Parecer 10/2026/CJA
Processo Administrativo 0007805/2024

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC). SUBSCRIÇÃO DE LICENÇAS PARA GESTÃO DE ACESSOS PRIVILEGIADOS (PRIVILEG ACCESS MANAGEMENT - PAM). GARANTIA ON-SITE. LEI 14.133/2021. RESOLUÇÃO CNJ 468/2022. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. MINUTA INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO EDITAL. PAGAMENTO ANTECIPADO. ARTIGO 96 DA LEI 14.133/2021. GARANTIA CONTRATUAL. SUPORTE TÉCNICO MENSAL. INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR) VIGÊNCIA CONTRATUAL. COBERTURA QUE GARANTA O CUMPRIMENTO INTEGRAL DAS OBRIGAÇÕES. MINUTA CONTRATO. REGULARIDADE. POSSIBILIDADE. RESSALVAS.

Senhora Consultora-Chefe em exercício,

1. Trata-se de análise da proposta de regulamentação do Pregão Eletrônico 048/2025, que tem como objeto a a contratação de empresa especializada para o fornecimento de solução de gestão de acessos privilegiados com licenciamento por subscrição, incluindo serviços de instalação, configuração, repasse de conhecimento, garantia e suporte técnico pelo período de 36 (trinta e seis) meses. (4879304)

2. A proposição de contratação foi realizada, conforme Despacho 4879304, pelo Núcleo de Gestão da Segurança da Informação (NUGSI), unidade subordinada à Coordenadoria de Segurança da Informação (COSEC), à Subsecretaria de Gestão Integrada de Tecnologia da Informação (SUGIT) e à Secretaria de Tecnologia da Informação (SETI), contando com a anuência e conhecimento das referidas unidades, como pode ser verificado no Documento de Formalização de Demanda (DFD) 4430092.

3. Verifica-se, ainda, que em 16/06/2025 foi realizada, com a devida ciência dos indicados, a designação dos servidores que integraram a Equipe de Planejamento – 4430092 – responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) - 4486038.

4. De acordo com as informações que constam do Estudo Técnico Preliminar (ETP) 4643493 verificaremos os seguintes registros que merecem ser destacados neste momento, tratando da necessidade da contratação e análise de mercado:

1. Análise da Situação

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) necessita de uma infraestrutura segura e compatível com as necessidades associadas às suas atividades, de modo a sustentar adequadamente os serviços de tecnologia da informação para garantir a operacionalização da função jurisdicional de sua responsabilidade. Para isso, é necessário que a equipe de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) garanta a modernização tecnológica da infraestrutura por meio de recursos adequados em quantidade, capacidade operacional, atualização tecnológica e garantia de continuidade e segurança.

Com esse objetivo em foco, em 2023 foi realizado Estudo Técnico Preliminar (ETP) para estudar, analisar e definir o melhor cenário para contratação de suporte, garantia, atualização de ambiente e ampliação de licenças de uso de Solução de Gestão de Acessos Privilegiados (PAM) em uso no Tribunal, conforme definido no item ID SETI_044 do Plano Anual de Contratações de TIC do TJDFT do ano de 2023, e documentado no PA 0002778/2023. Todas as etapas do planejamento foram cumpridas em conformidade com os normativos vigentes e o processo seguiu normalmente para seleção de fornecedor. Nessa fase, a licitação ocorreu dentro da normalidade, contando inclusive com questionamentos pré e recurso pós habilitação da empresa vencedora do pregão eletrônico, respondidos com toda fundamentação necessária.

Contudo, após avaliação dos recursos à habilitação de proposta e em momento anterior à homologação, foi notificado fato superveniente que ensejou a revogação do referido certame. Este fato consitui-se da inclusão do "Programa de Migração para Nuvem Corporativa" no Portfólio Estratégico do TJDFT, deliberada pelo Comitê de Governança e Gestão Estratégica – CGGE e aprovada pelo Tribunal Pleno em sua 22ª sessão extraordinária, além da aprovação do PDTIC 2024, pelo Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação - CGTIC, incluindo ações relacionadas à migração de serviços de infraestrutura do TJDFT para o ambiente de nuvem computacional a ser contratada em 2024.

Por esse motivo, o certame foi cancelado e o objeto da contratação retornou para a fase de estudos técnicos preliminares, visando adequá-lo à arquitetura surgida com o cenário superveniente. Assim, buscando o alinhamento dos requisitos da solução ao novo cenário, foi solicitado auxílio da Coordenadoria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação - COTEC, unidade envolvida no planejamento da contratação e migração de serviços de infraestrutura para nuvem, que prontamente indicou um de seus servidores para compor a equipe de planejamento da nova contratação de uma solução de PAM.

O objetivo deste Estudo Técnico Preliminar (ETP) é estudar, analisar e definir o melhor cenário no Estudo para contratação ou expansão de solução de gestão de acessos privilegiados (PAM), conforme definido no item SI40.1 do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) do TJDFT do ano de 2025.

A gestão de acesso privilegiado, uma da formas de gestão de riscos em tecnologia, figura na lista dos dez principais projetos que todo gestor de segurança precisa se preocupar, segundo estudo divulgado pela renomada empresa de consultoria e aconselhamento empresarial Gartner.

A Coordenadoria de Segurança Cibernética (COSEC) tem como uma de suas competências, atribuída pela Portaria GPR 2091 de 26/09/2022, Art. 210-H, definir e auditar acessos privilegiados aos recursos de infraestrutura de tecnologia da informação.

Acessos privilegiados são necessários para que um administrador, aplicação ou dispositivo acesse um sistema, tais como: servidores, switches, firewalls, roteadores, entre outros, com permissões mais elevadas.

Muitos riscos são resultantes deste tipo de acesso, tanto feito por atacantes externos à organização quanto por usuários internos maliciosos. Se uma conta, credencial ou senha que forneça acesso privilegiado a ativos de TIC for comprometida, pode resultar em significante dano ao órgão.

Para nortear o trabalho, foi consultado o relatório “Quadrante Mágico para Gestão de Acesso Privilegiado 2024" da Gartner Inc, que demonstra o posicionamento de várias fabricantes nesse segmento de mercado relacionado à segurança da informação:

QUADRO

1.1. Percepção Estratégica do Problema

A crescente informatização dos processos de negócio do TJDFT, tanto os finalísticos quanto os gerenciais e de suporte, e consequente incremento no número de sistemas, usuários e tráfego de rede corporativa implicam na necessidade de constante aprimoramento das ações de segurança da informação para proteção dos dados utilizados nesses processos.

A SETI tem como missão prover serviços e soluções de tecnologia da informação que viabilizem o cumprimento da função institucional do TJDFT. Tal função perpassa pela disponibilização de soluções de tecnologia seguras e modernas de forma a garantir a excelência na prestação jurisdicional. Para tanto, várias ações contínuas são necessárias a fim de manter a conformidade com os objetivos da Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD 2021-2026). Dentre os objetivos, estão:

1. Aumentar a Satisfação dos Usuários do Sistema Judiciário;

2. Promover Transformação Digital;

3. Aprimorar as Aquisições e Contratações;

4. Promover Serviços de Infraestrutura e Soluções Corporativas;

5. Aperfeiçoar a Governança e a Gestão;

6. Aprimorar a Segurança da Informação e a Gestão de Dados.

Segundo estudos da empresa Microsoft, em seu relatório anual de vulnerabilidades de 2019, 92% das vulnerabilidades críticas nos navegadores Internet Explorer e Edge podem ser mitigadas removendo o acesso de administrador local das estações de trabalho. Ainda, de acordo com o mesmo estudo, 85% das vulnerabilidades críticas nas versões 7, 8.1 e 10 do Microsoft Windows poderiam ser mitigadas com a mesma ação de remoção do acesso administrativo à estação. Para os servidores de rede, equipamentos que processam a maior parte da informação digital do TJDFT, a redução de vulnerabilidades chegaria a 83%.

De acordo com a Gartner, em sua análise de "Capacidades Críticas para Gestão de Acesso Privilegiado", uma solução de PAM permanece como um controle fundamental de segurança, uma vez que incidentes de cibersegurança recentes demonstraram que o impacto dessas violações é sentido não apenas online mas também no mundo físico. Frameworks regulatórios e seguradoras estão gradativamente aumentando a exigência de implementação de ferramentas PAM como

condição de conformidade e cobertura de seguros. Consequentemente, vem crescendo a adoção dessas ferramentas por empresas de todos os tamanhos, de organizações com atuação global a pequenas e médias empresas.

Por fim, importa ressaltar que a Estratégia Nacional de Segurança da Informação e Cibernética do Poder Judiciário (ENSEC-PJ) instituída pelo CNJ dispõe, em seu Art. 29, incisos I, II e III, a obrigatoriedade de gestão de usuários de sistemas informatizados, composta de gerenciamento de identidades, de acessos e de privilégios. Rotinas essas que exigem a utilização, dentre outras, de uma solução de PAM.

Ambiente Atual de Tecnologia da Informação do TJDFT

A solução de PAM utilizada atualmente no ambiente do TJDFT é a solução da fabricante CyberArk, empresa líder no segmento conforme análise do quadrante mágico Gartner na figura 01. Desde sua implantação, houveram ganhos perceptíveis na proteção das credenciais gerenciadas pela ferramenta.

O quantitativo de 150 (cento e cinquenta) licenças adquiridas atendeu às necessidades dimensionadas à época da contratação mas, com a evolução da estratégia tecnológica e do parque computacional do Tribunal, com o consequente aumento no quantitativo de sistemas e administradores necessitando da proteção de credenciais privilegiadas, são em número insuficiente para o cenário atual.

A ampliação gradual da informatização de processos reflete diretamente na quantidade de ativos, sistemas e bases de dados necessários para suportar os serviços disponibilizados. Dessa forma, percebeu-se imprescindibilidade de aquisição de licenças complementares para devida adequação na proteção e gerenciamento de credenciais privilegiadas.

A defesa cibernética do TJDFT é fundamental para garantir a continuidade das atividades jurisdicionais. Conforme detalhado acima, o TJDFT possui licenças de algumas plataformas de segurança. No entanto, trata-se de produtos que, devido ao avanço e evolução das ameaças cibernéticas, podem não ser mais suficientes para manter o ambiente tecnológico completamente seguro. No dia 31/07/2022, a equipe de TIC detectou uma atividade maliciosa no acesso ao datacenter do TJDFT. As equipes técnicas realizaram contenções de forma a preservar os sistemas judiciais, administrativos e todas as respectivas bases de dados. Contudo, por cautela, o site e demais sistemas foram desativados para que se realizem as atividades de remediação e investigação com impacto imediato na prestação dos serviços jurisdicionais. Além disso, as equipes especializadas em cibersegurança realizaram tempestivamente a contenção das ações maliciosas, o que fez com que não houvesse comprometimento das bases de dados do Tribunal. Dessa forma, a aquisição, manutenção e ampliação do uso de soluções modernas, que possuem funcionalidades avançadas é de suma importância para manter o ambiente menos exposto aos riscos relacionados à segurança da informação.

(...)

ANÁLISE DE MERCADO

Inicialmente, importa retomar a avaliação de cenários realizada na etapa de estudo técnico documentado no PA 0002778/2023. Com a revogação do certame anterior e retorno à fase de estudos técnicos para adequação ao cenário de migração para nuvem corporativa, a equipe de planejamento optou por reavaliar as principais soluções de mercado. Essa medida objetivou uma melhor compreensão das funcionalidades de integração com provedores de serviços de nuvem pelas soluções de PAM existentes. Em seu guia "Guidance for Privileged Access Management 2025", a Gartner postula que uma solução de PAM possui seis categorias de ferramentas/funcionalidades:

“FIGURAS”

Na consulta ao mercado, verificou-se que as principais fabricantes existentes oferecem módulos integradores. A análise foi realizada junto às fabricantes CyberArk, Delinea e BeyondTrust, classificadas como líderes no relatório “Quadrante Mágico para Gestão de Acesso Privilegiado 2024" da Gartner Inc (figura 01), além da fabricante Segura, antiga SenhaSegura, avaliada por ter sido vencedora de diversos certames federais e estaduais nos últimos anos. Reforçou-se o entendimento de que o mercado converge para oferta de licenciamento por subscrição/assinatura. Ainda que exista fabricante ofertando licenciamento perpétuo, atualmente o modelo de negócio mais negociado, apresentando maior vantagem técnica e comeral, e que permite maior concorrência é a contratação de licenças por subscrição.

Como o principal objetivo da contratação é a ampliação do quantitativo de usuários licenciados, reavaliou-se, inicialmente, a conveniência de manter-se a solução atual em uso e contratar uma segunda solução com a quantidade necessária à ampliação ou de contratar todas as licenças necessárias em nova solução. O segundo demonstrou-se mais vantajoso, uma vez que, ainda que a vencedora seja a própria CyberArk, haveria duplicação de ambiente para o primeiro cenário avaliado, como demonstrado na análise das opções de solução levantadas no estudo anterior:

"(...) não são mais disponibilizadas novas licenças pela modalidade de licenciamento perpétuo, existindo apenas o modelo de licenciamento por subscrição. No modelo por subscrição há possibilidade de extensão de funcionalidades de proteção tais como Adaptative MFA (Adaptive Multi-factor Authentication) e SSO (Single Sign On), entre outras, não aplicáveis a licenças perpétuas.

a) utilizar um ambiente misto de licenciamento usando as licenças perpétuas existentes e ampliando com modelo por subscrição;

b) contratar o total de licenças desejado pelo modelo de licenciamento por subscrição.

As licenças perpétuas existentes são passíveis de utilização e suporte técnico durante o ciclo de vida dos componentes da solução, até que a fabricante defina o fim do seu ciclo de suporte - End-Of-Life(EOL). Apesar disso, em caso de utilização conjunta das licenças perpétuas existentes com ampliação do quantitativo de licenças por subscrição, faz-se necessário a manutenção de dois ambientes distintos, um para cada tipo de licenciamento pois não há possibilidade de modalidade híbrida de licenciamento para um mesmo ambiente.

Verificou-se que, em num cenário de contratação do quantitativo total pelo modelo por subscrição, é possível utilizar as licenças perpétuas para abatimento no cálculo do quantitativo equivalente, ou seja, no caso da contratação de 300 licenças por subscrição, 150 (quantitativo atual de licenças perpétuas) teriam valor descontado. Nesse cenário, é necessário apenas um ambiente a ser gerenciado. Além disso, as licenças perpétuas continuam válidas até o EOL, permitindo a sua reutilização no caso de cancelamento das licenças por subscrição. Por fim, importa destacar que funcionalidades de aprimoramento de proteção (Adaptative MFA, SSO, etc.) estão disponíveis apenas nessa modalidade, não sendo possível utilizá-las com licenças perpétuas."

A primeira opção implicaria na provável duplicação de esforço de operacionalização, gerenciamento contratual e custos, além de menor proteção para credenciais que permanecessem na solução atual. A segunda segue no sentido contrário, minimizando esses impactos e reduzindo riscos operacionais e de segurança.

Avaliou-se, ainda, junto aos principais provedores de serviços em nuvem - Microsoft, Amazon e Google - os recursos de gerenciamento de acessos privilegiados e proteção de credenciais ofertadas na Azure, AWS e GCP. Com o contrato assinado recentemente com o Serpro (como integrador de multi-nuvem), o Tribunal tem flexibilidade para selecionar o provedor que melhor atender às necessidades para migração dos sistemas e aplicações. Dessa forma, os recursos de segurança presentes na plataforma do provedor podem fazer parte do escopo da migração, eliminando a necessidade de contratação adicional de ferramental, caso atendam aos requisitos técnicos. Haveria, assim, a possibilidade de se transferir o orçamento da aquisição de uma solução para ampliação dos créditos do referido contrato visando a ativação das funcionalidades necessárias. Infelizmente, observou-se que não é o caso do objeto em estudo. Embora existam recursos de gestão de identidade e acesso, proteção de secrets e outros elementos de segurança, há limitações ou ausência de recursos essenciais a uma solução de PAM propriamente dita, como: gravação e monitoramento de sessões, gestão avançada de credenciais e análise comportamental, integração com ambiente onprem e/ou de outras nuvens, entre outros.

Em razão dos contatos realizados com os provedores de serviços em nuvem, descobriu-se a possibilidade de oferta de soluções de PAM por meio de marketplaces (plataforma online que reúne diversos vendedores, marcas e empresas em um ambiente digital para oferta de produtos e serviços) desses provedores. Esse cenário possibilitaria o aproveitamento do contrato existente com o integrador de multi-nuvem Serpro para escolha da solução diretamente nos marketplaces, ao invés da abertura de licitação. Contudo, verificou-se que esse cenário ainda não tem maturidade no mercado brasileiro, inexistindo casos de contratação pública por essa modalidade. Os próprios fabricantes alegaram não estar familiarizados com o modelo no mercado brasileiro e não apresentaram casos e critérios para aplicação desse cenário que, portanto, mostrou-se como opção inviável para contratação.

Dessa forma, as seguintes possibilidades foram consideradas:

a) utilizar um ambiente misto de soluções: usando as licenças perpétuas existentes da plataforma CyberArk e ampliando com licenças por subscrição em uma nova plataforma;

b) contratar uma nova solução considerando o total de licenças desejado pelo modelo de licenciamento por subscrição em nova licitação;

c) utilizar funcionalidades e serviços ofertados pelos próprios provedores de serviços em nuvem;

d) contratação via marketplace dos provedores de serviços em nuvem por meio do contrato com Serpro.

1. Levantamento das Diferentes Soluções de Mercado que possam atender aos Requisitos

Solução 1 – Ambiente misto com duas soluções

A Solução 1 implica na seleção de empresa especializada para o fornecimento de solução com licenças por subscrição, atualização do ambiente atual, instalação de novo ambiente, garantia e suporte técnico para as duas plataformas.

