

Processo nº 8508635-35.2025.8.06.0000

Interessado: Secretaria de Tecnologia da Informação - SETIN

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 22/2025

Contratação no âmbito do Programa de Modernização do Judiciário Cearense - PROMOJUD

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 22/2025, o qual tem por objeto o *“registro de Preços para eventual fornecimento de subscrição de licenças de acesso à plataforma de treinamento online, especializada em oferta de conteúdos de capacitação e conscientização em segurança da informação, com simulação de ataques de engenharia social na modalidade Software como Serviço (“Software as a Service – SaaS”), a fim de atender as necessidades do Poder Judiciário do Estado do Ceará”*.

Destaque-se, desde logo, que a contratação almejada se encontra inserida no âmbito do Programa de Modernização do Judiciário Cearense – PROMOJUD, conforme previsão no item 6.46 do Plano de Aquisições do referido Programa.

Não obstante, em que pese a faculdade de utilização de regramento específico determinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para o processo de escolha e julgamento das propostas nas contratações envolvendo financiamento internacional, na forma do permissivo constante no art. 1º, §3º da Lei nº 14.133/2021², a gestão do PROMOJUD, com a aprovação do banco

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. [...]

². Lei nº 14.133/2021: Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange: [...] § 3º Nas licitações e contratações que envolvam recursos provenientes de empréstimo ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro de que o Brasil seja parte, podem ser admitidas: [...] II - **condições peculiares à seleção e à contratação constantes de normas e procedimentos das agências ou dos organismos, desde que:** a) sejam exigidas para a obtenção do empréstimo ou doação; b) não conflitem com os princípios constitucionais em vigor; c) sejam indicadas no respectivo contrato de empréstimo ou doação e tenham sido objeto de parecer favorável do órgão jurídico do contratante do financiamento previamente à celebração do referido contrat

financiador, optou pela adoção da sistemática de contratação nacional (Pregão Eletrônico previsto na Lei nº 14.133/2021), razão pela qual a presente análise buscará verificar a conformidade do procedimento em tela com o regime normativo padrão para as licitações e contratos públicos a que se submete ordinariamente esta e. Corte de Justiça.

Além da referida minuta do instrumento convocatório do certame, de Id: 0300345, os autos chegam instruídos, ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a) Documento de Oficialização da Demanda original – DOD (Id: 0097060);
- b) Estudo Técnico Preliminar (Id: 0126333);
- c) Pesquisa de Preço (Id: 0126572);
- d) Mapa de Gerenciamento de Riscos (Id: 0126583);
- e) Memorando nº 105/2025, da Diretoria de Contratações, solicitando ajustes nos artefatos apresentados (Id: 0137416);
- f) Estudo Técnico Preliminar ajustado (Id: 0189816);
- g) Termo de Referência (Id: 0189817);
- h) Pesquisa de Preço e Justificativa de Orçamento (Id: 0189818 e 0189819);
- i) Mapa de riscos ajustado (Id: 0248377);
- j) Informação nº 57/2025/Coordenadoria Pedagógica, indicando o atendimento aos apontamentos feito pelo BID (Id: 0249289 e 0249296);
- k) Informação nº 55/2025/Coordenadoria Pedagógica, com a exposição do resumo da demanda (Id: 0249312);
- l) Solicitação de dotação orçamentária para a contratação pretendida (Ids: 0249339 a 0253794);
- m) Classificação e dotação orçamentária (Id: 0254352);
- n) Autorização da Presidência da Corte para a realização de processo licitatório (Id: 0256559);**
- o) Termo de Referência versão final (Id: 0291036);
- p) Mapas de Preços versão final (Id: 0300345);
- q) Memorando nº 228/2025 da Diretoria de Contratações enviando os autos à CONJUR (Id: 0300347)

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

II - DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

Vale ter presente que o âmbito deste parecer se restringe tão somente ao exame de legalidade do procedimento licitatório em baila e da respectiva minuta de Edital do certame, não se 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, como já mencionado, a partir de demanda da Gerência de Segurança da Informação e Ambientes Tecnológicos deste E. Tribunal de Justiça, a Secretaria de Tecnologia da Informação pretende realizar procedimento licitatório para o registro de preços para fornecimento de subscrição de licenças de acesso à plataforma de treinamento online, especializada em oferta de conteúdos de capacitação e conscientização em segurança da informação, com simulação de ataques de engenharia social na modalidade Software como Serviço (“Software as a Service – SaaS”), conforme detalhamento constante no Termo de Referência do certame proposto e seus respectivos anexos.

Como primeira justificativa para a licitação pretendida, vemos, já no Documento de Formalização da Demanda de Id: 0097060, as seguintes informações:

3. IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

3.1. Durante implementação das atividades no âmbito do Programa de Modernização do Poder Judiciário do Estado do Ceará - PROMOfuD, foi identificada a necessidade de realizar capacitações ligadas ao Programa de Desenvolvimento de Pessoas, conforme Produto 2.5 Capital humano aprimorado, Componente II Transformação Digital para Fortalecer a Governança e a Gestão da Carta Consulta à Comissão de Financiamentos Externos - COFIEIX.

