

Processo Administrativo CPA nº 8513079-05.2023.8.06.0000.

Unidade Administrativa: Secretaria de Tecnologia da Informação – SETIN.

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 04/2026.

PARECER

I - DO RELATÓRIO.

Trata-se de processo administrativo destinado a instrumentalizar a realização de procedimento licitatório, tendo a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações enviado os autos digitais para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021¹, inclusive quanto à proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 04/2026, o qual tem por objeto a *“Contratação de empresa para aquisição de licenças perpétuas de softwares, da fabricante ManageEngine –Zoho Corporation, para o provimento de ferramentas de auditoria, gestão e extração de relatórios dos seguintes ambientes e sistemas: Controlador de domínio (On-premise) do TJCE – Microsoft Active Directory, Auditoria, gestão e extração de relatórios dos usuários hospedados no controlador de domínio (On-premise) – Microsoft Active Directory, Controlador de domínio (Online) do TJCE – Microsoft Azure Active Directory, Servidores de arquivos (Online) do TJCE – Microsoft OneDrive, Ambiente colaboração (Online) – Microsoft SharePoint, Servidores de arquivos (On-premise) do TJCE – Microsoft File Server, Sistemas de correio eletrônico do TJCE, bem como o provimento dos serviços de instalação e treinamento, com validade de 36 (trinta e seis) meses a partir da contratação, para atender às necessidades do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos.”*

Cabe pontuar que a Gerência de Contratações de TIC deste e. Tribunal de Justiça, através dos Memorandos nº 149/2025 (fls. 742-754) e nº 282/2025 (fls. 971-973), pretendendo uma perfeita

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. (...)

instrução processual e em obediência aos preceitos da supracitada Lei, apontou os diversos tópicos que deveriam ser remodelados para justa adequação do procedimento.

Os autos foram instruídos, além da referida minuta do Edital do certame (fls. 1.387-1.606), ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 1.193-1.209);
- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 1.210-1.272);
- c) Matriz de Riscos/Mapa de Riscos (fls. 1.273-1.282);
- d) Termo de Referência - TR (fls. 1.295-1.346);
- e) Mapa de Preços (fls. 1.286-1.294);
- f) Autorização da Presidência da Corte para a realização do processo licitatório (fls. 984-988);
- g) Classificação e Dotação Orçamentária (fls. 981-982);
- h) Memorando nº 326/2025 – DIRSPGC, em que a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações do TJCE encaminha os autos à CONJUR (fls. 1.607-1.608).

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

II - DA 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, como um todo, abrangendo, pois, a análise da aptidão jurídica dos artefatos que são utilizados como justificativa para a escolha administrativa empreendida na espécie, verificando-se sua conformidade com o previsto em lei, bem como a regularidade da proposta de minuta do edital regulador do certame, não se adentrando, porém, em aspectos técnicos, financeiros, de conveniência ou de oportunidade, que são próprios do Administrador Público no exercício de seu mister.

Nessa perspectiva, o assessoramento jurídico atuará em dupla dimensão. Primeiramente, no desempenho da função de colaboração. Neste caso, a assessoria fornecerá apoio para o desenvolvimento das demais atividades, identificando as normas jurídicas aplicáveis e avaliando as interpretações cabíveis. Sob outro enfoque, exercendo função de fiscalização, caberá a ela identificar violações efetivas ou potenciais ao ordenamento jurídico e adotar as providências cabíveis, integrando, assim, a denominada segunda linha de defesa da regularidade da atuação administrativa nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Outrossim, é oportuno transcrever a lição do renomado doutrinador Marçal Justen Filho, ao interpretar as atribuições da assessoria jurídica pela Nova Lei de Licitações:

5.3) A vedação à assunção da competência alheia

É fundamental a segregação de funções. **Não incumbe ao órgão de assessoramento jurídico assumir a competência política e administrativa atribuída a agente público distinto. Inexiste autorização normativa para que o assessor jurídico se substitua ao agente público titular da competência prevista em lei. Existem escolhas e decisões reservadas à autoridade.** O assessor jurídico não se constitui em autoridade, para fins do art. 6º, inc. VI, da Lei 14.133/2021 (Grifo nosso).²

Firmada essa breve premissa, passamos ao exame da minuta destacada, de modo a verificar sua consonância com os princípios e normas que lhe são pertinentes.

III - DA ANÁLISE JURÍDICA.

a) Da contextualização da demanda:

Pelas informações constantes nos autos, observa-se que a Secretaria de Tecnologia da Informação pretende a contratação de empresa para aquisição de licenças perpétuas de *softwares*, da fabricante ManageEngine –Zoho Corporation, para o provimento de ferramentas de auditoria, gestão e extração de relatórios dos seguintes ambientes e sistemas: Controlador de domínio (On-pre mise) do TJCE – Microsoft Active Directory, Auditoria, gestão e extração de relatórios dos usuários hospedados no controlador de domínio (On-premise) – Microsoft Active Directory, Controlador de domínio (*Online*) do TJCE – Microsoft Azure Active Directory, Servidores de arquivos (*Online*) do TJCE – Microsoft OneDrive, Ambiente colaboração (*Online*) – Microsoft SharePoint, Servidores de arquivos (On-premise) do TJCE – Microsoft File Server, Sistemas de correio eletrônico do e. TJCE, bem como o provimento dos serviços de instalação e treinamento, com validade de 36 (trinta e seis) meses a partir da contratação, para atender às necessidades do e. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE).

Dentre as justificativas apresentadas, a Secretaria de Tecnologia e Informação esclareceu, em suma, haver necessidade de provimento de solução de gestão e auditoria dos controladores de domínio, dos servidores de arquivos e dos serviços de e-mail de forma centralizada, com o fito de atender as necessidades de gestão dos ativos de TIC do TJCE.

Vejamos as informações constantes no Estudo Técnico Preliminar (fls. 1.210-1.272):

² **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2. ed. - rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 668-669.

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

(...)

2 DEFINIÇÃO E ESPECIFICAÇÃO DAS NECESSIDADES E REQUISITOS

2.1 Identificação das necessidades de negócio – Para o atendimento das demandas, motivações, os benefícios e resultados a serem alcançados, consignados no Documento

de Oficialização da Demanda (DOD), a equipe de planejamento elenca, a seguir as necessidades de negócio que se vinculam aos ambientes abaixo listados:

- Diretório de ativos (On-premise) do TJCE – Microsoft Active Directory;
- Diretório de ativos (Online) do TJCE – Microsoft Azure Active Directory;
- Servidores de arquivos (Online) do TJCE – Microsoft OneDrive;
- Servidores de arquivos (On-premise) do TJCE – Microsoft File Server;
- Ambiente colaboração (Online) do TJCE – Microsoft SharePoint;
- Serviços de correio eletrônico do TJCE.

2.1.1 Todas as licenças de softwares e/ou ferramentas que compõe a solução devem ser de caráter perpétuo, não podendo, portanto, ter prazo de expiração de uso ou limitação de funcionalidades em função do tempo, integrando-se ao parque de ativos de tecnologia do TJCE de forma definitiva mesmo com o eventual exaurimento do contrato, conforme embasamento da análise exposta a seguir:

2.1.1.1 O licenciamento de ferramentas oriundas de soluções que adotam o tipo SaaS – Software as a Service, ou seja, em caráter de subscrição ou assinatura, impõe desafios nos âmbitos administrativos, orçamentários e tecnológicos, que devem ser evitados pelo TJCE, em conformidade à redação do art. 5ª da Lei nº 14.133;

(...)

2.1.2.6 De encontro ao discorrido, acerca da modalidade padrão SaaS, a modalidade perpétua/vitalícia garante ao TJCE o direito de uso do software de forma definitiva, evitando riscos de descontinuidade ou interrupção de serviços decorrentes da não renovação de contratos, variação de preços ou mudanças unilaterais nas condições contratuais por parte de fornecedores, situação corriqueira na modalidade SaaS;

2.1.2.7 Esta modalidade de licenciamento (perpétua/vitalícia) promove, intrinsecamente a previsibilidade, investimento inicial fixo, proporcionando economia significativa a longo prazo. Na modalidade perpétua/vitalícia, a solução permanece sob total controle do adquirente, garantindo conformidade com legislação de proteção de dados, como a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei n.º 13.709/2018);

2.1.2.8 A dependência de provedores de SaaS pode resultar em riscos operacionais significativos, especialmente se houver interrupção de serviço, falência da empresa fornecedora ou mudanças contratuais abruptas. A aquisição perpétua/vitalícia elimina essa

dependência, permitindo que a organização mantenha a continuidade de suas operações mesmo diante de eventuais descontinuações do suporte pelo fornecedor original;

2.1.3 A solução deverá garantir que todas as funcionalidades, ferramentas, plataformas, ambientes e informações albergadas pela solução deverão ser suportadas por meio de única console integrada cujos acessos devem ser controlados por meio de autenticação baseada em usuários do domínio do TJCE;

2.1.3.1 A justificativa para indicação deste requisito de negócio será apresentada no contexto adequado e de forma detalhada e fundamentada em um item apropriado deste documento, permitindo uma melhor compreensão de sua importância e aplicação.

