

Processo nº 8516265-02.2024.8.06.0000

Interessado: Secretaria de Tecnologia da Informação do TJCE

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 02/2025

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 02/2025, o qual tem por objeto a *“contratação de empresa especializada em tecnologia da informação para o fornecimento de links de comunicação de dados, para atender às necessidades do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos”*.

Além da referida minuta do instrumento convocatório do certame, presente às fls. 382/527, os autos chegam instruídos, ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a) Documento de Oficialização da Demanda – DOD (fls. 02/08);
- b) Mapa de Gerenciamento de Riscos – MGR (fls. 53/59);
- c) Plano de Sustentação e Transição Contratual – PSU (fls. 60/62);
- d) Memorando nº405/2024/SETIN, pelo qual a titular da Secretaria de Tecnologia da Informação solicita da área de contabilidade as informações sobre a disponibilidade orçamentária para a contratação (fls. 96/97);
- e) Dotação e Classificação Orçamentária (fls. 96/97);
- f) Autorização para a realização do processo licitatório, assinada pela Secretária de Tecnologia da Informação e pela Presidência da Corte (fls. 102/103);**

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. [...]

- g) Estudo Técnico Preliminar retificado (fls. 162/172);
- h) Termo de Referência retificado (fls. 173/205);
- i) Mapa Comparativo de Preço (fls. 206/214);
- j) Comunicação Interna nº 223/2024, pela qual a Diretoria de Contratações encaminha os autos à CONJUR (fl. 370);
- k) Despacho inicial da CONJUR solicitando esclarecimentos adicionais sobre o instrumento convocatório apresentado (fl. 374);
- l) Informação nº 05/2024 – TJCECSUPTEC, por meio da qual a Coordenadoria de Suporte Técnico da SETIN apresenta esclarecimentos e justificativas adicionais referentes ao prazo de duração do futuro contrato e da previsão da contratação no plano plurianual (fls. 377/379);
- m) Informação da Gerência de Contratações de TIC sobre a alteração da numeração do Edital do certame (fl. 528);
- n) Encaminhamento dos autos para análise da CONJUR (fl. 529)

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.

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 Secretaria de Tecnologia da Informação pretende realizar procedimento licitatório para a contratação de link IP de acesso à internet via fibra óptica, para servir de acesso redundante às Unidades do Tribunal de Justiça do Ceará em caso de indisponibilidade do link principal.

Como primeira justificativa para a licitação pretendida, vemos, já no Documento de Oficialização da Demanda às fls. 02/08, as seguintes informações:

DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DE DEMANDA – DOD

[...]

4. IDENTIFICAÇÃO DA DEMANDA

4.1. O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) possui comarcas distribuídas e conectadas em todos os municípios do estado. Em algumas delas contudo, **há necessidade de uma maior disponibilidade de conectividade em virtude de atividades regionais de inquérito e custódia; além das comarcas finais. A demanda consiste na contratação de links de contingência para essas principais comarcas do estado do Ceará.**

[...]

9. MOTIVAÇÃO/JUSTIFICATIVA

9.1. Situação Atual

9.1.1. O TJCE, Tribunal de Justiça do Ceará, possui unidades distribuídas em todos os 184 municípios do Ceará. Dentre elas, destacam-se, no interior do estado, as comarcas finais e as que possuem núcleo regional de custódia e inquérito, para as quais um cuidado especial deve ser prestado no que diz respeito à disponibilidade do acesso aos sistemas e à Internet, devido à relevante importância dos procedimentos judiciais nas mesmas.

9.1.2. Na capital, destacam-se a Vara de audiências de custódia, pela relevância e necessidade de celeridade do serviço, e o Fórum das Turmas Recursais Dolor Barreira, também conhecido como Tribunal do Povo, pelo seu papel estratégico na área de Tecnologia de Informação do Tribunal, por hospedar serviços de backup de bancos de dados.