3.2. Atualmente, as pessoas são reconhecidas como o elo mais vulnerável na cadeia de segurança da informação das organizações. Segundo reportagem em mídia especializada (<https://www.cisoadvisor.com.br/hackers-adotam-novas-taticas-em-ataques-de-phishing>), grupos de cibercriminosos estão utilizando ferramentas cada vez mais avançadas para obter sucesso em ataques que exploram técnicas de engenharia social, como *phishing* e *spear phishing*. Tais ataques são a porta de entrada para invasão do ambiente tecnológico, roubo/evasão de dados valiosos e realização de fraudes e golpes.

[...]

- 3.8. Diante desse cenário, há uma necessidade clara de desenvolver um programa contínuo de capacitação em segurança da informação para todos os colaboradores, a fim de reduzir lacunas no conhecimento e fortalecer o ambiente tecnológico do Tribunal, por meio de métodos que aumentam o engajamento e a facilidade de entendimento dos assuntos por parte do público-alvo. Outro fator importante que deve ser considerado é que, no formato atual, a enxuta equipe da Coordenadoria de Segurança da Informação é responsável por atualizar periodicamente o material existente e até mesmo criar novos conteúdos, fazendo com que atividades críticas sejam colocadas em segundo plano.
- 3.9. Portanto, é imprescindível que se busque uma forma de proporcionar ao Tribunal treinamento contínuo em segurança da informação, contribuindo para a difusão de práticas seguras e mitigação de riscos cibernéticos, por meio da execução de um Programa de conscientização e capacitação os usuários dos equipamentos e sistemas de T.I.C do TJCE em segurança da informação, conforme programado na linha 6,46 do Plano de Aquisições do Promojud.

4. DESCRIÇÃO SUSCINTA DA SOLUÇÃO

- 4.1. Para atender a essa necessidade, a contratação de empresa especializada em capacitação da segurança da informação, apresenta-se, em princípio, como a alternativa mais adequada para atender à demanda identificada.
- 4.2. Desta forma, e considerando a necessidade de garantir que os servidores e colaboradores do TJCE adquiram conhecimentos e habilidades para proteger dados, sistemas e infraestrutura contra ameaças cibernéticas, esta demandante entende ser pertinente a contratação de empresa especializada para a implementação de um programa em segurança da informação.
- 4.3. É necessário que as pessoas sejam capacitadas e treinadas no assunto, de forma a serem capazes de identificar tentativas de golpes e de fraudes, reduzindo as chances de consumação de ataques que visam à obtenção de algum meio para transpor os mecanismos de segurança tecnológica
- 4.4. Essa contratação será necessária para treinar os servidores e colaboradores do TJCE em diferentes níveis de conhecimento, realizar simulações e testes práticos de ataques, realizar avaliações de maturidade em segurança das informações, bem como sensibilizar os servidores e colaboradores sobre as boas práticas no uso dos sistemas e equipamentos do TJCE, por meio da implementação de um programa de capacitação em segurança da informação, com o objetivo de promover maior adesão e engajamento dos usuários, através da realização de campanhas de conscientização direcionadas ao público interno do TJCE, abordando tópicos essenciais para fortalecer a cultura de segurança, assegurando que todos estejam preparados para enfrentar os desafios relacionados à segurança da informação.
- 4.5. Público-alvo:
- 4.5.1. Todos os usuários e usuárias de equipamentos de T.I do TJCE.

De outra monta, vejamos as informações iniciais constantes no Estudo Técnico Preliminar de Id: 0189816:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

[...]

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE:

1.1. Diante das constantes transformações da sociedade e da crescente complexidade do mundo cibernético, que traz inúmeros benefícios, mas também exige atenção redobrada à segurança da informação, torna-se urgente a adoção de medidas para proteger os dados pessoais e

institucionais contra ameaças e tentativas de ataques cibernéticos.

1.2. Ademais, a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética do Poder Judiciário, instituída pela Resolução CNJ nº 396/2021, contempla, dentre diversos itens, “ações de comunicação, de conscientização, de formação de cultura e de direcionamento institucional com vistas à segurança cibernética.” Ainda, o seu Art 21 estabelece que “Cada órgão do Poder Judiciário, com exceção do STF, deverá constituir estrutura de segurança da informação, subordinada diretamente à alta administração do órgão e desvinculada da área de TIC”, estabelecendo ainda que “O gestor de segurança da informação terá as seguintes atribuições:

I – Instituir e gerir o Sistema de Gestão de Segurança da Informação;

II – Implementar controles internos fundamentados na gestão de riscos da segurança da informação;

III – planejar a execução de programas, de projetos e de processos relativos à segurança da informação com as demais unidades do órgão;

IV – Implantar procedimento de tratamento e resposta a incidentes em segurança da informação; e

V – Observar as normas e os procedimentos específicos aplicáveis em consonância com os princípios e as diretrizes desta Resolução e da legislação de regência.”

1.3. Durante implementação das atividades no âmbito do Programa de Modernização do Poder Judiciário do Estado do Ceará – PROMOJUD, foi identificada a necessidade de realizar capacitações ligadas ao Programa de Desenvolvimento de Pessoas, conforme Produto 2.5 Capital humano aprimorado, Componente II Transformação Digital para Fortalecer a Governança e a Gestão.