2.2 Identificação das necessidades tecnológicas – No tocante aos requisitos tecnológicos, a Equipe de Planejamento da Contratação consigna, a seguir, acerca das necessidades técnicas a serem garantidas pela solução:

- Das características gerais, aplicáveis à gestão, permissionamento de usuários e grupos e auditoria dos ambientes citados anteriormente no subitem 2.1:

- A solução deve possibilitar a visibilidade total sobre o serviço de diretório Azure, a estrutura do diretório e permissões de usuários e grupos na nuvem assim como objetos do Active Directory On-Premise sincronizados com o Azure Active Directory;

- A solução deverá permitir diferenciar e consultar os objetos do Azure Active Directory e Active Directory On–Premise;

- A solução deverá suportar a gestão dos dados não estruturados dos diretórios de usuários dos ambientes citados anteriormente no subitem 2.1, de forma que a equipe de TI do TJCE tenha condições de analisar, controlar e auditar os recursos e plataformas monitoradas;

- A solução deverá suportar o monitoramento e auditoria dos usuários e seus acessos internos e externos aos diretórios de usuários, pastas, arquivos e caixas de e-mail dos servidores monitorados;

- A solução deverá suportar o monitoramento e auditoria deverão gerar indicadores de performance para a gestão inteligente dos dados não estruturados, de forma que o TJCE possa evoluir e melhorar a performance, capacidade e segurança das informações e dos recursos monitorados;

- Caso seja necessária instalação de qualquer agente nos servidores a serem monitorados, o processo deverá ser executado de forma a diminuir o impacto sobre a disponibilidade dos serviços;

- A solução deverá garantir a configuração de diversos perfis com permissões e restrições de acesso dos usuários às funcionalidades da solução, de forma a segregar o acesso de analistas, equipe de suporte e usuários finais;

- A solução deve suportar a utilização de servidores virtualizados para todos os seus componentes e deve ser compatível com o ambiente de virtualização Microsoft Hyper-V;

- A solução ofertada deve oferecer, com rotinas automatizadas, relatórios agendados e sob

demanda, em diversos formatos de arquivos, exportados no momento da geração, ou enviados por e-mail, ou armazenados em um compartilhamento de arquivos através de agendamentos customizáveis;

- Deve ser possível, através da console, a criação de modelos de relatórios para posterior reutilização. Essa criação de modelos deve ser intuitiva e não deve necessitar da utilização de linguagem de programação ou outro software;
- Analisar, proteger, monitorar e gerenciar a integridade das informações (pastas e arquivos) que transitam nos repositórios de arquivos;
- Automatizar o controle de privilégios aos gestores dos dados e informações; ◦ Classificar os dados armazenados em repositórios não estruturados, mapeando onde e para quem os dados estão expostos;
- Analisar o comportamento dos usuários internos no ambiente computacional, reduzindo ataques internos, perda de informações e melhor gestão de repositórios;
- Aprimorar a gestão de segurança da informação;
- Disponibilizar segurança, auditoria ininterrupta dos serviços de correio eletrônico, compartilhamento de arquivos;
- Permitir pesquisas de auditoria referente a quem, quando, onde e como um dado é utilizado; ◦ Promover o monitoramento eficiente de acessos aos dados armazenados;
- Promover gerenciamento e auditoria eficientes do repositório de usuários e e-mails; ◦ Promover ações proativas em casos de incidentes de segurança cibernética e ataque de malwares;
- Identificar acessos indevidos de usuários internos mal-intencionados; ◦ Aproveitamento eficiente do espaço de armazenamento dos eventos de auditoria;
- Implementar a Autenticação Multifatorial (MFA), considerando os seguintes fatores que se relacionam diretamente com a segurança da informação e o gerenciamento de acesso:
- Proteção Contra Acessos Não Autorizados – Mitigação de Phishing e Ataques de Engenharia Social.

(...) GN

Diante da necessidade, **foi realizado levantamento de dados para identificar a quantidade de itens/serviços necessários.**

Ao analisar as possíveis opções de solução para a demanda apresentada, a Secretaria de Tecnologia da Informação, conforme o ETP presente nos autos, em um juízo de discricionariedade e conveniência que fogem da análise aqui realizada por esta Consultoria Jurídica, entendeu pela necessidade/adequabilidade da **contratação de empresa para aquisição de licenças perpétuas de softwares, da fabricante ManageEngine –Zoho Corporation, para o provimento de ferramentas**

de auditoria, gestão e extração de relatórios dos seguintes ambientes e sistemas: Controlador de domínio (On-pre mise) do TJCE – Microsoft Active Directory, Auditoria, gestão e extração de relatórios dos usuários hospedados no controlador de domínio (On-premise) – Microsoft Active Directory, Controlador de domínio (Online) do TJCE – Microsoft Azure Active Directory, Servidores de arquivos (*Online*) do TJCE – Microsoft OneDrive, Ambiente colaboração (*Online*) – Microsoft SharePoint, Servidores de arquivos (On-premise) do TJCE – Microsoft File Server, Sistemas de correio eletrônico do TJCE, **bem como o provimento dos serviços de instalação e treinamento, com validade de 36 (trinta e seis) meses a partir da contratação**, para atender às necessidades do e. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE).

Em artigo de autoria dos professores Ronny Charles Lopes de Torres e Anderson Sant’Ana Pedra, com o tema “*O papel da Assessoria Jurídica na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021)*”, que fora divulgado na Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Direito do Estado em Debate / PGE-PR, Curitiba, Edição nº 13/2022, página 105, foi consignado:

Dito de outra forma, embora tenha o parecerista jurídico a incumbência de realizar controle prévio de legalidade e análise jurídica da contratação, **não lhe cabe substituir a decisão do setor técnico, em relação, por exemplo, à solução escolhida do mercado ou mesmo à decisão político-administrativa do gestor público**, autoridade competente que, diante das nuances envolvidas no caso concreto, opta por um determinado modelo de contratação admitido pela legislação. A aferição da conveniência e da oportunidade pertence à autoridade competente pela tomada de decisão, não ao órgão de assessoramento jurídico ou mesmo aos órgãos de controle (GN).³

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

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

(...)

5 ANÁLISE DE SOLUÇÕES:

ID	DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO (OU CENÁRIO)
CENÁRIO 1	Contratação de solução paga (<i>softwares</i> proprietários) de gestão e auditoria para os ambientes <i>Microsoft Active Directory; Microsoft Azure Active Directory; Microsoft OneDrive; Microsoft File Server; Microsoft SharePoint</i> e Serviços de correio eletrônico do TJCE, contemplado serviços de instalação, treinamento e suporte técnico pelo período de 36 meses;
CENÁRIO 2	Instalação de solução livre, ou gratuita, destinada à gestão e auditoria para os ambientes <i>Microsoft Active Directory; Microsoft Azure Active Directory; Microsoft OneDrive; Microsoft File Server; Microsoft SharePoint</i> ; Serviços de correio eletrônico do TJCE, contemplado serviços de instalação, treinamento e suporte técnico pelo período de 36 meses;

(...)

3 Disponível em: https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-07/e-book_pge_revista_juridica_13o_edicao_-_2022_0.pdf#page=89

6 ANÁLISE COMPARATIVA DE SOLUÇÕES

REQUISITO	ID DA SOLUÇÃO	SIM	NÃO	NÃO IDENTIFICADO	NÃO SE APLICA
A Solução encontra-se implantada em outro órgão ou entidade da Administração Pública Federal?	CENÁRIO 1	X			
	CENÁRIO 2			X	
A Solução está disponível no Portal do Software Público Brasileiro?	CENÁRIO 1			X	
	CENÁRIO 2			X	
A Solução é um <i>software</i> livre ou software público?	CENÁRIO 1			X	
	CENÁRIO 2		X		
A Solução é aderente às políticas, premissas e especificações técnicas definidas no Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI) do Poder Judiciário?	CENÁRIO 1				X
	CENÁRIO 2				X
A Solução é aderente às regulamentações da ICP-Brasil? (quando houver necessidade de certificação digital)	CENÁRIO 1				X
	CENÁRIO 2				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)?	CENÁRIO 1				X
	CENÁRIO 2				X

(...)

