

Processo SEI nº 8515550-95.2025.8.06.0000.

Área Demandante: Secretaria de Tecnologia da Informação (SETIN).

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 32/2026.

PARECER

I - DO RELATÓRIO:

Trata-se de processo administrativo por meio do qual a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações desta e. Corte encaminhou, para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei 14.133/2021,¹ a proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 32/2026, o qual tem por objeto a *“contratação de solução de balanceamento de carga e proteção de aplicações web, compreendendo a aquisição de Controlador de Entrega de Aplicações (Application Delivery Controller – ADC) em appliance físico, incluindo hardware, software e licenciamento em caráter perpétuo, com garantia de 60 (sessenta) meses, bem como serviços de instalação/configuração, suporte técnico especializado contínuo e treinamento da solução (LOTE 1); e prestação de serviços de Firewall de Aplicação Web (Web Application Firewall – WAF), na modalidade Software como Serviço (SaaS) contínuo, pelo período de 36 (trinta e seis) meses, incluindo subscrição, implantação, configuração e suporte técnico especializado (LOTE 2), conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos”*.

Além da referida minuta do instrumento convocatório do certame, de id: 0814109, os autos chegaram instruídos, ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a) Documentos iniciais da fase de planejamento do certame (ids: 0198590 a 0252893);
- b) Memorandos da Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações, com a análise dos artefatos e sugestões de ajustes pontuais (ids: 0278799, 0392485, 0487425 e 0711875);
- c) Documento de Formalização da Demanda - DFD, versão final (id: 0616169);
- d) Estudo Técnico Preliminar - ETP, versão final (id: 0603623);

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. (...)

- e) Termo de Referência - TR, versão final (ids: 0733403 a 0733535);
- f) Mapa de Riscos (id: 0765092);
- g) Mapa de preços (id: 0765122);
- h) Dotação e classificação orçamentária (id: 0774011);
- i) **Autorização para a realização do processo licitatório assinada pela Presidência da Corte (id: 0775128);**
- j) Documento complementar ao TR, com o detalhamento das especificações técnicas (versão assinada - ids: 0811600 e 0811601);
- k) Memorando nº 175/2026, da Diretoria de Suporte ao Planejamento das Contratações, enviando os autos para análise da CONJUR (id: 0814158);

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

II - DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO.

De início, vale ter presente que o âmbito deste parecer se restringe ao exame de legalidade do procedimento licitatório em baila e da respectiva minuta de Edital do certame, não adentrando, pois, em aspectos técnicos, financeiros, de conveniência ou de oportunidade, que são próprios do Administrador Público no exercício de seu mister.

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

III - DA ANÁLISE JURÍDICA:

a) Da contextualização da demanda:

Pelas informações constantes nos autos, verifica-se que a Secretaria de Tecnologia da Informação (SETIN) pretende a abertura de procedimento licitatório destinado à contratação de solução de “balanceamento de carga e proteção de aplicações web”, compreendendo a aquisição de Controlador de Entrega de Aplicações (Application Delivery Controller – ADC) em appliance físico, incluindo hardware, software e licenciamento em caráter perpétuo, com garantia de 60 (sessenta) meses, bem como serviços de instalação/configuração, suporte técnico especializado contínuo e treinamento da solução (LOTE 1); e prestação de serviços de Firewall de Aplicação Web (Web Application Firewall – WAF), na modalidade Software como Serviço (SaaS) contínuo, pelo período de 36 (trinta e seis) meses, incluindo subscrição, implantação, configuração e suporte técnico especializado (LOTE 2).

Como primeira justificativa para a licitação pretendida, vemos no Documento de Formalização da Demanda - DFD (versão final de id: 0616169), as seguintes informações:

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA - DFD

(...)

3. IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

3.1. Tendo em vista a atividade de fornecimento e manutenção da infraestrutura tecnológica essencial para a prestação dos serviços digitais do TJCE, é **imprescindível garantir a disponibilidade, desempenho e segurança das aplicações web que sustentam as atividades jurisdicionais e administrativas.** Contudo, foi identificada a necessidade de uma solução atualizada e eficiente de balanceamento de carga e segurança de aplicações web, considerando a ausência de um contrato ativo de suporte e assistência técnica do equipamento Citrix NetScaler.

3.2. Adicionalmente, o uso de um equipamento de balanceamento de carga como ponto único de troca de tráfego entre as diversas áreas de segurança da rede, gera movimentações frequentes no fluxo de dados, impactando o tempo de latência médio de processamento dos pedidos e reduzindo a agilidade dos serviços digitais. Essa situação evidencia a importância de uma abordagem estratégica que garanta considerar a eficiência no roteamento interno e na engenharia de tráfego na rede local, otimizando os caminhos dos dados e evitando gargalos que possam comprometer a fluidez na comunicação.

3.3. A indisponibilidade de suporte e o desafio de manutenção e melhoria contínua dos equipamentos em nível avançado representam riscos significativos de interrupção dos serviços, vulnerabilidades a ataques cibernéticos e degradação do desempenho das aplicações, comprometendo a continuidade e a segurança das operações digitais da SETIN. Assim, uma nova solução se faz necessária para assegurar a qualidade e a proteção dos serviços públicos, promovendo a eficiência da gestão e a preservação do interesse público.

4. DESCRIÇÃO SUCINTA DA SOLUÇÃO

4.1. **Para atendimento desta necessidade, em princípio a contratação de uma solução integrada de balanceamento de carga e segurança para aplicações web, com recursos avançados de distribuição de tráfego, mitigação de ataques e otimização de desempenho, parece ser a melhor alternativa para o atendimento requerido.**

4.2. Desta forma, e considerando a necessidade de continuidade dos serviços e riscos associados a evolução das ameaças cibernéticas, entende esta demandante que pertine contratar uma solução moderna, com suporte técnico especializado e atualizações de segurança contínuas, assegurando a proteção e a estabilidade das aplicações críticas da SETIN.