Nesse cenário, há necessidade de se instalar e gerenciar dois ambientes distintos para utilização das licenças: manter ambiente atual utilizando as licenças perpétuas CyberArk já contratadas e instalar novo ambiente para utilização das nova solução. Ainda que a solução vencedora seja a própria CyberArk, um novo ambiente deve ser instalado, pois não há possibilidade de coexistência de licenciamento híbrido (perpétuo + subscrição) no mesmo ambiente. Agrava-se, assim, a complexidade do cenário pois, além de todos os requisitos da nova contratação, faz-se necessária a contratação adicional de suporte técnico e atualização para o ambiente existente incorrendo no aumento da complexidade de gestão de usuários da solução, no gerenciamento de ambientes distintos para a mesma funcionalidade e na necessidade de ampliação do suporte técnico e componentes de atualização de forma duplicada, elevando o custo final e riscos de segurança da informação. Além disso, somente os usuários das nova solução contratada possuiriam novos recursos de proteção, restando menor proteção aos usuários da solução existente.

Ante o exposto, a Solução 1 foi considerada não viável para a presente contratação por não atender a todos os requisitos técnicos e de negócio.

Solução 2 - Licenciamento de nova solução via licitação.

A Solução 2 implica na seleção de empresa especializada para o fornecimento de nova solução com licenças no modelo por subscrição, garantia e suporte técnico. Desta forma, há necessidade de se realizar a contratação de novas licenças pela modalidade de subscrição considerando o quantitativo total desejado, além de suporte técnico e atualização em um único ambiente integrado, provendo recursos atualizados para proteção de credenciais privilegiadas em uso no TJDFT.

Custo Estimado - Obtido pela média aritmética tratada dos processos de contratação pública elencados na Seção "V - Estimativas do Valor da Contratação" R$ 7.526.835,94

Solução 3 - Contratação de serviços ofertados pelas próprias nuvens

A Solução 3 implica na utilização do contrato com o integrador de multi-nuvem (Serpro) para ativação de funcionalidades de gestão de acesso e proteção de credenciais da(s) nuvem(ns) contratada(s). Com o contrato assinado recentemente, o Tribunal tem flexibilidade para selecionar o provedor que melhor atender às necessidades para migração dos sistemas e aplicações. Haveria, assim, a possibilidade de se transferir o orçamento da aquisição de uma solução para ampliação dos créditos do referido contrato visando a ativação das funcionalidades citadas.

Justificativa da Solução não ser considerada viável para a presente contratação: Embora se apresente como uma opção atrativa pela possível redução na complexidade burocrática pelo aproveitamento de um contrato vigente, algumas limitações dessa opção a inviabilizam como solução, dentre elas:

** Insuficiência de requisitos: as funcionalidades ofertadas não atendem todos os requisitos identificados na avaliação de uma solução de PAM, pois recursos importantes como monitoramento e gravação de sessão, 'proxy' de banco de dados e 'failover onprem', dentre outros, estão ausentes nesse tipo de oferta.*

** Limitação de ambiente: são voltadas para proteção de acessos a ativos e recursos alocados na própria nuvem, inexistindo integração (ou com integração limitada) para gestão de ambiente em outra nuvem ou data-centers próprios.*

** Duplicação de esforço e complexidade de gestão operacional e contratual: dada a limitação de ambiente de atuação, seria necessária a contratação das mesmas funcionalidades em cada nuvem contratada, dificultando o gerenciamento de acesso aos recursos, propiciando incorreções de permissionamento e exposição indevida à exploração maliciosa por terceiros.*

**Adequação contratual: por não terem sido parte integrante do escopo inicial da contratação do integrador multi-nuvem, a inclusão das funcionalidades necessárias poderia incorrer em impactos contratuais não dimensionadas anteriormente.*

Ante o exposto, a Solução 3 foi considerada não viável para a presente contratação por não atender a todos os requisitos técnicos e de negócio.

Solução 4 – Licenciamento de nova solução via ofertas nos marketplaces das nuvens

A Solução 4 implica em uma segunda forma de utilização do contrato com o integrador de multi-nuvem (Serpro), com a aquisição de uma solução diretamente pelo marketplace das nuvens disponibilizadas pelo contrato. Com o contrato assinado recentemente, o Tribunal tem flexibilidade para selecionar o provedor que melhor atender às necessidades para migração dos sistemas e aplicações. Haveria, assim, a possibilidade de se transferir o orçamento da aquisição de uma solução para ampliação dos créditos do referido contrato visando a ativação das funcionalidades citadas.

Justificativa da Solução não ser considerada viável para a presente contratação: Além da questão de adequação contratual citada na Solução 3, essa modalidade de contratação apresenta outras intercorrências:

** inexistência de contratos: na pesquisa de preços em portais públicos não foi identificado nenhum caso de contratação por essa modalidade, fato confirmado pelos próprios fabricantes, que não apresentaram nenhum caso vigente.*

** falta de maturidade do modelo: os fabricantes demonstraram não estar familiarizados com esse modelo de contratação no mercado brasileiro, no momento inexistindo critérios definidos para disponibilização desse tipo de oferta.*

Ante o exposto, a Solução 4 foi considerada não viável para a presente contratação por não atender a todos os requisitos técnicos e de negócio.

5. Observa-se, ainda, as seguintes informações constantes do Estudo Técnico Preliminar (ETP), assinado pelo titular da SETI, indicando a solução a ser considerada pela Administração para atendimento das necessidades apresentadas pelo tribunal:

2. Alternativas Viáveis

Solução 2 – Licenciamento de nova solução via licitação

A Solução 2 implica na seleção de empresa especializada para o fornecimento de nova solução com licenças no modelo por subscrição, incluindo serviços de instalação, configuração, repasse de conhecimento, garantia e suporte técnico. Desta forma, há necessidade de se realizar a contratação de novas licenças pela modalidade de subscrição considerando o quantitativo total desejado, além de suporte técnico e atualização em um único ambiente integrado, provendo recursos atualizados para proteção de credenciais privilegiadas em uso no TJDFT.

Valor Estimado – R$ 7.526.835,94

2.1. Análise e Comparação entre os Custos Totais da Propriedade das Soluções (Total Cost Owbership – TCO)

Dado que a Solução 2 apresentou-se como a única opção viável, foi a única contemplada na análise de custos. O Custo Total de Propriedade (TCO) para a Solução 2 foi estimado considerando um cenário de licenciamento por subscrição com garantia e suporte técnico por 36 meses. Não são previstos custos adicionais para o projeto. Além disso, todos os custos de implementação e transferência de conhecimento serão de responsabilidade do fornecedor.

Os cálculos estimados são apresentados na seção V - Estimativas do Valor da Contratação.

QUADRO

3. Análise Comparativa das Soluções Viáveis com Base no Quadro Resumo Acima

A Solução 2 emergiu como a única opção viável, pois atende de forma ótima às necessidades atuais deste Tribunal, sem ser insuficiente ou excessiva. Ela possibilita uma implantação gradual do serviço, o que favorece o desenvolvimento contínuo da equipe e a evolução dos processos. Adicionalmente, a Solução 2 apresentou um custo vantajoso, reforçando sua escolha ao combinar eficiência operacional com economia para o Tribunal.

3.1. Contratações Públicas Similares

Cumpre registrar que, conforme o Relatório da Pesquisa de Preços de Contratações Públicas (4773742), a pesquisa de preços públicos retornou vários resultados cujo objeto refere-se à contratação de solução de PAM.

Contudo, pelos motivos expostos no documento, a diferença para o estudo atual em diversas variáveis que impactam na precificação - tipo de licenciamento, prazo de contratação, diluição do licenciamento e serviço em vários itens, módulos diferentes precificados conjuntamente, quantitativos de cada módulo, entre outros - inviabilizam sua utilização em na composição da cesta de preços.

3.2. Disponibilidade de solução no Portal do Software Público Brasileiro

Em consulta ao Catálogo de Software Público Brasileiro não foram encontradas soluções similares ao objeto em referência, pois não se trata de adoção de soluções de software desenvolvidas e disponibilizadas livremente e sem ônus.

4. Conclusão da Análise do Mercado

Pelas análise apresentada, a Solução 2 -Licenciamento de nova solução via licitação, mostrou-se aderente a todos os requisitos aplicáveis à contratação. Conclui-se pela escolha da única alternativa viável, Solução 2, que atende aos interesses do TJDFT. Existem diversos fabricantes que fornecem a solução no país, garantindo, assim, a competitividade. O custo da aquisição para o período de 36 meses será de R$ 7.526.835,94 (sete milhões quinhentos e vinte e seis mil oitocentos e trinta e cinco reais e noventa quatro centavos).

6. Tratando do quantitativo de licenças a serem contratadas pela Administração, observaremos os seguintes registros constantes do Estudo Técnico Preliminar (ETP):

Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada Item do objeto

Considerando a natural ampliação do número de sistemas, usuários, bases de dados e equipamentos advinda: das ações de transformação digital de serviços, integração de canais digitais e interoperabilidade de sistemas do Plano de Transformação Digital 2021-2026 do objetivo estratégico de incrementar as políticas e os processos de segurança como previsto no Plano Estratégico 2021-2026 e da obrigatoriedade de implementação da gestão de usuários de sistemas informatizados por meio do gerenciamento de identidades, acessos e privilégios definida pela Resolução nº 396/2021 do CNJ (ENSEC-PJ), verifica-se a necessidade de provisionamento adicional do número de dispositivos, aplicações e usuários de credenciais a serem protegidos.

Além da necessidade atual pelas equipes da área de tecnologia, com a inclusão do "Programa de Migração para Nuvem Corporativa" no Portfólio Estratégico do TJDFT, considerou-se a ampliação da necessidade de proteção, além do planejamento de ampliação do uso da solução por servidores de outras áreas para proteção de credenciais sensíveis, como em contas corporativas de mídias sociais, por exemplo.

Durante o estudo, foi realizado o levantamento do quantitativo de administradores de sistemas com necessidade de uso da solução nos últimos 12 meses, estimado em cerca de 260 (duzentos e sessenta) usuários, evidenciando um déficit de mais de 70%, uma vez que atualmente existem apenas 150 licenças contratadas. Dessa forma, considerando a utilização atual, a projeção de ampliação e uma reserva técnica para uso emergencial, identificou-se a necessidade de dobrar o quantitativo de usuários licenciados, totalizando 300 (trezentas) licenças.

Para usos adicionais, levantou-se também a necessidade de ampliação da quantidade de sistemas e aplicações usuárias de credenciais privilegiadas a serem integradas com a solução para uso seguro automatizado dessas credenciais. Nesse quesito, identificou-se o quantitativo de 1.000 (hum mil) aplicações a utilizar, aproximadamente, 5.000 (cinco mil) credenciais ou segredos. Ainda, optou-se pela aquisição de 5 (cinco) licenças de usuário externo, para o caso de acessos esporádicos de terceiros, como fornecedores e prestadores de serviço, em tarefas de configuração, atualização, manutenção, análises, etc. E, a partir do incremento na segurança e da experiência adquirida no último contrato, optou-se por um prazo de 36 (trinta seis) meses de contratação, de forma a possibilitar a ampliação gradativa da utilização da ferramenta evitando impactos bruscos nas atividades operacionais das equipes usuárias ou mesmo indisponibilidade de sistemas críticos.

Assim, a presente contratação foi dimensionada da seguinte forma para atender às necessidades do TJDFT:

Descrição do Serviço	*Quantidade*	*Unidade*
Solução de gestão de acessos privilegiados com licenciamento por subscrição, incluindo serviços de instalação, configuração, repasse de conhecimento e garantia pelo período de 36 (trinta e seis) meses	*1*	*UN*
Suporte técnico.	*36*	*MENSAL*

7. Em relação à estimativa da despesa, observaremos os seguintes registros constantes do estudo elaborado pela equipe responsável pelo Planejamento da contratação:

1. Estimativas Preliminares de Preço

1.1. Contextualização
Cumpre registrar que foi realizada ampla pesquisa de preços públicos pela Equipe de Planejamento da Contratação. A pesquisa está em consonância com a Portaria GPR 1583 de 08 de agosto de 2024, especialmente no que tange ao artigo 4º, in verbis:

"Art. 4º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens ou a contratação de serviços em geral, bem como para as alterações e prorrogações contratuais, será realizada mediante a utilização das seguintes fontes, empregadas de forma combinada ou não:

I - sistemas oficiais de governo, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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, bem como Atas de Registro de Preços - ARP dentro do prazo de validade;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que o documento de preço anexado ao processo administrativo contenha a data, o horário de acesso e o endereço do sítio eletrônico, devendo ser considerado, para obtenção do preço do item, o valor para pagamento à vista, sem desconto adicional e sem considerar custo de frete, vedada a utilização de preços provenientes de consultas a sítios eletrônicos de intermediação de vendas e leilão;

IV - tabela oficial, como do Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe - ORSE, do Sistema de Custos Referenciais de Obras - SICRO, do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data, o horário de acesso e o endereço do sítio eletrônico;

V - pesquisa direta, mediante solicitação formal de cotação, em que constem o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ da empresa e o nome do responsável pela elaboração do orçamento, desde que não tenham sido obtidos orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

VI - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços."

Saliente-se que, conforme o documento Relatório da Pesquisa de Preços de Contratações Públicas (4773742), a pesquisa de preços públicos retornou objetos semelhantes ao da presente contratação. Contudo, apesar do objeto semelhante, a precificação realizada nas referidas contratações possuem tipo de licenciamento, composição de módulos e quantitativos diferentes do desejado nesse estudo, não sendo possível definir qual seria o valor a ser utilizado no cálculo de preço.

Desta forma, para a formação da cesta de preços foram utilizados os valores de propostas de preços de fornecedores via pesquisa direta (inciso V).

1.2. Análise Comparativa de Custos

Conforme previsto no inciso III do art. 11º da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembrode 2022, a análise comparativa de custos, in verbis:

"III - análise comparativa de custos, que deverá considerar apenas as soluções técnica e funcionalmente viáveis, incluindo:"

Ademais, conforme o § 1º do art. 11º da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022, são dispensados os cálculos de custo total de propriedade (TCO) das soluções consideradas inviáveis, in verbis:

"§ 1º As soluções identificadas no inciso II consideradas inviáveis deverão ser registradas no Estudo Técnico Preliminar da Contratação, dispensando-se a realização dos respectivos cálculos de custo total de propriedade."

Desta forma, para a presente contratação foi realizada a análise comparativa de custos e os cálculos de custo total de propriedade somente para as solução técnica e funcionalmente viável: Solução 2.

1.3. Aquisições e Contratações Similares de Outros Entes Públicos (inciso II do art 4º da Portaria GPR 1583):

Não foram utilizados valores de Pregões Eletrônicos, conforme indicado na seção '1.1. Estimativas Preliminares de Preço'.

1.4. Propostas de preços de fornecedores (inciso V do art 4º da Portaria GPR 1583)

Conforme o E-mail – Solicitação de Propostas Comerciais (4773729), as seguintes empresas foram contactadas a apresentar proposta comercial: 7 Secure, Approach, Arvvo, Asper, Blue Eye, Carbon IT, Infosafe, Petacorp, Vilti.

Registra-se que somente as empresas abaixo encaminharam suas respectivas propostas comerciais de forma tempestiva até o fechamento dos estudos técnicos. Desta forma, essas propostas foram utilizadas para a elaboração da estimativa do valor da contratação. Os preços estão arrolados e detalhados na Planilha de Custos e Formação de Preços (4773743).

- Proposta Comercial 1 - Blue Eye (4773733)

- Proposta Comercial 2 - Carbon IT (4773736)

- Proposta Comercial 3 - Infosafe (4773738)

- Proposta Comercial 4 - Vilti (4778558)

1.5. Metodologia

Inicialmente, para a obtenção do VALOR UNITÁRIO MÉDIO dos respectivos itens da presente contratação, foi utilizada a metodologia da mediana combinada com a metodologia da média aritmética, ambas modalidades previstas no art. 6º da Instrução Normativa ME nº 65, de 07 de julho de 2021, in verbis:

“Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.”

Após o cálculo da mediana do respectivo item, foram calculados limites inferiores (-25% do valor da mediana) e limites superiores (+25% do valor da mediana) a fim de desconsiderar os tanto os valores excessivamente elevados quanto os excessivamente reduzidos. Para o cálculo do VALOR UNITÁRIO MÉDIO foi realizada a média aritmética dos valores que ficaram dentro do limite inferior e do limite superior da mediana.

Inicialmente, após a aplicação da metodologia de cálculo, as proposta das empresas Blue Eye e Carbon IT foram desconsideradas por enquadramento, respectivamente, acima e abaixo da variação de 25% da mediana, restando apenas dois preços válidos.

Contudo, ao se analisar detalhadamente a proposta da Carbon IT, verificou-se que apenas o item 1 ficou fora da faixa e com uma mínima diferença para o valor considerado. Ademais, a grande diferença de preços entre as propostas apresentadas de fabricantes diversos, evidenciando uma grande variação de precificação pelos fabricantes, deve ser considerada na análise para o descarte de valores considerados inexequíveis, inconsistentes e excessivamente elevados. Por esses motivos, optou-se pela manutenção da proposta da Carbon IT na composição da cesta, atingindo-se o mínimo de três preços válidos.

Pelo exposto, solicitamos ao NUPEP a ampliação da pesquisa realizada nesse estudo a fim de aumentar o quantitativo de preços válidos, bem como avaliar a manutenção das três propostas de preço citadas e, caso necessário, encaminhar solicitação à SEG para permitir a continuidade do processo com os critérios e preços válidos aqui considerados, a fim de minimizar o risco de sobrepreço ou licitação deserta por valor divergente da média do mercado.

2. Análise e Comparação entre os Custos Totais de Propriedade das Soluções (Total Cost Ownership - TCO)

A presente seção registra a comparação de Custos Totais de Propriedade para as soluções técnica e funcionalmente viáveis, nos termos do inciso III do art. 11. da IN SGD-ME nº 01/2019. Conforme exposto no Item 1.2. Análise Comparativa de Custos, para a presente contratação foi realizada a análise comparativa de custos e os cálculos de custo total de propriedade somente para a solução técnica e funcionalmente viável, a citar: Solução 2.