10 IDENTIFICAÇÃO DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA

10.1 Com base nas informações concernentes à análise das soluções presentes no Cenário 1, a equipe de planejamento estabelece, como solução escolhida a Contratação de empresa especializada no fornecimento de licenças perpétuas de softwares, da fabricante ManageEngine – Zoho Corporation, para o provimento de ferramentas de auditoria, gestão e extração de relatórios dos seguintes ambientes e sistemas:

10.1.1 Controlador de domínio (On-premise) do TJCE – Microsoft Active Directory;

10.1.2 Auditoria, gestão e extração de relatórios dos usuários hospedados no controlador de domínio (On-premise) – Microsoft Active Directory (Incluindo MFA);

10.1.3 Controlador de domínio (Online) do TJCE – Microsoft Azure Active Directory;

10.1.4 Servidores de arquivos (Online) do TJCE – Microsoft OneDrive;

10.1.5 Ambiente colaboração (Online) – Microsoft SharePoint;

10.1.6 Servidores de arquivos (On-premise) do TJCE – Microsoft File Server;

10.1.7 Sistemas de correio eletrônico do TJCE;

10.2 A solução escolhida deverá contemplar os seguintes serviços:

10.2.1 Instalação; 10.2.2 Treinamento;

10.2.3 Garantia e suporte técnico pelo período de 36 (trinta e seis) meses.

11 JUSTIFICATIVA DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA

11.1 As informações contidas nos itens 2 a 9, deste documento, fundamentaram a escolha da solução indicada no item anterior, objetivamente devido ao fato de ser a única a atender, integralmente aos requisitos estabelecidos, mormente ao que trata o subitem 2.1.1:

Todas as licenças de softwares e/ou ferramentas que compõe a solução devem ser de caráter perpétuo, não podendo, portanto, ter prazo de expiração de uso ou limitação de funcionalidades

em função do tempo, integrando-se ao parque de ativos de tecnologia do TJCE de forma definitiva mesmo com o eventual exaurimento do contrato, conforme embasamento da análise exposta a seguir

11.2 Como narrado anteriormente, as soluções ofertadas pelas fabricantes Varonis e Microsoft poderiam ser destacadas como tecnologias elegíveis para atender as demandas por soluções de auditoria, gerenciamento de acesso e identidade em outros órgãos, entretanto, se adstrita, à escolha da solução, o cumprimento aos requisitos comerciais e técnicos estabelecidos, notadamente no que se refere à necessidade de oferta da modalidade de licenciamento perpétuo, o que não observados por estas fabricantes;

11.2.1 Como anteriormente exposto nos subitens 9.3 à 9.7 deste documento:

(...)

11.3 A definição da solução partiu do requisito de negócio imprescindível: que todas as licenças de software integrantes da solução fossem perpétuas, integrando de forma definitiva o parque tecnológico do TJCE, mesmo após eventual exaurimento contratual;

11.4 No levantamento de mercado realizado, foram inicialmente identificadas soluções tecnicamente similares ofertadas por Microsoft e Varonis, como exposto no item 11.2. Entretanto, verificou-se que tais fabricantes, no mercado brasileiro, operam predominantemente sob o modelo de subscrição (SaaS);

11.5 Já quanto à modalidade de licenciamento perpétuo, após as diligências realizadas (consultas a fornecedores, pesquisas em bases públicas e análise de relatórios independentes), só foi possível identificar soluções disponíveis no Brasil oriundas da fabricante ManageEngine (Zoho Corporation), cujos produtos atendem integralmente aos requisitos técnicos e comerciais definidos;

11.6 Ressalte-se que isso não significa a inexistência absoluta de outros fabricantes no mundo que comercializem modelos perpétuos, mas tão somente que, no esforço de levantamento empreendido, não foi possível identificar no Brasil outras soluções, além da ManageEngine, que conjugassem (i) licenciamento perpétuo, (ii) aderência técnica comprovada e (iii) suporte estável no território nacional;

11.7 Dessa forma, a restrição da competitividade decorre de condição objetiva do mercado nacional, e não de preferência discricionária, preservando-se a concorrência entre múltiplas empresas que atuam como revendas e integradores autorizados da fabricante ManageEngine, hipótese excepcionalmente admitida pelo art. 41, I, “c”, da Lei nº 14.133/2021.

11.8 Da Exceção à Ampla Concorrência em Licitações.

11.9 A Equipe de Planejamento assevera a seguir, fatos que oportunizam a análise jurídica do Art. 41, Inciso I, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021, se aplicando ao caso em tela, acerca da necessidade restringir a competitividade mercadológica tão somente para fornecedores especializados no fornecimento das tecnologias fabricadas pela empresa ManageEngine - Zoho

Corporation;

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a **Administração poderá excepcionalmente: I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses: a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto; c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;**

11.10 A Lei nº 14.133 admite a atual exceção, o que garante ao TJCE a fiel execução da presente demanda de forma mais eficiente e adaptada às suas reais necessidades possibilitando, indicar marcas ou modelos específicos em situações excepcionais;

11.11 **Como exaustivamente narrado, a necessidade da imposição de restrição de competitividade verifica-se como devidamente fundamentada, devido à necessidade inexorável de implementação de soluções cujas ferramentas sejam licenciadas sob a modalidade perpétuo. (GN).**

Pelo exposto, podemos concluir que a solução escolhida para o atendimento da demanda consiste na contratação de empresa para aquisição de licenças perpétuas de *softwares*, da fabricante ManageEngine –Zoho Corporation, para o provimento de ferramentas de auditoria, gestão e extração de relatórios dos ambientes e sistemas já indicados.

Nessa perspectiva, o setor técnico justifica a escolha pelo **não parcelamento** da solução, em suma, em razão de aspectos técnicos, operacionais e econômicos, sobretudo de economia de escala, conforme se vê:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (0089424)

(...)

13 JUSTIFICATIVA PARA O NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO

13.1 A Equipe de Planejamento assim estabeleceu:

2.1.10. A solução deverá garantir que todas as funcionalidades, ferramentas, plataformas, ambientes e informações albergadas pela solução deverão ser suportadas por meio de única console integrada cujos acessos devem ser controlados por meio de autenticação baseada em usuários do domínio do TJCE;

13.2 Embora a solução de TI seja composta por mais de um item, suas funcionalidades devem ser unificadas e administradas em uma única interface de gerenciamento, aplicando-se a mesma metodologia de unificação à execução dos serviços acessórios de instalação, suporte técnico e treinamento, devendo ser providos por uma única empresa Licitante, provendo, desta forma, a gestão mais eficiente dos ambientes, mitigando contratações conflituosas, resolução de conflitos entre fornecedores distintos e a degradação do funcionamento da solução, por conta de uma possível divisão de responsabilidades oriundas de diferentes contratos;

13.3 Assim, entende-se como fundamental, para a pretensa solução, que todos os itens ora

propostos sejam agrupados em lote único, conforme proposto na tabela do item 12.3;

13.4 Na situação em apreço, cabe destacar o que dispõe o princípio da padronização insculpido na Lei nº 14.133, a qual estabelece que a Administração, sempre que possível, tem o objetivo de compatibilizar especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia, segundo transcrição a seguir, in verbis: Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: V – atendimento aos princípios: a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

13.5 A eventual divisão da solução, em lotes, correspondendo a cada item que compõem o objeto, ocasionaria prejuízos técnicos e administrativos, considerando ainda que os serviços de suporte técnico e o treinamento, se realizados por vários fornecedores, exigiriam um tempo excessivo em dirimir divergências entre possíveis incompatibilidades e causariam um potencial risco de operacionalização e funcionamento, pela adoção de procedimentos variados e/ou divergentes;

13.6 Portanto, o agrupamento proposto, enseja o melhor aproveitamento das práticas de mercado, tendo em vista que a solução proposta, possui natural indivisibilidade, o que também inviabiliza a contratação de seus serviços por item de forma separada;

13.7 A justificativa para a exigência de que a solução seja operacionalizada por meio de uma única console integrada fundamenta-se na necessidade de eficiência administrativa, segurança da informação e rastreabilidade dos acessos e operações realizadas nos referidos sistemas;

13.7.1 O princípio da eficiência, previsto no artigo 11 da Lei nº 14.133/2021, corrobora com a possibilidade de impor a necessidade do controle unificado sobre os eventos de segurança, acessos e alterações em múltiplos serviços críticos, desta forma, mitigando a redução de custos operacionais com a necessidade de múltiplas plataformas e treinamentos duplicados para diferentes interfaces de gerenciamento facilitando a conformidade com normativos de auditoria e segurança da informação e otimizando a obtenção e análise de registros (logs) em um único ambiente;

13.7.2 Tal metodologia visa atender às melhores práticas de governança de TI, como as estabelecidas pelo Framework COBIT e pela ISO/IEC 27001, garantindo maior controle e rastreabilidade sobre acessos e modificações nos serviços críticos da organização;

13.8 Diante do exposto, não se percebe mácula à competitividade, ao se empregar o processamento do certame exclusivamente às empresas fornecedoras habilitadas a comercializar as tecnologias da empresa ManageEngine – Zoho Corporation. (GN)

Cabe lembrar que apesar de o parcelamento ser um princípio expresso no art. 47, II, da Lei nº 14.133/2021, deve-se verificar, para a sua adoção, a viabilidade e vantajosidade econômica para a contratação.

Sobre esse tema, vale observar que o Tribunal de Contas da União tem súmula jurisprudencial no sentido de ser obrigatório o parcelamento do objeto, desde que divisível e que não haja perda da economia em escala.

SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Ademais, a **aplicação da preferência** para as microempresas e empresas de pequeno porte foi justificada nos seguintes termos (fls. 1.295-1.346):

Termo de Referência

(...)