9.1.3. Nominalmente, trata-se das seguintes unidades do TJCE:

9.1.3.1. Vara de Audiências de Custódia da Comarca de Fortaleza

9.1.3.2. Fórum das Turmas Recursais Dolor Barreira – Tribunal do Povo

9.1.3.3. 1º Núcleo Regional de Custódia e de Inquérito da Comarca de Juazeiro do Norte

9.1.3.4. 2º Núcleo Regional de Custódia e de Inquérito da Comarca de Iguatu

9.1.3.5. 3º Núcleo Regional de Custódia e de Inquérito da Comarca de Quixadá

9.1.3.6. 4º Núcleo Regional de Custódia e de Inquérito da Comarca de Caucaia

9.1.3.7. 5º Núcleo Regional de Custódia e de Inquérito da Comarca de Sobral

9.1.3.8. 6º Núcleo Regional de Custódia e de Inquérito da Comarca de Crateús

9.1.3.9. Fórum da Comarca de Crato

9.1.3.10. Fórum da Comarca de Juazeiro do Norte

9.1.3.11. Fórum da Comarca de Maracanaú

9.1.3.12. Fórum da Comarca de Tauá

9.1.3.13. Fórum da Comarca de Quixelô

9.1.3.14. Fórum da Comarca de Ibicuitinga

9.1.4. Ressalte-se que os Núcleos Regionais funcionam no Fórum da respectiva localidade, exceto por Juazeiro do Norte

De outra monta, vejamos as informações iniciais constantes no Estudo Técnico Preliminar acostado às fls. 162/172:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

[...]

2. DEFINIÇÃO E ESPECIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES E REQUISITOS

2.1. Identificação das necessidades de negócio

2.1.1. Disponibilidade do acesso aos sistemas e serviços nas Unidades contempladas;

2.1.1.1. Garantir que o acesso aos sistemas processuais seja fornecido em tempo integral nas Unidades, e com isso, o provimento dos serviços ofertados pelo TJCE para a Comunidade;

2.1.2. Redundância de infraestrutura de comunicação;

2.1.2.1. Assegurar que a falha de conexão no link principal não afete o link secundário, garantindo a disponibilidade de conectividade.

2.1.2.2. Garantir isolamento dos links de contingência e principal, com provedores e infraestrutura diferentes;

2.1.3. Agilidade nas atividades diárias;

2.1.3.1. Possibilitar que as atividades diárias da Unidade não sejam interrompidas ou atrasadas em virtude de falhas na conectividade do link principal, e até permitir que o fluxo de tarefas seja acelerado em decorrência da alta disponibilidade.

2.1.4. Preservação da ocorrência das audiências de custódia;

2.1.4.1. Reduzir substancialmente as remarcações e adiamentos de audiências por indisponibilidade de conexão, garantindo que os direitos da população sejam atendidos em tempo hábil.

2.1.4.2. Garantir audiências remotas para os que possuem barreiras de deslocamento, permitindo uma maior abrangência na prestação do serviço para a população.

2.1.5. Manutenção e aperfeiçoamento da infraestrutura tecnológica necessária para a efetiva prestação jurisdicional.

2.1.5.1. Reforço da estrutura principal de comunicação,

2.1.5.2. Garantir maior estabilidade da conexão entre interior e capital;

2.2. Identificação das necessidades tecnológicas

2.2.1. Possibilitar a interconexão entre as Unidades e o TJCE de forma segura, rápida e contínua;

2.2.2. Possuir boa resistência às interferências climáticas

2.2.3. Ser resiliente a oscilações, possuindo rápido retorno em caso de falhas;

2.2.4. Possuir boa taxa de transferência, permitindo expansão de banda;

2.2.5. Ter baixa manutenção;

2.2.6. Ter disponibilidade limitrofe de 100%;

2.2.7. Fornecer, no mínimo, um IP público válido por Unidade, de uso exclusivo do TJCE.

2.2.8. Permitir acesso às estatísticas de monitoramento de qualidade, como latência, taxa de erros, perda de pacotes etc.

2.2.9. Garantir possibilidade de segregação de tráfego para ser concentrado nos Datacenters do TJCE, e com isso, possibilitar implementação de filtro de conteúdo e controle de usuários.

Com efeito, ao analisar as possíveis opções de solução para a demanda apresentada, a SETIN, 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 link dedicado via fibra óptica*”.

Vejamos o que diz o referido artefato sobre a solução a ser contratada:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

4. ANÁLISE DE SOLUÇÕES POSSÍVEIS

4.1. Identificação das Soluções

Id	Descrição da solução (ou cenário)
1	Contratação de <i>link</i> dedicado via fibra óptica.
2	Contratação de <i>link</i> dedicado via satélite ou radiofrequência.
3	Contratação de <i>link</i> dedicado por outro meio físico terrestre (DSL, Cabo etc.)

