência do parcelamento do objeto para atendimento da necessidade, considerou-se o tipo e volume de fornecimento pretendido assim como os aspectos técnicos, operacionais e econômicos, sobretudo de economia de escala e custos com transporte e respectiva amortização, de modo que resultou na identificação de melhor opção em licitar lote único, pois importa em:

12.1.1 menor preço do objeto;

12.1.2 pertinência de concentração de responsabilidade técnica pela solução;

12.1.3 dificuldade e oneração excessiva para administrar vários contratos;

12.1.4 padronização da solução e imagem do TJCE;

12.1.5 aceno de perda significativa na economia de escala.

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.”

Em relação a não aplicação da cota definida pela Lei Complementar nº 123/06 de até 25% do objeto, para as microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, assegurado, também, pelo art. 4º da Lei 14.133/21, a Assistência Militar apresenta a seguinte justificativa (fls. 11/51):

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR [...]

12.2 Diante das justificativas acima, resta evidente a não aplicabilidade do art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006 que, em regra, determina a Administração Pública o dever de estabelecer, em processos licitatórios para aquisição de bens de natureza divisível, uma cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. Todavia, o objeto licitado constitui um conjunto unitário, resguardadas as suas especificidades. Além disso, é prática comum nesse setor de prestação de serviço que as atividades sejam executadas por uma única empresa contratada, uma vez que os serviços e materiais demandados estão intrinsecamente ligados, e o desmembramento destes em grupos diferentes poderia acarretar grandes dificuldades na prestação dos serviços por parte de diferentes empresas contratadas, causando, assim, dessincronização na execução.

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. 52/66).

Cabe ressaltar que, partindo da especificação supra, a área demandante efetivou pesquisa de preço utilizando o Banco de Preços, bem como diretamente com fornecedores especializados e junto a empresa fabricante das catracas eletrônicas. (fls. 11/51).

Neste ponto, vejamos as justificativas e esclarecimentos relativos à formação da estimativa de custo apresentada:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

[...]

6 LEVANTAMENTO DE PREÇOS

6.1 Foram utilizados para o estudo de levantamento de preço, desta contratação, os seguintes meios: pesquisa realizada no Banco de Preços, bem como cotações diretas com empresas especializadas e junto a empresa fabricante das catracas eletrônicas.

6.2 Foram descartadas todas as licitações que ainda não tinham sido homologadas até a data da pesquisa no Banco de Preços.

6.3 Foram descartadas todas as licitações cujos objetos não eram compatíveis com o objeto da licitação do Tribunal de Justiça: catraca balcão, acabamento inox, com leitor de reconhecimento facial.

6.4 Algumas licitações tratavam de catracas balcão inox, todavia o sistema de liberação se dava por cartão de proximidade mifare, que é uma solução diferente daquela escolhida para ser implantada no TJ, cujo sistema de liberação se dará por leitura facial.

6.5 Foram realizadas pesquisas no Banco de Preços com os seguintes termos: Catraca Inox; Catraca balcão, Controle de Acesso e Controle de acesso comodato.

6.6 Cotações diretas com empresas Foram realizadas cotações diretas com as seguintes empresas:

ORD	EMPRESA	EMAIL	CONTATO	FONE	DATA
1.	Intelbras	simone.moreira@intelbras.com.br	Sissa	85 99842-0054	10/08
2.	ASAE Serv. Elet	adm@asaetec.com.br	Ana Paula	41 99199-3949	10/08
3.	Núcleo	junior@nucleoinfo.com.br	Hélio Jr.	85 98814-0012	10/08
4.	Protekseg	kivson@protekseg.com.br	Kivison	85 99176-5326	10/08
5.	Teltex	thiago@teltex.com.br	Tiago	51 99202-3314	10/08
6.	V2 Integradora	valter@v2integradora.com.br	Valter	11 98136-1229	10/08
7.	Imagem	daniel@imagemseguranca.com.br	Daniel	85 98130-5646	10/08
8.	Magic Comp	alyne@magiccomp.com.br	Alyne	11 98350-8426	10/08
9.	Interative	marcelo.antunes@interative.com.br	Marcelo	51 98124-4095	10/08
10.	Digiacesso	comercial@digiacesso.com.br	Roberto	85 99147-0115	10/08
11.	Avantia	bruno@avantia.com.br	Bruno	81 99673-0515	10/08
12.	Henry	dnc14@henry.com.br	Murilo	41 99969-1597	19/09

6.6.1 A decisão de cotar com as empresas acima se deu devido o fato de todas elas já terem procurado a Assistência Militar do TJCE, em datas pretéritas, a fim de apresentarem seus portfólios de soluções de tecnologia em segurança eletrônica.