12. JUSTIFICATIVA PARA APLICAÇÃO DO DIREITO DE PREFERÊNCIA

12.1. Nos termos do art. 48, III da Lei Complementar n. 123, de 2006 (atualizada pela LC n. 147/2014), a Administração deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. Por essa razão, parcela de até 25% (vinte e cinco por cento) dos quantitativos divisíveis deverão ser destinados exclusivamente a ME/EPP/COOP beneficiadas pela LC n. 123/2006. Essas “cotas reservadas” deverão ser definidas em função de cada item separadamente ou, nas licitações por preço global, em função do valor estimado para o grupo ou o lote da licitação que deve ser considerado como um único item (art. 9º, inciso I do Decreto n. 8.538, de 2015);

12.2. *In casu*, a licitação que se pretende deverá ocorrer pelo menor preço global. Contudo, subsiste a interdependência entre os itens presente na tabela presente no item 2 devendo, necessariamente serem fornecidos pela mesma empresa dada a necessidade técnica de centralização de toda a solução, além do mais, os itens 8 à 10 da mesma tabela compreendem serviços, não havendo, desta forma, como fazê-los divisíveis sem desnaturá-los;

12.3. Para tanto, o Art 39 da Lei Nº 15.306, de 08 de janeiro de 2013 do Estado do Ceará excepciona algumas hipóteses, quais sejam: II – não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados no Estado e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório, exceto quando se tratar de incentivo à inovação tecnológica ou de serviços de informática; III – o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a Administração Pública Estadual ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado e à economia de escala;

12.3.1. No caso aqui exposto, com toda a contextualização elaborada até então, fica evidente

que o inciso III se amolda à situação ora posta, já vez que por se tratar de solução e serviços não divisíveis, não caberia particionar a entrega dos itens do lote entre fornecedores distintos;

12.3.2. Considera-se “não vantajosa a contratação” quando: § 1º Para fins do disposto no inciso III, considera-se não vantajoso para a Administração quando o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar os objetivos previstos no art. 30 desta Lei, justificadamente, ou resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência. (Lei Nº 15.306, de 08 de janeiro de 2013 do Estado do Ceará, Art. 39);

12.4. Diante do explanado, conclui-se que não há óbice quanto à aplicação da Lei Complementar 123/2006, entretanto não é possível a divisão ou fragmentação dos itens em partes e nem aplicação do benefício da exclusividade para que ocorra a participação para ME/EPP, ante da impossibilidade da divisão técnica dos itens, conforme explicação apresentada neste Termo de Referência. (GN).

Prosseguindo com o exame da contratação, percebe-se que a equipe de planejamento, em consonância com o disposto no inciso X do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, elaborou uma **análise de riscos**, identificando possíveis eventos, probabilidade, efeitos e ação de mitigação, instrumento com abrangência na etapa de contratação e, também, na execução contratual (fls. 1.273-1.282).

A partir da especificação supra, a área demandante efetivou **pesquisa de preço** com base nos valores constantes em duas (02) propostas comerciais oficiais, obtidas por meio de cotações formais encaminhadas aos fornecedores, e apresentou, ao fim, o valor estimado de **R\$ 2.795.200,37 (dois milhões, setecentos e noventa e cinco mil, duzentos reais e trinta e sete centavos)**, para a aquisição e implementação da solução, conforme informações do Mapa de Preços (fls. 1.286-1.294).

Indica-se, ainda, que a contratação se encontra prevista no **Plano de Contratações Anual do Poder Judiciário – PAC 2025**, sob o Código TJCESETIN_2025_0007, e estaria em consonância com os objetivos estratégicos desta egrégia Corte, ao fortalecer a inteligência de dados e a segurança da informação.

Isso posto, sendo o narrado acima, em resumo, os principais pontos da fase preparatória da licitação em tela, passemos à análise específica das diretrizes centrais que envolvem o tipo de contratação pretendida e de seu atendimento no caso concreto.

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

De início, compete aclarar que a licitação sob análise será regida pelas disposições da Lei nº 14.133/2021, preceito que, após encerrado o período de transição entre ele e a antiga Lei nº

8.666/1993, é atualmente o dispositivo geral que regula os procedimentos de licitação e contratações públicas.⁴

Pois bem, o art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as fases necessárias para a realização dos procedimentos licitatórios em geral, senão vejamos:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I – preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI – recursal;

VII - de homologação.

(...) GN

Por sua vez, o art. 53 da nova Lei de Licitações estabelece 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, prossegue o art. 53 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 53. *omssis.*

§ 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.

⁴ Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do *caput* do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso. Parágrafo único. Na hipótese do *caput* deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do *caput* do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

(...)

Precisamente esta é a fase em que se encontra o presente processo, motivo pelo qual passaremos a dispor sobre os cumprimentos dos mandamentos legais respectivos.

No que se refere à fase preparatória do processo licitatório em questão, a lei de regência traz as seguintes balizas iniciais:

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.

(...) GN

Compulsando os autos, verifica-se a presença dos competentes Estudo Técnico Preliminar (fls. 1.210-1.272) e Termo de Referência (fls. 1.295-1.346), contendo a descrição da necessidade da contratação, a definição do objeto e das condições de execução e pagamento e o orçamento estimado.

De igual modo, a proposta de minuta do Edital acostada às fls. 1.387-1.606 contém como anexo a minuta de contrato, apresentando, ainda, informações sobre o regime de prestação dos serviços, a modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa.

Foram igualmente abordadas pelos documentos constantes dos autos as qualificações técnica e econômico-financeira necessárias à contratação, bem como a não aplicação da cota reservada.

No entanto, não consta do Termo de Referência a justificativa para a não participação de consórcios de empresas, apesar de no edital haver indicação de que “3.2. Não poderão disputar esta licitação direta ou indiretamente, os interessados: (...) 3.2.9. pessoas reunidas em consórcio”, devendo haver acréscimo, no artefato (TR), da devida motivação que conduziu à adoção dessa opção.

Ainda no Termo de Referência, recomenda-se, no Item 27.8, relativo à sanção de impedimento de licitar e contratar, a alteração do “prazo máximo de 3 (três) anos” para “prazo máximo de 2 (dois) anos”, considerando o teor do art. 10, III, do atual Manual de Penalidades do TJCE (disponível em <https://tjnet/wp-content/uploads/2026/01/008-0.8-Manual-para-Applicacao-de-Penalidades-DEFINITIVO-26.11.2025.pdf>):

Tipos de Sanção Administrativa

Art. 10. Ao candidato a cadastramento ou renovação de cadastro, ao licitante, ao detentor de preço registrado, ao credenciado e ao contratado, que incorram nas faltas previstas neste Manual, aplicam-se, segundo a natureza e a gravidade da falta, assegurada a prévia defesa, as seguintes sanções:

I Advertência;

II multa, na forma prevista neste Manual, no instrumento convocatório, em ata de registro de

preços e no contrato;

III impedimento de licitar e contratar com o TJCE, por prazo não excedente a 02 (dois) anos, na forma prevista neste Manual, no instrumento convocatório, em ata de registro de preços e no contrato;

IV Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar. (GN).

Cabe, ainda, ressaltar que foi elaborado o mapa dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a eficaz execução contratual, indicando os potenciais riscos, suas principais causas, a probabilidade e a magnitude do impacto, além de propor ações preventivas e de contingência que poderão ser adotadas pelo e. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, conforme fls. 1.273-1.282.

Avançando na análise da etapa de instrução inicial do certame, importante mencionar que a Lei de regência prevê, outrossim, os requisitos específicos para o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, conforme disposições dos §§ 1º e 2º do art. 18; vejamos:

Lei nº 14.133/2021

Art. 18 *omissis*.

§ 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.

(...) GN

Conforme exposto anteriormente, verifica-se que o ETP (fls. 1.210-1.272), no caso concreto, contém os elementos obrigatórios destacados.

Acerca do **Termo de Referência (TR)**, dispõe a mesma norma:

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

(...)

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

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

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

j) adequação orçamentária;

(...)

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

(...)

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

(...)

Na mesma toada, o TR (fls. 1.295-1.346) também atende aos mencionados pressupostos na hipótese em exame, ressalvados os apontamentos já realizados acima.

Dessa forma, aliado às demais informações constantes nos autos, **consideramos adequada, sob o aspecto formal, a instrução preliminar do presente processo licitatório, cumpridas as alterações acima apontadas.**

Nesse 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 do que pretendido, tenham sido regular e corretamente determinadas pela área técnica, com base no melhor atendimento às necessidades do Poder Judiciário.

Ressaltamos, nesse 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 Secretaria de Tecnologia da Informação, unidade responsável pela demanda em questão, em que restou indicado expressamente que a contratação de empresa para aquisição de licenças perpétuas de *softwares*, da fabricante ManageEngine –Zoho Corporation, para o provimento de ferramentas de auditoria, gestão e extração de relatórios dos ambientes e sistemas descritos **revela-se a melhor solução para atendimento das necessidades do Poder Judiciário Estadual.**

Isso posto, compete ainda tecer algumas considerações sobre outros pontos importantes do certame e sobre a minuta propriamente dita do instrumento convocatório, o que se fará a seguir.

c) Da estimativa de preço:

A área demandante, para a licitação em tela, apresentou estimativa de preço total no valor de R\$ 2.795.200,37 (dois milhões, setecentos e noventa e cinco mil, duzentos reais e trinta e sete centavos), conforme informações contidas no Mapa de Preços (fls. 1.286-1.294).

Nesse ponto, vejamos as justificativas e esclarecimentos relativas à formação da estimativa de custo apresentada:

MAPA DE PREÇOS

(...)