4.2. Análise Comparativa de Soluções

Requisito	Id da Solução	Sim	Não	Não se Aplica
A Solução encontra-se implantada em outro órgão ou entidade da Administração Pública Federal?	1	X		
	2	X		
	3	X		
A Solução está disponível no Portal do Software Público Brasileiro?	1			X
	2			X
	3			X
A Solução é um software livre ou software público?	1			X
	2			X
	3			X
A Solução é aderente às políticas, premissas e especificações técnicas definidas no Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI) do Poder Judiciário?	1			X
	2			X
	3			X
A Solução é aderente às regulamentações da ICP-Brasil? (quando houver necessidade de certificação digital)	1			X
	2			X
	3			X
A Solução é aderente às orientações, premissas e especificações técnicas e funcionais definidas no Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão de Processos e Documentos do Poder Judiciário (Moreq-Jus)?	1			X
	2			X
	3			X

[...]

5. REGISTRO DE SOLUÇÕES CONSIDERADAS INVIÁVEIS

5.1. A solução 2, links via satélite, radiofrequência ou outro meio eletromagnético, não é considerada por não ser integralmente compatível com o requisito 2.2.2, não sendo resiliente a condições climáticas adversas, tais como chuvas, fazendo que não seja possível assegurar a confiabilidade dessa conexão em casos de queda do enlace principal, sendo uma opção aceitável em ambientes onde não há outro meio disponível.

5.2. A solução 3, links via outros meios físicos terrestres, de modo similar, é mais sensível a interferências eletromagnéticas e congestão de banda quando comparada a solução de fibra óptica, onde não ocorrem tais situações, indo na contramão dos requisitos 2.2.2 e 2.2.4; mostrando-se oportuna apenas como alternativa à falta de conexões via fibra.

[...]

7. IDENTIFICAÇÃO DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA

7.1. Solução Escolhida

7.1.1. Solução 1 - Contratação de link dedicado via fibra óptica

7.2. Justificativa da solução escolhida

7.2.1. A solução escolhida possui características que podem suprir de maneira satisfatória as necessidades descritas no item 2 do presente estudo. Considerando a disponibilidade de conectividade como uma das maiores necessidades tecnológicas da unidade para o atendimento da população, a presença de duas fontes distintas e estáveis de acesso aos sistemas e à Internet permite alcançar o que é chamado pela área de TIC de Alta Disponibilidade, garantindo conectividade contínua.

7.2.2. Trata-se da aquisição de links de acesso dedicados, utilizando como meio físico a fibra óptica, para as Unidades listadas no tópico 3.3 de forma a complementar o link principal quando esse vier a falhar.

7.2.3. O link contratado pela solução deve utilizar rotas físicas diferentes das do link principal, mantendo distintos, sempre que viável, as ruas, postes, entradas no prédio, tubulações, canaletas, instalações etc. Essa medida maximiza a disponibilidade da conexão em caso de acidente de qualquer elemento na rota principal.

7.2.4. A solução deve entregar o serviço de conectividade bem como os equipamentos necessários para o seu funcionamento, tais como modems, roteadores, cabeamento, conectores, todos em perfeito estado para a continuidade do serviço.

7.2.5. A solução não exige aquisição de novos equipamentos ou licenças por parte do TJCE, pois as Unidades contempladas já possuem firewalls locais com capacidade de receber um link secundário, realizar o balanceamento de carga, failover, bem como fechar conexão IPSec com o datacenter do TJCE.

7.2.6. A contratação de link dedicado em fibra ótica será realizada através de licitação do tipo menor preço, por se tratar de serviço comum, que pode ser objetivamente definido através de Termo de Referência, conforme especifica a lei Federal nº 14.133/21.

7.2.7. Por se tratar de um meio físico de tecnologia moderna, a fibra ótica possui alta taxa de transferência, alta velocidade, alta resistência a intempéries climáticas, além de outras características físicas que a destacam com relação a outros meios.

7.2.8. As desvantagens da solução são pequenas ante às vantagens que ela pode proporcionar. Um exemplo de desvantagem é o custo dos equipamentos ligeiramente mais elevado do que os de outros meios de transmissão.