Para o cálculo do TCO da Solução 2, elaborou-se um cálculo utilizando os valores das propostas de preços de fornecedores. O detalhamento do cálculo encontra-se na Planilha de Custos e Formação de Preços (4773743).

Os investimentos acima realizados são fundamentais para a sustentação tecnológica dos serviços providos pelo Tribunal. Importante ressaltar que não se descartarão esses investimentos, pelas seguintes necessidades estratégicas do Tribunal: Continuidade dos contratos de suporte e manutenção vigentes, recém renovados/firmados; datacenter é necessário para a arquitetura de serviços do TJDFT, que contém serviços legados que podem não conseguir ser migrados para nuvem sem serem refatorados, o que pode tomar um tempo proibitivo; por fim, conforme o normativo vigente, é necessário avaliar o sigilo das informações e somente migrar cargas de trabalho com sigilo adequado ao tipo de nuvem. Por exemplo, não migrar sigilosos para nuvem pública, salvo as exceções descritas na legislação.

3. Orçamento Estimado da Contratação

A pesquisa de preço foi realizada de maneira ampla mas, apesar de serem encontrados pregões em que parte do objeto contemplam os mesmos itens desta contratação, a composição dos itens, quantitativos, prazos e forma de precificação divergentes impossibilitou a definição dos valores correspondentes. Dessa forma, foram usados preços obtidos a partir de propostas comerciais fornecidas por empresas representantes das fabricantes.

Por fim, conforme o cálculo detalhado na Planilha de Custos e Formação de Preços (4773743), o orçamento estimado da contratação é de R$ 7.526.835,94 (sete milhões quinhentos e vinte e seis mil oitocentos e trinta e cinco reais e noventa quatro centavos).

SOLUÇÃO 2 - Seleção de empresa especializada para o fornecimento de solução de gestão de acessos privilegiados com licenciamento por subscrição, incluindo serviços de instalação, configuração, repasse de conhecimento, garantia e suporte técnico pelo período de 36 (trinta e seis) meses, conforme as especificações técnicas do Termo de Referência e seus anexos.						
Lote	*Item*	*Descrição do Serviço*	*Quantidade*	*Unidade*	*Valor Unitário Médio*	*Valor Total Médio*

1	*1*	*Solução de gestão de acessos privilegiados com licenciamento por subscrição, incluindo serviços de instalação, configuração, repasse de conhecimento e garantia pelo período de 36 (trinta e seis) meses*	*1*	*UN*	*R$ 6.776.982,94*	*R$ 6.776.982,94*
1	*2*	*Suporte técnico.*	*36*	*MES*	*R$ 20.829,25*	*R$ 749.853,00*
VALOR TOTAL						*R$ 7.526.835,94*

8. Ao final do documento observaremos o seguinte registro apresentado pelo grupo de trabalho responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), indicando a viabilidade da contratação:

Declaração de Viabilidade da Contratação

1. Contextualização:

Com base nas informações levantadas neste ETP, a equipe de planejamento deste projeto declara explicitamente que a contratação é viável para a:

Seleção de empresa especializada para o fornecimento de solução de gestão de acessos privilegiados com licenciamento por subscrição, incluindo serviços de instalação, configuração, repasse de conhecimento, garantia e suporte técnico pelo período de 36 (trinta e seis) meses, conforme as especificações técnicas do Termo de Referência e seus anexos.

A necessidade da contratação é clara e adequadamente justificada.

O alinhamento da contratação com os planos do TJDFT está devidamente demonstrado nas etapas anteriores deste documento.

As quantidades de itens a contratar estão coerentes com as demandas previstas, considerando que a estimativa de consumo foi informada pela área técnica responsável e devidamente demonstrada em seção anterior deste documento.

A análise de mercado foi adequadamente realizada e demonstrou haver ampla capacidade do mercado em atender à necessidade do negócio. Tal questão é sustentada pelo fato de que o fornecimento de solução de gestão de acessos privilegiados é um serviço comum ao TJDFT e a vários órgãos da Administração Pública.

A escolha do tipo de solução a contratar está devidamente justificada no corpo deste Estudo Técnico Preliminar e a contratação se dará por licitação na modalidade pregão, em observância ao inciso I do Art. 28 e Art. 29 da Lei 14.133/2021.

A solução de TI a contratar está devidamente descrita, incluindo todos os elementos necessários para alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação.

Não há justificativa para o parcelamento da solução por se tratar de solução integrada com respectivo suporte técnico.

Os resultados pretendidos com a contratação foram devidamente expostos, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos, bem como a melhoria da qualidade da prestação dos serviços de suporte a usuários, de forma a atender a necessidade da contratação.

Os impactos esperados com a implantação e operação da solução foram identificados e as providências para adequar o ambiente do órgão foram planejadas e são viáveis, inclusive aquelas relativas ao impacto ambiental da solução e à disponibilidade de pessoal qualificado para gerir o contrato na área de TI e na área requisitante.

Os riscos relevantes foram adequadamente levantados e realizadas propostas para sua mitigação.

A relação custo-benefício da contratação é considerada favorável e vantajosa para o TJDFT.

Há evidências de que a área requisitante se comprometeu com o planejamento preliminar da solução (elaboração dos estudos técnicos preliminares) e há expectativa de que apoiará a construção do Termo de Referência ou do projeto básico e apoiará o esforço de gestão do contrato.

Foram realizadas estimativas preliminares dos preços do objeto a ser contratado, com a pesquisa de mercado para precificação, a fim de que a administração superior do TJDFT possa disponibilizar o orçamento adequado para a contratação do objeto escopo deste projeto no exercício corrente, bem como poder se programar adequadamente para que sejam providos os recursos necessários ao longo dos diversos exercícios caso a contratação seja estendida.

2. Decisão

Por todo o exposto, declara-se a viabilidade da contratação, sugerindo o seu prosseguimento.

9. Realizando o encaminhamento à SEMA, para instrução da despesa – conforme Despacho Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação (CGETI) 4783771– verificaremos os seguintes documentos anexos ao PA:

- mensagem eletrônica solicitação de propostas 4773729
- proposta empresa Blue Eye 4773733
- proposta empresa Carbon It 4773736
- proposta empresa Infosafe 4773738
- relatório pesquisa de preços 4773742
- planilha de custos e formação de preços 4773743
- termo de referência, primeira versão 4773746*****

  *****termo de referência, versão final, devidamente assinado pelos integrantes da SETI 4842974
- modelo termo confidencialidade 4773757
- modelo termo de recebimento provisório 4773765
- modelo termo de recebimento definitivo 4773766
- modelo termo de declaração de inexistência nepotismo 4773767
- modelo ordem de serviço 4773768
- modelo apresentação de proposta comercial 4773770
- termo de compromisso proteção de dados pessoais 4773771
- indicação de gestores e fiscais 4773778
- proposta comercial VILTI 4778558
- mapa de análise de riscos 4780760
- indicação de servidores para gestores do contrato 4781861

10. Por meio do Despacho SEMA 4783879, em 06/11/2025, o PA foi encaminhado à COAGEC para instrução da despesa.

11. Verifica-se, ainda, Certidão CGETI 4793439, indicando que os artefatos necessários à contratação

dos serviços foram analisados pelo Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação (CGETI) na 109ª Reunião – realizada no período de 6 a 10/11/2025 – tendo sido aprovados, por unanimidade, sem ressalvas.

12. Após anexar ao PA o mapa de riscos para seleção do fornecedor – 4794020 – verificaremos as seguintes considerações apresentadas pelo NULIC acerca dos artefatos que constam do PA:

> *Vieram os autos para exame do Termo de Referência e demais artefatos que compõem a pretensa contratação, observando-se o apoio consultivo deste NULIC às áreas técnicas envolvidas para a consecutiva formalização dos ajustes necessários à elaboração das minutas de edital e de contrato, sem desvencilhar do princípio da segregação de funções, nos termos da Portaria GPR 882/2022 .*
>
> *O processo em análise está em conformidade com a Emenda Regimental N. 05/2018, em especial, com o Art. 47-A, inciso III.*
>
> *Assim, às subsecutivas análises ajustaram-se os pontos elencados abaixo, sobressaindo o FormulárioTR– Termo de Referência (4773746), acostado ao Sistema Eletrônico de Informações - SEI:*
>
> *1. O rol de requisitos legais, item 3.2 do TR, faz referência aos seguintes normativos:*
>
> *- Lei nº 10.520/2002;*
>
> *- Decreto nº 7.174/2010;*
>
> *- Instrução Normativa 01/2019.*
>
> *Informamos que as normas mencionadas foram originalmente regulamentadas com base na Lei nº 8.666, atualmente revogada.*
>
> *A mesma consideração aplica-se ao item 18.21.2 do Termo de Referência, que faz menção à Portaria GPR 1558/2016 do TJDFT.*
>
> *Diante disso, solicitamos a revisão dos dispositivos, de modo a garantir conformidade com a legislação vigente.*
>
> *2. Ao que parece, o item 17 do TR possui obrigações do contratante em duplicidade. Vejamos:*
>
> *"18.3. Tomar todas as providências necessárias para a fiel execução da contratação, responsabilizando-se pelo pagamento de tributo e despesas inerentes ao material fornecido."*
>
> *"18.13. Tomar todas as providências necessárias para a fiel execução deste instrumento;"*
>
> *Dessa forma, requer análise pela unidade gestora.*
>
> *3.No item 17.2.2.4. (Prazo de reposição do objeto/reparação do serviço recusado) foi estabelecido o prazo de 5 dias corridos. Já no item 18.6 consta como obrigação da contratada "Reparar, corrigir, remover ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, no prazo de até 3 (três) dias úteis, contado da solicitação do TJDFT, os materiais/serviços em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções" .*
>
> *Solicita-se a padronização dos prazos.*
>
> *4. O item 18 do TR traz a seguinte obrigação:*
>
> *"18.9. Indicar formalmente, em até 5 (cinco) dias após a publicação do contrato, preposto e substituto aptos a representá-la perante o CONTRATANTE."*
>
> *Em defesa da objetividade e clareza necessárias ao certame licitatório, sugere-se definir o prazo para indicação formal do preposto, contado a partir do primeiro dia útil seguinte a divulgação do contrato no PNCP .*
>
> *Isso porque, com o advento da Lei nº 14.133/2021, a eficácia do contrato se dará a partir do primeiro dia útil após sua divulgação no PNCP, momento em que se poderá exigir da Contratada o cumprimento de suas obrigações.*
>
> *5.Com relação às sanções administrativas, informamos que a sanção de multa compensatória será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas abaixo, não podendo ser inferior a 0,5% nem superior a 30% do valor contratado. Sendo assim, faz-se necessário que a unidade gestora defina de forma objetiva os percentuais da multa compensatória, evitando-se o emprego do termo "até" indistintivamente e observando os parâmetros do art. 23-A da Portaria GPR 75 de 14 de janeiro de 2022:*
>
> *I - de ____% (o percentual varia de 0,5% a 1%) do valor contratado ou estimado da contratação, para aquele que:*
>
> *a)deixar de entregar a documentação exigida para o certame;*
>
> *b)não mantiver a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;*
>
> *II - de ____% (o percentual máximo é de 10%)sobre o valor contratado, em caso de recusa do adjudicatário em efetuar o reforço de garantia contratual.*
>
> *Resta definir, portanto, os percentuais da multa compensatória para os incisos I e II.*

6. O TR adota uma abordagem interessante para a gestão de privilégios em nuvem. No item 11, subitem 9.1, diz:

“Preferencialmente, a solução deverá implementar uso de credenciais efêmeras” para acessos na nuvem.

Em seguida, no subitem 9.2, estabelece que, caso a solução não implemente credenciais efêmeras, deverá ao menos fornecer capacidades de análise de direitos, políticas de guardrails, acesso JIT e auditoria específicas de nuvem.

Essa redação indica duas abordagens alternativas para lidar com privilégios na nuvem: ou a solução elimina privilégios permanentes via contas temporárias, ou então compensa com ferramentas de visibilidade e controle de privilégios concedidos.

Um fabricante que ofereça credenciais efêmeras possivelmente não precisará atender a todos os subitens do 9.2, pois é cobrado apenas “caso a solução não implemente efêmeras”.

Por outro lado, nada impede que tenha ambos os conjuntos de recursos. Seria conveniente o TR esclarecer como isso será pontuado ou verificado: por exemplo, se a solução optar pela via efêmera, itens como análise de direitos serão checados?

Uma possível sugestão, caso nossa interpretação esteja correta, seria explicitar no texto que os itens 9.2 e seguintes são exigidos somente para soluções que não cumpram 9.1 e relacionados.

7. A fim de mitigar eventuais riscos,sugerimos verificar a possibilidade de incluir cláusula assegurando que ao término do contrato, mesmo em caso de rescisão unilateral, a contratada auxiliará na migração dos dados para um novo sistema ou devolução de dados em formato padrão. Isso já é previsto caso a solução seja diferente da hoje adota pelo TJDFT.

Aqui, sugerimos utilizar para os casos de eventual problema durante a contratação.

8.O item 23 do TR trouxe os seguintes critérios de sustentabilidade, além de outros detalhados no subitem 18.21, obrigações da contratada:

23.2. ( ) Ambiental, se for o caso:para todos os componentes da solução, não existência de substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva Restriction of Certain Hazardous Substances - RoHS, tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs).
23.3. (X) Social, se for o caso:Prefere-se, sempre que possível, que os manuais, ferramentas, interfaces, apostilas de treinamentos e materiais integrantes da solução sejam fornecidos no idioma português do Brasil – Pt-BR.

Licitações sustentáveis são aquelas que inserem critérios ambientais, sociais e econômicos relacionados com a especificação técnica do objeto ou como obrigação da contratada. Segundo o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, publicado pela Advocacia-Geral da União (AGU), a inclusão de critérios de sustentabilidade deve ser feita de modo claro e objetivo. Ou seja, não é permitido incluir critérios e práticas genéricas de sustentabilidade ou exigir declarações abstratas de cumprimento indistinto da legislação pertinente.

Recomenda-se, portanto, que a unidade gestora revise os critérios inseridos no item 23 do Termo de Referência e verifique se os critérios são realmente aplicáveis, tendo em vista que se trata de solução de software.

9.Elaborou-se o mapa de riscos (4794020) contendo a identificação dos principais riscos na fase de seleção do fornecedor. Assim, se a unidade gestora identificar outros eventos que possam comprometer a efetividade da contratação na fase de seleção do fornecedor, poderá listá-los para que possamos atualizar o nosso mapa de riscos.

10.Por fim, sugere-se a inclusão da atualização do Termo de Referência noSEIem consonância com o Acórdão 1169/2013-Plenário, bem comodestacar as modificações ocorridas, para fins de celeridade e eficiência, uma vez que a atualidade do artefato é, antes de qualquer exigência legal, uma questão de lógica, porque a Administração tem o dever de assegurar aos participantes da licitação que o objeto almejado está definido em parâmetros e elementos que traduzem fielmente sua adequação e composição, de modo a se evitar a apresentação de propostas com base em realidade que não mais existe e a necessidade de termos aditivos que acabam por descaracterizar o objeto licitado.

13. Anexando ao PA o Relatório de Pesquisa de Preços 4795292, a Planilha de Análise de Preços 4795294, o Mapa Condensado 4795297, o NUPEC apresentou as seguintes considerações acerca das informações que constam do PA (4795307):

Trata-se de Parecer elaboradopelo NUPEC, com base nos artefatos anexados, em atendimento à Portaria GPR1710/2024, que designa membros para atuarem como integrantes administrativos nas equipes de planejamento das contratações do TJDFT, nos termos das atribuições ali contidas, e da designação realizada pela SEMA ao doc. 4486038.

Cuida-se de solicitação da CGETI para contratação de solução de gestão de acessos privilegiados (PAM) esuporte técnico por, no mínimo, 36 (trinta e seis) meses.

Salienta-se que antes da emissão deste Parecer não houve manifestação deste NUPEC nos autos, contudo, foi realizada uma reunião com a equipe de planejamento da presente contratação, no dia 5/11/2025.

Em atenção ao que determina a Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 14.133/2021, e com basenos preceitos do art. 12 da Portaria GPR 1759/2024, efetuou-se análise conjunta do Estudo Técnico Preliminar – ETP, 4643493,do Termo de Referência – TR, 4773746, e dos demais documentos juntados aos autos.

Da análise do Estudo Técnico Preliminar – ETP, 4643493, observa-se, com destaque, os seguintes tópicos:

Tópico I - Necessidade da Contratação. O NUGSI incialmente elabora uma análise da situação nos seguintes termos:

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) necessita de uma infraestrutura segura e compatível com as necessidades associadas às suas atividades, de modo a sustentar adequadamente os serviços de tecnologia da informação para garantir a operacionalização da função jurisdicional de sua responsabilidade. Para isso, é necessário que a

equipe de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) garanta a modernização tecnológica da infraestrutura por meio de recursos adequados em quantidade, capacidade operacional, atualização tecnológica e garantia de continuidade e segurança.

Com esse objetivo em foco, em 2023 foi realizado Estudo Técnico Preliminar (ETP) para estudar, analisar e definir o melhor cenário para contratação de suporte, garantia, atualização de ambiente e ampliação de licenças de uso de Solução de Gestão de Acessos Privilegiados (PAM) em uso no Tribunal, conforme definido no item ID SETI_044 do Plano Anual de Contratações de TIC do TJDFT do ano de 2023, e documentado no PA 0002778/2023. Todas as etapas do planejamento foram cumpridas em conformidade com os normativos vigentes e o processo seguiu normalmente para seleção de fornecedor. Nessa fase, a licitação ocorreu dentro da normalidade, contando inclusive com questionamentos pré e recurso pós habilitação da empresa vencedora do pregão eletrônico, respondidos com toda fundamentação necessária.