[...]

1.6. Para a definição da solução que atenda à necessidade efetiva que sustenta a demanda, essencialmente caracterizada como um programa de segurança da informação, é fundamental aprofundar os seguintes aspectos:

1.6.1.Periodicidade da necessidade: A demanda não enseja contratações recorrentes ou periódicas, já que deve ser resolvida por meio de contratação única. A contratação é essencial neste momento devido ao registro de múltiplas tentativas de ataques cibernéticos, incluindo e-mails maliciosos, tentativas de phishing e outras ameaças recentes, conforme detalhado a seguir:

1.6.1.1. Em relação a tentativas de phishing, os dados de 2024 revelam um número expressivo de e-mails maliciosos recebidos:

1.6.1.1.1. Janeiro: 10.576

1.6.1.1.2. Fevereiro: 7.361

1.6.1.1.3. Março: 5.573

1.6.1.1.4. Abril: 5.912

1.6.1.1.5. Maio: 6.858

1.6.1.1.6. Junho: 6.096

1.6.1.1.7. Julho: 8.217

1.6.1.1.8. Agosto: 9.137

1.6.1.1.9. Setembro: 6.413

1.6.1.2 Até setembro, foram 66.143 tentativas de phishing detectadas, representando um perigo real para a segurança das informações do TJCE, com potencial de causar danos significativos aos sistemas e à integridade dos dados.

1.6.1.3 Além disso, a infraestrutura do TJCE é alvo de inúmeras tentativas de exploração de vulnerabilidades, com uma média em 2024 de 20 milhões de tentativas por dia, totalizando cerca de 600 milhões de tentativas de exploração de vulnerabilidades por mês. Esse volume expressivo de ataques revela a necessidade de conscientizar os usuários sobre a importância e os cuidados com a Segurança da Informação no TJCE, incluindo testes de simulação de phishing e treinamentos específicos, visando reduzir o risco de sucesso dessas tentativas.

1.6.2 Locais de aplicação/execução/recebimento: as capacitações serão realizadas na modalidade 100% online por meio de plataforma específica. 1.6.3 Volume/quantidade requerida: O Programa deverá contemplar 9.221

servidores/magistrados/estagiários/terceirizados/colaboradores, conforme quantidades detalhadas abaixo:

Desc. Vínculo	Quantidade
Desembargador	52
Estagiários	1538
Exclusivamente comissionado	1863
Externo com ônus c/ ressarc. (com INSS)	1
Externo com ônus c/ ressarc. (sem INSS)	17
Externo com ônus s/ ressarc. (com INSS)	25
Externo com ônus s/ ressarc. (sem INSS)	52
Externo sem ônus	1230
Magistrados	421
Servidores	3256
Terceirizados	766
Total Geral	9221

Fonte: Sistema AdmRH, extraído em 06/05/2025.

Com efeito, ao analisar as possíveis opções de solução para a demanda apresentada, a Gerência de Segurança da Informação, como igualmente consta no ETP presente nos autos, em um juízo de discricionariedade e conveniência que fogem da análise aqui realizada por esta Consultoria Jurídica, entendeu pela necessidade/adequabilidade do registro de preços para futura e eventual contratação de programa/plataforma de capacitação online especializada em conscientização sobre Segurança da Informação.

Vejamos o que diz a referida Gerência sobre a solução a ser contratada:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

[...]

2. ANÁLISE DE SOLUÇÕES ANTERIORES

2.1. Em dezembro de 2024 houve a capacitação interna com o tema “Segurança no e-mail corporativo: protegendo informações e evitando ameaças.” destinada aos servidores do Tribunal. Porém, o evento instrucional, na modalidade palestra, teve a duração de 1 hora, tempo insuficiente para se abordar o conteúdo sobre segurança da informação com a abrangência e profundidade necessárias, assim como para aplicação de atividades práticas indispensáveis para a transmissão de conhecimentos em nível adequado e posterior utilização deles no cotidiano do trabalho. Além disso, houve a participação de somente 197 servidores, número muito aquém daquele almejado para uma promoção efetiva de conscientização sobre o tema. **Dessa forma, a implementação de um programa de segurança da informação em ampla escala será inédita no TJCE, por meio do qual se alcance a maior quantidade possível de usuários dos equipamentos e sistemas no âmbito do Tribunal.** O programa deverá incluir iniciativas como conscientização sobre segurança da informação, identificação de ameaças e ataques cibernéticos, aplicação de testes aleatórios, implementação de medidas de mitigação, além de ações para garantir sua continuidade. Também serão adotadas estratégias para proteger pessoas, equipamentos e sistemas essenciais às atividades do TJCE.