Vemos, assim, que, após a exposição das especificidades técnicas necessárias ao atendimento da demanda, a área de infraestrutura de TI desta Corte, reconhecendo a existência de outras soluções semelhantes no mercado, afirma expressamente que a solução escolhida (*contratação de link dedicado via fibra ótica*) é aquela que melhor atende às necessidades particulares do TJCE, ressaltando que a mesma possui características que podem suprir de maneira satisfatória as necessidades descritas no item 2 do ETP e ainda que referida solução não exige aquisição de novos equipamentos ou licenças por parte do TJCE, uma vez que as unidades contempladas já possuem condições de receber o link secundário almejado.

A partir da definição acima, no Termo de Referência da contratação às fls. 173/205, a Secretaria de Tecnologia da Informação passa a expor a descrição pormenorizada do que se espera da solução a ser contratada.

Neste ponto, compete registrar que os documentos técnicos acostados aos autos apontam que o objeto do atual processo licitatório, repita-se, a aquisição de “links dedicados de acesso à internet via fibra ótica”, tem por finalidade funcionar como ferramenta redundante de acesso à internet para as Unidades do Tribunal de Justiça do Ceará em caso de indisponibilidade do link principal já existente.

É neste sentido que o Termo de Referência apresenta a descrição da solução, vejamos:

3. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO

Contratação de link IP de acesso à Internet via fibra ótica, para servir de acesso redundante às Unidades do Tribunal de Justiça do Ceará em caso de indisponibilidade do link principal.

3.1. Aspectos Gerais

3.1.1. A escolha de um link de fibra ótica visa garantir a manutenção da conectividade das Unidades com os sistemas judiciários quando os links principais vierem a falhar e assim aumentar a garantia da prestação do serviço do TJCE para a comunidade.

3.1.2. Solução para instalação e conexão à Internet por meio físico, através de fibra ótica, contando com acesso ilimitado e sem modelagem de tráfego (traffic shaping) para atuar como link de contingência.

Por esta razão, importante registrar a existência de contratações correlatas anteriores, quais

sejam, as que tratam dos *links* principais de acesso à internet (AQSETIN2024007), da aquisição de firewalls (AQSETIN2020010) e a das soluções de segurança correspondentes (AQSETIN2022020), as quais foram relatadas pelo setor técnico no item 10 do Estudo Técnico Preliminar e que, salvo melhor juízo, em nada comprometem a regularidade do processo de contratação, uma vez que restou esclarecido que a nova contratação pretendida, embora seja complementar em relação a soluções em curso, não possui interdependência com as outras já em vigor no âmbito deste Tribunal, não configurando, portanto, sobreposição de contratos de igual objeto.

Continuando a análise do certame em andamento, vemos que, partindo das especificações supra, a área demandante apresentou estimativa de custo total da contratação da seguinte forma:

11. ESTIMATIVA DE CUSTO TOTAL DA CONTRATAÇÃO

11.1. Tabela resumo do quantitativo e valores

ID	Serviço	Qtd.	Valor Unitário	Valor Mensal	Valor Anual
1	Link de 300 Mbps	5	R\$ 7.125,00	R\$ 35.625,00	R\$ 427.500,00
2	Link de 200 Mbps	6	R\$ 4.750,00	R\$ 28.500,00	R\$ 342.000,00
3	Link de 100 Mbps	1	R\$ 2.375,00	R\$ 2.375,00	R\$ 28.500,00
4	Link de 50 Mbps	2	R\$ 1.187,50	R\$ 2.375,00	R\$ 28.500,00
Total Anual				R\$ 68.875,00	R\$ 826.500,00
Total Contrato (24 meses)					R\$ 1.653.000,00

Para tanto, foi juntada aos autos pesquisa de preço realizada a partir de outras contratações públicas e mediante pesquisa direta com fornecedor, conforme faz prova os documentos de fls. 206/214, o que, levando-se em consideração ainda tratar-se de serviços comuns e com uma ampla gama de fornecedores possíveis, nos leva a concluir pelo atendimento das disposições do art. 23, §1º da Lei nº 14.133/2021².

De outra monta, registramos que nos termos presentes no Estudo Técnico Preliminar, a contratação se encontra prevista no Plano Anual de Contratações 2024 do TJCE, sob o código TJCESETIN_2025_0032, e está em consonância com os objetivos estratégico do TJCE, nos termos da Portaria nº 594 de 31 de março de 2023 (Planejamento Estratégico SETIN 2030).