2. FONTES UTILIZADAS NA PESQUISA DE MERCADO

2.1. Com o fito de compor os valores médios destinados a balizar o investimento necessário para a provisão da solução em questão, a SETIN obteve por meio de empresas especializadas no fornecimento das ferramentas que compõem o objeto do presente projeto. Foram identificadas seis (06) empresas que comercializam soluções ManageEngine. Dentre essas, apenas duas (02) apresentaram cotações oficiais em resposta às solicitações encaminhadas. Essa limitação reduziu a amplitude da amostra originalmente prevista para a pesquisa de preços, restringindo o universo comparativo e a representatividade dos valores obtidos;

2.2. Para a realização da pesquisa de preços, o TJCE recorreu ao site oficial da ManageEngine, a fim de identificar parceiros e fornecedores com escritórios ativos no Brasil. A partir dessa base de dados, foram selecionados os representantes autorizados, que foram devidamente consultados acerca dos valores de comercialização de suas soluções, possibilitando a composição da cesta de preços que subsidia a presente estimativa de custo;

2.3. Para a composição do orçamento estimado, observou-se a necessidade de consolidar os preços obtidos em mercado em conformidade com as diretrizes do art. 23 e art. 34 da Lei nº 14.133/2021 e com as orientações constantes no Manual de Pesquisa de Preços do TJCE.

2.4. Fontes utilizadas

2.4.1. Itens 1 a 10: Os preços médios foram apurados com base nos valores constantes em duas

(02) propostas comerciais oficiais, obtidas por meio de cotações formais encaminhadas aos fornecedores da solução, cujas respostas encontram-se devidamente formalizadas e acostadas aos autos do processo administrativo.

2.4.2. Dessa forma, a cesta de preços resultante reflete:

2.4.3. Dos fornecedores que comercializam soluções desenvolvidas pela fabricante MANAGEENGINE:

2.4.3.1.1. EMPRESA A – e-mail de solicitação de propostas enviado dia 30/01/2024;

2.4.3.1.2. EMPRESA B – e-mail de solicitação de propostas enviado dia 18/01/2024;

2.4.4. Das consultas realizadas, apenas duas empresas revendedoras autorizadas da fabricante ManageEngine apresentaram propostas comerciais válidas, cujos registros seguem abaixo:

2.4.4.1. EMPRESA A:

2.4.4.1.1. Data da Proposta: 13/03/2025

2.4.4.1.2. Última atualização: 25/11/2025

2.4.4.2. EMPRESA B:

2.4.4.2.1. Data da Proposta: 01/04/2025

2.4.4.2.2. Última atualização: 25/11/2025

(...)

A Lei nº 14.133/2021 estabelece regramento próprio no que se refere ao procedimento regular para a estimativa de preço, nos termos do que preceituam os arts. 23 e seguintes daquele normativo; vejamos:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

(...) GN

Art. 24. Desde que justificado, o orçamento estimado da contratação poderá ter caráter sigiloso, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas, e, nesse caso:

I - o sigilo não prevalecerá para os órgãos de controle interno e externo;

II - (VETADO).

Parágrafo único. Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação.

Isso posto, considerada a justificativa de pesquisa de preço apresentada pela Secretaria de Tecnologia da Informação nos artefatos juntados aos autos e a singularidade das especificações, **entendemos pela conformidade da estimativa apresentada, tendo em vista que a área justificou a adoção da cotação direta com apenas dois fornecedores.**

Cumpra esclarecer que a Consultoria Jurídica não detém competência técnica nem *expertise* específica para valorar ou validar a metodologia utilizada pelo setor demandante na estimativa de preços da contratação, especialmente nos casos que envolvem serviços de tecnologia da informação, cuja complexidade técnica demanda conhecimento especializado. A verificação da adequação dos critérios metodológicos adotados incumbe exclusivamente à unidade técnica responsável, não sendo atribuição deste órgão jurídico aferir a veracidade ou a consistência dos dados apresentados, mas apenas examinar sua conformidade com os princípios e normas jurídicas aplicáveis, em respeito ao princípio da segregação de funções e à eficiência administrativa.

d) Da adequação da modalidade Pregão Eletrônico:

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, **o Pregão configura-se como a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns**, possuindo regramento específico na Lei Geral, ao lado das demais modalidades fixadas.

Nesse 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;

(...) GN

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. (GN)

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.**

(...) GN

Buscando aclarar o conceito legal sobre o caráter comum dos bens e serviços aptos à contratação via Pregão, oportuno mencionar as lições da doutrina especializada, a exemplo dos ensinamentos da Professora Irene Nohara (Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos), 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) (GN)

Dito isso, ao nos debruçarmos sobre o caso concreto em análise, verifica-se, como já mencionado acima, que o processo almeja a contratação de empresa para aquisição de licenças perpétuas de *softwares*, da fabricante ManageEngine –Zoho Corporation, para o provimento de ferramentas de auditoria, gestão e extração de relatórios dos seguintes ambientes e sistemas: Controlador de domínio (On-premise) do TJCE – Microsoft Active Directory, Auditoria, gestão e extração de relatórios dos usuários hospedados no controlador de domínio (On-premise) – Microsoft Active Directory, Controlador de domínio (*Online*) do TJCE – Microsoft Azure Active Directory, Servidores de arquivos (*Online*) do TJCE – Microsoft OneDrive, Ambiente colaboração (*Online*) – Microsoft SharePoint, Servidores de arquivos (On-premise) do TJCE – Microsoft File Server, Sistemas de correio eletrônico do e. TJCE, bem como o provimento dos serviços de instalação e treinamento, com validade de 36 (trinta e seis) meses a partir da contratação, para atender às necessidades do e. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos.

Tal serviço, em que pese exigir qualificação técnica especializada e denotar a presença de uma *expertise* própria da empresa a ser contratada, visando a qualidade da prestação envolvida, pode, salvo melhor juízo, ser classificado como “serviço comum” nos termos do inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, haja vista que o dispositivo afirma ser bem ou serviço comum “*aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*”.

No caso dos autos, é possível verificar que o instrumento convocatório do certame prevê os padrões de desempenho e de qualidade a serem exigidos, por meio das especificações apresentadas, bem como apresentam requisitos mínimos padronizados, permitindo a análise objetiva da proposta de menor preço, existindo, ademais, um universo de fornecedores capazes de satisfazer plenamente às necessidades da Administração.

Ratificando esse entendimento, o Termo de Referência expôs, além de outros dados, a informação no Subitem 10.1, de que “*a natureza do objeto a ser licitado é comum, de acordo com o inciso XIII do art. 6º, da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, que considera bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais.*”.

Nesse sentido, compete ao agente ou setor técnico da Administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum para efeito de utilização da modalidade Pregão, sendo atribuição do órgão jurídico analisar tão somente o devido enquadramento na modalidade licitatória aplicável.

Por outro lado, compete registrar que a modalidade de licitação em baila, quando da vigência exclusiva da Lei nº 8.666/1993, foi regulamentada no âmbito deste e. Tribunal de Justiça 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.

Assim, 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 Estado do Ceará, de forma que **se verifica o respeito à lei no tocante à escolha de tal modalidade no caso dos autos.**

e) Do critério de julgamento:

Por outro lado, também **entendemos consentânea a opção pelo tipo de licitação “menor preço global”** para julgamento das propostas e seleção do licitante vencedor do certame, uma vez que resta atendido o critério objetivo estabelecido pelo art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021 quando da definição do Pregão, nos termos transcritos acima.

f) Das propostas de minutas do Edital e do futuro Contrato:

f.1) Da proposta de minuta do Edital (fls. 1.387-1.606):

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, *caput*, 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.

(...) GN

A partir do mandamento legal supra, observa-se que a proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 11/2025 apresenta os elementos essenciais delineados acima, contendo informações claras sobre o objeto a ser licitado (item 2), as regras referentes à convocação (item 1), julgamento (item 4.12) e habilitação de licitantes (item 5), a forma de apresentação de recursos (item 7), as penalidades cabíveis (item 9), os regramentos referentes à fiscalização e gestão contratual (item 15), além das particularidades relativas à entrega do objeto (item 17) e condições de pagamento (item 13).

Ademais, acompanham o instrumento convocatório, como anexos, os seguintes documentos: **i) termo de referência; ii) orçamento detalhado;** iii) modelo de apresentação da proposta; iv) modelo de declaração não extrapola a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; v) modelo de declaração de microempresa ou empresa de pequeno porte; vi) modelo de declaração de que não emprega menor; vii) modelo de declaração de atendimento aos requisitos de habilitação; viii) modelo de declaração percentual mínimo de mão de obra constituído por mulheres vítimas de violência doméstica; ix) modelo de declaração de que não possui, em sua cadeia produtiva, empregados executando trabalho degradante ou forçado; x) modelo de declaração de cumprimento de reserva de cargos legal para pessoa com deficiência ou reabilitado da previdência social; xi) modelo de declaração de autenticidade dos documentos; xii) modelo de declaração de que as propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas; **xiii) minuta do termo de contrato.**

Sugere-se somente no Item 9.1.13, relativo à sanção de impedimento de licitar e contratar, a alteração do “prazo máximo de 3 (três) anos” para “prazo máximo de 2 (dois) anos”, considerando o teor do art. 10, III, do atual Manual de Penalidades do e. TJCE.

Dessa forma, efetuada a correção sugerida, concluímos pela regularidade do instrumento convocatório minutado.

f.2) Da análise específica da proposta de minuta do contrato (fls. 1.548-1.606):

Por outro lado, merece uma análise específica a proposta de 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.

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

Lei nº 14.133/2021

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

(...)

§ 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.

§ 7º Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra ou a entrega do bem, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023).