2.2. Em 2024 o Tribunal de Justiça do Ceará celebrou o contrato Nº 30/2024 com a MÓDULO SECURITY SOLUTIONS S.A, inscrita no CNPJ sob o nº 28.712.123/0001-74, para a prestação de serviço de consultoria especializada em Implantação da Lei Geral de Proteção Dados (LGPD) e Soluções Tecnológicas para Governança da Privacidade e Proteção de Dados. **O referido contrato, no entanto, não abrange em seu objeto a prestação de serviços especializados em segurança da informação, conforme o escopo do presente Estudo Técnico, e que, portanto, não pode ser considerado como uma solução anterior contratada, já que não contempla ações de conscientização específicas voltadas para a segurança da informação.**

3. FORMAS DE ATENDIMENTO DA NECESSIDADE

3.1. Considerando as particularidades da necessidade identificada e as informações técnicas obtidas na sondagem de mercado, foram avaliados os seguintes meios como possíveis soluções para atender a essa demanda:

Solução 1 – Capacitação com instrutores internos. [...]

Solução 2 – Credenciamento [...]

Solução 3 – Compartilhamento de outras soluções existentes [...]

Solução 4 – Retardamento ou atendimento provisório por solução alternativa [...]

Solução 5 – Contratação de capacitação na modalidade presencial [...]

Solução 6 – Contratação de Plataforma online que promova o Programa de conscientização em Segurança da Informação [...]

A Solução 1 não se mostra viável, pois não há servidores no quadro de pessoal do Tribunal com os conhecimentos em nível adequado em segurança da informação para ministrar uma capacitação em abrangência e profundidade que a demanda aqui tratada exige. Além disso, o Tribunal não possui uma plataforma ou solução estruturada para promover campanhas de conscientização sobre o tema. **A Solução 2 não atende a necessidade**, pois a demanda objeto do presente Estudo Técnico não pode ser atendida adequadamente por meio do instituto credenciamento, conforme consta no artigo 76 da Lei 14.133. **A Solução 3 não atende a necessidade** porque não foi identificado no âmbito do setor público solução capaz de atender a demanda objeto do presente Estudo Técnico por meio de convênios ou parcerias que possibilitem e viabilizem o compartilhamento de uma plataforma estruturada. **A Solução 4 não atende a necessidade** porque a crescente sofisticação dos ataques cibernéticos e a necessidade urgente de conscientização tornam essa alternativa inadequada, pois a ausência de um programa estruturado aumenta os riscos de incidentes de segurança. **A Solução 5 não atende a necessidade** porque essa opção apresenta limitações significativas em termos de logística e abrangência, pois o TJCE não dispõe de instalações adequadas para acomodar simultaneamente todos os participantes do programa.

Ao final da análise, concluiu-se que a melhor alternativa para atender à necessidade estudada é a Solução 6, de acordo com as formas de atendimento de mercado e estudo realizado para a escolha entre aquelas supracitadas, nos termos do item 8 deste Estudo Técnico.

A partir da definição acima, no Termo de Referência da contratação de Id: 0291036 (versão final), a área técnica passa a expor a descrição do que se espera da solução a ser contratada.

Veja-se:

TERMO DE REFERÊNCIA

[...]

3. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO DE TIC

3.1. Os serviços em foco neste documento têm o condão de combinar-se ao objetivo estratégico “Fortalecer a inteligência de dados e a segurança da informação”, de modo que, em conjunto, signifiquem o pleno atendimento às demandas do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, garantindo a conscientização e capacitação dos(as) usuários e usuárias que utilizam recursos de TI do TJCE.

3.2. Desta forma, a solução identificada para suprir a necessidade do objeto destas ETs foi a contratação de capacitação online especializada para o Programa de Conscientização de Segurança da Informação, com vistas a fortalecer e aprimorar suas medidas de proteção de dados e informações sensíveis. Após um processo abrangente de avaliação das necessidades de segurança da informação, o Tribunal optou por investir em uma solução de ponta que atenda aos mais altos padrões de SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO, por meio de uma plataforma online que promova o Programa de Conscientização de Segurança da Informação, que deverá representar um compromisso significativo do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará com a proteção dos dados confidenciais e a manutenção da integridade de seus sistemas de informação. Além disso, reflete nossa determinação em garantir a prestação eficiente e segura de serviços judiciais aos cidadãos do Estado.

4. Descrição Geral da Solução

4.1. A solução a ser adotada tem como objetivo atender ao planejamento estratégico do TJCE e ao Programa de Modernização do Judiciário (Promojud). Essa iniciativa visa aprimorar a segurança da informação e aumentar a conscientização dos usuários sobre ameaças cibernéticas, reduzindo riscos operacionais e fortalecendo a proteção dos ativos institucionais.

4.2. Para a definição das características e especificações mais adequadas às necessidades do TJCE, foi realizada uma pesquisa considerando boas práticas de mercado e experiências de outras instituições. As fontes consultadas incluíram normativos do CNJ e relatórios de análise de ferramentas de segurança.

4.3. O objetivo dessa contratação é garantir a segurança de TI no Tribunal de Justiça, com o propósito de oferecer serviços de conscientização sobre segurança a todos os usuários desta Corte. Após uma análise minuciosa, concluiu-se que a abordagem mais adequada para efetivar esta contratação é a seguinte:

[...]

5. ESPECIFICAÇÃO DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

[...]