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.

². 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;

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, sendo importante destacar que o art. 17 do citado diploma legal estabelece as fases necessárias para a realização dos procedimentos licitatório 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 contra 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 Documento de Oficialização da Demanda (fls. 02/08), Estudo Técnico Preliminar (fls. 162/172) e Termo de Referência (fls. 173/205), 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. 382/527 contém como anexo a minuta de contrato, trazendo ainda informações sobre o regime de prestação dos serviços, a modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa.

Foram igualmente abordados pelos documentos constantes nos autos as qualificações técnica e econômico-financeira necessárias à contratação, as regras pertinentes à participação de empresas em consórcio e a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, tendo sido juntados autos, quanto ao último ponto, o Mapa de Gerenciamento de Risco – MGR às fls. 53/59.

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. 162/172 os elementos obrigatório em destaque.

Pontuamos ainda a presença nos autos do Plano e Sustentação e Transição Contratual – PSU (fls. 60/62) e da Autorização prévia para a realização do certame por parte da autoridade máxima desta Corte de Justiça (fls. 102/103), 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 à adequação da solução escolhida, com a respectiva quantidade de itens a serem contratados, 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 unidade especializada da Secretaria de Tecnologia da Informação desta Corte, responsável pela demanda em questão, contando com a devida anuência da titular da pasta, restando indicado expressamente que a aquisição dos *links* dedicados de acesso à internet via fibra óptica, conforme especificações citadas, revela-se a melhor solução para atendimento das necessidades do Tribunal de Justiça.

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 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 *links* de acesso à internet via fibra, de forma que, em que pese se exigir alguma qualificação técnica especializada da empresa a ser contratada, visando a qualidade da prestação envolvida, tal contratação pode ser classificados como sendo de “bens e/ou serviços comuns” nos termos do inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, haja vista que tal dispositivo afirma ser comum o item “*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 e a 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, no item 10.3, traz a seguinte disposição:

10.3. Justificativa de Adoção da Modalidade da Licitação

10.3.1. Modalidade de Licitação

10.3.1.1. A modalidade de licitação escolhida deve ser o Pregão na forma eletrônica, sob o modo de disputa “aberto e fechado”, **considerando se tratar de bens e serviços comuns, nos termos da lei Federal nº 14.133/21, vez que seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo Termo de Referência e Edital, por meio de especificações usuais no mercado.**

Definido o objeto a ser licitado como bem ou serviço comum, vemos o inciso XLI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 afirma se o pregão a “modalidade de licitação obrigatória” a ser utilizada,

apontando ainda que “o critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”.

Em arremate, registramos que a modalidade de licitação em baila, ainda quando da vigência exclusiva da Lei nº 8.666/1993, chegou a ser 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 configurava a regra desta Corte de Justiça mesmo antes do atual cenário normativo da Lei nº 14.133/2021, de forma que, com ainda mais acerto face à norma atualmente vigente, verificamos a adequação da escolha de tal modalidade no caso dos autos.

d) Da estimativa de preço:

Como já mencionado, para a licitação em tela a área demandante apresentou estimativa de preço para o lote único do certame, o que foi feito a partir das especificações dos itens a serem contratados e mediante pesquisa de preço de outras contratações públicas e com fornecedores, conforme faz prova os documentos de fls. 206/214, o que, levando-se em consideração ainda tratar-se de serviço comum e com uma ampla gama de fornecedores possíveis, nos leva a concluir pelo atendimento das disposições do art. 23, §1º da Lei nº 14.133/2021³.

e) Do critério de julgamento:

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. 382/527)

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:

³. 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;

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, vemos que a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 02/2025 apresenta os elementos essenciais delineados pelo caput do art. 25, de forma que foram apresentados adequadamente 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 compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas e xiii) minuta do termo de contrato a ser firmado.

Desta forma, concluímos pela regularidade do instrumento convocatório minutado.

f.2) Da análise específica da minuta de contrato (fls. 493/527)

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. 493/527.

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.

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 02/2025 que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual nada obsta o prosseguimento do certame.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza, 18 de dezembro de 2024.

Rafael Vitoriano Lima
Assessor Jurídico

De acordo. À douta Presidência.

Cristiano Batista da Silva
Consultor Jurídico