Em resumo, a proposta de minuta do contrato em referência atende, em seus aspectos gerais, aos requisitos estampados no dispositivo legal supratranscrito, dos quais se destacam, sem prejuízo de outros igualmente importantes, as disposições sobre definição do objeto (Cláusula Primeira); forma de execução (Cláusula Segunda); condições de pagamento (Cláusula Quinta); critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços (Cláusula Quarta); critérios de

atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento (Cláusula Quinta); direitos e responsabilidades das partes, com as penalidades cabíveis (Cláusula Sexta, Sétima e Décima Segunda); os casos de extinção (Cláusula Décima Terceira); garantia financeira (Cláusula Décima Quinta) e a legislação aplicável à execução do contrato (Preâmbulo).

No entanto, recomenda-se a alteração da base de cálculo do valor da garantia contratual, considerando-se que a pretensão de duração inicial da contratação é superior a 12 (doze) meses.

Com efeito, o contrato prevê o seguinte:

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DA GARANTIA FINANCEIRA

15. A CONTRATADA deverá entregar ao Gerente de Contratação do objeto, que submeterá à Coordenadoria Central de Contratos e Convênios do TJCE, no prazo prescrito no art. 96 da Lei n.º 14.133/2021, a título de garantia, **a quantia equivalente a 5% (cinco por cento) do valor global da contratação**, cabendo-lhe optar dentre as modalidades previstas no art. 96, Lei n.º 14.133/2021.

Ocorre que o parágrafo único do art. 98 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subsequentes prorrogações, será utilizado o valor **anual** do contrato para definição e aplicação dos percentuais relativos à garantia financeira. Confira-se:

Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

Parágrafo único. **Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subsequentes prorrogações, será utilizado o valor anual do contrato para definição e aplicação dos percentuais previstos no caput deste artigo. (GN).**

Assim, onde consta, na Cláusula Décima Quinta, “valor global da contratação”, leia-se “valor anual da contratação”. Essa mesma modificação deve ser realizada no Item 32.1 do Termo de Referência.

Outrossim, sugere-se, no Item 12.6, relativo à sanção de impedimento de licitar e contratar, a alteração do “prazo máximo de 3 (três) anos” para “prazo máximo de 2 (dois) anos”, considerado o teor do art. 10, III, do atual Manual de Penalidades do TJCE.

Observa-se também a **necessidade de correção da qualificação na minuta do contrato**, para que, onde consta “Secretário(a) de Administração e Infraestrutura”, passe a constar “Secretário (a) de Tecnologia da Informação”. Confira-se:

CONTRATANTE: O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ, situado no Centro Administrativo Governador Virgílio Távora, com sede na Avenida General Afonso Albuquerque Lima, S/N, Bairro Cambéa, Fortaleza – CE, inscrito no CNPJ sob o número 09.444.530/0001-01, doravante denominado simplesmente de **TJCE** ou **CONTRATANTE**, neste ato representado por sua(seu) Presidente, Des(a). _____ e por seu(sua) **Secretário(a) de Administração e Infraestrutura**, _____, e

Ademais, nos Itens 12.12, 12.15 e 15, há menção à “Coordenadoria Central de Contratos e Convênios” ou “Divisão Central de Contratos e Convênios do TJCE”. Veja-se:

12.12. As notificações de multas e sanções são de responsabilidades da **Coordenadoria Central de Contratos e Convênios do TJCE**, que receberá da unidade administrativa responsável e gestora do contrato os relatórios com as ocorrências insatisfatórias que comprometam a execução do termo de contrato;

12.15. As notificações de multas e sanções são de responsabilidades da **Divisão Central de Contratos e Convênios do TJCE** que receberá dos setores responsáveis os relatórios com as ocorrências insatisfatórias que comprometam a execução do contrato.

15. A CONTRATADA deverá entregar ao Gerente de Contratação do objeto, que submeterá à **Coordenadoria Central de Contratos e Convênios do TJCE**, no prazo prescrito no art. 96 da Lei n.º 14.133/2021, a título de garantia, a quantia equivalente a 5% (cinco por cento) do valor global da contratação, cabendo-lhe optar dentre as modalidades previstas no art. 96, Lei n.º 14.133/2021.

Ocorre que, de acordo com a Resolução nº 15/2024 do Pleno deste e. TJCE, atualmente o nome do setor é “Coordenadoria Central de Contratos e Congêneres”, se não vejamos:

Art. 3º Fica transformada, na estrutura funcional da Presidência, a **Coordenadoria Central de Contratos e Convênios**, vinculada à Consultoria Jurídica, em **Coordenadoria Central de Contratos e Congêneres**, vinculada à Diretoria de Normatização, Processamento e Controle de Contratações. (GN).

Além disso, o Item 12.15 parece replicar de modo desnecessário o Item 12.12, assim como a palavra “responsabilidades” deve ser utilizada na forma singular: “responsabilidade”.

No Anexo II da proposta de minuta contratual, também deve haver substituição do “Secretário(a) de Administração e Infraestrutura” por “Secretário (a) de Tecnologia da Informação”. A propósito:

TERMO DE COMPROMISSO E MANUTENÇÃO DE SIGILO

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ, situado no Centro Administrativo Governador Virgílio Távora, com sede na Avenida General Afonso Albuquerque Lima, S/N, Bairro Cambeba, Fortaleza – CE, inscrito no CNPJ sob o número 09.444.530/0001-01, doravante denominado simplesmente de TJCE ou O TJCE, neste ato representado por sua(seu) Presidente, Des(a), _____ e por seu(sua) **Secretário(a) de Administração e Infraestrutura**, _____, e a empresa _____, representada neste ato por _____, portador da carteira de identidade n. _____ / __, CPF n. _____, com endereço na _____, inscrita no CNPJ sob o número _____, daqui por diante simplesmente denominada **CONTRATADA**.

Dessa forma, entendemos pela regularidade da minuta de Contrato apresentada, nos seus termos gerais, desde que revisados os pontos referidos.

IV - DA 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, **nos manifestamos pela regularidade jurídica da pretensão em tela, bem como dos termos da proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 04/2026** que nos foi encaminhada para análise, **desde que adotadas as seguintes providências:**

i) atualização da dotação orçamentária;

ii) incluída, no Termo de Referência, a justificativa para a não participação de consórcios de empresas (*vide* Itens 3.2 e 3.29 da proposta de minuta do edital);

iii) no Item 9.1.13 da proposta de minuta do edital, no Item 27.8 do Termo de Referência e no Item 12.6 da proposta de minuta do contrato, relativos à sanção de impedimento de licitar e contratar, deve ser alterada a previsão de “prazo máximo de 3 (três) anos” para “prazo máximo de 2 (dois) anos”;

iv) alterar, na Cláusula Décima Quinta da proposta de minuta contratual e no Item 32.1 do Termo de Referência, a expressão “valor global da contratação” por “valor anual da contratação” (*vide* art. 98, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021);

v) alterar a redação da qualificação e dos Itens 12.12, 12.15 e 15 da proposta de minuta contratual, além da qualificação no Anexo II desse documento;

vi) verificar que o Item 12.15 parece replicar de modo desnecessário o Item 12.12, assim como a palavra “responsabilidades” deve ser utilizada na forma singular: “responsabilidade”.

É o parecer, s.m.j., o qual submeto à superior consideração.

Fortaleza, data e hora indicadas na assinatura digital.

VITORIA DE SOUSA
NUNES:46915

Assinado de forma digital por VITORIA DE SOUSA NUNES:46915
Dados: 2026.01.20 16:32:53 -03'00'

Vitória de Sousa Nunes

Assessora Jurídica

De acordo. À douta Presidência.

CRISTHIAN SALES DO NASCIMENTO
RIOS:7219120133
4

Assinado de forma digital por CRISTHIAN SALES DO NASCIMENTO RIOS:7219120133
Dados: 2026.01.20 16:36:20 -03'00'

Cristhian Sales do Nascimento Rios

Consultor Jurídico

Processo Administrativo CPA nº 8513079-05.2023.8.06.0000

Unidade Administrativa: Secretaria de Tecnologia da Informação – SETIN.

Assunto: Análise da proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 04/2026.

DECISÃO

Em evidência, o processo administrativo acima identificado, por meio do qual foi encaminhada para análise a proposta de minuta do edital do Pregão Eletrônico nº 04/2026, o qual tem por objeto a *“Contratação de empresa para aquisição de licenças perpétuas de softwares, da fabricante ManageEngine –Zoho Corporation, para o provimento de ferramentas de auditoria, gestão e extração de relatórios dos seguintes ambientes e sistemas: Controlador de domínio (On-premise) do TJCE – Microsoft Active Directory, Auditoria, gestão e extração de relatórios dos usuários hospedados no controlador de domínio (On-premise) – Microsoft Active Directory, Controlador de domínio (Online) do TJCE – Microsoft Azure Active Directory, Servidores de arquivos (Online) do TJCE – Microsoft OneDrive, Ambiente colaboração (Online) – Microsoft SharePoint, Servidores de arquivos (On-premise) do TJCE – Microsoft File Server, Sistemas de correio eletrônico do TJCE, bem como o provimento dos serviços de instalação e treinamento, com validade de 36 (trinta e seis) meses a partir da contratação, para atender às necessidades do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos.”*

Sobre a regularidade do edital da licitação e do respectivo processo, a Consultoria Jurídica emitiu parecer fundamentado, asseverando o atendimento das exigências legais aplicáveis, **recomendando, unicamente, que sejam adotadas as seguintes providências:** **i)** atualização da dotação orçamentária; **ii)** incluída, no Termo de Referência, a justificativa para a não participação de consórcios de empresas (vide Itens 3.2 e 3.29 da proposta de minuta do edital); **iii)** no Item 9.1.13 da proposta de minuta do edital, no Item 27.8 do Termo de Referência e no Item 12.6 da proposta de minuta do contrato, relativos à sanção de impedimento de licitar e contratar, deve ser alterada a previsão de “prazo máximo de 3 (três) anos” para “prazo máximo de 2 (dois) anos”; **iv)**


alterar, na Cláusula Décima Quinta da proposta de minuta contratual e no Item 32.1 do Termo de Referência, a expressão “valor global da contratação” por “valor anual da contratação” (vide art. 98, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021); **v)** alterar a redação da qualificação e dos Itens 12.12, 12.15 e 15 da proposta de minuta contratual, além da qualificação no Anexo II desse documento; **vi)** verificar que o Item 12.15 parece replicar de modo desnecessário o Item 12.12, assim como a palavra “responsabilidades” deve ser utilizada na forma singular: “responsabilidade”.