Contudo, após avaliação dos recursos à habilitação de proposta e em momento anterior à homologação, foi notificado fato superveniente que ensejou a revogação do referido certame. Este fato consitui-se da inclusão do "Programa de Migração para Nuvem Corporativa" no Portfólio Estratégico do TJDFT, deliberada pelo Comitê de Governança e Gestão Estratégica – CGGE e aprovada pelo Tribunal Pleno em sua 22ª sessão extraordinária, além da aprovação do PDTIC 2024, pelo Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação - CGTIC, incluindo ações relacionadas à migração de serviços de infraestrutura do TJDFT para o ambiente de nuvem computacional a ser contratada em 2024.

Por esse motivo, o certame foi cancelado e o objeto da contratação retornou para a fase de estudos técnicos preliminares, visando adequá-lo à arquitetura surgida com o cenário superveniente. Assim, buscando o alinhamento dos requisitos da solução ao novo cenário, foi solicitado auxílio da Coordenadoria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação - COTEC, unidade envolvida no planejamento da contratação e migração de serviços de infraestrutura para nuvem, que prontamente indicou um de seus servidores para compor a equipe de planejamento da nova contratação de uma solução de PAM.

O objetivo deste Estudo Técnico Preliminar (ETP) é estudar, analisar e definir o melhor cenário noEstudo para contratação ou expansão de solução de gestão de acessos privilegiados (PAM), conforme definido no item SI40.1 do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) do TJDFT do ano de 2025.

A gestão de acesso privilegiado, uma da formas de gestão de riscos em tecnologia, figura na lista dos dez principais projetos que todo gestor de segurança precisa se preocupar, segundo estudo divulgado pela renomada empresa de consultoria e aconselhamento empresarial Gartner.

A Coordenadoria de Segurança Cibernética (COSEC) tem como uma de suas competências, atribuída pela Portaria GPR 2091 de 26/09/2022, Art. 210-H, definir e auditar acessos privilegiados aos recursos de infraestrutura de tecnologia da informação.

Acessos privilegiados são necessários para que um administrador, aplicação ou dispositivo acesse um sistema, tais como: servidores, switches, firewalls, roteadores, entre outros, com permissões mais elevadas.

Muitos riscos são resultantes deste tipo de acesso, tanto feito por atacantes externos à organização quanto por usuários internos maliciosos. Se uma conta, credencial ou senha que forneça acesso privilegiado a ativos de TIC for comprometida, pode resultar em significante dano ao órgão.

Para nortear o trabalho, foi consultado o relatório “Quadrante Mágico para Gestão de Acesso Privilegiado 2024" da Gartner Inc, que demonstra o posicionamento de várias fabricantes nesse segmento de mercado relacionado à segurança da informação:

Após, traça a percepção estratégica do problema e ilustra o ambiente atual do TJDFT, nos termos adiante transcritos:

A solução de PAM utilizada atualmente no ambiente do TJDFT é a solução da fabricante CyberArk, empresa líder no segmento conforme análise do quadrante mágico Gartner na figura 01. Desde sua implantação, houveram ganhos perceptíveis na proteção das credenciais gerenciadas pela ferramenta.

O quantitativo de 150 (cento e cinquenta) licenças adquiridas atendeu às necessidades dimensionadas à época da contratação mas, com a evolução da estratégia tecnológica e do parque computacional do Tribunal, com o consequente aumento no quantitativo de sistemas e administradores necessitando da proteção de credenciais privilegiadas, são em número insuficiente para o cenário atual.

A ampliação gradual da informatização de processos reflete diretamente na quantidade de ativos, sistemas e bases de dados necessários para suportar os serviços disponibilizados. Dessa forma, percebeu-se imprescindibilidade de aquisição de licenças complementares para devida adequação na proteção e gerenciamento de credenciais privilegiadas.

A defesa cibernética do TJDFT é fundamental para garantir a continuidade das atividades jurisdicionais. Conforme detalhado acima, o TJDFT possui licenças de algumas plataformas de segurança. No entanto, trata-se de produtos que, devido ao avanço e evolução das ameaças cibernéticas, podem não ser mais suficientes para manter o ambiente tecnológico completamente seguro. No dia 31/07/2022, a equipe de TIC detectou uma atividade maliciosa no acesso ao datacenter do TJDFT. As equipes técnicas realizaram contenções de forma a preservar os sistemas judiciais, administrativos e todas as respectivas bases de dados. Contudo, por cautela, o site e demais sistemas foram desativados para que se realizem as atividades de remediação e investigação com impacto imediato na prestação dos serviços jurisdicionais. Além disso, as equipes especializadas em cibersegurança realizaram tempestivamente a contenção das ações maliciosas, o que fez com que não houvesse comprometimento das bases de dados do Tribunal. Dessa forma, a aquisição, manutenção e ampliação do uso de soluções modernas, que possuem funcionalidades avançadas é de suma importância para manter o ambiente menos exposto aos riscos relacionados à segurança da informação.

Tópico III - Análise de mercado. O NUGSI apresenta 4 soluções com suas respectivas descrições e especificidades:

Solução 1 - Ambiente misto com 2 soluções -A Solução 1 implica na seleção de empresa especializada para o fornecimento de solução com licenças por subscrição, atualização do ambiente atual, instalação de novo ambiente, garantia e suporte técnico para as duas plataformas.

Solução 2 - Licenciamento de nova solução via licitação -A Solução 2 implica na seleção de empresa especializada para o fornecimento de nova solução com licenças no modelo por subscrição, garantia e suporte técnico. Desta forma, há necessidade de se realizar a contratação de novas licenças pela modalidade de subscrição considerando o quantitativo total desejado, além de suporte técnico e atualização em um único ambiente integrado, provendo recursos atualizados para

proteção de credenciais privilegiadas em uso no TJDFT.

Solução 3 - Contratação de serviços ofertados pelas próprias nuvens -A Solução 3 implica na utilização do contrato com o integrador de multi-nuvem (Serpro) para ativação de funcionalidades de gestão de acesso e proteção de credenciais da(s) nuvem(ns) contratada(s). Com o contrato assinado recentemente, o Tribunal tem flexibilidade para selecionar o provedor que melhor atender às necessidades para migração dos sistemas e aplicações. Haveria, assim, a possibilidade de se transferir o orçamento da aquisição de uma solução para ampliação dos créditos do referido contrato visando a ativação das funcionalidades citadas.

Solução 4 -Licenciamento de nova solução via ofertas nosmarketplacesdas nuvens -A Solução 4 implica em uma segunda forma de utilização do contrato com o integrador de multi-nuvem (Serpro), com a aquisição de uma solução diretamente pelomarketplacedas nuvens disponibilizadas pelo contrato. Com o contrato assinado recentemente, o Tribunal tem flexibilidade para selecionar o provedor que melhor atender às necessidades para migração dos sistemas e aplicações. Haveria, assim, a possibilidade de se transferir o orçamento da aquisição de uma solução para ampliação dos créditos do referido contrato visando à ativação das funcionalidades citadas.

Na sequência, a unidade indica a solução 2 como a única viável, conforme reprodução abaixo:

2.2. Quadro comparativo entre as soluções viáveis:

3. Análise Comparativa das Soluções Viáveis com Base no Quadro Resumo Acima

A Solução 2 emergiu como a única opção viável, pois atende de forma ótima às necessidades atuais deste Tribunal, sem ser insuficiente ou excessiva. Ela possibilita uma implantação gradual do serviço, o que favorece o desenvolvimento contínuo da equipe e a evolução dos processos. Adicionalmente, a Solução 2 apresentou um custo vantajoso, reforçando sua escolha ao combinar eficiência operacional com economia para o Tribunal.

Ao subtópico 4, a unidade demandante conclui a análise do mercado com a escolha da solução mais adequada, nos termos adiante transcritos:

Pelas análise apresentada, aSolução 2 -Licenciamento de nova solução via licitação, mostrou-se aderente a todos os requisitos aplicáveis à contratação. Conclui-se pela escolha da única alternativa viável, Solução 2, que atende aos interesses do TJDFT. Existem diversos fabricantes que fornecem a solução no país, garantindo, assim, a competitividade. O custo da aquisição para o período de 36 meses será deR$ 7.526.835,94 (sete milhões quinhentos e vinte e seis mil oitocentos e trinta e cinco reais e noventa quatro centavos).

Observa-se que a unidade demandante informa, ao subtópico 5, que não é possível o parcelamento da contratação.

Tópico IV - Demanda x quantidade de itens.

Considerando a natural ampliação do número de sistemas, usuários, bases de dados e equipamentos advinda: das ações de transformação digital de serviços, integração de canais digitais e interoperabilidade de sistemas do Plano de Transformação Digital 2021-2026 do objetivo estratégico de incrementar as políticas e os processos de segurança como previsto no Plano Estratégico 2021-2026 e da obrigatoriedade de implementação da gestão de usuários de sistemas informatizados por meio do gerenciamento de identidades, acessos e privilégios definida pela Resolução nº 396/2021 do CNJ (ENSEC-PJ), verifica-se a necessidade de provisionamento adicional do número de dispositivos, aplicações e usuários de credenciais a serem protegidos.

Além da necessidade atual pelas equipes da área de tecnologia, com a inclusão do "Programa de Migração para Nuvem Corporativa" no Portfólio Estratégico do TJDFT, considerou-se a ampliação da necessidade de proteção, além do planejamento de ampliação do uso da solução por servidores de outras áreas para proteção de credenciais sensíveis, como em contas corporativas de mídias sociais, por exemplo.

Durante o estudo, foi realizado o levantamento do quantitativo de administradores de sistemas com necessidade de uso da solução nos últimos 12 meses, estimado em cerca de 260 (duzentos e sessenta) usuários, evidenciando um déficit de mais de 70%, uma vez que atualmente existem apenas 150 licenças contratadas. Dessa forma, considerando a utilização atual, a projeção de ampliação e uma reserva técnica para uso emergencial, identificou-se a necessidade de dobrar o quantitativo de usuários licenciados, totalizando 300 (trezentas) licenças.

Para usos adicionais, levantou-se também a necessidade de ampliação da quantidade de sistemas e aplicações usuárias de credenciais privilegiadas a serem integradas com a solução para uso seguro automatizado dessas credenciais. Nesse quesito, identificou-se o quantitativo de 1.000 (hum mil) aplicações a utilizar, aproximadamente, 5.000 (cinco mil) credenciais ou segredos. Ainda, optou-se pela aquisição de 5 (cinco) licenças de usuário externo, para o caso de acessos esporádicos de terceiros, como fornecedores e prestadores de serviço, em tarefas de configuração, atualização, manutenção, análises, etc. E, a partir do incremento na segurança e da experiência adquirida no último contrato, optou-se por um prazo de 36 (trinta seis) meses de contratação, de forma a possibilitar a ampliação gradativa da utilização da ferramenta evitando impactos bruscos nas atividades operacionais das equipes usuárias ou mesmo indisponibilidade de sistemas críticos.

Assim, a presente contratação foi dimensionada da seguinte forma para atender às necessidades do TJDFT:

Descrição do Serviço	Quantidade	Unidade
Solução de gestão de acessos privilegiados com licenciamento por subscrição, incluindo serviços de instalação, configuração, repasse de conhecimento e garantia pelo período de 36 (trinta e seis) meses	1	UN
Suporte técnico.	36	MENSAL

Tópico V - Estimativa do valor da contratação. A unidade demandante apresenta metodologia utilizada para elaboração da estimativa, apresenta a pesquisa de preços, realizada por meio de propostas de fornecedores, e conclui informando que ovalor total estimado para a contratação é de R$7.526.835,94 (sete milhões, quinhentos e vinte e seis mil, oitocentos e trinta e cinco reais e noventa quatro centavos) para 36 meses.

Adicionalmente, cabe destacar que o NUETIC elaborou o documento denominado Planilha de Custos e Formação de Preços 4773743, no qual detalha a metodologia utilizada para definição dos preços.

Tópico VII - Justificativa da Solução Escolhida.

A presente contratação visa atender às demandas do TJDFT relacionadas asolução de gestão de acessos privilegiados com licenciamento por subscrição, incluindo serviços de instalação, configuração, repasse de conhecimento e garantia pelo período de 36 (trinta e seis) meses .

Conforme exposto, neste presente estudo, apenas a Solução 2 foi considerada viável para a presente contratação, tendo em vista que as soluções 1, 3 e 4 não atendem plenamente as necessidades do órgão.

No Tribunal, além das rotinas já estabelecidas que são imprescindíveis para manter a segurança da informação, as necessidades que surgiram devido as novas formas de trabalho a distância também se tornaram indispensáveis. Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), o Brasil foi o quinto país do mundo com maior incidência de ataques deransomware("sequestro" de dados). Com a nova realidade de teletrabalho, o acesso aos sistemas corporativos disponíveis na rede interna do Tribunal passou a necessitar do acesso externo de forma extensiva. Essa nova situação aumenta a exposição do ambiente de TIC, que agora está mais vulnerável às ameaças cibernéticas vindas do ambiente externo. Dessa forma, novos desafios de segurança de informação surgem, demandando ações e ferramentas que ainda não fazem parte da realidade do TJDFT. Logo, a aquisição de soluções TIC focadas em segurança de informações, é estritamente necessária para mitigar os riscos advindos do novo ambiente de trabalho e da sofisticação crescente das ameaças digitais.

A adoção da Solução 2 - Seleção de empresa especializada para o fornecimento de solução de gestão de acessos privilegiados com licenciamento por subscrição, incluindo serviços de instalação, configuração, repasse de conhecimento e garantia para utilização pelo TJDFT pelo período de 36 (trinta e seis) meses - faz-se necessária tendo em vista que a ausência de tal ferramenta poderá permitir que usuários internos ou externos mal intencionados possam explorar ameaças não detectadas previamente, resultando em possíveis ataques cibernéticos que comprometam a integridade, confidencialidade ou disponibilidade de sistemas críticos para o Tribunal, como o Processo Judicial Eletrônico (PJe), o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), os sistemas de gestão de pessoas ou qualquer outro sistema eletrônico essencial.

Os benefícios acima relacionados remetem à garantia de confidencialidade, integridade e disponibilidade da informações armazenadas por este Tribunal, tendo em vista os novos cenários de ameaças à segurança da informação.

Tópico X - Declaração de viabilidade da contratação:

Seleção de empresa especializada para o fornecimento de solução de gestão de acessos privilegiados com licenciamento por subscrição, incluindo serviços de instalação, configuração, repasse de conhecimento, garantia e suporte técnico pelo período de 36 (trinta e seis) meses, conforme as especificações técnicas do Termo de Referência e seus anexos.

A necessidade da contratação é clara e adequadamente justificada.

O alinhamento da contratação com os planos do TJDFT está devidamente demonstrado nas etapas anteriores deste documento.

As quantidades de itens a contratar estão coerentes com as demandas previstas, considerando que a estimativa de consumo foi informada pela área técnica responsável e devidamente demonstrada em seção anterior deste documento.

A análise de mercado foi adequadamente realizada e demonstrou haver ampla capacidade do mercado em atender à necessidade do negócio. Tal questão é sustentada pelo fato de que o fornecimento de solução de gestão de acessos privilegiados é um serviço comum ao TJDFT e a vários órgãos da Administração Pública.

A escolha do tipo de solução a contratar está devidamente justificada no corpo deste Estudo Técnico Preliminar e a contratação se dará por licitação na modalidade pregão, em observância ao inciso I do Art. 28 e Art. 29 da Lei 14.133/2021.

A solução de TI a contratar está devidamente descrita, incluindo todos os elementos necessários para alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação.

Não há justificativa para o parcelamento da solução por se tratar de solução integrada com respectivo suporte técnico.

Os resultados pretendidos com a contratação foram devidamente expostos, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos, bem como a melhoria da qualidade da prestação dos serviços de suporte a usuários, de forma a atender a necessidade da contratação.

Os impactos esperados com a implantação e operação da solução foram identificados e as providências para adequar o ambiente do órgão foram planejadas e são viáveis, inclusive aquelas relativas ao impacto ambiental da solução e à disponibilidade de pessoal qualificado para gerir o contrato na área de TI e na área requisitante.

Os riscos relevantes foram adequadamente levantados e realizadas propostas para sua mitigação.

A relação custo-benefício da contratação é considerada favorável e vantajosa para o TJDFT.

Há evidências de que a área requisitante se comprometeu com o planejamento preliminar da solução (elaboração dos estudos técnicos preliminares) e há expectativa de que apoiará a construção do Termo de Referência ou do projeto básico e apoiará o esforço de gestão do contrato.

Foram realizadas estimativas preliminares dos preços do objeto a ser contratado, com a pesquisa de mercado para precificação, a fim de que a administração superior do TJDFT possa disponibilizar o orçamento adequado para a contratação do objeto escopo deste projeto no exercício corrente, bem como poder se programar adequadamente para que sejam providos os recursos necessários ao longo dos diversos exercícios caso a contratação seja estendida.

No tocante ao Termo de Referência, 4773746, informa-se que,em conformidade com o inciso II do art. 12 da Portaria GPR 1759/2024,a análise sobre o Termo de Referência -TR elaborado pela unidade demandante será realizada pelo integrante administrativo designado entre os servidores da Coordenadoria de Procedimentos Licitatórios-COLIC.

Em que pese o acima informado, cabe a este NUPEC destacar do TR (4773746):

Tópico 13 - Vigência do Contrato. A unidade técnica assinala a opção de vigência contratual por 36 meses, prorrogável por mais 2 (períodos) de 36 (trinta e seis) meses e justifica nos termos adiante transcritos:

O presente instrumento vigorará por 36 (trinta e seis) meses, contados a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado na forma da lei.