(...) GN

De outra monta, vejamos as informações constantes na versão final do Estudo Técnico Preliminar - ETP acerca da definição da necessidade e dos requisitos iniciais para o atendimento da demanda (id: 0603623):

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

(...)

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

1.1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DE NEGÓCIO

1.1.1. Diante da política de planejamento, asseguradas no Plano de Contratações de STIC, no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), além do Planejamento Estratégico Institucional, alinhada com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário e Estratégia Nacional de TIC (ENTIC-JUD), com o objetivo de “Promover a celeridade e a qualidade na prestação dos serviços” e “Fortalecer a inteligência de dados e a cibersegurança” sem comprometer o abastecimento das unidades administrativas e judiciárias, nem mesmo deixa-las obsoletas, faz-se necessário avaliar a necessidade de aprimoramento da infraestrutura relacionados ao DOD/DFD que provocou estes estudos preliminares, a fim de evitar falta ou excesso e desperdício de bens ou serviços.

1.1.2. Neste sentido, primeiramente foram avaliadas as efetivas necessidades que justificam a provisão da demanda, conforme indicado no DOD/DFD, de substituição dos equipamentos Citrix NetScaler, cuja proximidade do fim do ciclo de vida e ausência de contrato de suporte ativo comprometem a disponibilidade e a segurança dos serviços.

1.1.3. Resta evidenciada a necessidade de uma nova solução que assegure a distribuição de tráfego, otimização de performance e proteção contra ataques cibernéticos, preservando a disponibilidade e a confiabilidade das aplicações e serviços digitais. Para tanto, exige-se uma tecnologia atualizada, com suporte técnico especializado e recursos avançados de segurança.

1.1.4. Importante, para definir a solução que atenda à necessidade efetiva que sustenta a demanda, essencialmente caracterizada como uma solução de balanceamento de carga (ADC) e firewall de aplicações web (WAF), que sejam aprofundados os seguintes aspectos:

1.1.4.1. Periodicidade da necessidade: contínua (24/7) devido ao caráter crítico da disponibilidade das aplicações.

1.1.4.2. Locais de aplicação/execução/recebimento: Datacenter do TJCE e Fórum Clóvis Beviláqua.

1.1.4.3. Unidade de medida de consumo/realização: RPS (requisições/s), throughput (Gbps), número de IPs virtuais e número de FQDNs.

1.1.4.4. Volume/quantidade requerida: RPS médio 2.000; pico 4.000 RPS; throughput médio 1 Gbps; picos 4 Gbps; número de IPs virtuais 602; número de aplicações 174 e número de FQDNs 255.

1.1.4.5. Demandantes e usuários finais: A Gerência de Cibersegurança e Ambientes Tecnológicos e o Tribunal como um todo — usuários internos (servidores, magistrados e colaboradores) e externos (cidadãos, partes, advogados) que utilizam os sistemas do TJ; impacto direto sobre a continuidade e disponibilidade dos serviços digitais.

(...) GN

Ao analisar as opções de solução para a necessidade apresentada, a Coordenadoria de Segurança da Informação da SETIN, conforme igualmente indicado no ETP, em um juízo de discricionariedade e conveniência que foge da análise aqui realizada por esta Consultoria Jurídica, entendeu pela necessidade/adequação de “contratação de uma solução de mercado para balanceamento de carga e proteção de aplicações web (...) composta por duas camadas tecnológicas complementares: um Controlador de Entrega de Aplicações (Application Delivery Controller – ADC), responsável pelas funções de balanceamento de carga, otimização de tráfego, alta disponibilidade e terminação SSL/TLS, e um Web Application Firewall (WAF), destinado à proteção das aplicações contra ameaças na camada de aplicação”, apresentando as seguintes justificativas para tal opção (id: 0603623):

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

(...)

3. FORMAS DE ATENDIMENTO DA NECESSIDADE

3.1. Diante das particularidades da necessidade identificada, além das informações técnicas obtidas, foram consideradas, para a solução da necessidade, os seguintes meios:

3.1.1. Aquisição de solução disponível no mercado: Aquisição de solução disponível no mercado, fornecida como appliance físico dedicado, incluindo o hardware e os direitos de uso do software embarcado necessários à sua operação.

3.1.2. Software as a Service (SaaS): Levantamento de soluções em nuvem (cloud-native) ou híbridas, considerando eventual transição para ambientes parcialmente ou totalmente em nuvem, eliminando a necessidade de

aquisição e manutenção de infraestrutura física local, assegura escalabilidade sob demanda, atualizações automáticas de segurança e operação distribuída em múltiplas regiões, reduzindo latência e pontos únicos de falha.

3.2. Analisadas as possíveis formas de solução para o atendimento interno da demanda, foram também promovidas medidas e consideradas outras opções de suprimento da demanda, tais como:

3.2.1. Software Livre: Consideração de soluções baseadas em software livre, que ofereçam funcionalidades equivalentes de balanceamento de carga e segurança, como HAProxy, NGINX ou outros, com suporte interno ou de comunidade.

3.2.2. Netscaler: Manutenção dos equipamentos Citrix NetScaler atuais, com aquisição de suporte técnico estendido, aproveitando investimentos já realizados e assegura a continuidade operacional.

3.3. Ao final da análise, evidenciou-se que a necessidade de atendimento da demanda relacionada a mecanismos de controle de entrega de aplicações (ADC) e firewall de aplicações web (WAF), deve considerar aspectos de desempenho, segurança, escalabilidade e custo-benefício, em alinhamento com a estratégia de evolução tecnológica da infraestrutura de TI. Nesse sentido, a definição da solução mais adequada é realizada na etapa de Análise de Soluções Possíveis (item 5), com base em critérios objetivos como desempenho, escalabilidade, segurança, suporte técnico, custo total de propriedade (TCO) e aderência às demandas específicas do ambiente atual.