Sendo assim, com fulcro nas informações atestadas pela Secretaria de Tecnologia da Informação – SETIN, bem como nas razões expostas pela Consultoria Jurídica desta Presidência, **APROVO** o parecer retro, **DETERMINO** a efetivação das sugestões apontadas pelo órgão consultivo, ao passo em que **AUTORIZO** o prosseguimento do certame.

Nesse sentido, recomendamos que os autos sejam remetidos à Gerência de Contratações de TIC, para a realização das alterações indicadas e demais providências imprescindíveis à publicação do ato convocatório.

Fortaleza-CE, data e hora indicadas na assinatura digital.

HERACLITO VIEIRA
DE SOUSA
NETO:200458

 Assinado de forma digital por
HERACLITO VIEIRA DE SOUSA
NETO:200458
Dados: 2026.01.21 17:05:31 -03'00'

Desembargador HERÁCLITO VIEIRA DE SOUSA NETO
Presidente

Processo Administrativo CPA nº 8513079-05.2023.8.06.0000

Unidade Administrativa: Secretaria de Tecnologia da Informação – SETIN.

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 04/2026.

PARECER

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo destinado a instrumentalizar a realização de procedimento licitatório, tendo a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações enviado os autos digitais para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto à minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 04/2026, o qual tem por objeto a *“Contratação de empresa para aquisição de licenças perpétuas de softwares, da fabricante ManageEngine –Zoho Corporation, para o provimento de ferramentas de auditoria, gestão e extração de relatórios dos seguintes ambientes e sistemas: Controlador de domínio (On-premise) do TJCE – Microsoft Active Directory, Auditoria, gestão e extração de relatórios dos usuários hospedados no controlador de domínio (On-premise) – Microsoft Active Directory, Controlador de domínio (Online) do TJCE – Microsoft Azure Active Directory, Servidores de arquivos (Online) do TJCE – Microsoft OneDrive, Ambiente colaboração (Online) – Microsoft SharePoint, Servidores de arquivos (On-premise) do TJCE – Microsoft File Server, Sistemas de correio eletrônico do TJCE, bem como o provimento dos serviços de instalação e treinamento, com validade de 36 (trinta e seis) meses a partir da contratação, para atender às necessidades do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos”*.

O mérito propriamente dito acerca da legalidade dos atos realizados até o momento, o que compreende a minuta do edital, já foi analisado por esta Consultoria Jurídica quando da emissão do parecer de fls. 1.613 – 1.644.

Na oportunidade, foram recomendados, unicamente, alguns ajustes. Confira-se:

“IV - DA CONCLUSÃO:

Ante todo o exposto, ressalvando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade e critérios técnicos não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, **nos manifestamos pela regularidade jurídica da pretensão em tela, bem como dos termos da**

proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 04/2026 que nos foi encaminhada para análise, **desde que adotadas as seguintes providências:**

- i) atualização da dotação orçamentária;
- ii) incluída, no Termo de Referência, a justificativa para a não participação de consórcios de empresas (vide Itens 3.2 e 3.29 da proposta de minuta do edital);
- iii) no Item 9.1.13 da proposta de minuta do edital, no Item 27.8 do Termo de Referência e no Item 12.6 da proposta de minuta do contrato, relativos à sanção de impedimento de licitar e contratar, deve ser alterada a previsão de “prazo máximo de 3 (três) anos” para “prazo máximo de 2 (dois) anos”;
- iv) alterar, na Cláusula Décima Quinta da proposta de minuta contratual e no Item 32.1 do Termo de Referência, a expressão “valor global da contratação” por “valor anual da contratação” (vide art. 98, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021);
- v) alterar a redação da qualificação e dos Itens 12.12, 12.15 e 15 da proposta de minuta contratual, além da qualificação no Anexo II desse documento;
- vi) verificar que o Item 12.15 parece replicar de modo desnecessário o Item 12.12, assim como a palavra “responsabilidades” deve ser utilizada na forma singular: “responsabilidade”.

Após, foram anexadas **novas versões** de:

- a) Documento de Oficialização de Demanda (fls. 1.718 – 1.734);
- b) Estudo Técnico Preliminar (fls. 1.735 – 1.797);
- c) Mapa de Gerenciamento de Riscos (fls. 1.798 – 1.807);
- d) Plano de Sustentação e Transição Contratual (fls. 1.808 – 1.810);
- e) Termo de Referência (fls. 1.820 – 1.872) e Anexos (fls. 1.873 – 1.911);
- f) Dotação e Classificação Orçamentária (fls. 1.921 – 1.923);
- g) Termo de Autorização de Processo Licitatório (fls. 1.925 – 1.929);
- h) Minuta do Edital Pregão Eletrônico nº 04/2026 (fls. 1.932 – 2.157);
- i) Mapa de Preços (fls. 2.164 – 2.172);
- j) Despacho da SETIN, informando a atualização das vigências das propostas comerciais e atualização do código do Plano Anual de Contratações (PAC) (fl. 2.173).

Consta também o Memorando nº 70/2026 - DIRSPGC, por meio do qual a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações encaminha os autos à CONJUR (fl. 2.158).

II – DA 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, como um todo, abrangendo, pois, a análise da aptidão jurídica

dos artefatos que são utilizados como justificativa para a escolha administrativa empreendida na espécie, verificando-se sua conformidade com o previsto em lei, bem como a regularidade da proposta de minuta do edital regulador do certame, não se adentrando, porém, em aspectos técnicos, financeiros, de conveniência ou de oportunidade, que são próprios do Administrador Público no exercício de seu mister.

Nessa perspectiva, o assessoramento jurídico atuará em dupla dimensão. Primeiramente, no desempenho da função de colaboração. Neste caso, a assessoria fornecerá apoio para o desenvolvimento das demais atividades, identificando as normas jurídicas aplicáveis e avaliando as interpretações cabíveis. Sob outro enfoque, exercendo função de fiscalização, caberá a ela identificar violações efetivas ou potenciais ao ordenamento jurídico e adotar as providências cabíveis, integrando, assim, a denominada segunda linha de defesa da regularidade da atuação administrativa nos termos da Lei 14.133/2021.

Outrossim, é oportuno transcrever a lição do renomado doutrinador Marçal Justen Filho, ao interpretar as atribuições da assessoria jurídica pela Nova Lei de Licitações:

5.3) A vedação à assunção da competência alheia

É fundamental a segregação de funções. **Não incumbe ao órgão de assessoramento jurídico assumir a competência política e administrativa atribuída a agente público distinto. Inexiste autorização normativa para que o assessor jurídico se substitua ao agente público titular da competência prevista em lei. Existem escolhas e decisões reservadas à autoridade.** O assessor jurídico não se constitui em autoridade, para fins do art. 6º, inc. VI, da Lei 14.133/2021. (GN)¹

Firmada essa breve premissa, passamos ao exame solicitado, de modo a verificar a consonância dos atos até então empreendidos com os princípios e normas que lhe são pertinentes.

III - DA ANÁLISE JURÍDICA

Conforme mencionado, no parecer de fls. 1.613 – 1.644, esta Consultoria Jurídica já examinou a legalidade do procedimento adotado, bem como das minutas submetidas até o presente momento, sugerindo, naquela oportunidade, apenas algumas alterações.

Em seguida, foram acostados novos artefatos e demais documentos necessários à instrumentalização do procedimento licitatório.

A propósito, a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações informou, no **Memorando nº 70/2026 – DIRSPGC** (fl. 2.158), que realizou as alterações solicitadas, bem como que, em face da apresentação da dotação orçamentária atualizada (fls. 1.921-1.923),

¹ Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas / Marçal Justen Filho. - 2. ed. - rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 668 e 669.

observou-se que houve alteração nos valores do Mapa de Preços (fls. 1.811-1.819), de modo que essa alteração resultou na necessidade de alteração do subitem 2.1.1 (tabela) e no anexo II do edital (orçamento detalhado).

Nesse contexto, constata-se que, de fato, foi providenciada Dotação e Classificação Orçamentária atualizada (fls. 1.921 – 1.923).