Considerando a natural ampliação do número de sistemas, usuários, bases de dados e equipamentos advinda: das ações de transformação digital de serviços, integração de canais digitais e interoperabilidade de sistemas do Plano de Transformação Digital 2021-2026 do objetivo estratégico de incrementar as políticas e os processos de segurança como previsto no Plano Estratégico 2021-2026 e da obrigatoriedade de implementação da gestão de usuários de sistemas informatizados por meio do gerenciamento de identidades, acessos e privilégios definida pela Resolução nº 396/2021 do CNJ (ENSEC-PJ), verifica-se a necessidade de provisionamento adicional do número de credenciais a serem protegidas. Além da necessidade atual pelas equipes da área de tecnologia, considerou-se também o planejamento de ampliação do uso da solução por servidores de outras áreas para proteção de credenciais sensíveis, como em contas corporativas de mídias sociais, por exemplo. Dessa forma, considerando a utilização atual, a projeção de ampliação e uma reserva técnica para uso emergencial, identificou-se a necessidade de dobrar o quantitativo de usuários licenciados, totalizando 300 (trezentas) licenças. E, a partir do incremento na segurança e da experiência adquirida no último contrato, optou-se por um prazo de 36 (trinta seis) meses de contratação, de forma a possibilitar a ampliação gradativa da utilização da ferramenta evitando impactos bruscos nas atividades operacionais das equipes usuárias ou mesmo indisponibilidade de sistemas críticos, além da natural precificação diferenciada para períodos alongados, implicando maior vantagem econômica no longo prazo, praticada pelo mercado.

...

Justificativa: Além das considerações realizadas no item 13.2.2.1, faz-se imprescindível considerar, no momento da renovação, o investimento já realizado, o conhecimento adquirido, os processos já estabelecidos e a aceitação dos usuários como fatores definidores para manutenção da solução na proteção de credenciais privilegiadas em sistemas no âmbito do TJDFT, além da natural vantajosidade econômica no ganho em economia de escala, visto que as empresas ofertam menores valores proporcionais quando contratadas por prazos mais longos, traduzindo-se em um menor custo da contratação almejado pela Administração. Ainda, a presente contratação diz respeito a um serviço de provimento contínuo e ininterrupto 24 horas por dia e sete dias por semana (24x7), responsável por prover proteção e segurança na utilização de credenciais de contas privilegiadas nos serviços do TJDFT. Caracteriza-se, assim, como serviço de natureza continuada uma vez que o usuário habilitado a utilizar a solução poderá acessá-la a qualquer tempo para a execução de suas atividades. Considerando que os serviços de manutenção de aplicações e sistemas podem, e geralmente o são, executados em horários alternativos a fim de evitar impacto na produtividade, a solução deve estar a acessível a qualquer turno de serviço. Além disso, como existe a intenção de ampliar a proteção de credenciais, inclusive as utilizadas por outras unidades do tribunal (externas à SETI), em serviços externos como: mídias sociais, plataformas de comunicação, etc., não resta dúvida quanto à necessidade de a solução estar permanentemente disponível e não sofrer solução de continuidade.

Os tópicos que abordam a definição do objeto, a descrição da solução e a justificativa para contratação notadamente estão em conformidade com os apresentados ao ETP (4643493). Os demais tópicosversam sobre as diretrizes que nortearão a formalização da contratação.

Acerca da pesquisa de preços, observa-se que foi composta por 4 propostas comerciais (4773733, 4773736, 4773738 e 4778558), todas válidas para fins estimativos.

Ainda nesta esteira, conforme determina o inciso VI do art. 5º da Portaria GPR 1583/2024, a unidade técnica diligenciou na busca por contratações públicas, contudo, justifica a ausência desses preços em sua pesquisa, ao doc. 4773742, conforme transcrição a seguir:

No entanto, a diferença para o estudo atual em diversas variáveis que impactam na precificação - tipo de licenciamento, prazo de contratação, diluição do licenciamento e serviço em vários itens, módulos diferentes precificados conjuntamente, quantitativos de cada módulo, entre outros - inviabilizam sua utilização em estimativa de preço.

Ato contínuo, observa-se que a contratação tem valor estimado superior a R$500.000,00 (quinhentos mil reais), restando incumbido este NUPEC da ampliação da pesquisa de preços, em atenção ao art. 14 da Portaria GPR 1583/2024. Diante disso, tendo em vista inconveniência de utilização de preços públicos, conforme já informado pela unidade técnica no trecho transcrito acima, este NUPEC optou pela elaboração de um mapa de fornecedores que participaram de licitações públicas recentes para a solução em questão, com o subsequente envio de e-mails solicitando orçamentos. Porém, conforme se depreende doRelatório de Pesquisa de Preços, 4795292, até a presente data, apesar de ter recebido manifestação de interesse por parte de uma empresa, nenhum orçamento foi efetivamente enviado a este Núcleo.

Assim, diante da urgência requerida e a par de atender ao disposto no art. 15 da Portaria GPR 1583/2024, foi realizada a análise dos preços, 4795294,na qual foram desconsiderados os valores excessivamente elevados, tomando-se por base o coeficiente de variação de 25% (vinte e cinco por cento).

Da análise da referida planilha, observa-se que não constam preços públicos na formação da média estimativa dos dois itens.

Assim, segue Mapa Condensado, 4795297, que foi elaborado com base nos valores médios obtidos na planilha de análise de preços, 4795294,perfazendo o valorestimativototal de R$7.526.835,94 (sete milhões, quinhentos e vinte e seis mil oitocentos e trinta e cinco reais e noventa e quatro centavos)para 36 meses, sendo o valor para o primeiro ano de R$7.026.933,94 e para os anos subsequentes, de R$249.951,00.Informa-se que, para fins de fixação do marco temporal da cláusula de reajuste, a data de elaboração do referido Mapa é 12/11/2025.

Registra-se que constam, ao doc. 4773778, a indicação dos gestores e fiscais do contrato.

Em tempo, observa-se ao doc. 4780760a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da contratação e a boa execução contratual, consoante inciso X, art. 18 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 14.133/2021, confeccionada pelo NUACTI.

Consigna-se que a Lista de Verificação de Conformidade dos procedimentos de competência do NUPEC consta ao doc. 4795298.

Conclui-se, portanto, que o presente processo está em conformidade com Portaria GPR 1583/2024, salientando-se que a

atuação deste NUPEC foi restrita aos aspectos administrativos da contratação, sem contemplar qualquer análise de mérito quanto à solução escolhida, definição de quantitativos e metodologia aplicada para estimativa de preços, ressaltando-se em especial os apontamentos realizados neste parecer.

Por fim, consigna-se a assinatura da supervisora deste NUPEC, na condição de Integrante Administrativo designada pelaPortaria GPR1710/2024,no documento intitulado "ETP TI - Resolução CNJ 468/2022", 4643493, nos termos do art. 12 da Portaria GPR 1759/2024.

Finalizadas as análises que competem ao NUPEC, preliminarmente ao enquadramento pela COAGEC, seguem os autos para emissão do Termo de Análise Prévia, consoante Despacho SEMA, 4783879.

14. Analisando as questões apresentadas pelo NULIC e pelo NUPEC, a unidade demandante apresentou nova versão do Termo de Referência 4799736, registrando, por meio do Despacho NUGSI 4801144, o seguinte:

Em resposta aoDespacho SEMA 4798150, que versa sobre manifestação quanto às ponderações apresentadas pelo NULIC (4794023), seguem as considerações para cada item pertinente:

1. Foi realizada a exclusão dos normativos mencionados, conforme sugestão de revisão do rol de requisitos legais.

2. Foi realizada a exclusão do item 18.13 a fim de evitar a duplicidade mencionada.

3. Em relação aos prazos, foi realizado ajuste no item 18.6 para 5 (cinco) dias úteis, padronizado com o item 17.2.2.4, que já sinaliza o prazo de 5 dias úteis:

"18.6. Reparar, corrigir, remover ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis, contado da solicitação do TJDFT, os materiais/serviços em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções."

4. No que tange ao prazo para indicação formal do preposto, no item 18.9, foi adotada a contagem do prazo a partir do primeiro dia útil após divulgação do contrato no PNCP, conforme sugerido:

"18.9. Indicar formalmente, em até 5 (cinco) dias após o primeiro dia útil seguinte à publicação do contrato no PNCP, preposto e substituto aptos a representá-la perante o CONTRATANTE. Estes deverão ser apresentados oficialmente na primeira reunião de alinhamento (...)"

5. Com relação às sanções administrativas, optamos por reescrever o item 24.1.1.1 adequando-o ao texto do artigo 23-A e definindo os percentuais objetivos da multa compensatória para os incisos I e II, conforme exposto:

"I - de 1% (um por cento) do valor contratado ou estimado da contratação, para aquele que:

a) deixar de entregar a documentação exigida para o certame;

b) não mantiver a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;

II - de 3% (três por cento) sobre o valor contratado, em caso de recusa do adjudicatário em efetuar o reforço de garantia contratual;

III - de 10% (dez por cento) sobre o valor da parcela do objeto não executada, em caso de inexecução parcial do contrato;

IV - de 20% (vinte por cento) sobre o valor estimado ou contratado no caso de: (...)"

6. Quanto aos subitens 9.1 e 9.2 do item 11, esclarecemos que os requisitos foram definidos em análise junto aos fabricantes consultados nos estudos técnicos, tratando-se de abordagem plenamente compreendida pelo mercado. Inclusive, compreende-se que o emprego de credenciais efêmeras não enseja a checagem de itens como análise de direitos porque, pela natureza da funcionalidade, não há atribuição permanente de permissões, mitigando riscos de privilégios excessivos ou desnecessários. Assim, os requisitos do subitem 9.2 somente se aplicam quando não há uso de credenciais efêmeras e somente podem ser exigidos nesse caso. De todo modo, em aproveitamento às considerações, o item 9.2 foi ajustado para incluir o caso em que a funcionalidade exista mas não seja utilizada:

"9.2 Caso a solução não implemente credenciais efêmeras ou seja configurada para não utilizar esse recurso, deverá ser capaz de gerenciar os riscos de acesso em ambientes de nuvem. Esta capacidade deverá incluir, no mínimo: (...) "

7. Em relação à mitigação de riscos quanto ao término contratual, informamos que as ações necessárias já estão contempladas no item 18.41.

8. Foram revisados os itens mencionados sobre os critérios de sustentabilidade, conforme sugerido:

"23.2. (X) Ambiental, se for o caso: Os manuais técnicos, documentação e outros materiais produzidos no escopo do contrato deverão ser entregues, preferencialmente, em formato digital aberto.
23.3. ( ) Social, se for o caso:_____."

9. Não foram identificados outros eventosque possam comprometer a efetividade da contratação na fase de seleção do fornecedor.

10. Foi incluído novo Termo de Referência (4799736) no processo com as alterações em destaque.

Por fim, informamos quetodos os servidores indicados no formulário Indicação de Gestores e Fiscais Contrato (4773778) assinaram o documento.

15. Verificando que as considerações pelo NULIC e pelo NUPEC no PA foram devidamente atendidas, em 17/11/2025 o PA foi encaminhado, por meio do Despacho SEMA 4806517, ao Comitê de Governança e Gestão de Contratações (CGGC) para análise da proposta de contratação dos serviços

solicitados pela Secretaria de Tecnologia da Informação (SETI).

16. Verificando presentes os artefatos necessários à instrução da despesa, o Comitê de Governança e Gestão de Contratações (CGGC) expediu o Termo de Análise Prévia (TAP) 4813107 – consoante exigido pelo artigo 12, inciso VII, da Lei 14.133/2021 (NLLC) e pelo artigo 5º daPortaria GRP n. 2138/2021 – decidindo pela "*continuidade da contratação, com a ciência e a concordância dos integrantes do Comitê de Governança e Gestão de Contratações, consignadas na 23ª reunião, realizada por videoconferência em 27/11/2025*", ressalvando que a contratação deverá ocorrer observando o PCA 2026, uma vez que o valor estimado para o serviço supera o valor indicado no PCA 2025.

17. Por meio do Despacho 4815428 - verificando tratar-se de contrataçãode solução de gestão de acessos privilegiados (PAM) esuporte técnico por, no mínimo, 36 (trinta e seis) meses,cujosdesempenho, padrão e qualidadepossam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio deespecificações usuais do mercado, portanto,serviços comuns, de acordo com o indicativo da área demandante (4799736- item 8 e 28.1.1) - a COGEC indicou, de forma fundamentada, como modalidade adequada para realização da licitação o Pregão Eletrônico, conforme disposições dos arts. 28, inciso I e 29 da Lei 14.133/2021, bem como art. 1º, §1º da Instrução Normativa SEGES/ME N º 73/2022.

18. Após elaboração da minuta do Edital do Pregão (4816221), verificando os registros constantes do Despacho NUCONV 4826390, nova e última versão do Termo de Referência anexada ao PA – 4842974 – tendo a unidade demandante apresentado as seguintes informações:

> *Em atenção ao Despacho NUCONV 4826390, registramos a concordância com a sugestão de alteração do tipo de recebimento para o pagamento, caracterizada pela emissão de um Termo de Recebimento Definitivo após o encerramento de cada etapa. Em decorrência, foram realizadas as seguintes adequações em novo Termo de Referência - Lei 14.133/2021 (4842974):*
>
> *Item 3.4.1: Inclusão de 2 linhas na tabela de prazos e ajuste de texto.*
>
> *Itens 3.4.2 e 3.4.4: Ajuste de texto.*
>
> *Item 3.4.3: Ajuste de texto e inclusão de uma imagem com a nova linha do tempo para melhor visualização do novo cronograma.*
>
> *Item 17.1.2: Considerando a complexidade e valor do objeto, definição de que o recebimento definitivo seja realizado por comissão.*
>
> *Item 20.2: Inclusão de 2 linhas no cronograma de execução físico-financeira, ajuste de texto e inclusão de uma imagem com a nova linha do tempo para melhor visualização do novo cronograma.*
>
> *Item 20.3: Ajuste de texto do indicador da fase 'entrega e ativação das licenças' para equivalência com o texto do cronograma.*
>
> *Item 20.6.1: Ajuste de texto.*

19. Diante das considerações elaboradas pela unidade demandante, e considerando o registro constante da Consulta TEAMS 4858880, vieram aos autos a versão 4858886 da minuta do Edital e a versão 4859354 da minuta do Contrato, tendo a COAGEC, por meio do Despacho 4861157, registrado o seguinte:

> *Trata-se de procedimento decontratação desolução de gestão de acessos privilegiados (PAM) esuporte técnico por, no mínimo, 36 (trinta e seis) meses,nos termos doDFD - (4430092), Estudo Técnico Preliminar - ETP (4643493), Termo de Referência (4842974), DAR - (4821749) e Termo de análise prévia (4813107) acostados.*
>
> *Aanálise dos preços,consolidada no relatório de pesquisa de preços (4773743), foi realizada peloNUPECque, pelos próprios fundamentos expendidos no PARECER (4795307), e tendo por base os art. 14 e art. 15 da Portaria GPR N. 1583/2024, assim manifestou:*
>
> *"(...)Acerca da pesquisa de preços, observa-se que foi composta por 4 propostas comerciais (4773733, 4773736, 4773738 e 4778558), todas válidas para fins estimativos. Ainda nesta esteira, conforme determina o inciso VI do art. 5º da Portaria GPR 1583/2024, a unidade técnica diligenciou na busca por contratações públicas, contudo, justifica a ausência desses preços em sua pesquisa, ao doc. 4773742, conforme transcrição a seguir:*
>
> *No entanto, a diferença para o estudo atual em diversas variáveis que impactam na precificação - tipo de licenciamento, prazo de contratação, diluição do licenciamento e serviço em vários itens, módulos diferentes precificados conjuntamente, quantitativos de cada módulo, entre outros - inviabilizam sua utilização em estimativa de preço. Ato contínuo, observa-se que a contratação tem valor estimado superior a R$500.000,00 (quinhentos mil reais), restando incumbido este NUPEC da ampliação da pesquisa de preços, em atenção ao art. 14 da Portaria GPR 1583/2024. Diante disso, tendo em vista inconveniência de utilização de preços públicos, conforme já informado pela unidade técnica no trecho transcrito acima, este NUPEC optou pela elaboração de um mapa de fornecedores que participaram de licitações públicas recentes para a solução em questão, com o subsequente envio de e-mails solicitando orçamentos. Porém, conforme se depreende doRelatório de Pesquisa de Preços, 4795292, até a presente data, apesar de ter recebido manifestação de interesse por parte de uma empresa, nenhum orçamento foi efetivamente enviado a este Núcleo.Assim, diante da urgência requerida e a par de atender ao disposto no art. 15 da Portaria GPR 1583/2024, foi realizada a análise dos preços, 4795294,na qual foram*

desconsiderados os valores excessivamente elevados, tomando-se por base o coeficiente de variação de 25% (vinte e cinco por cento) (...)." (4795307)

Omapa condensado de estimativas (4795297)foi acostado, retratando ovalor médio estimadopara a despesa, para o período de 36 (trinta e seis) meses, no montante deR$7.526.835,94 (sete milhões, quinhentos e vinte e seis mil, oitocentos e trinta e cinco reais e noventa e quatro centavos).

Análise de conformidade da AGCON (4806853).

Da análise dos autos, em se tratando de contratação de solução de gestão de acessos privilegiados (PAM) esuporte técnico por, no mínimo, 36 (trinta e seis) meses, portanto,serviços comuns, cujosdesempenho, padrão e qualidadepossam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio deespecificações usuais do mercado, de acordo com o indicativo da área demandante (4842974- item 8 e 28.1.1) amodalidade de licitaçãoPregão, forma eletrônica, é o enquadramento proposto para a presente contratação, nos termos da Lei 14.133/21 (1/4/21) - art. 28, inciso I e art. 29, bem como de acordo com art. 1º, § 1º da Instrução Normativa SEGES/ME N º 73.

Ospregoeirosforam nomeados, conforme a Portaria Pregoeiros 2023, de 2/8/2023, em cumprimento ao disposto no art. 8º, §1º e §5º da Lei 14.133/21.

ONULIC, após ponderações (4794023),juntou oTermo de Referênciae minuta deEdital do Pregão Eletrônico N. 48/2025 (4858886),em observância ao art. 25 da Lei 14.133/21.

Minuta contratual acostada aos autos pelo NUCONV (4859354).

Do exposto, encaminhamos os autos parainformarse os termos referentes à contratação pretendida, constantes dasminutas do Edital e do Contratoatendem satisfatoriamente às necessidades da Administração. Em caso negativo os autos deverão retornar à SEMA, para os ajustes pertinentes.