(...)

5. ANÁLISE DE SOLUÇÕES POSSÍVEIS

5.1. PESQUISA DE SOLUÇÕES E REFERÊNCIAS DE MERCADO

5.1.1. Para a contratação em tela, foram pesquisados processos similares anteriores, feitos pelo TJCE e por outros órgãos e entidades, assim como pesquisa de oferta de soluções do mercado, com objetivo de identificar as diversas possibilidades e a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor supririam as necessidades do tribunal.

5.1.2. A consulta feita ao Portal Nacional de Contratações Públicas – PCNP, com o objetivo de identificar padrões de contratação e modelos de fornecimento adotados por outros órgãos públicos, revelou os editais e contratos vigentes, conforme demonstrado na tabela abaixo:

(...)

5.1.3. Foram identificados 30 registros de contratações referentes ao objeto WAF, distribuídos conforme o tipo de solução: 19 contratações na modalidade SaaS (63%), 8 na modalidade Appliance (27%) e 3 na

modalidade baseada em Máquina Virtual (10%). Esses dados reforçam a predominância da solução SaaS entre os órgãos públicos, indicando uma tendência de mercado.

(...)

5.1.4. Complementando o levantamento anterior, foi realizado um inventário dos registros DNS do tipo "Start of Authority" (SOA) dos tribunais. Esse inventário permitiu mapear o tipo e infraestrutura atual — própria ou em nuvem — dos ambientes de serviço de nomes dos TJs, TRTs e tribunais superiores, fornecendo uma visão geral da maturidade na adoção de soluções em nuvem e subsidiando a escolha da solução WAF mais adequada às necessidades do TJCE.

(...)

5.1.5. No cenário levantado, observa-se que, entre os Tribunais de Justiça (TJs), 20 estão alocados em ambiente “Tribunal” e apenas 7 em “Nuvem”, ao passo que, nos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs), 24 encontram-se em “Nuvem” e 2 em “Tribunal”. Isso revela uma adoção significativamente maior de soluções em nuvem no âmbito dos TRTs, enquanto os TJs ainda mantêm predominância de infraestrutura própria.

5.1.6. Adicionalmente, essa migração foi viabilizada pela Ata de Registro de Preços nº 05/2022 do TRT da 4ª Região — instrumento que padronizou a contratação de serviços de proteção de borda de rede, CDN integrada a WAF e mitigação DDoS via SaaS por 36 meses. A ampla adesão a essa ata demonstra a maturidade das soluções de segurança em nuvem no mercado, refletindo não apenas ganhos em eficiência operacional, mas também a crescente convergência dos tribunais às soluções disponíveis em nuvem.

5.1.7. Esse movimento justifica-se pela necessidade de elevar a resiliência e a escalabilidade dos serviços e da camada de segurança. A computação em nuvem oferece distribuição geográfica inteligente, escalonamento sob demanda e integração nativa das CDNs com soluções de mitigação DDoS. Assim, adotar WAF na nuvem reduz pontos únicos de falha, assegura alta disponibilidade mesmo sob picos de tráfego malicioso e simplifica atualizações de regras de segurança — ganhos essenciais para órgãos que demandam 24×7 de proteção perimetral.

5.1.8. Nos quatro tribunais superiores (STF, TST, STJ e TSE), todos os servidores DNS autoritativos já rodam em “Cloud” (AWS ou Cloudflare). Esse cenário reforça a tendência de adoção plena da nuvem nessas instâncias, indicando sua confiabilidade e maturidade para serviços críticos de segurança e disponibilidade.

5.1.9. Essas informações subsidiaram a análise de aderência e viabilidade

técnico-econômica da solução a ser contratada.

5.2. ANÁLISE COMPARATIVA DE SOLUÇÕES

(...)

5.2.1. Solução A – WAF em nuvem como Serviço (SaaS)

5.2.1.1. Contratação do WAF em nuvem como serviço oferece proteção especializada para aplicações web por meio de infraestrutura distribuída, eliminando a necessidade de investimento em hardware local. O modelo sob demanda permite alocação dinâmica de recursos, garantindo atualizações automáticas de segurança, monitoramento contínuo e redundância geográfica. A solução opera na borda da rede (edge), normalmente integrada a serviços de CDN e mecanismos de mitigação distribuída de ataques DDoS, permitindo proteção escalável e baixa latência. Além disso, pode proteger aplicações hospedadas tanto em ambientes em nuvem quanto on-premises, facilitando a integração entre esses ambientes e operação única. A adoção do modelo SaaS também acompanha as tendências observadas nas pesquisas de mercado, que indicam preferência crescente por esse tipo de solução em contratações recentes no setor público.

5.2.2. Solução B – GovShield (SERPRO)

5.2.2.1. Dispensa de licitação com a plataforma GovShield, ofertada pelo Serpro e apoiada na infraestrutura da Cloudflare, disponibiliza proteção (WAF) e distribuição de aplicações (CDN) como serviço. Por ser prestada diretamente por um ente público de TI, sua contratação pode ocorrer por dispensa de licitação, agilizando o processo e reduzindo burocracia. Essa solução está alinhada às políticas de transformação digital do setor público e elimina a necessidade de investimentos em hardware próprio.