5.11 Requisitos Técnicos Específicos

5.11.1 Características Gerais Mínimas

5.11.1.1.1 Após a assinatura do contrato, será realizada uma reunião inicial com a empresa contratada para definir a aplicação de um teste diagnóstico com todos os usuários do Tribunal. Esse teste tem como objetivo avaliar o nível de maturidade em conscientização sobre segurança da informação no início do programa. A aplicação desse teste permitirá estabelecer uma linha de base para comparação futura, possibilitando a mensuração dos resultados obtidos ao longo da execução do contrato. Ao final do programa, será aplicado um novo teste com os mesmos parâmetros, a fim de verificar a evolução da maturidade dos usuários e a efetividade das ações de conscientização implementadas.

5.11.1.1.2 Acesso ilimitado à biblioteca com, no mínimo, 300 (trezentos) itens de conteúdo de segurança da informação em língua portuguesa (pt-br), sendo no mínimo os seguintes tópicos:

5.11.1.1.3 Engenharia social; 5.11.1.1.4 Segurança de e-mail; 5.11.1.1.5 Reporte de incidentes; 5.11.1.1.6 Privacidade; 5.11.1.1.7 LGPD; 5.11.1.1.8 Malwares; 5.11.1.1.9 Uso adequado da Internet; 5.11.1.1.10 Trabalho remoto; 5.11.1.1.11 Ransomware; 5.11.1.1.12 Wi-fi; 5.11.1.1.13 Dispositivos USB; 5.11.1.1.14 Dispositivos móveis; 5.11.1.1.15 Segurança física; 5.11.1.1.16 Mídias sociais; 5.11.1.1.17 Senhas e autenticação; 5.11.1.1.18 Phishing; 5.11.1.1.19 Smishing; 5.11.1.1.20 CEO Fraude.

Em termos quantitativos, vejamos um resumo do objeto a ser licitado:

Processo de referência: 8508635-35.2025.8.06.0000			
OBJETO: Contratação de empresa especializada no fornecimento de subscrição de licenças de acesso à plataforma de treinamento online, especializada em oferta de conteúdos de capacitação e conscientização em segurança da informação, com simulação de ataques de engenharia social na modalidade Software como Serviço (“Software as a Service – SaaS”) para todos os usuários que utilizem os serviços de tecnologia do Tribunal de Justiça do Ceará.			
Item	Descrição	Quantidade estimada	Unidade de medida
1	Subscrição de licenças de acesso à plataforma de treinamento online, especializada em oferta de conteúdos de capacitação e conscientização em segurança da informação, com simulação de ataques de engenharia social na modalidade Software como Serviço (“Software as a Service – SaaS”), pelo período de 24 meses.	9221	Licença
2	Implantação da solução referente a 9221 licenças	1	Serviço
3	Prestação de serviço de treinamento na solução para até 5 pessoas	1	Serviço
4	Prestação de serviço de suporte Técnico.	24	Meses

Neste ponto, visando permitir uma melhor compreensão do instrumento aqui em análise, convém ressaltar que a minuta do Pregão Eletrônico em tela, busca o registro de preços para contratação dos itens referidos, agrupando-os em único objeto/ote a ser licitado, o que fez considerando as particularidades dos serviços e objetivando, notadamente, evitar incompatibilidades capazes de comprometer a plena execução dos serviços.

Sobre tal ponto, o ETP trouxe a seguinte previsão:

11. JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO OU NÃO

11.1. Avaliando a possibilidade e a pertinência do parcelamento do objeto para atendimento da necessidade, considerou-se o tipo de objeto pretendido, assim como os aspectos técnicos, operacionais e econômicos, de modo que resultou na identificação de melhor opção em licitar lote único, pois importa em:

11.1.1. um serviço indivisível, de alta heterogeneidade e com características especializadas, que exigem uniformidade na execução e alinhamento metodológico.

11.2. O objeto da contratação – subscrição de licenças de acesso a uma plataforma de treinamento online especializada em segurança da informação, com simulação de ataques de engenharia social, na modalidade Software como Serviço (SaaS) – **configura uma solução integrada e indivisível. A divisão da contratação em lotes comprometeria a padronização da capacitação, a rastreabilidade dos usuários e a gestão unificada dos treinamentos, dificultando o acompanhamento da evolução dos participantes e a eficácia do programa.**

11.3. Dessa forma, a contratação de um único fornecedor para a solução completa está alinhada aos princípios da eficiência, economicidade e padronização, conforme o disposto no art. 40, inciso VI, da Lei nº 14.133/21, que permite a adoção de lote único quando a divisão do objeto comprometer a padronização, a continuidade do serviço ou resultar em prejuízo à economia de escala.

Partindo das especificações supra, a área demandante apresentou estimativa de custo total da contratação no valor de R\$ 1.718.171,35 (um milhão, setecentos e dezoito mil, cento e setenta e um reais e trinta e cinco centavos), juntando o detalhamento da composição de tal valor através da pesquisa de preço de Ids: 0126572, 0126578 e 0291043.

De outra monta, registramos que nos termos presentes no ETP e no documento de fl. 0249339, a contratação se encontra prevista no Plano Anual de Contratações do TJCE, sob o código TJCESGP_UGP_2025_0003, havendo também nos autos Dotação Orçamentária apta, em tese, para o custeio da despesa (Id: 0254352).