Ato contínuo, sugerimos encaminhamento àSEOF/NUEOR, parainformarquanto à disponibilidade orçamentária para cobertura da futura despesa, em observância ao art. 72, inciso IV da Lei n.14.133/21 e art. 116 da Resolução TJDFT 2/21 de 16/03/2021.

Em seguida, àCJAparaanálisedos atos praticados neste processo, em cumprimento ao comando inserto no art. 53 da Lei n. 14.133/21 c/c art. 35 da Resolução/TJDFT 2/21 de 16/03/2021.

Por derradeiro, àSecretaria Geral, para conhecimento e encaminhamento à autoridade competente para que seja determinada a divulgação do Edital, nos moldes do art. 53, §3º da Lei 14.133/2021, bem como, a respectivaautorizaçãopara prosseguimento do procedimento licitatório na modalidade Pregão, forma eletrônica, nos termos da Lei N. 14.133/21.

20. Por meio do Despacho 4876593, a unidade demandante indicou que os termos da minuta do instrumento convocatório e do contrato atendem às necessidades da Administração, mas solicitou a realização dos seguintes ajustes nos referidos documentos:

Edital:

Quadro Resumo, 10.8.1, 10.8.2 e Anexo I-TR: alterar unidade requisitante/interessada para COORDENADORIA DE SEGURANÇA CIBERNÉTICA (COSEC);

1.1: remover duplicação do trecho "contratação de empresa especializada";

Contrato:

Cláusula décima nona: alterar unidade responsável pelo acompanhamento para COORDENADORIA DE SEGURANÇA CIBERNÉTICA (COSEC) ou NÚCLEO DE SEGURANÇA DE IDENTIDADES E ACESSOS (NUSEIA).

21. Anexadas aos autos as minutas do instrumento convocatório 4879304 e do contrato 4880986, devidamente corrigidas, o PA foi encaminhado à SEOF para indicação da dotação orçamentária necessária à realização da despesa, conforme pode ser verificado no Despacho NUCONV 4881061.

22. Por meio do Despacho NUEOR 4887864 verificaremos a seguinte manifestação da SEOF acerca da dotação orçamentária necessária à realização da despesa:

Trata-se da contratação de empresa para ofornecimento de solução de gestão de acessos privilegiados com licenciamento por subscrição, incluindo serviços de instalação, configuração, repasse de conhecimento, garantia e suporte técnico pelo período de 36 meses, com valor para 3 anos ajustado em R$ 7.526.835,94, conforme Mapa Condensado - SICOMP 4795297.

Informamos que a presente despesa tem adequação orçamentária e financeira com o PLOA/2026 e compatibilidade com o PPA e com o PLDO/2026 e será classificada no Programa deApreciação e Julgamento de Causas no Distrito Federal,na natureza de despesa 33.90.40 - Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - PJ, nos seguintes subelementos:

1) 33.90.40-06 - Locação de Softwares, com valor total ajustado em R$ 6.776.982,94; e

2) 33.90.40-10 - Suporte a usuários de TIC, com valor total ajustado em R$ 749.853,00.

Observamos, ainda, que a despesa será atendida com recursos do orçamento de 2026, sob a classificação funcional programática02.061.0033.4234.0053 -Apreciação e Julgamento de Causas no Distrito Federal, categoria econômica3 - Despesas Correntes (PTRES 203999).

23. Vieram os autos a esta CJA, então, para análise dos atos praticados até o momento, em atenção ao disposto no artigo 53 da Lei 14.133/2021.

É o relatório.

PARECER

24. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada e a unidade demandante no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos da minuta do Edital, com seus respectivos anexos.

25. Importante salientar que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica.

26. Em relação a estes, parte-se da premissa de a unidade competente ter se municiado dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos éticos e os legalmente impostos.

27. Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo administrativo eletrônico, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, quantidades, requisitos e avaliação do preço estimado tenham sido regularmente definidos pelos setores competentes desta Casa de Justiça com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. Nesse sentido é o enunciado da Boa Prática Consultiva 7 da Advocacia-Geral da União:

> *A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.*

28. Essa mesma acepção foi explicitada em decisão monocrática do Min. Gilmar Mendes, nos autos do HC 171.576/RS, DJe 04/06/2019, in verbis:

> *É que, no processo licitatório, não compete ao assessor jurídico averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há nos autos, decreto que a reconheça. Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades.*

29. Em decisão colegiada referente ao mesmo processo, o Supremo Tribunal Federal – STF proferiu o seguinte decisum, assim ementado:

> *Habeas corpus. 2. Processo Penal. 3. Advogado denunciado por emitir parecer em licitação fraudulenta. 4. Denúncia não aponta participação do paciente para além da assinatura do parecer e do contrato. Impossibilidade de responsabilização do advogado parecerista pela mera emissão de parecer. Assinatura do contrato exigida por lei, para fins de regularidade formal. 5. No processo licitatório, o advogado é mero fiscal de formalidades. 6. Ausência de descrição ou indicação de provas do dolo. Vedação à responsabilização objetiva em Direito Penal. 7. Ordem concedida para determinar o trancamento do processo penal. (HC 171576, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, julgado em 17/9/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 4-8-2020 PUBLIC 5-8-2020)*

30. Destaca-se, ainda como preliminar, que a instrução do PA considerará as disposições contidas na Lei 14.133/2021, único regulamento vigente para licitações e contratações realizadas pela Administração Pública direta.

31. Feitas as considerações introdutórias, observa-se acostado aos autos processuais o Estudo Técnico Preliminar - ETP (4643493).

32. O inciso XX do art. 6º da Lei 14.133/2021 define o Estudo Técnico Preliminar (ETP) como "*documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados, caso se conclua pela viabilidade da contratação*".

33. Sendo assim, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deverá evidenciar a necessidade a ser atendida, com a indicação das soluções disponíveis no mercado, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, cabendo ao gestor realizar o levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.

34. Observa-se, ainda, segundo consta do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021, que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve contemplar 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.

35. Ressalte-se também que a Instrução Normativa SEGES 58, de 8 de agosto de 2022, que disciplina a forma como devem ser elaborados os Estudos Técnicos Preliminares - ETP, quando da aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, informa que o artefato deverá considerar os seguintes itens/informações (art. 9º):

> *Art. 9º Com base no Plano de Contratações Anual, deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos:*
>
> *I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*
>
> *II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;*

III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

a) ser consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração;

(...)

36. Ainda, no âmbito deste Tribunal, a Portaria GPR 1255 de 22 de maio de 2023 – com última alteração realizada por meio da Portaria GPR 517, de 10/09/2025 – regulamenta a fase preparatória do processo licitatório das contratações de bens, serviços e obras, arrolando os elementos a constituir o Estudo Técnico Preliminar (ETP), sendo os incisos I, V, VI, VII e XIII indispensáveis:

Art. 12. Com base no DFD, os seguintes elementos deverão constar no ETP:

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

II - descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho;

III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

a) considerar contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas, bem como por organizações privadas, no contexto nacional ou internacional, com o objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades do TJDFT;

b) realizar audiência e/ou consulta pública, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;

c) em caso de possibilidade de compra, locação de bens ou acesso a bens, avaliar os custos e os benefícios de cada opção para escolha da alternativa mais vantajosa, buscando ainda identificar possibilidades de inovação na aplicação do conceito de economia circular;

d) considerar outras opções logísticas menos onerosas ao TJDFT, tais como chamamentos públicos de doação e permutas;

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

V - estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

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 - justificativas para o parcelamento ou não da solução;

VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;

IX - demonstrativo da previsão da contratação no PCA, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do TJDFT ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão; (NR)

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

XI - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, tais como adaptações no ambiente do TJDFT, necessidade de obtenção de licenças, outorgas ou autorizações, capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

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.

37. Quanto ao tema, Ronny Charles, (TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 15. ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Juspodvium, 2024 – pag. 155) – leciona que:

Partindo do documento que formaliza a demanda, o Estudo Técnico Preliminar agrega novos elementos de planejamento, entre ele: requisitos de contratação; levantamento de mercado, justificativas técnicas, como em relação ao parcelamento da solução, ao uso de algumas das ferramentas admitidas para o procedimento licitatório, regime de execução, entre outros.

A função do ETP é agregar novos elementos ao planejamento, avaliando, entre outras coisas: as soluções disponíveis no mercado para o atendimento da necessidade administrativa, levantamento de subsídios para definição da pretensão contratual, eventuais requisitos necessários à contratação, ponderações sobre a modelagem contratual (como em relação ao parcelamento ou não da solução, contratação com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra), entre outros.

Assim, por exemplo, quando um órgão possui necessidade de transporte de seus colaboradores, surge uma demanda administrativa a ser atendida. Contudo, o mercado oferece diversas soluções para atendimento dessa demanda

administrativa; em tese, seria possível contratar uma empresa terceirizada, realizar a aquisição de veículos, a locação de veículos, optar pelo uso de aplicativos, entre outras soluções. Nessa senda, o primeiro passo relevante da etapa de planejamento envolve a definição da "pretensão contratual".

Ao escolher um desses modelos, para definição do objeto da licitação, excluir-se-ão os demais. Uma precipitada definição do objeto licitatório pode ignorar problemas que apenas serão percebidos mais claramente durante a licitação ou mesmo na execução contratual.

(...)

Com o ETP, objetiva-se uma maior reflexão do órgão, nesta fase do planejamento, prévia à definição estabelecida pelo documento de planejamento (projeto básico, ETP ou anteprojeto de engenharia). Em suma, a função do ETP é gerar reflexão prévia à definição do objeto licitatório, notadamente em relação às soluções disponíveis e questões técnicas pertinentes, para fins de melhor atendimento da pretensão contratual.

38. O professor Marçal Justen Filho – in Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, São Paulo, Thomson Reuters, 2023 – leciona que:

A primeira etapa do planejamento consiste na identificação das necessidades a serem satisfeitas. Trata-se de um processo cognitivo quanto às peculiaridades e circunstâncias da realidade concreta, mas também uma projeção quanto às variações do futuro. Será imperfeito e insuficiente o planejamento que desconsiderar as alterações produzidas ao longo do tempo pela dinâmica dos fatos.

A segunda etapa do planejamento reside na determinação das alternativas possíveis de solução. Isso envolve uma abordagem em termos de adequação, não apenas numa concepção estática da realidade contemporânea, mas também uma formulação dinâmica quanto ao futuro.

A terceira etapa versa sobre a identificação dos recursos disponíveis, em termos econômicos e de pessoal.

A quarta etapa reside na escolha e modelagem da alternativa mais viável, tomando em vista os limites e as circunstâncias da realidade. Isso se traduzirá na elaboração de estudos técnicos preliminares, que darão origem a documentos mais complexos e completos. Haverá a elaboração de anteprojetos, do projeto básico e do projeto executivo ou do termo de referência.

(...)

O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.

A importância do estudo técnico preliminar encontra-se evidenciada nas regras contidas nos §§ 1º e 2º do art. 18, que dispõem sobre sua elaboração e conteúdo.

Evidentemente, a elaboração do estudo técnico preliminar envolve uma etapa inicial do processo licitatório e exige o desenvolvimento de múltiplas atuações da Administração.

O nível de aprofundamento e complexidade do estudo técnico preliminar dependerá das características da finalidade a ser atendida.

A alusão a interesse público envolvido propicia dificuldades hermenêuticas, em vista da imprecisão semântica. Deve-se reputar que o dispositivo exige a indicação do interesse a ser satisfeito, tomando em vista a dimensão genérica das funções da entidade administrativa.

O estudo técnico preliminar pode resultar na conclusão da inviabilidade ou inconveniência de contratação. Logo, deve-se interpretar o inc. I no sentido de que as informações produzidas foram favoráveis à continuidade do procedimento.

O ETP não constitui em uma exigência formalística destituída de utilidade. Ao contrário, os dados dele constantes se constituem em fundamento de validade das decisões quanto à licitação e a contratação. Isso significa que o ETP deve ser elaborado em etapa anterior à produção de anteprojeto, projetos, termos de referência, minutas de contratação e de edital.

O estudo técnico preliminar deve conter a exposição quanto à necessidade a ser atendida e a solução mais adequada para tanto, o que permitirá a viabilidade técnica e econômica da contratação.

39. Dessa feita, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve justificar a necessidade da contratação indicada no procedimento; indicar os modos possíveis de contratação da solução necessária ao atendimento da demanda; discorrer quanto à quantidade para a contratação; indicar a estimativa de preços para contratação da solução.

40. A despeito de o Estudo Técnico Preliminar (ETP) tratar-se de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à unidade técnica requisitante, o seu conteúdo aparentemente respeita a previsão dos requisitos mínimos enumerados no § 1º do art. 18 da Lei 14.133/2021, no art. 9º, da Instrução Normativa SEGES 58, de 8 de agosto de 2022; e no art. 12 da Portaria GPR 1.255 de 22 de maio de 2023.

41. Sendo o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação a caracterizar o interesse público envolvido e a sua melhor solução, servindo de base ao termo de referência a ser elaborado, concluindo-se pela viabilidade da contratação.

42. A necessidade da contratação, indicada no referido Estudo Técnico Preliminar (ETP), foi justificada nos seguintes termos:

I. NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

1. Análise da Situação

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) necessita de uma infraestrutura segura e compatível com as necessidades associadas às suas atividades, de modo a sustentar adequadamente os serviços de tecnologia da informação para garantir a operacionalização da função jurisdicional de sua responsabilidade. Para isso, é necessário que a equipe de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) garanta a modernização tecnológica da infraestrutura por meio de recursos adequados em quantidade, capacidade operacional, atualização tecnológica e garantia de continuidade e segurança.

Com esse objetivo em foco, em 2023 foi realizadoEstudo Técnico Preliminar (ETP) para estudar, analisar e definir o melhor cenário para contratação de suporte, garantia, atualização de ambiente e ampliação de licenças de uso de Solução de Gestão de Acessos Privilegiados (PAM) em uso no Tribunal, conforme definido no item ID SETI_044 do Plano Anual de Contratações de TIC do TJDFT do ano de 2023, e documentado no PA 0002778/2023. Todas as etapas do planejamento foram cumpridas em conformidade com os normativos vigentes e o processo seguiu normalmente para seleção de fornecedor. Nessa fase, a licitação ocorreu dentro da normalidade, contando inclusive com questionamentos pré e recurso pós habilitação da empresa vencedora do pregão eletrônico, respondidos com toda fundamentação necessária.

Contudo, após avaliação dos recursos à habilitação de proposta e em momento anterior à homologação, foi notificado fato superveniente que ensejou a revogação do referido certame. Este fato consitui-se da inclusão do "Programa de Migração para Nuvem Corporativa" no Portfólio Estratégico do TJDFT, deliberada pelo Comitê de Governança e Gestão Estratégica – CGGE e aprovada pelo Tribunal Pleno em sua 22ª sessão extraordinária, além da aprovação do PDTIC 2024, pelo Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação - CGTIC, incluindoações relacionadas à migração de serviços de infraestrutura do TJDFT para o ambiente de nuvem computacional a ser contratada em 2024.

Por esse motivo, o certame foi cancelado e o objeto da contratação retornou para a fase de estudos técnicos preliminares, visando adequá-lo à arquitetura surgida com o cenário superveniente. Assim, buscando o alinhamento dos requisitos da solução ao novo cenário, foi solicitado auxílio da Coordenadoria de Infraestrutura de Tecnologia da Informação - COTEC, unidade envolvida no planejamento da contratação e migração de serviços de infraestrutura para nuvem, que prontamente indicou um de seus servidores para compor a equipe de planejamento da nova contratação de uma solução de PAM.

O objetivo deste Estudo Técnico Preliminar (ETP) é estudar, analisar e definir o melhor cenário noEstudo para contratação ou expansão de solução de gestão de acessos privilegiados (PAM), conforme definido no item SI40.1 do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) do TJDFT do ano de 2025.

A gestão de acesso privilegiado, uma da formas de gestão de riscos em tecnologia, figura na lista dos dez principais projetos que todo gestor de segurança precisa se preocupar, segundo estudo divulgado pela renomada empresa de consultoria e aconselhamento empresarial Gartner.

A Coordenadoria de Segurança Cibernética (COSEC) tem como uma de suas competências, atribuída pela Portaria GPR 2091 de 26/09/2022, Art. 210-H, definir e auditar acessos privilegiados aos recursos de infraestrutura de tecnologia da informação.

Acessos privilegiados são necessários para que um administrador, aplicação ou dispositivo acesse um sistema, tais como: servidores, switches, firewalls, roteadores, entre outros, com permissões mais elevadas.

Muitos riscos são resultantes deste tipo de acesso, tanto feito por atacantes externos à organização quanto por usuários internos maliciosos. Se uma conta, credencial ou senha que forneça acesso privilegiado a ativos de TIC for comprometida, pode resultar em significante dano ao órgão.

Para nortear o trabalho, foi consultado o relatório "Quadrante Mágico para Gestão de Acesso Privilegiado 2024" da Gartner Inc, que demonstra o posicionamento de várias fabricantes nesse segmento de mercado relacionado à segurança da informação:

QUADRO

(...)

Ambiente Atual de Tecnologia da Informação do TJDFT

A solução de PAM utilizada atualmente no ambiente do TJDFT é a solução da fabricante CyberArk, empresa líder no segmento conforme análise do quadrante mágico Gartner na figura 01. Desde sua implantação, houveram ganhos perceptíveis na proteção das credenciais gerenciadas pela ferramenta.

O quantitativo de 150 (cento e cinquenta) licenças adquiridas atendeu às necessidades dimensionadas à época da contratação mas, com a evolução da estratégia tecnológica e do parque computacional do Tribunal, com o consequente aumento no quantitativo de sistemas e administradores necessitando da proteção de credenciais privilegiadas, são em número insuficiente para o cenário atual.

A ampliação gradual da informatização de processos reflete diretamente na quantidade de ativos, sistemas e bases de dados necessários para suportar os serviços disponibilizados. Dessa forma, percebeu-se imprescindibilidade de aquisição de licenças complementares para devida adequação na proteção e gerenciamento de credenciais privilegiadas.