5.2.3. Solução C – Aquisição de solução disponível no mercado (appliance físico)

5.2.3.1. Aquisição de uma solução licenciada disponível no mercado, que pode ser fornecida na forma de appliance físico, integrando as funcionalidades de WAF e ADC em uma única plataforma. Embora tecnicamente viável para suportar o volume de tráfego atual e futuro, essa abordagem exige que todo o tráfego destinado a aplicações em nuvem seja roteado pela infraestrutura interna do TJCE. Esse modelo eleva o custo de investimento inicial.

(...)

10. SOLUÇÃO ESCOLHIDA

10.1. Após as análises técnicas e econômico-financeiras realizadas, definiu-se como solução mais adequada a contratação de uma solução de mercado para balanceamento de carga e proteção de aplicações web. A solução é composta por duas camadas tecnológicas complementares: um Controlador de Entrega de Aplicações (Application Delivery Controller – ADC), responsável pelas funções de balanceamento de carga, otimização de tráfego, alta disponibilidade e terminação SSL/TLS, e um Web Application Firewall (WAF), destinado à proteção das aplicações contra ameaças na camada de aplicação. A adoção dessa arquitetura em camadas permite atender, de forma integrada, aos requisitos de desempenho, disponibilidade e segurança das aplicações institucionais.

10.2. Embora componham uma solução funcionalmente integrada, as camadas tecnológicas apresentam características técnicas, modelos de fornecimento e mercados fornecedores distintos. Em razão disso, e com o objetivo de ampliar a competitividade do certame e possibilitar a participação de fornecedores especializados em cada tecnologia, a contratação será estruturada em dois lotes:

10.2.1. Lote 1 – Controlador de Entrega de Aplicações (ADC), por meio de aquisição de solução disponível no mercado, em appliance físico;

10.2.2. Lote 2 – Web Application Firewall (WAF), ofertado como serviço em nuvem no modelo SaaS.

10.3. A divisão em lotes constitui medida de organização da contratação e não implica fracionamento do objeto, uma vez que este permanece uno em sua finalidade. A medida visa ampliar a competitividade, permitir a participação de fornecedores especializados e assegurar maior eficiência na implementação, operação da solução e otimizar a execução contratual.

10.4. A segmentação por camadas promove especialização funcional e atende diretamente aos requisitos: o WAF concentra-se na proteção das aplicações web (RT-02 WAF), enquanto o ADC foca na entrega e otimização do tráfego (RT-01 ADC). Essa separação possibilita evolução tecnológica e manutenção independentes, reduz o risco de impactos sistêmicos em atualizações, otimiza custos operacionais e aumenta a resiliência, alinhando-se às necessidades do TJCE e aos requisitos funcionais e técnicos previamente estabelecidos.

10.5. O modelo SaaS consiste na contratação de serviço em nuvem fornecido por provedor especializado, com cobrança recorrente, escalabilidade sob demanda (RT-03 Escalabilidade) e atualização contínua do serviço. Quando mediado por integrador, este responde pela gestão técnica e contratual. O processo compreende análise de necessidades, configuração, migração assistida, homologação e entrada em produção, com monitoramento permanente de suporte 24x7x365 (RT-06 Suporte).

10.6. A solução de Web Application Firewall (WAF) como serviço oferece proteção abrangente contra ameaças da OWASP Top 10, ataques DDoS, proteção de APIs (RT11 Proteção de APIs) e mitigação de robôs automatizados (RT-10 Anti-Bot), com ativação ágil por alteração de DNS e sem exigência de infraestrutura física adicional. A presença de CDN contribui para baixa latência (RT-09) e alta disponibilidade (RT-04). O serviço inclui suporte, atualizações contínuas e portal de gestão, garantindo segurança, escalabilidade, conformidade com normas vigentes, compondo uma arquitetura moderna, modular e aderente ao cenário híbrido do TJCE (RT-08 Híbrido).

10.7. A aquisição de hardware dedicado para a função de ADC em ambiente on-premises permanece necessária para suportar o tráfego direcionado às aplicações hospedadas no datacenter local, especialmente aquelas acessadas por meio da rede MPLS corporativa. Esse tráfego interno não é encaminhado à internet pública e, portanto, não pode ser processado por soluções de segurança baseadas exclusivamente em nuvem sem introduzir latência adicional e dependência de conectividade externa.

10.8. Além disso, a terminação de conexões criptografadas (SSL/TLS) exige elevado poder de processamento, uma vez que envolve operações criptográficas intensivas. O uso de appliances dedicados permite a utilização de aceleração por hardware para processamento criptográfico e offload de SSL, garantindo maior throughput, menor latência e melhor desempenho no atendimento simultâneo de múltiplas conexões seguras.

10.9. A arquitetura fracamente acoplada — cada componente operando de forma modular e independente — favorece governança por SLAs, planejamento de capacidade, janelas de manutenção menores e estratégia de evolução tecnológica sem impacto cruzado entre camadas, em consonância com boas práticas de segurança em profundidade e continuidade de serviços.

10.10. Diante das análises e necessidades apresentadas, a escolha pela contratação do WAF como SaaS, se justifica pela robustez e pela segurança avançada que o serviço oferece, atendendo às exigências do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará em termos de proteção e monitoramento. Paralelamente, a opção pela aquisição de um ADC visa otimizar o desempenho do tráfego interno da infraestrutura de TI e garantindo alta disponibilidade das aplicações. Essa combinação estratégica proporciona uma solução balanceada entre custo e benefício, oferecendo alta performance, segurança e flexibilidade, adequadas ao crescimento e às demandas futuras da Administração Pública.

10.11. A implementação permitirá a substituição gradativa dos Citrix NetScaler, com transição assistida, testes de alta disponibilidade (RT-04), treinamento especializado (RT-05) e suporte técnico contínuo (RT-06), para ambas os lotes e as

soluções escolhidas, assegurando continuidade do serviço e evolução tecnológica alinhada às necessidades do Tribunal. Espera-se ganho de eficiência operacional, aumento de resiliência e redução de riscos, eliminando dependência de soluções monolíticas e fortalecendo a infraestrutura híbrida do TJCE.