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, 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 – DOD (Id: 0097060), Estudo Técnico Preliminar (Id: 0189816) e Termo de Referência (Id: 0291036), 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 de Id: 0300345 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.

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 Id: 0189816 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 unidade especializada da área de Segurança da Informação e Ambientes Tecnológicos da Secretaria de Tecnologia da Informação desta Corte, unidade responsável pela demanda em questão, onde restou indicado expressamente que a execução indireta do objeto pretendido, por meio do registro de preços dos serviços a serem prestados, conforme especificações citadas, 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 adequação da modalidade Pregão Eletrônico:

À época da regência exclusiva das regras gerais de licitação pela Lei nº 8.666/1993, tínhamos que, em complemento às modalidades previstas pela Lei Geral, a Lei nº 10.520/2002 trazia como opção ao Administrador Público a utilização da modalidade Pregão no caso de aquisição de bens e serviços comuns, nos termos das disposições a seguir transcritas:

Lei nº 10.520/2002

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Art. 2º (VETADO)

§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

[...] (destaque nosso)

Contudo, com o advento da Lei nº 14.133/2021, o Pregão passou a ser modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, passando a contar com regramento específico na Lei Geral ao lado das demais modalidades fixadas.

Neste sentido vejamos:

Lei nº 14.133/2021

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

[...]

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

[...]

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no caput deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no art. 78 desta Lei.

§ 2º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou, ainda, a combinação daquelas referidas no caput deste artigo.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Buscando aclarar o conceito legal sobre o caráter comum dos serviços aptos à contratação via Pregão, oportuno mencionar as lições da doutrina especializada, a exemplo dos ensinamentos da Professora Irene Nohara, que preleciona:

[...]

A definição legal não é muito esclarecedora, por isso a doutrina procura definir critérios mais claros para a compreensão do objeto do pregão. Segundo Lúcia Valle Figueiredo, bens e serviços comuns não significam bens ou serviços ausentes de sofisticação, mas objetos ou serviços razoavelmente padronizados, uma vez que o pregão versa sobre a proposta de preço mais baixo e prescinde de ponderações acerca da qualificação do produto ou da empresa prestadora do serviço.

O pregão não deve demandar investigações profundas e amplas sobre a idoneidade dos interessados. Por conseguinte, além do requisito da padronização, enfatiza Marçal Justen Filho que bens e serviços comuns são também os que se encontram disponíveis, a qualquer tempo, em mercados próprios.

Disponibilidade em mercado próprio implica que o produto ou o serviço se apresente sem tanta inovação ou modificação, relacionando-se com atividade empresarial habitual, onde haja,

portanto, um universo de fornecedores capazes de satisfazer plenamente às necessidades da Administração. (Nohara, Irene Patrícia Dion. Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 – ePub 3. ed. em e-book baseada na 3. ed. impressa) [...]

Dito isto, ao nos debruçarmos sobre o caso concreto em análise, temos que, como já mencionado acima, o processo almeja o registro de preços para eventual fornecimento de subscrição de licenças de acesso à plataforma de treinamento online, especializada em oferta de conteúdos de capacitação e conscientização em segurança da informação, com simulação de ataques de engenharia social na modalidade Software como Serviço (“Software as a Service – SaaS”), a fim de atender as necessidades do Poder Judiciário do Estado do Ceará, o que, em que pese se exigir alguma qualificação técnica especializada da empresa a ser contratada, visando a qualidade da prestação envolvida, pode ser classificado como sendo de “serviços comuns” nos termos do inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, haja vista que tal dispositivo afirma ser bem ou serviço comum *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”*.

No caso dos autos, salvo melhor juízo, é possível verificar que o instrumento convocatório do certame traz os padrões 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 ETP expôs, no item 10.5, o seguinte ponto:

10.5. Considerando o alto número de participantes do programa - incluindo servidores e colaboradores do TJCE envolvidos em diversas atividades com prazos e compromissos tanto previsíveis quanto imprevisíveis, verificou-se que a forma mais eficiente e econômica de contratação é Pregão Eletrônico na forma de Registro de Preços. Esse formato de Sistema de Registro de Preços (SRP) permite a execução dos serviços apenas para as participações confirmadas, garantindo maior flexibilidade e otimização dos recursos. Além disso, como a contratação está prevista no Plano de Aquisições do Promojud e será financiada com recursos do empréstimo, a empresa contratada deverá atender aos requisitos contidos nas cláusulas de práticas proibidas e elegibilidade, de acordo com a política de aquisições do BID – GN2349-15, disponíveis no site do Banco: <https://bid.celesc.com.br/arquivos/politicas/GN-2349-15.pdf>.

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.

d) Da licitação para Registro de Preços:

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

Vejamos as disposições gerais sobre o tema:

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

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras. [...]

[...]

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

[...]

O legislador cuidou ainda de traçar regras específicas a serem observadas nas licitações destinadas ao registro de preços, como se vê a seguir:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

[...]

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

[...]

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

[...]

Art. 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

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

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

[...]