Outrossim, foi incluída, no Termo de Referência (fls. 1.820 – 1.872), a justificativa para a não participação de consórcios de empresas, nos seguintes termos:

“(…) 14. DA PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO

14.1.Fica vedada a participação de licitantes reunidas em consórcio, nos termos do art. 15 da Lei nº 14.133/2021.

14.1.1. O objeto requer responsabilidade integral e unificada pela entrega, configuração, integração, operação assistida, suporte e garantia de desempenho, com governança contínua e interlocução única junto ao TJCE;

14.1.2. A execução envolve componentes interdependentes e rotinas de suporte/atualização que demandam coordenação centralizada, sendo que a divisão do escopo entre consorciadas eleva o risco de falhas de integração, indisponibilidades e dificuldade de apuração de responsabilidade;

14.1.3. A participação consorciada tende a aumentar o custo de coordenação contratual e o risco de conflitos operacionais, com potencial impacto na continuidade do serviço, na gestão de SLAs e na efetividade das sanções;

14.1.4. Considerando a natureza do objeto e os riscos operacionais, a vedação é medida adequada e proporcional, preservando-se a competitividade entre fornecedores capazes de entregar a solução de forma integral.

(…)”

No Item 9.1.13 da proposta de minuta do edital, no Item 28.8 do Termo de Referência (anterior item 27.8) e no Item 12.6 da proposta de minuta do contrato, relativos à sanção de impedimento de licitar e contratar, foi alterada a previsão de “prazo máximo de 3 (três) anos” para “prazo máximo de 2 (dois) anos”, conforme recomendado.

Na Cláusula Décima Quinta da proposta de minuta contratual e no Item 33.1 do Termo de Referência (anterior item 32.1), a expressão “valor global da contratação” foi devidamente substituída por “valor anual da contratação” (vide art. 98, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021).

Ademais, houve a correção da qualificação e a substituição da expressão “Coordenadoria Central de Contratos e Convênios” por “Coordenadoria Central de Contratos e Congêneres” nos itens elencados no parecer.

Do mesmo modo, verifica-se a regularidade quanto aos demais itens em relação aos quais

a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações informa ter havido alteração, quais sejam, Mapa de Preços (fls. 2.164 – 2.172), subitem 2.1.1 (tabela) e anexo II do edital (orçamento detalhado), que resultaram na redução do valor estimado de **R\$ 2.795.200,37** (dois milhões, setecentos e noventa e cinco mil, duzentos reais e trinta e sete centavos) para **R\$ 2.795.080,14** (dois milhões, setecentos e noventa e cinco mil, oitenta reais e quatorze centavos), conforme planilha abaixo (fls. 1.933 – 1.934):

ITEM	DESCRIÇÃO	QTD.	UND.	Valor unitário	Valor total
1	Licença perpétua de software para a auditoria, gestão e extração de relatórios do controlador de domínio (On-premise) do TJCE – Microsoft Active Directory.	8	LICENÇA	R\$ 14.215,05	R\$ 113.720,40
2	Licença perpétua de software para a auditoria, gestão e extração de relatórios dos	12.000	LICENÇA	R\$ 63,07	R\$ 756.840,00
	usuários hospedados no controlador de domínio do TJCE – Microsoft Active Directory. Licenciamento por usuários. (Incluindo MFA)				
3	Licença perpétua de software para a auditoria, gestão e extração de relatórios do controlador de domínio (Online) do TJCE – Microsoft Azure Active Directory.	1	LICENÇA	R\$ 37.730,71	R\$ 37.730,71
4	Licença perpétua de software para a auditoria, gestão e extração de relatórios dos servidores de arquivos (Online) do TJCE – Microsoft OneDrive.	12.000	LICENÇA	R\$ 61,41	R\$ 736.920,00
5	Licença perpétua de software para a auditoria, gestão e extração de relatórios do ambiente colaboração (Online) – Microsoft SharePoint.	1	LICENÇA	R\$ 59.195,28	R\$ 59.195,28
6	Licença perpétua de software para a auditoria, gestão e extração de relatórios dos servidores de arquivos (On-premise) do TJCE – Microsoft File Server.	4	LICENÇA	R\$ 4.467,05	R\$ 17.868,20
7	Licença perpétua de software para a auditoria, gestão e extração de relatórios dos sistemas de correio eletrônico do TJCE.	12.000	LICENÇA	R\$ 34,62	R\$ 415.440,00
8	Treinamento especializado para no mínimo 06(seis) servidores com carga horária mínima 24(vinte e quatro) horas de duração.	1	SERVIÇO	R\$ 32.790,00	R\$ 32.790,00
9	Instalação e Configuração	1	SERVIÇO	R\$ 43.267,00	R\$ 43.267,00
10	Suporte técnico e upgrades de versões.	36	MESES	R\$ 16.147,46	R\$ 581.308,56
GLOBAL					R\$ 2.795.080,14

Assim, constata-se que os pontos sugeridos foram devidamente retificados.

Além disso, às fls. 2.164 – 2.172, foi apresentado Mapa de Preços com as datas das propostas atualizadas, mas sem qualquer alteração dos valores anteriormente consignados, bem como foi providenciada a atualização do PAC, conforme indicado pela SETIN à fl. 2.173, *in verbis*:

“No curso da análise do presente feito pela Assessoria de Contratações, constatou-se que as propostas comerciais constantes nos autos encontravam-se com a vigência expirada, o que impôs a necessidade de atualização das respectivas vigências para fins de regular instrução processual e aderência às boas práticas de contratação;

Registra-se que a atualização promovida refere-se exclusivamente à vigência das propostas, sem qualquer alteração dos valores anteriormente consignados. Assim, permanece preservada a referência econômica originalmente obtida, tratando-se de ajuste formal para refletir a validade temporal das cotações;

Em razão da atualização das vigências, tornou-se necessário proceder à atualização dos tópicos e campos que tratam de datas no documento AQSETIN2019002 Mapa de Preços, a fim de manter coerência interna, rastreabilidade e consistência das informações registradas nos autos.

Informa-se, ainda, a atualização do código do Plano Anual de Contratações (PAC) associado à demanda, conforme segue: PAC anterior: TJCESETIN_2025_0007 PAC atual: RDP-SETIN-2026-457”.

Desta forma, entendemos pela regularidade dos novos documentos apresentados.

IV – DA 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 04/2026 que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual nada obsta o prosseguimento do certame.

É o parecer, s.m.j., o qual submeto à superior consideração.

Fortaleza/CE, data e hora indicadas na assinatura digital.

VITORIA DE SOUSA
NUNES:46915

Assinado de forma digital por
VITORIA DE SOUSA NUNES:46915
Dados: 2026.04.17 16:40:23 -03'00'

Vitória de Sousa Nunes
Assessora Jurídica

De acordo. À douta Presidência.

CRISTHIAN SALES
DO NASCIMENTO
RIOS:72191201334

Assinado de forma digital
por CRISTHIAN SALES DO
NASCIMENTO
RIOS:72191201334
Dados: 2026.04.17 16:50:28
-03'00'

Cristhian Sales do Nascimento Rios
Consultor Jurídico



Gabinete da Presidência

Processo Administrativo CPA nº8502106-54.2024.8.06.0000.

Unidade Administrativa: Secretaria de Tecnologia da Informação – SETIN.

Assunto: Análise da proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 04/2026.

DECISÃO

Em evidência, o processo administrativo acima identificado, destinado a instrumentalizar a realização de procedimento licitatório, tendo a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações enviado os autos digitais para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto à proposta de minuta do **Edital de Pregão Eletrônico nº 04/2026**, o qual tem por objeto a *“Contratação de empresa para aquisição de licenças perpétuas de softwares, da fabricante ManageEngine –Zoho Corporation, para o provimento de ferramentas de auditoria, gestão e extração de relatórios dos seguintes ambientes e sistemas: Controlador de domínio (On-premise) do TJCE – Microsoft Active Directory, Auditoria, gestão e extração de relatórios dos usuários hospedados no controlador de domínio (On-premise) – Microsoft Active Directory, Controlador de domínio (Online) do TJCE – Microsoft Azure Active Directory, Servidores de arquivos (Online) do TJCE – Microsoft OneDrive, Ambiente colaboração (Online) – Microsoft SharePoint, Servidores de arquivos (On-premise) do TJCE – Microsoft File Server, Sistemas de correio eletrônico do TJCE, bem como o provimento dos serviços de instalação e treinamento, com validade de 36 (trinta e seis) meses a partir da contratação, para atender às necessidades do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos.”*

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 à sua conclusão.

Sendo assim, com fulcro nas informações atestadas pela Secretaria de Tecnologia da Informação, bem como nas razões expostas pela Consultoria Jurídica desta Presidência (CONJUR), **APROVO** o parecer retro e **AUTORIZO** o prosseguimento do certame, nos termos consignados no edital.

Encaminhem-se os presentes autos à Gerência de Contratações de TIC, para a adoção de providências imprescindíveis à publicação do ato convocatório.

Fortaleza-CE, data e hora indicadas na assinatura digital.

HERACLITO VIEIRA DE
SOUSA NETO:200458

Assinado de forma digital por
HERACLITO VIEIRA DE SOUSA
NETO:200458
Dados: 2026.04.20 17:24:08 -03'00'

Desembargador HERÁCLITO VIEIRA DE SOUSA NETO
Presidente