(...) GN

Em harmonia com Estudo Técnico Preliminar (ETP), a versão final do Termo de Referência (TR) (id: 0733403) detalhou os itens e quantitativos a serem contratados (Itens 1 e 2 do TR), apresentando os requisitos básicos para a futura contratação (Item 4 do TR), com a descrição pormenorizada da forma de execução do Contrato (Itens 6 a 8 do TR).

Partindo das especificações supra e a partir da pesquisa de mercado realizada, a área demandante apresentou estimativa de custo global máximo da contratação (Item 9 do TR), no valor de R\$ 6.804.697,52 (seis milhões, oitocentos e quatro mil, seiscentos e noventa e sete reais e cinquenta e dois centavos).

Registra-se que, em sede de justificativa presente no ETP do certame, a área técnica defendeu o parcelamento do objeto a ser contratado, bem como a inviabilidade de concessão de tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, apresentando, para tanto, as seguintes motivações (id: 0603623):

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

10. SOLUÇÃO ESCOLHIDA

10.1. Após as análises técnicas e econômico-financeiras realizadas, definiu-se como solução mais adequada a contratação de uma solução de mercado para balanceamento de carga e proteção de aplicações web. A solução é composta por duas camadas tecnológicas complementares: um Controlador de Entrega de Aplicações (Application Delivery Controller – ADC), responsável pelas funções de balanceamento de carga, otimização de tráfego, alta disponibilidade e terminação SSL/TLS, e um Web Application Firewall (WAF), destinado à proteção das aplicações contra ameaças na camada de aplicação. A adoção dessa arquitetura em camadas permite atender, de forma integrada, aos requisitos de desempenho, disponibilidade e segurança das aplicações institucionais.

10.2. Embora componham uma solução funcionalmente integrada, as camadas tecnológicas apresentam características técnicas, modelos de fornecimento e mercados fornecedores distintos. Em razão disso, e com o objetivo de ampliar a competitividade do certame e possibilitar a participação de fornecedores especializados em cada tecnologia, a contratação será estruturada em dois lotes:

10.2.1. Lote 1 – Controlador de Entrega de Aplicações (ADC), por meio de aquisição de solução disponível no mercado, em appliance físico;

10.2.2. Lote 2 – Web Application Firewall (WAF), ofertado como serviço em nuvem no modelo SaaS. 10.3.A divisão em lotes constitui medida de organização da contratação e não implica fracionamento do objeto, uma vez que este permanece uno em sua finalidade. A medida visa ampliar a competitividade, permitir a participação de fornecedores especializados e assegurar maior eficiência na implementação, operação da solução e otimizar a execução contratual.

(...)

11. JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO OU NÃO

11.1. Avaliada a possibilidade e a pertinência do parcelamento do objeto para atendimento da necessidade, considerando o tipo e o volume do objeto pretendido, a distribuição regional, bem como aspectos técnicos, operacionais e econômicos (inclusive economia de escala), **identificou-se como melhor alternativa licitar em 2 (dois) lotes distintos, pelos seguintes motivos:**

11.1.1. A natureza heterogênea das entregas (serviço em nuvem WAF × appliance ADC) recomenda a segregação para preservar especialização técnica e adequada alocação de riscos;

11.1.2. O parcelamento amplia a competitividade, evitando a reunião de objetos de forma restritiva ao mercado e permitindo a participação de fornecedores com perfis distintos;

11.1.3. A separação favorece governança e gestão contratual (SLAs, métricas e responsabilidades específicas por camada), com redução de riscos operacionais;

11.1.4. As estruturas de precificação são distintas (tráfego/consumo no WAF SaaS versus hardware/licenças/suporte no ADC), o que recomenda avaliação e disputa separadas para assegurar economicidade;

11.1.5. O arranjo modular permite evolução e manutenção independentes, com menor impacto sistêmico e maior continuidade do serviço;

11.1.6. O parcelamento é tecnicamente conveniente e economicamente vantajoso, sem perda relevante de economia de escala.

11.2. Restam, assim, distribuídos em proposta de divisão:

11.2.1. Lote 1 – Aquisição de appliance para solução balanceador de carga/controlador de entrega de aplicações (ADC) e serviços associados (suporte 24x7x365 e treinamento), conforme especificações técnicas do edital.

11.2.2. Lote 2 – Contratação de WAF como Serviço (SaaS), com franquia de tráfego e recursos de alta disponibilidade, baixa latência, proteção DDoS, proteção de APIs, DNSSEC, anti-bot, suporte 24x7x365, instalação/configuração e treinamento, nos termos do edital.

11.3. Nos termos dos arts. 47 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006 e do art. 39 da Lei Estadual nº 15.306/2013, o tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e empresas de pequeno porte deve ser concedido sempre que viável e vantajoso à Administração Pública, observadas as restrições legais e os princípios da eficiência, economicidade e continuidade do serviço público.

11.4. No caso presente, o valor estimado dos lotes supera o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), estabelecido pelo art. 48, inciso I, da LC nº 123/2006, o que por si só afasta a hipótese de exclusividade de participação de ME/EPP.

11.5. Além disso, o objeto contempla duas soluções tecnológicas complementares, porém internamente indivisíveis dentro de cada lote, ambas estrategicamente críticas à operação do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

11.6. Cada lote processa todo o tráfego interno e externo do TJCE, configurando ponto único de trânsito de informações críticas, cuja operação demanda gestão técnica unificada e alta disponibilidade, não sendo viável o fracionamento ou subcontratação parcial por diferentes fornecedores sem comprometer a segurança cibernética, a integridade das informações e a continuidade dos serviços.