6.6.2 A opção de não ter procurado outras empresas, além daquelas que apresentaram cotações, deu-se em virtude de termos os valores de um bom número de empresas, além do fato de que entre elas haverem representantes de outros Estados da Federação.

6.6.3 Embora tenhamos enviado email solicitando cotações a 12 (doze) empresas, conforme relacionado no tópico 6.6, apenas as constantes nas tabelas do tópico , abaixo, responderam enviando as cotações de seus equipamentos/serviços.

7 HISTÓRICO DE COTAÇÕES [...]

7.4 Resumo dos valores das medianas da contratação

7.4.1 Resumo Geral do Banco de Preços e das empresas cotadas.

ORD	ITEM	R\$ TOTAL (para 12 meses)
1.	Manutenção das catracas	549.490,86
2.	Aquisição de placas Controladoras	50.371,28
3.	Aquisição de Leitores Faciais	928.114,29
4.	Aquisição de Sistema de gerenciamento	9.172,29
5.	Aquisição de catracas balcão	1.684.683,00
6.	Aquisição de catracas PCD	232.898,52
7.	Aquisição de catracas FLAP	184.340,00
8.	Aquisição de leitores biométricos	28.500,00
9.	Aquisição de Relógios (impressoras de cód de barras)	25.198,60
10.	Contratação do serviço com locação de equipamentos	3.680.726,52

7.4.2 Resumo, por solução, das cotações realizadas

SOLUÇÃO	ITENS DE COMPOSIÇÃO	R\$
Solução 1	01 a 04	1.537.148,72
Solução 2	01, 03 a 09	3.642.397,56
Solução 3	10	3.680.726,52

[...]

Informa-se, ainda, que a contratação se encontra prevista no Plano Anual de Contratações do Poder Judiciário – PAC 2024, sob o código TJCEASSMIL_2024_0003, bem como no Plano Plurianual, aprovado pela Lei nº 18.662 de 27 de dezembro de 2023. Está, também, em consonância com os objetivos do Planejamento Estratégico do TJCE, ao proporcionar uma estrutura física segura, acessível, sustentável e flexível, e 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 transição⁴ entre ele e a antiga Lei nº

⁴Art. 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).

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;

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. 11/51) e Termo de Referência (fls. 940/1025), 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. 1096/1242 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, a vedação 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. 11/51 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 Assistência Militar desta Corte, unidade responsável pela demanda em questão, onde restou indicado expressamente que a execução do objeto pretendido, por meio da contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva, incluindo o fornecimento de peças para as catracas eletrônicas e demais periféricos, bem como prestação dos serviços de inovação tecnológica dos equipamentos existentes, 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\$ 3.574.739,99 (três milhões, quinhentos e setenta e quatro mil, setecentos e trinta e nove reais e noventa e nove centavos), conforme informações contidas no Memorial de Pesquisa e Mapa de Preços do Anexo XV do Termo de Referência (fls. 940/1025).

Nesse sentido, conforme informações contidas no Termo de Referência, a Assistência Militar esclarece a diferença entre os valores definidos no ETP e TR:

27. ESTIMATIVAS DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

27.1. O custo estimado total da contratação é de R\$ 3.574.739,99 (três milhões, quinhentos e setenta e quatro mil, setecentos e trinta e nove reais e noventa e nove centavos), conforme mapa de preços constante no ANEXO XV deste Termo de Referência.

27.1.1. A divergência de preço entre o valor estimado constante no ETP (R\$ 1.537.148,72) e o valor estimado constante neste TR (R\$ 3.574.739,99) se deve ao fato de que as cotações do ETP foram realizadas tomando como referência um período de prestação de serviço de 12 (doze) meses. Todavia, durante a análise financeira realizada ainda no ETP, conforme mencionado no item 9.5 deste estudo, foi constatado que seria mais viável à administração pública uma prestação de serviço por 60 (sessenta) meses. Desta forma, quando a nova pesquisa de preços para o TR foi realizada já se levou em consideração uma prestação de serviço para 60 (sessenta) meses.

27.2. O método estatístico utilizado para referenciar o custo estimado da contratação foram as medianas dos preços unitários de cada item, de acordo com pesquisa de preços realizada no Banco de Preços e com empresas especializadas.

27.3. As empresas cotadas foram as mesmas constantes no Estudo Técnico Preliminar, pelos mesmos motivos ali estabelecidos.