No caso dos autos, considerando as particularidades do objeto a ser contratado, a área demandante, no âmbito do Termo de Referência acostado aos autos expõe as justificativas para utilização do sistema de Registro de Preços, considerando a necessidade de futura e recorrente utilização dos serviços, notadamente no que se refere às “*subscrições de licenças de acesso à plataforma de treinamento online*” (item 1), para os quais, embora se estime o quantitativo máximo a ser contratado, não se mostra possível precisar previamente a real demanda do Poder Judiciário e/ou a data de efetiva utilização.

Neste ponto, compete registrar que, embora existam itens para os quais se detenha a informação prévia quanto sua utilização, quais sejam, a implantação da solução propriamente dita, o treinamento na solução para até 5 (cinco) colaboradores e o suporte técnico mensal (item 8.3 do TR), existe nos autos justificativa para o não parcelamento da solução, conforme se vê no item 11 do ETP, de forma que, salvo melhor juízo, não se vislumbra óbice à utilização da sistemática de Registro de Preços.

Vemos, em resumo, que foram atendidas as exigências aplicáveis ao SRP, nos termos acima delineadas, de forma que entendemos ser cabível tal procedimento no caso em questão.

Ressalvamos, em complemento, que a escolha pelo Registro de Preços nas contratações em geral possui intrínseca relação com o próprio objeto demandado e seus aspectos técnicos, integrando, portanto, o âmbito de discricionariedade próprio do Administrador Público no exercício de sua função típica, não possuindo esta Consultoria Jurídica conhecimentos específicos e/ou competência sobre a matéria em questão, pelo que presumem-se verdadeiras as informações, dimensionamentos e conclusões oriundos da Secretaria de Tecnologia da Informação sobre o ponto.

e) Da estimativa de preço:

Como já mencionado, para a licitação em tela a área demandante apresentou estimativa de preço total para cada um dos itens integrantes do lote único do certame, o que foi feito a partir das especificações dos serviços a serem registrados e mediante pesquisa de preço de outras contratações públicas, conforme faz prova os documentos de Ids: 0189818 e 0189819, 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 14.133/2021³.

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;

f) Do critério de julgamento:

Por outro lado, também entendemos correta a opção pelo tipo de licitação “menor preço” para julgamento das propostas e seleção do licitante vencedor do certame, uma vez que resta atendido o critério objetivo estabelecido pelo art. 6º, XLI, quando da definição do Pregão, nos termos acima transcrito.

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

g.1) Da minuta do Edital (Id: 0300345)

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.

[...]

Em acréscimo ao regramento acima, uma vez que a presente licitação envolve a utilização do sistema de registro de preços para aquisição futura de bens, o Edital do certame há de levar em conta ainda as particularidades previstas no art. 82 da Lei nº 14.133/2021, já transcrito acima.

Partindo do mandamento legal, vemos que a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 22/2025 apresenta os elementos essenciais delineados pelo caput do art. 25, trazendo ainda as informações próprias do SRP dispostas no art. 82 da lei de regência, 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 execução dos serviços e condições de pagamento.

Igualmente foi explicitado a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida, a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens, a disciplina sobre a alteração de preços registrados, as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências, dentre outros.

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 de que não possui, em sua cadeia produtiva, Empregados executando trabalho degradante ou forçado; ix) modelo de declaração de cumprimento de reserva de cargos legal para Pessoa com deficiência ou reabilitado da previdência social; x) modelo de

declaração de autenticidade dos documentos; xi) minuta da ata de registro de preços e xii) minuta do termo de contrato.

Desta forma, concluímos pela regularidade do instrumento convocatório minutado.

g.2) Da análise específica da minuta da Ata de Registro de Preços (anexo 11 do Edital):

De igual modo, ao analisarmos o Anexo 11 do Edital do certame em comento, o qual dispõe sobre o modelo da Ata de Registro de Preços a ser celebrada, vemos que o texto apresentado expõe com precisão as informações necessárias para conferir segurança e clareza sobre os itens registrados e sua forma de fornecimento/execução, respeitando as disposições normativas próprias da Lei nº 14.133/2021, na forma já exposta alhures.

A ARP em referência prevê a indicação da empresa prestadora dos serviços, com a discriminação do quantitativo máximo de fornecimento e do preço pactuado (itens 1 e 2).

De igual forma, o instrumento traz as informações a respeito do órgão participante e responsável pela ARP, o cadastro de reserva da Ata, as condições para eventual adesão de órgãos não participantes, a validade do registro e dispõem sobre a vedação de acréscimos nos quantitativos fixados (Itens 3 a 5 e 7).

Podem ser citadas ainda as disposições sobre a gestão e fiscalização da ARP, as hipóteses de cancelamento do instrumento, as sanções administrativas cabíveis (itens 8, 9, 11 a 13), merecendo ser ressaltado que o prazo de vigência do registro será de 01 (um) ano, em conformidade com o art. 84 da Lei nº 14.133/2021 (item 6).

Desta forma, em linhas gerais, a minuta de ARP a ser firmada se contra compatível com as exigências legais.

Entretanto, vemos que restou fixado no item 10.2 do documento sob exame (minuta da ARP) que para a aquisição do objeto licitado “*o instrumento contratual será substituído por instrumento equivalente emitido em favor da empresa beneficiária da Ata*”, o que, em tese, encontraria amparo no art. 95, II da mesma Lei⁴.