11.7. Ambas as soluções concentram e processam todo o tráfego interno e externo do TJCE, funcionando como pontos únicos de trânsito da informação e elementos centrais da infraestrutura crítica do Tribunal. Sua operação exige integração contínua, sincronização, métricas e políticas de segurança unificadas, fatores que impõem gestão técnica centralizada e interoperabilidade plena entre as camadas de segurança e entrega de aplicações.

11.8. A divisão ou reserva de cotas para ME/EPP — conforme prevista no art. 48, inciso III, da LC nº 123/2006, e art. 39, inciso III, da Lei Estadual nº 15.306/2013 — não se mostra tecnicamente aplicável nem vantajosa, por representar risco de fragmentação operacional, elevação de custos e prejuízo à integração e à confiabilidade do ambiente, enquadrando-se na exceção legal do art. 49, inciso III, da referida lei complementar, que admite o afastamento do tratamento diferenciado quando este “representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado”.

11.9. Ademais, o objeto envolve soluções de alta complexidade tecnológica, com exigência de certificações específicas de fabricante e suporte técnico especializado contínuo (24x7). Tais características tornam inviável o atendimento por fornecedores de pequeno porte sem comprometer o conjunto ou complexo do objeto, a eficiência operacional, a escalabilidade e a conformidade técnica do ambiente. Assim, a aplicação de reserva de cota ou de lote específico para ME/EPP não se mostra vantajosa nem tecnicamente exequível.

11.10. Assim, o afastamento do tratamento diferenciado para ME/EPP encontra-se devidamente motivado e amparado na legislação vigente, em razão da criticidade das

soluções que concentram todo o tráfego interno e externo do Tribunal, da necessidade de gestão técnica unificada e da impossibilidade de execução por fornecedores distintos, preservando-se a disponibilidade, a segurança e a continuidade dos serviços essenciais prestados pelo Poder Judiciário Cearense.

(...) GN

Em suma, no Item 9.1 do Termo de Referência, vemos a configuração final dos itens a serem licitados, conforme divisão dos lotes respectivos (id: 0733403):

TERMO DE REFERÊNCIA

(...)

9.1. O custo estimado total da contratação é de R\$ 6.804.697,52, conforme detalhamento a seguir e Mapa de Preços constante deste Termo de Referência:

LOTE 1					
Id	Bem/Serviço	UND	Qtd.	Vlr. Unitário	Vlr. Total
1	Controlador de Entrega de Aplicações (ADC)	UND	2	R\$ 1.106.223,14	R\$ 2.212.446,28
2	Suporte	MÊS	57	R\$ 12.000,00	R\$ 684.000,00
3	Treinamento	ALUNO	8	R\$ 18.975,00	R\$ 151.800,00
4	Instalação	UND	2	R\$ 65.750,00	R\$ 131.500,00
Valor Total - LOTE 1					R\$ 3.179.746,28

LOTE 2					
Id	Bem/Serviço	UND	Qtd.	Vlr. Unitário	Vlr. Total
1	Web Application Firewall (WAF) em modelo Software como Serviço (SaaS), com franquia mensal de 50 TB de tráfego inspecionado.	Mês	36	R\$ 65.291,63	R\$ 2.350.498,68
2	Franquia adicional de tráfego inspecionado a ser consumido e contratado sob demanda durante a vigência contratual	TB	900	R\$ 1.378,21	R\$ 1.240.389,00
3	Proteção DNS para 1 zona	Mês	36	R\$ 946,21	R\$ 34.063,56
Valor Total - LOTE 2					R\$ 3.624.951,24
CUSTO TOTAL ESTIMADO					R\$ 6.804.697,52

(...)

Apresentados os argumentos acima, uma vez que tal particularidade integra a esfera de discricionariedade própria do Administrador Público, atrelada à escolha da melhor forma de atendimento das necessidades da pasta, entendemos, salvo melhor juízo, idônea a escolha em questão, pelo que não se vislumbra, sob o aspecto jurídico, obstáculo a tal definição.

De outra monta, conforme consta nos documentos de id: 0765122 (mapa de preços e pesquisa de mercado), houve o registro de pesquisa a partir de contratações similares feitas pela Administração e junto a fornecedores especializados, existindo, ainda, justificativa quanto ao método de definição do valor estimado para a contratação (Item 4 do id: 0765122), o que nos leva a concluir, salvo melhor juízo, pelo atendimento das disposições do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.²

² Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano

Registramos que a contratação se encontra prevista no Plano Anual de Contratações 2026 do e. TJCE, sob o Código RDP-SETIN-2026-26 (Item 3.3.2 do TR, id: 0733403), havendo, ainda, a indicação de Dotação Orçamentária apta para o custeio da despesa no ano de 2026, conforme documento de id: 0774011.

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

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

De início, compete aclarar que a licitação sob análise será regida pelas disposições da Lei nº 14.133/2021, sendo importante destacar que o art. 17 do citado diploma legal estabelece as fases necessárias para a realização dos procedimentos licitatório em geral, se não 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, no art. 53 da nova Lei de Licitações, vemos a previsão de que, finda a fase preparatória, *“o processo deverá ser analisado pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.”*.

Nesse ponto, continua o art. 53 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 53. omissis.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

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. (...)

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

(...)

Precisamente essa a fase em que se contra o presente processo, pelo que passaremos a dispor sobre o cumprimento 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, vejamos:

CAPÍTULO II

DA FASE PREPARATÓRIA

Seção I

Da Instrução do Processo Licitatório

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

(...) GN

Compulsando os autos, verifica-se a presença dos competentes Documento de Formalização da Demanda - DFD (versão final de id: 0616169), Estudo Técnico Preliminar - ETP (versão final de id: 0603623) e Termo de Referência - TR (versão final de id: 0733403), contendo a descrição da necessidade da contratação, a definição do objeto, as condições de execução e pagamento, e o orçamento estimado.