A defesa cibernética do TJDFT é fundamental para garantir a continuidade das atividades jurisdicionais. Conforme detalhado acima, o TJDFT possui licenças de algumas plataformas de segurança. No entanto, trata-se de produtos que, devido ao avanço e evolução das ameaças cibernéticas, podem não ser mais suficientes para manter o ambiente tecnológico completamente seguro. No dia 31/07/2022, a equipe de TIC detectou uma atividade maliciosa no acesso ao datacenter do TJDFT. As equipes técnicas realizaram contenções de forma a preservar os sistemas judiciais, administrativos e todas as respectivas bases de dados. Contudo, por cautela, o site e demais sistemas foram desativados para que se realizem as atividades de remediação e investigação com impacto imediato na prestação dos serviços jurisdicionais. Além disso, as equipes especializadas em cibersegurança realizaram tempestivamente a contenção das ações maliciosas, o que fez com que não houvesse comprometimento das bases de dados do Tribunal. Dessa forma, a aquisição, manutenção e ampliação do uso de soluções modernas, que possuem funcionalidades avançadas é de suma importância para manter o ambiente menos exposto aos riscos relacionados à segurança da informação.

(...)

III – Análise de Mercado

Inicialmente, importa retomar a avaliação de cenários realizada na etapa de estudo técnicodocumentado no PA 0002778/2023.Com a revogação do certame anterior e retorno à fase de estudos técnicos para adequação ao cenário de migração para nuvem corporativa, a equipe de planejamento optou por reavaliar as principais soluções de mercado. Essa medida objetivou uma melhor compreensão das funcionalidades de integração com provedores de serviços de nuvem pelas soluções de PAM existentes. Em seu guia "Guidance for Privileged Access Management 2025", a Gartner postula queuma solução de PAM possui seis categorias de ferramentas/funcionalidades:

FIGURA

Na consulta ao mercado, verificou-se que as principais fabricantes existentes oferecem módulos integradores. A análise foi realizada junto às fabricantesCyberArk, Delinea e BeyondTrust,classificadas como líderes no relatório "Quadrante Mágico para Gestão de Acesso Privilegiado 2024" da Gartner Inc (figura 01), além da fabricante Segura, antiga SenhaSegura, avaliada por ter sido vencedora de diversos certames federais e estaduais nos últimos anos. Reforçou-se o entendimento de que o mercado converge para oferta de licenciamento por subscrição/assinatura. Ainda que exista fabricante ofertando licenciamento perpétuo, atualmente o modelo de negócio mais negociado, apresentando maior vantagem técnica e comeral, e que permite maior concorrência é a contratação de licenças por subscrição.

Como o principal objetivo da contratação é a ampliação do quantitativo de usuários licenciados, reavaliou-se, inicialmente, a conveniência de manter-se a solução atual em uso e contratar uma segunda solução com a quantidade necessária à ampliação ou de contratar todas as licenças necessárias em nova solução. O segundo demonstrou-se mais vantajoso, uma vez que, ainda que a vencedora seja a própria CyberArk, haveria duplicação de ambiente para o primeiro cenário avaliado, como demonstrado na análise das opções de solução levantadas no estudo anterior:

(...)

A primeira opção implicaria na provável duplicação de esforço de operacionalização, gerenciamento contratual e custos, além de menor proteção para credenciais que permanecessem na solução atual. A segunda segue no sentido contrário, minimizando esses impactos e reduzindo riscos operacionais e de segurança.

Avaliou-se, ainda, junto aos principais provedores de serviços em nuvem - Microsoft, Amazon e Google -os recursos de gerenciamento de acessos privilegiados e proteção de credenciais ofertadas na Azure, AWS e GCP.Com o contrato assinado recentemente com o Serpro (comointegrador de multi-nuvem), o Tribunal tem flexibilidade para selecionar o provedor que melhor atender às necessidades para migração dos sistemas e aplicações. Dessa forma, os recursos de segurança presentes na plataforma do provedor podem fazer parte do escopo da migração, eliminando a necessidade de contratação adicional de ferramental, caso atendam aos requisitos técnicos. Haveria, assim, a possibilidade de se transferir o orçamento da aquisição de uma solução para ampliação dos créditos do referido contrato visando a ativação das funcionalidades necessárias. Infelizmente, observou-se que não é o caso do objeto em estudo. Embora existam recursos de gestão de identidade e acesso, proteção de secrets e outros elementos de segurança, há limitações ou ausência de recursos essenciais a uma solução de PAM propriamente dita, como: gravação e monitoramento de sessões, gestão avançada de credenciais e análise comportamental, integração com ambiente onprem e/ou de outras nuvens, entre outros.

Em razão dos contatos realizados com os provedores de serviços em nuvem, descobriu-se a possibilidade de oferta de soluções de PAM por meio demarketplaces (plataforma online que reúne diversos vendedores, marcas e empresas em um ambiente digitalpara oferta de produtos e serviços)desses provedores. Esse cenário possibilitaria o aproveitamento docontrato existente com o integrador de multi-nuvem Serpro para escolha da solução diretamente nosmarketplaces, ao invés da abertura de licitação. Contudo, verificou-se que esse cenário ainda não tem maturidade no mercado brasileiro, inexistindo casos de contratação pública por essa modalidade. Os próprios fabricantes alegaram não estar familiarizados com o modelo no mercado brasileiro e não apresentaram casos e critérios para aplicação desse cenário que, portanto, mostrou-se como opção inviável para contratação.

Dessa forma, as seguintes possibilidades foram consideradas:

a) utilizar um ambiente misto de soluções: usando as licenças perpétuas existentes da plataforma CyberArk e ampliando com licenças por subscrição em uma nova plataforma;

b) contratar uma nova solução considerando o total de licenças desejado pelo modelo de licenciamento por subscrição em nova licitação;

c) utilizar funcionalidades e serviços ofertados pelos próprios provedores de serviços em nuvem;

d) contratação via marketplace dos provedores de serviços em nuvem por meio do contrato com Serpro.

(...)

Conclusão da análise de mercado

Pelas análise apresentada, aSolução 2 -Licenciamento de nova solução via licitação, mostrou-se aderente a todos os requisitos aplicáveis à contratação.Conclui-se pela escolha da única alternativa viável, Solução 2, que atende aos interesses do TJDFT. Existem diversos fabricantes que fornecem a solução no país, garantindo, assim, a competitividade. O custo da aquisição para o período de 36 meses será deR$ 7.526.835,94 (sete milhões quinhentos e vinte e seis mil oitocentos e trinta e cinco reais e noventa quatro centavos).

(...)

Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item do objeto:

Considerando a natural ampliação do número de sistemas, usuários, bases de dados e equipamentos advinda: das ações de transformação digital de serviços, integração de canais digitais e interoperabilidade de sistemas do Plano de Transformação Digital 2021-2026 do objetivo estratégico de incrementar as políticas e os processos de segurança como previsto no Plano Estratégico 2021-2026 e da obrigatoriedade de implementação da gestão de usuários de sistemas informatizados por meio do gerenciamento de identidades, acessos e privilégios definida pela Resolução nº 396/2021 do CNJ (ENSEC-PJ), verifica-se a necessidade de provisionamento adicional do número de dispositivos, aplicações e usuários de credenciais a serem protegidos.

Além da necessidade atual pelas equipes da área de tecnologia, coma inclusão do "Programa de Migração para Nuvem

Corporativa" no Portfólio Estratégico do TJDFT, considerou-se a ampliação da necessidade de proteção, alémdo planejamento de ampliação do uso da solução por servidores de outras áreas para proteção de credenciais sensíveis, como em contas corporativas de mídias sociais, por exemplo.

Durante o estudo, foi realizado o levantamento do quantitativo de administradores de sistemas com necessidade de uso da solução nos últimos 12 meses, estimado em cerca de 260 (duzentos e sessenta) usuários, evidenciando um déficit de mais de 70%, uma vez que atualmente existem apenas 150 licenças contratadas. Dessa forma, considerando a utilização atual, a projeção de ampliação e uma reserva técnica para uso emergencial, identificou-se a necessidade de dobrar o quantitativo de usuários licenciados, totalizando 300 (trezentas) licenças.

Para usos adicionais, levantou-se também a necessidade de ampliação da quantidade de sistemas e aplicações usuárias de credenciais privilegiadas a serem integradas com a solução para uso seguro automatizado dessas credenciais. Nesse quesito, identificou-se o quantitativo de1.000 (hum mil) aplicações a utilizar, aproximadamente, 5.000 (cinco mil) credenciais ou segredos.Ainda, optou-se pela aquisição de 5 (cinco) licenças de usuário externo, para o caso de acessos esporádicos de terceiros, como fornecedores e prestadores de serviço, em tarefas de configuração, atualização, manutenção, análises, etc.E, a partir do incremento na segurança e da experiência adquirida no último contrato, optou-se por um prazo de 36 (trinta seis) meses de contratação, de forma a possibilitar a ampliação gradativa da utilização da ferramenta evitando impactos bruscos nas atividades operacionais das equipes usuárias ou mesmo indisponibilidade de sistemas críticos.

Assim, a presente contratação foi dimensionada da seguinte forma para atender às necessidades do TJDFT:

Descrição do Serviço	*Quantidade*	*Unidade*
Solução de gestão de acessos privilegiados com licenciamento por subscrição, incluindo serviços de instalação, configuração, repasse de conhecimento e garantia pelo período de 36 (trinta e seis) meses	*1*	*UN*
Suporte técnico.	*36*	*MENSAL*

(...)

2. Análise e Comparação entre os Custos Totais de Propriedade das Soluções (Total Cost Ownership - TCO)

A presente seção registra a comparação de Custos Totais de Propriedade para as soluções técnica e funcionalmente viáveis, nos termos do inciso III do art. 11. da IN SGD-ME nº 01/2019.Conforme exposto noItem1.2. Análise Comparativa de Custos,para a presente contratação foi realizada a análise comparativa de custos e os cálculos de custo total de propriedade somente para a solução técnica e funcionalmente viável, a citar: Solução 2.

Para o cálculo do TCO da Solução 2, elaborou-se um cálculo utilizando os valores das propostas de preços de fornecedores. O detalhamento do cálculo encontra-se na Planilha de Custos e Formação de Preços (4773743).

Os investimentos acima realizados são fundamentais para a sustentação tecnológica dos serviços providos pelo Tribunal. Importante ressaltar que não se descartarão esses investimentos, pelas seguintes necessidades estratégicas do Tribunal: Continuidade dos contratos de suporte e manutenção vigentes, recém renovados/firmados; datacenter é necessário para a arquitetura de serviços do TJDFT, que contém serviços legados que podem não conseguir ser migrados para nuvem sem serem refatorados, o que pode tomar um tempo proibitivo; por fim, conforme o normativo vigente, é necessário avaliar o sigilo das informações e somente migrar cargas de trabalho com sigilo adequado ao tipo de nuvem. Por exemplo, não migrar sigilosos para nuvem pública, salvo as exceções descritas na legislação.

3. Orçamento Estimado da Contratação

A pesquisa de preço foi realizada de maneira ampla mas, apesar de serem encontrados pregões em que parte do objeto contemplam os mesmos itens desta contratação, a composição dos itens, quantitativos, prazos e forma de precificação divergentes impossibilitou a definição dos valores correspondentes. Dessa forma, foram usados preços obtidos a partir de propostas comerciais fornecidas por empresas representantes das fabricantes.

Por fim, conforme o cálculo detalhado na Planilha de Custos e Formação de Preços (4773743), o orçamento estimado da contratação é deR$ 7.526.835,94 (sete milhões quinhentos e vinte e seis mil oitocentos e trinta e cinco reais e noventa quatro centavos).

43. Desse modo, parece-nos ter sido apresentado o devido Estudo Técnico Preliminar (ETP), indicando as possíveis soluções existentes no mercado, com a indicação da que atenderá o interesse público - sob o ponto de vista da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental, tudo com base no exame comparativo-valorativo - com a participação dos servidores que integraram a Equipe de Planejamento e conhecimento da Secretaria de Tecnologia da Informação (SETI).

44. A título de informação observa-se que, por meio do PA 0026940/2018, fora realizada o Pregão

Eletrônico 065/2019 (1133867), resultando na contratação da empresa Carbon IT Tecnologia da Informação EIRELI em 26/12/2019 – Contrato de Aquisição 250/2019 (1219694) – para realizar o fornecimento, o suporte e a atualização de solução de segurança da informação para a gestão de acessos privilegiados, armazenamento de credenciais, que possibilite o isolamento, gravação e o monitoramento de sessões de ativos de TIC do TJDFT, da empresa CyberArk (Core Privileged Access Security, Standart + Advanced, e Application Acess Manger), por um período de até 36 (trinta e seis) meses, incluindo serviço de instalação e repasse de conhecimento, envolvendo disponibilização de acesso administrativo a pelo menos 150 (cento e cinquenta) usuários, com acesso simultâneo a pelo menos 75 (setenta e cinco) usuários, ao custo total de R$ 4.300.000,00 (quatro milhões e trezentos mil reais), sem previsão de prorrogação.

45. Verifica-se, ainda, que por meio do PA 0002778/2023, tentou-se, por meio do Pregão 57/2023 (3342628), a contratação de empresa especializadapara fornecimento de 300 (trezentas) licenças no modelo por subscrição do Core PAS/PAM Self Hosted CyberArk, atualização do ambiente atual, configuração, garantia e suporte técnico pelo período de 36 (trinta e seis) meses, ao custo estimado de R$ 7.896.871,50 (sete milhões, oitocentos e noventa e seis mil, oitocentos e setenta e um reais e cinquenta centavos), mas que, diante de deliberação do Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação (CGETI), de 19/12/2023 (3431369, do PA 0017487/2018), e após manifestação constante do Parecer 672/2023/CJA (3439267, do PA 0002778/2023), acabou sendo revogado pela Administração em 28/12/2023, conforme Decisão GPR 3441525, tornando sem efeito a decisão do Pregoeiro que indicava com vencedora a empresa Blue Eye Soluções em Tecnologia Ltda (3406333), que ofertou a solução pretendida ao custo total de R$ 7.438.500,00 (sete milhões, quatrocentos e oito mil e quinhentos reais), conforme proposta 3399889, de 5/12/2023,

46. Submetida a demanda constante do Estudo Técnico Preliminar (ETP) – 4643493 – e do Termo de Referência (TR) – 4773746 – à avaliação do Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação (CGETI), observa-se sua aprovação, por unanimidade, sem ressalvas, conforme registro constante da Certidão 4793439, de 11/11/2025.

47. Observa-se, ainda, deliberação do Comitê de Governança e Gestão de Contratações (CGGC) que, exercendo o juízo inicial de legalidade e conveniência, decidiu pela continuidade da contratação, conforme Termo de Análise Prévia (TAP) 4813107, de 28/11/2025, ressalvando que a contratação deverá ser realizada no exercício de 2026, tendo em vista ser a dotação indicada no PCA 2025 insuficiente para realização da despesa. Vejamos:

> *Dessa forma, realizados os esclarecimentos e atos pertinentes à fase de planejamento até o momento, e estando presentes os artefatos necessários à emissão do Termo de Análise Prévia, consoante o disposto no art. 5º da Portaria GPR n. 2.138/2021, procedeu-se ao juízo inicial de legalidade e conveniência nesta fase procedimental, decidindo-se pela continuidade da contratação, com a ciência e a concordância dos integrantes do Comitê de Governança e Gestão de Contratações, consignadas na 23ª reunião, realizada por videoconferência em 27/11/2025.*
>
> *Ressalta-se que a continuidade da contratação fica condicionada à confirmação dos requisitos de legalidade, conveniência e oportunidade nas ulteriores etapas do procedimento, com especial atenção, no devido momento,à sua execução no âmbito do PCA 2026, uma vez que o valor estimado supera o previsto no PCA 2025.*

48. Não obstante tratar-se do Estudo Técnico Preliminar (ETP) de termo técnico, mas considerando os princípios que regulam as contratações realizadas pela Administração Pública – em especial aos da legalidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, do planejamento, da eficácia, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável – atento às disposições constantes do art. 18, §1º, inciso IV (que trata da estimativa da quantidade necessária, com memória de cálculo) e dos arts. 124 e 125 (que trata da possibilidade de acréscimo do objeto, até o limite de 25% do valor do contrato), todos da Lei 14.133/2021 – recomenda-se o encaminhamento do PA à unidade demandante para que verifique – observada a necessidade efetiva de 260 (duzentas e sessenta) licenças da solução pretendida para atendimento das atividades atualmente desenvolvidas pelo TJDFT, conforme consta do Estudo Técnico Preliminar – se a contratação e o pagamento antecipado da reserva técnica de 40 (quarenta) licenças – com custo unitário anual de R$ 7.529,98, custo unitário trienal de R$ 22.589,95, custo total anual de R$ 301.199,33 e custo total trienal de R$ 903.598,00, tomando como referência as informações que constam do Mapa Condensado 4795297, e que poderá nem ser demandado pela Administração – mostram-se como alternativa mais vantajosa e econômica para a Administração realizando, caso necessário, ajustes nos artefatos que constam do PA.

49. Verificando, ainda, a possibilidade de realização de acréscimos contratuais ao longo da vigência do ajuste a ser celebrado com a empresa vencedora do certame licitatório, tendo como referência o valor atualizado do contrato, recomenda-se que a unidade demandante avalie a adequação do quantitativo e da unidade de medida apresentada para o item 1 do objeto a ser licitado – "*Solução de gestão de acessos privilegiados com licenciamento por subscrição, incluindo serviços de instalação, configuração, repasse de conhecimento e garantia pelo período de 36 (trinta e seis) meses*", 1 unidade – mostra-se adequada para elaboração de possíveis alterações que poderão ser necessárias no contrato a ser celebrado pela Administração. Atento às disposições constantes da alínea "i" do XXIII do art. 6º da Lei 14.133/2021, como sugestão - observando o modelo que foi considerado no PA 0002778/2023, no edital do Pregão 057/2023 3342628 e proposta da empresa Blue Eye Soluções em Tecnologia Ltda 3406333 apresentada naquela oportunidade - recomenda-se avaliar a possibilidade de substituir, no item 1 do objeto licitado, a unidade de medida 1 (uma) unidade, para 300 (trezentas) unidades da subscrição da licença (260 unidades de imediato e 40 unidades de reserva técnica - "se for o caso").