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, a Assistência Militar demonstra que efetivou pesquisa de preço utilizando o Banco de Preços, bem como cotações diretas com empresas especializadas e junto a empresa fabricante das catracas eletrônicas.

Em relação aos preços obtidos através do Banco de Preços, informa que foram descartadas as licitações que ainda não tinham sido homologadas até a data da pesquisa, e aquelas em que o objeto não era compatível com a pretensão deste Tribunal.

Além disso, indica que foram realizadas cotações diretas com empresas especializadas, justificando a razão da escolha (fls. 11/51):

6 LEVANTAMENTO DE PREÇOS

6.1 Foram utilizados para o estudo de levantamento de preço, desta contratação, os seguintes meios: pesquisa realizada no Banco de Preços, bem como cotações diretas com empresas especializadas e junto a empresa fabricante das catracas eletrônicas.

6.2 Foram descartadas todas as licitações que ainda não tinham sido homologadas até a data da

pesquisa no Banco de Preços.

6.3 Foram descartadas todas as licitações cujos objetos não eram compatíveis com o objeto da licitação do Tribunal de Justiça: catraca balcão, acabamento inox, com leitor de reconhecimento facial.

6.4 Algumas licitações tratavam de catracas balcão inox, todavia o sistema de liberação se dava por cartão de proximidade mifare, que é uma solução diferente daquela escolhida para ser implantada no TJ, cujo sistema de liberação se dará por leitura facial.

6.5 Foram realizadas pesquisas no Banco de Preços com os seguintes termos: Catraca Inox; Catraca balcão, Controle de Acesso e Controle de acesso comodato.

6.6 Cotações diretas com empresas

6.6.1 A decisão de cotar com as empresas acima se deu devido o fato de todas elas já terem procurado a Assistência Militar do TJCE, em datas pretéritas, a fim de apresentarem seus portfólios de soluções de tecnologia em segurança eletrônica.

6.6.2 A opção de não ter procurado outras empresas, além daquelas que apresentaram cotações, deu-se em virtude de termos os valores de um bom número de empresas, além do fato de que entre elas haverem representantes de outros Estados da Federação.

6.6.3 Embora tenhamos enviado email solicitando cotações a 12 (doze) empresas, conforme relacionado no tópico 6.6, apenas as constantes nas tabelas do tópico , abaixo, responderam enviando as cotações de seus equipamentos/serviços.

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 Assistência Militar nos documentos 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. 3^aed. 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 na prestação de serviços continuados de manutenção preventiva e corretiva, incluindo o fornecimento de peças para as catracas eletrônicas e demais periféricos, bem como prestação dos serviços de inovação tecnológica dos equipamentos existentes.

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 3, além de outros dados, a informação no item 3.6 de que *“A modalidade da Licitação sugerida é o Pregão Eletrônico em conformidade com a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e suas alterações, tendo em vista o objeto se tratar de bem comum, cujos padrões de qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”*.

Nesse sentido, há a Orientação Normativa nº 54/2014 da Advocacia-Geral da União (AGU), segundo a qual compete ao agente ou setor técnico da administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade Pregão, sendo atribuição do órgão jurídico analisar o devido enquadramento na modalidade licitatória aplicável.

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. 1096/1242)

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 32/2024 acostada às fls. 1096/1242 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. 1217/1242)

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. 1217/1242.

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.

§ 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 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.

No que se refere à duração do contrato, observa-se, em consonância aos ditames dos arts. art. 105⁵ e 106 da Lei 14.133/2021⁶, que o setor demandante afirmou a vantajosidade da vigência inicial de 60 (sessenta) meses do pacto. Nesse sentido, tendo em vista que o período de validade ultrapassará 1 (um) exercício financeiro, indica a inclusão da contratação do Plano Plurianual.

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 32/2024 que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual nada obsta o prosseguimento do certame.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza, 19 de julho de 2024.

LUIZ FERNANDO
MARQUIM NOGUEIRA
FILHO:08960509477

Assinado de forma digital por
LUIZ FERNANDO MARQUIM
NOGUEIRA FILHO:08960509477
Dados: 2024.07.19 11:10:22
-03'00'

Luiz Fernando Marquim Nogueira Filho
Analista Judiciário

De acordo. À douta Presidência.

CRISTIANO BATISTA
DA
SILVA:61948039320

Assinado de forma digital
por CRISTIANO BATISTA
DA SILVA:61948039320
Dados: 2024.07.19
14:05:50 -03'00'

Cristiano Batista da Silva
Consultor Jurídico

5 Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

6 Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes: I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;