De igual monta, a proposta de minuta do Edital (fls. 01-37 do id: 0814109) contém como anexo a minuta de contrato e os anexos deste (Anexo 11, fls. 169-246), trazendo, ainda, informações sobre o regime de prestação dos serviços, a modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa.

Foram igualmente abordados pelos documentos constantes dos autos as qualificações técnica e econômico-financeira necessárias à contratação, a impossibilidade de participação de empresas em consórcio e de cooperativas (*vide* id: 0733403), e a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, tendo sido juntados autos, quanto ao último ponto, o Mapa de Riscos de id: 0765092.

Avançando na análise da etapa de instrução inicial do certame, importante mencionar que a lei de regência traz, ainda, requisitos específicos para o Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme disposições dos §§ 1º e 2º do art. 18 da 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

Nos termos já expostos acima, verificamos estarem presentes no ETP os elementos obrigatórios em destaque e aqueles necessários à adequada definição da demanda.

Nesse ponto, convém fazer uma importante observação quanto à análise aqui realizada, uma vez que esta Consultoria Jurídica não possui competência e/ou conhecimentos para tecer considerações pormenorizadas sobre o acerto técnico da definição do objeto e da forma de execução pretendida.

Em nossa análise, partimos do pressuposto de que as especificações técnicas no caso, notadamente quanto à necessidade da contratação e à adequação da solução escolhida, com a respectiva quantidade de itens a serem contratados e sua (in)divisibilidade, 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, versões finais nos ids: 0603623 e 0733403), os quais servem de base para todo o processo licitatório e para a futura contratação pretendida, foram confeccionados pela equipe especializada da Secretaria de Tecnologia da Informação desta e. Corte, responsável pela demanda em questão, contando com as devidas anuências de quem de direito (id: 0733403), restando indicado expressamente que o objeto almejado, conforme especificações citadas, revela-se a melhor solução para atendimento das necessidades deste e. Tribunal de Justiça.

Dito isso, afigura-se possível afirmar a existência de adequada instrução preliminar do presente processo licitatório.

c) Da adequação da modalidade Pregão Eletrônico:

À época da regência exclusiva das regras gerais de licitação pela Lei nº 8.666/1993, em complemento às modalidades previstas nessa lei geral, a Lei nº 10.520/2002, a qual trazia como opção ao Administrador Público a utilização da modalidade Pregão, no caso de aquisição de bens e serviços comuns:

Lei nº 10.520/2002:

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

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

Art. 2º (VETADO)

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

(...) GN

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

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.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do *caput* do art. 6º desta Lei. (GN)

Em busca de aclarar o conceito legal sobre o caráter comum dos serviços aptos à contratação via Pregão, oportuno mencionar as lições da doutrina especializada, a exemplo dos

ensinamentos da Professora Irene Nohara, que preleciona:

(...)

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

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

Disponibilidade em mercado próprio implica que o produto ou o serviço se apresente sem tanta inovação ou modificação, relacionando-se com atividade empresarial habitual, onde haja, portanto, um universo de fornecedores capazes de satisfazer plenamente às necessidades da Administração. (Nohara, Irene Patrícia Dion. **Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos**. 3^aed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 – ePub 3. ed. em e-book baseada na 3. ed. impressa) GN

Ao nos debruçarmos sobre o caso concreto em análise, temos que, como já mencionado acima, o processo almeja a contratação de solução de balanceamento de carga e proteção de aplicações web, compreendendo: i) a aquisição de Controlador de Entrega de Aplicações (Application Delivery Controller – ADC) (Lote 1) e ii) a prestação de serviços de Firewall de Aplicação Web (Web Application Firewall – WAF) (Lote 2), de forma que, em que pese a especialidade técnica exigida, tal contratação pode ser classificada como sendo de “serviços comuns”, nos termos do incisos XIII e XLI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

É possível verificar que o instrumento convocatório do certame trouxe os padrões e a qualidade a serem exigidos, por meio das especificações apresentadas, bem como apresentou requisitos mínimos padronizados, permitindo a análise objetiva da proposta de menor preço, existindo, ademais, um universo de fornecedores capazes de satisfazer plenamente as necessidades da Administração.

Definido o objeto a ser licitado como bens e/ou serviços comuns, vemos que a legislação citada afirma ser o pregão a “modalidade de licitação obrigatória” a ser utilizada, apontando, ainda, que “o critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”.

Em arremate, registramos que a modalidade de licitação em baila, ainda quando da vigência exclusiva da Lei nº 8.666/1993, chegou a ser regulamentada no âmbito deste e. Tribunal, por

meio da Resolução nº 10/2020 do Tribunal Pleno, *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. (...) GN

Vemos, assim, que a utilização da modalidade Pregão, em especial na sua forma eletrônica, para a aquisição/contratação de bens e serviços comuns, já configurava a regra no âmbito desta e. Corte de Justiça, mesmo antes do atual cenário normativo da Lei nº 14.133/2021, de forma que, com ainda mais acerto face à norma atualmente vigente, verificamos a adequação da escolha de tal modalidade no caso dos autos.

d) Do critério de julgamento:

Também entendemos juridicamente pertinente a opção pelo tipo de licitação “*menor preço*” para julgamento das propostas e seleção do(a) licitante vencedor(a) do certame, em cada lote, uma vez que restou atendido o critério objetivo estabelecido pelo art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021 quando da definição do Pregão, nos termos acima transcritos.

e) Das propostas de minuta do Edital e do futuro Contrato:

e.1) Da proposta de minuta do Edital (fls. 01-37 do id: 0814109):

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 mencionado, a proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico sob exame apresenta os elementos essenciais nele delineados, de forma a terem sido apresentados adequadamente o objeto a ser licitado; as regras referentes à convocação, julgamento e habilitação de licitantes, com a exposição da não concessão de tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, devidamente justificado; a forma de apresentação de recursos; as penalidades cabíveis; os regramentos referentes à fiscalização e gestão contratual; além

das particularidades relativas à entrega do objeto e condições de pagamento.