Contudo, tal previsão se revela incompatível com as demais informações trazidas pelo Edital, notadamente as constantes no Termo de Referência da contratação, o qual aponta para a necessidade de celebração de instrumento formal de Contrato como condição para a execução dos serviços, contando o próprio Edital com a respectiva minuta do Contrato a ser firmado (anexo 12), havendo, ademais, diversas referências a providências inerentes à execução dos serviços que estão atreladas à prévia assinatura de Contrato.

⁴. Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço: I - dispensa de licitação em razão de valor; **II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.**

Assim, para uma maior adequação dos artefatos instrutórios do certame, mostra-se necessária, antes da publicação do certame, a correção da disposição constante no item 10.2 da minuta de Ata de Registro de Preços anexa ao Edital (anexo 11), de modo a fazer constar a necessidade de celebração de instrumento formal de Contrato para a prestação dos serviços, em harmonia com as disposições constantes nos demais documentos que compõem os autos.

Feito tal ajuste, entendemos pela regularidade da minuta de ARP apresentada.

g.3) Da análise específica da minuta do Termo de Contrato (anexo 12 do Edital)⁵:

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).

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;

⁵. A minuta de Termo de Contrato presente com anexo ao Edital traz a referência “anexo 13”, o que entendemos ser um equívoco face às demais informações constantes dos autos, que apontam que o instrumento convocatório só conta com 12 anexos, o que será objeto de solicitação de correção.

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, de maneira objetiva, 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 execução, entrega e recebimento dos serviços; 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, em linhas gerais, a minuta de Contrato a ser firmado se contra compatível com as exigências legais.

Não obstante, vemos no documento anexo ao Edital uma inconsistência pontual relativa à numeração do anexo correspondente, uma vez que o documento faz referência ao “anexo 13”, enquanto que, a partir das disposições do instrumento convocatório, a minuta de Contrato constitui o “anexo 12” do Edital.

Tal ponto, em que pese não constituir vício significativo para a lisura da licitação, é passível de correção visando evitar eventuais questionamentos e/ou divergências posteriores.

Feito tal ajuste, 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 22/2025 que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual nada obsta ao prosseguimento do certame.

Não obstante, considerando a verificação de inconsistências pontuais na minuta de Ata de Registro de Preços (item 10.2 do anexo 11) e na minuta de Contrato (título do anexo 12) que integram o Edital, é necessário proceder com os ajustes indicados acima antes da efetiva publicação do certame.

É o parecer, s.m.j. À superior consideração.

Fortaleza, data de assinatura no sistema.

Rafael Vitoriano Lima
Assessor Jurídico

De acordo. À douta Presidência.

Cristhian Sales do Nascimento Rios
Consultor Jurídico



GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Processo SEI nº 8508635-35.2025.8.06.0000.

Interessada: Secretaria de Tecnologia da Informação – SETIN.

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 22/2025.

Contratação no âmbito do Programa de Modernização do Judiciário Cearense (PROMOJUD).

DECISÃO

R.h.

Em evidência, o processo administrativo acima identificado, por meio do qual a Diretoria de Contratações desta e. Corte encaminhou, para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei 14.133/2021, a minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 22/2025, o qual tem por objeto o *“registro de Preços para eventual fornecimento de subscrição de licenças de acesso à plataforma de treinamento online, especializada em oferta de conteúdos de capacitação e conscientização em segurança da informação, com simulação de ataques de engenharia social na modalidade Software como Serviço (“Software as a Service – SaaS”)*, a fim de atender as necessidades do Poder Judiciário do Estado do Ceará.

Sobre a regularidade do Edital da licitação e do respectivo processo, a Consultoria Jurídica emitiu parecer fundamentado, asseverando o atendimento das exigências legais aplicáveis, afirmando não haver óbice ao prosseguimento do certame, **ressalvando, entretanto, a necessidade de correções pontuais na minuta de Ata de Registro de Preços (item 10.2 do anexo 11 do Edital) e na minuta de Contrato (título do anexo 12 do Edital) que integram o Edital, a serem feitas antes da efetiva publicação do certame.**

Sendo assim, com fulcro nas razões expostas pela Consultoria Jurídica desta Presidência, **APROVO** o parecer retro e **AUTORIZO** o prosseguimento do certame, **ressalvada a necessidade de correção pontual nos anexos do Edital, na forma indicada pela CONJUR**, pelo que **DETERMINO** o encaminhamento dos autos à Gerência de Contratações de Serviços com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra (DEMO), para a realização das alterações indicadas e demais providências imprescindíveis à publicação do ato convocatório.

Fortaleza/CE, data de assinatura no sistema.

Desembargador HERÁCLITO VIEIRA DE SOUSA NETO
Presidente



Documento assinado eletronicamente por **HERACLITO VIEIRA DE SOUSA NETO**, **Presidente**, em 02/10/2025, às 18:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei-adm.tjce.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0351435** e o código CRC **C2A20FD4**.

Referência: Processo nº 8508635-35.2025.8.06.0000

SEI nº 0351435