Ademais, acompanham o instrumento convocatório, como anexos, os seguintes documentos: i) termo de referência; ii) orçamento detalhado; iii) modelo de apresentação da proposta; iv) modelo de declaração de que 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 empresa menor; vii) modelo de declaração de atendimento aos requisitos de habilitação; viii) modelo de declaração de que não possui, em sua cadeia produtiva, empregados executando trabalho degradante ou forçado; ix) modelo de declaração de cumprimento de reserva de cargos legal para pessoa com deficiência, reabilitado da previdência social e aprendiz; x) modelo de declaração de autenticidade dos documentos; e xi) minuta do termo de contrato a ser firmado.

Dessa forma, concluímos pela regularidade do instrumento convocatório minutado quanto às exigências legais pertinentes.

e.2) Da análise específica da proposta de minuta de contrato (Anexo 11 do Edital, fls. 169-246 do id: 0814109):

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 nº 14.133/2021), a qual consta como Anexo 11 do instrumento convocatório sob exame.

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

Lei nº 14.133/2021:

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

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

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

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

XIX - os casos de extinção.

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

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

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

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

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

§ 6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 desta Lei.

§ 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. (GN)

A proposta de minuta do contrato em referência atendeu, em seus aspectos gerais, aos requisitos estampados no artigo 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); valor (Cláusula Terceira); 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 (Item 5.6.1); prazos e forma de execução, entrega e recebimento dos serviços (Cláusula Sexta); direitos e responsabilidades das partes, com as penalidades cabíveis (Cláusulas Sexta, Sétima e Décima Primeira); vigência contratual (Cláusula Décima); os casos de alteração e rescisão (Cláusulas Nona e Décima Segunda); exigência de garantia (Itens 10.7 a 10.10 e Cláusula Décima Quarta); proteção de

dados pessoais (Cláusula Décima Quinta); responsabilidade anticorrupção (Cláusula Décima Sexta); a legislação aplicável à execução do contrato; a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (Item 6.9); dentre outras que complementam a execução da avença.

Dessa forma, entendemos pela regularidade da minuta de Contrato apresentada.

IV - CONCLUSÃO.

Ante todo o exposto, destacando-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 instrução processual até o presente momento e dos termos da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 32/2026, incluindo a proposta de contrato, que nos foi encaminhada para análise, razão pela qual nada obsta o prosseguimento do certame.**

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

Fortaleza, data e hora indicadas na assinatura digital.

RAFAEL
VITORIANO
LIMA:51779

Assinado de forma
digital por RAFAEL
VITORIANO
LIMA:51779
Dados: 2026.08.10
16:49:53 -03'00'

Rafael Vitoriano Lima
Assessor Jurídico

De acordo. À douta Presidência.
CRISTHIAN SALES
DO NASCIMENTO
RIOS:72191201334

Assinado de forma digital por
CRISTHIAN SALES DO NASCIMENTO
RIOS:72191201334
Dados: 2026.08.17 16:25:43 -03'00'

Cristhian Sales do Nascimento Rios
Consultor Jurídico



ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DA PRESIDENCIA

Processo SEI nº 8515550-95.2025.8.06.0000.

Área Demandante: Secretaria de Tecnologia da Informação (SETIN).

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 32/2026.

DECISÃO

Em evidência, o processo administrativo acima identificado, por meio do qual foi encaminhada, para análise da Consultoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no art. 53, §4º, da Lei 14.133/2021, a proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 32/2026, o qual tem por objeto a *“contratação de solução de balanceamento de carga e proteção de aplicações web, compreendendo a aquisição de Controlador de Entrega de Aplicações (Application Delivery Controller – ADC) em appliance físico, incluindo hardware, software e licenciamento em caráter perpétuo, com garantia de 60 (sessenta) meses, bem como serviços de instalação/configuração, suporte técnico especializado contínuo e treinamento da solução (LOTE 1); e prestação de serviços de Firewall de Aplicação Web (Web Application Firewall – WAF), na modalidade Software como Serviço (SaaS) contínuo, pelo período de 36 (trinta e seis) meses, incluindo subscrição, implantação, configuração e suporte técnico especializado (LOTE 2), conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas [no] edital e seus anexos”*.

Sobre a regularidade do Edital da licitação e do respectivo processo, **a Consultoria Jurídica emitiu parecer fundamentado (Id. 0867866), asseverando o atendimento das exigências legais aplicáveis, afirmando não haver óbice ao prosseguimento do certame.**

Sendo assim, com fulcro nas razões expostas pela Secretaria de Tecnologia da Informação (área demandante) e em harmonia com a manifestação da Consultoria Jurídica desta Presidência, **APROVO** o parecer retro e **AUTORIZO** o prosseguimento do certame.

Encaminhem-se os autos à Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações, para adotar as providências imprescindíveis à publicação do ato convocatório.

Fortaleza/CE, data e hora indicadas no sistema.

DESEMBARGADOR HERÁCLITO VIEIRA DE SOUSA NETO
PRESIDENTE



Documento assinado eletronicamente por **HERACLITO VIEIRA DE SOUSA NETO, Presidente**, em 17/08/2026, às 17:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei-adm.tjce.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0867877** e o código CRC **C3B6638D**.

Referência: Processo nº 8515550-95.2025.8.06.0000

SEI nº 0867877