50. Verificando, ainda, a descrição dos serviços que devem ser desenvolvidos pela empresa contratada no item 2 – Suporte Técnico – observando que a solução ofertada à Administração considerará a disponibilização de licenças por subscrição – modelo de negócios que permite o acesso a software mediante pagamento de uma taxa recorrente, oferecendo flexibilidade e atualizações contínuas, para funcionamento e utilização adequada da solução, sem custo adicional para o usuário – recomenda-se que a unidade demandante verifique a necessidade de melhor detalhar os serviços que deverão ser considerados/contemplados, exclusivamente, por intermédio do item "Suporte Técnico", que não devem ser prestados por meio das obrigações decorrentes da subscrição das licenças a serem contratadas, por meio da subscrição e da garantia "*on-site*".

51. A respeito do suporte técnico, a ser faturado mensalmente, verifica-se, ainda, que ele deverá ser prestado pela empresa "24 (vinte e quatro) horas por dia e 7 (sete) dias por semana (24x7), garantindo o atendimento em no máximo 2 (duas) horas para eventos de indisponibilidade da solução por completo, 24 (vinte e quatro) horas para eventos com indisponibilidade em funcionalidade específicas/pontuais e 72 (setenta e duas) horas para demais eventos", sem que haja, todavia, a definição do adequado Acordo de Nível de Serviço (ANS), Service Level Agreement (SLA) ou Instrumento de Medição de Resultados (IMR), que possibilitará a adequada remuneração da empresa, com eventuais glosas financeiras por desempenho inadequado/falha na prestação dos serviços, que não devem confundir com a aplicação de penalidade administrativa, de multa moratória ou compensatória.

52. A respeito do tema, cumpre citar entendimento do Tribunal de Contas da União constante do Acórdão 1679/2015– Plenário, Relator Min. Augusto Sherman:

> *ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, em:*
>
> *(...)*
>
> *9.1.33. inclua, no seu modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, e na gestão dos contratos decorrentes que vierem a ser elaborados, os seguintes controles internos na etapa de elaboração do termo de referência ou projeto básico:*
>
> *9.1.33.1. prever no modelo de gestão do contrato, quando se tratar de contratação de serviços, a segregação das atividades de recebimento de serviços de forma que:*
>
> *9.1.33.1.1. o recebimento provisório, a cargo do fiscal que acompanha a execução do contrato, baseie-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, "a");*
>
> *9.1.33.1.2. o recebimento definitivo, a cargo de outro servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo, deve basear-se na verificação do trabalho feito pelo fiscal e na verificação de todos os outros aspectos do contrato que não a execução do objeto propriamente dita (Lei 8.666/93, art. 73, inciso I, "b");*
>
> *9.1.33.2. sejam as multas atreladas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);*
>
> *9.1.33.3. seja definido o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;*
>
> *9.1.33.4. seja definido o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);*
>
> *9.1.33.5. seja definida a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;*
>
> *9.1.33.6. seja definido o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);*
>
> *9.1.33.7. sejam definidas as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo;*
>
> *9.1.33.8. sejam estabelecidos critérios de aceitabilidade de preços global e unitários, fixando preços máximos para mão de obra e materiais utilizados, de forma que propostas com valores superiores sejam desclassificadas;*

53. Analisando os termos da Portaria GPR 1305/2020 – que regulamenta, no âmbito deste TJDFT, a contratação de serviços sob regime de execução indireta – verificaremos as seguintes disposições:

> *Art. 14. O termo de referência ou projeto básico deve indicar:*
>
> *(...)*
>
> *XIX – Instrumento de Medição de Resultado – IMR, quando cabível, para contratações remuneradas mediante mensuração de resultados;*
>
> *(...)*
>
> *Art. 21. A execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:*
>
> *I – resultados alcançados em relação ao estabelecido em contrato, com verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;*
>
> *(...)*
>
> *Art. 22. A fiscalização técnica dos contratos deve avaliar constantemente a execução do objeto e, se for o caso, utilizar o Instrumento de Medição de Resultado – IMR ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a contratada:*
>
> *I – não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas;*
>
> *II – deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.*
>
> *Art. 23.A utilização do IMR não impede a aplicação concomitante de outros mecanismos para avaliação da prestação dos serviços.*

54. Desse modo, observada a Política de Governança de Tecnologia da Informação do TJDFT, recomenda-se que as unidades envolvidas com a contratação verifiquem a necessidade de elaborar o correspondente Acordo de Nível de Serviço (ANS), Service Level Agreement (SLA) ou Instrumento de Medição de Resultados (IMR), que garanta o adequado funcionamento/disponibilização da solução durante o período de vigência do contrato e correta remuneração mensal da empresa contratada, conforme previsão contida nos itens 15.3.1 e 15.3.2 do instrumento convocatório.

55. Acerca do tema, cabe verificarmos, ainda, o seguinte excerto constante do Acórdão 2327/2024 – Plenário, de relatório do Ministro Relator Vital do Rêgo, tratando das glosas promovidas, no pagamento dos serviços desenvolvidos por contratada da Administração, com a utilização do Instrumento de Medição de Resultado (IMR):

> *(...)*
>
> *17. Inicialmente deve ser esclarecido que, diferentemente do que informaram os responsáveis, o montante de R$ 739.359,82 que foi descontado dos pagamentos da empresa contratada não se caracteriza como penalidade, mas meras adequações do pagamento ao serviço que foi efetivamente prestado, em decorrência das avaliações de qualidade dos serviços, consubstancias nos relatórios da fiscalização. Essas avaliações se equivalem ao chamadoInstrumentodeMediçãodeResultadoou Acordo de Níveis de Serviço, e o Tribunal já decidiu, como no Acórdão 716/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, que a retenção ouglosano pagamento, no âmbito desses instrumentos, pode ocorrer quando o contratado não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas, e não devem ser interpretadas como penalidades, e sim como adequações pelo não atendimento das metas estabelecidas, em complemento à mensuração dos serviços efetivamente prestados. Dessa forma, não cabe a alegação de que foram aplicadas penalidades à Associação com base nessa argumentação.*
>
> *(...)*

56. Continuando com a análise do procedimento, uma vez elaborado o Estudo Técnico Preliminar (ETP), verifica-se a existência de Termo de Referência (TR), devidamente atualizado - conforme registros 4773746, 4799736 e 4842974 - que serviu para elaboração do instrumento convocatório.

57. Na última versão deste documento (4842974), em atenção ao artigo 67 da Lei 14.133/2021, verifica-se estar sendo exigida das licitantes interessadas, para fins de habilitação, a apresentação de Atestado de Capacidade Técnica, nos seguintes termos:

> *9. Da qualificação Técnica e Econômica-Financeira (art. 67, Lei 14.133/2021)*
>
> *9.1. Há requisitos previstos em lei especial?*
>
> *(x) Não.*

( ) Sim. Informar, detalhadamente, a previsão legal vigente (lei, artigo, inciso, parágrafo)

9.2. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL

9.2.1.A complexidade da contratação exige a demonstração da capacidade técnica por meio de atestados ou declarações que comprovem ter a licitante fornecido o material/prestado o serviço?

9.2.1.1. (X) Sim. Informações indispensáveis:

Alicitante deverá apresentar um ou mais atestados ou declarações de capacidade técnica, emitidos por entidades da Administração Federal, Estadual ou Municipal, direta ou indireta, e/ou empresa privada, lavrado(s) e assinado(s) por servidor/funcionário competente do respectivo órgão ou empresa, que comprovem ter a licitante fornecido, instalado e configurado solução de gestão de acesso privilegiadoem ambiente corporativo de organização com, no mínimo, 50 usuários de licença de solução de acesso privilegiado.

A exigência de atestado de capacidade técnica justifica-se pela necessidade de mitigação de riscos, principalmente, aqueles relacionados à capacidade de implantação, suporte e garantia, tendo em vista a complexidade do ambiente tecnológico do TJDFT, a quantidade de ativos a serem administrados pela solução e a função estratégica da ferramenta na segurança da informação do Tribunal. Considerando que trata-se de um serviço contínuo com prazo de suporte e garantia de 36 meses e o custo a ser despendido na solução, faz-se necessária comprovação da prestação do serviço em tela em ambiente corporativo. Cabe ressaltar que a quantidade mínima exigida de 50 (cinquenta) usuários da solução não reflete o número de licenças necessárias, sendo apenas um parâmetro para similaridade com o ambiente do TJDFT. Ademais, a exigência de experiência mínima de 12 meses fundamenta-se na necessidade de se comprovar que a contratada é uma empresa estabilizada no mercado, bem como apresenta maturidade suficiente para prestar um serviço continuado de qualidade e sem interrupções.

a) Detalhar as parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, sendo que, para serem consideradas de valor significativo, deverão ter o valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

b) Para comprovação da quantidade mínima, será admitido o somatório de atestados?

b.1) (X) Sim (é a regra). Prossiga para o subitem 9.3 - QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL.

b.2) ( ) Não (exceção). Justificar:_____.

58. Dessa forma, verifica-se que a minuta editalícia trouxe em seu bojo exigência da apresentação de documentação relativa à qualificação técnico-profissional ou qualificação técnico-operacional.

11.5 Documentação relativa à Qualificação Técnica

11.5.1 Um ou mais atestados ou declarações de capacidade técnica, emitidos por entidades da Administração Federal, Estadual ou Municipal, direta ou indireta, e/ou empresa privada, lavrado(s) e assinado(s) por servidor/funcionário competente do respectivo órgão ou empresa, que comprovem ter oproponentefornecido, instalado e configurado solução de gestão de acesso privilegiado em ambiente corporativo de organização com, no mínimo, 50 usuários de licença de solução de acesso privilegiado.

11.5.1.1 Deverá haver a comprovação da experiência mínima de12 mesesna prestação dos serviços, sendo aceito o somatório de atestados de períodos diferentes, não havendo obrigatoriedade de o período mínimo exigido ser ininterrupto.

11.5.1.2 Admitir-se-á, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação de diferentes atestados.

11.5.1.3 Os atestados deverão referir-se a serviços prestados no âmbito de sua atividade econômica principal ou secundária especificadas no contrato social vigente;

11.5.1.4 O proponente quando solicitado pelo TJDFT, disponibilizará todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual do contratante e local em que foram prestados os serviços.

59. Deveras, a concepção de qualificação técnica é complexa e variável, não há previsão legal expressa para tornar imprescindível essa comprovação. Fica ao alvedrio da Administração Pública, na fase interna do processo licitatório, aquilatar as características do objeto a ser contratado para estabelecer a extensão das exigências a serem impostas aos licitantes, inclusive a pertinência de se exigir a comprovação de capacidade técnica profissional e operacional, sendo-lhe obrigado considerar que somente é permitido exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, inciso XXI, Constituição Federal).

60. À vista disso, é lícito cogitar que em objetos de menor complexidade seja renunciado o requisito de demonstração de capacidade operacional, o que parece não ser a hipótese do caso em evidência.

61. À Administração se impõe o reconhecimento da imprescindibilidade de se motivar, de maneira expressa e amparada em razões de ordem técnica, as exigências apostas em edital atinentes à qualificação técnica exigida dos interessados. Da mesma forma, eventual dispensa de requisito de demonstração de qualificação técnico-operacional deverá ser expressamente justificada, a partir das peculiaridades do objeto licitado. Significa dizer, então, que o gestor está capacitado a identificar a

prescindibilidade de se aferir a habilitação do licitante em face da certeza da satisfação da futura contratação. Nesse sentido destaca-se o seguinte precedente da Corte de Contas da União:

> *Acórdão 2144/2022 – Plenário - TCU*
>
> *A fixação de critérios de qualificação em licitações públicas deve ser precedida de análise crítica tanto sob o aspecto da clareza das especificações para os licitantes, quanto da avaliação da sua efetiva necessidade, sendo esse último um requisito básico de conciliação da exigência com o disposto no art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual apenas as condições indispensáveis à correta prestação dos serviços são admitidas.*

62. Desse modo, é necessário registrar que, diante da apresentação de requisitos específicos de qualificação técnica profissional e/ou técnico operacional, nos moldes do que vem entendendo o TCU, devem ser apresentadas maiores justificativas de ordem técnica acerca da questão.

63. Verificando a finalidade da licitação – contratação de empresa especializada para o fornecimento de 300 (trezentas) licenças por subscrição para gestão de acessos privilegiados com licenciamento por subscrição, incluindo serviços de instalação, configuração, repasse de conhecimento, garantia e suporte técnico pelo período de 36 (trinta e seis) meses – sendo 260 (duzentas e sessenta) para entrega imediata e 40 (quarenta) como reserva técnica – observa-se a necessidade da licitante demonstrar, para fins de habilitação no certame, já ter fornecido, pelo menos - em um mesmo contrato ou contratos distintos – 50 (cinquenta) usuários de licença de solução de acesso privilegiado, comprovando experiência mínima de 12 (doze) meses na prestação dos serviços – em quantidade não superior à 50% do pretendido pelo TJDFT, tem-se como adequada a medida.

64. Acerca do percentual apresentado para qualificação técnica-profissional, vemos a seguinte disposição constante da Lei 14.133/2021:

> *Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:*
>
> *I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;*
>
> *II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;*
>
> *III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;*
>
> *IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;*
>
> *V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;*
>
> *VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.*
>
> *§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.*
>
> *§ 2º Observado o disposto nocaputе no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.*
>
> *(...)*

65. A respeito do tema, cumpre analisarmos jurisprudência do TCU consolidada na Súmula 263, tendo como base as disposições da Lei 8.666/93, mas que devem ser observadas na aplicação da Lei 14.133/2021, considerando legal a exigência de comprovação de quantitativos mínimos, desde que proporcional à dimensão e complexidade do objeto.

> *Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.*

66. Acerca da questão, cumpre analisarmos, ainda, as seguintes decisões do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 2924/2019 – Plenário. Relator Min. Benjamin Zymler

PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES INSTITUCIONAIS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PARA A ESPECIFICAÇÃO DE ALIMENTOS E BEBIDAS. CLÁUSULAS RESTRITIVAS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO EM CONCRETO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

9.2. dar ciência à Diretoria-Geral do Supremo Tribunal Federal acerca das seguintes constatações referentes ao Pregão Eletrônico 27/2019:

(...)

9.2.3. a exigência de qualificação técnica prevista na alínea "d.2" do subitem 10.2 do edital fixou quantitativos mínimos superiores a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar para os eventos tipo "coquetel", o que se opõe ao entendimento externado mediante os Acórdãos Plenário 737/2012 e 827/2014, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo administrativo da licitação;

Acórdão 2696/2019 – Primeira Câmara. Relator Min. Bruno Dantas

REPRESENTAÇÃO. VALEC ENGENHARIA, CONSTRUÇÕES E FERROVIAS S.A. PREGÃO ELETRÔNICO 14/2018. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA O GERENCIAMENTO DOS CARTÕES DE VALE ALIMENTAÇÃO E/OU REFEIÇÃO. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA. OITIVA. REPRESENTAÇÃO PARCIAMENTE PROCEDENTE. DEFICIÊNCIA NO PLANEJAMENTO. EXIGÊNCIA POTENCIALMENTE RESTRITIVA. ATENUANTES NO CASO CONCRETO. CIÊNCIA.

(...)

17. Quanto à exigência de fornecimento anterior para no mínimo 1000 (mil) pessoas, conforme mencionado nas instruções anteriores, consoante sólida jurisprudência do TCU, é irregular a fixação de quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar (dentre outros, Acórdãos 737/2012, Ministro Relator Marcos Bemquerer, e 827/2014, Ministro Relator Augusto Sherman, ambos do Plenário).

(...)

Conforme registrado no relatório precedente, não restou demonstrada justificativa técnica plausível para a fixação de quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, o que contraria jurisprudência consolidada deste Tribunal.

Acórdão 1998/2024 – Plenário. Relator Min. Walton Alencar

REPRESENTAÇÃO. SESC/DF. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS TÉCNICOS DE RECRUTAMENTO E SELEÇÃO. CONHECIMENTO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR SUSPENDENDO O CERTAME. OITIVA. LICITAÇÃO CANCELADA. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR. CIÊNCIA.

(...)

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

A jurisprudência majoritária do Tribunal também passou a informar que é irregular a exigência de atestado de capacidade técnico-operacional com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, a não ser que a especificidade do objeto o recomende, situação em que os motivos de fato e de direito deverão estar devidamente explicitados no processo licitatório (e.g. Acórdão 2924/2019-TCU-Plenário, relator Ministro Benjamin Zymler; 2696/2019-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Bruno Dantas). Observe-se que a súmula e os julgados acima fazem referência expressa à capacidade técnico-operacional.

Acórdão 1588/2024 – Plenário. Relator Min. Augusto Nardes

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO 42/2024-TCU. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE SEGURANÇA PRIVADA. SUPOSTAS FALHAS NA ESTIMATIVA DE PREÇOS E EM CLÁUSULAS EDITALÍCIAS. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE CAUTELAR. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

(...)

19. A representante também alega que as disposições contidas no item 37.1 do edital estariam irregulares pelos seguintes motivos: o percentual previsto para a comprovação técnico-operacional, por meio de atestados, estaria inferior ao "valor mínimo de 50%"; e inexistiria exigência de atestado de capacidade técnica específico para os serviços de segurança pessoal privada.

20. Em relação à primeira suposta irregularidade, não assiste razão à representante, uma vez que a legislação e a jurisprudência apontam no sentido de que percentuais acima de 50% não são a regra, devendo ser justificados. Não existe, portanto, a definição de um percentual mínimo.

21. Nesse cenário, não há qualquer irregularidade na definição da UJ ao exigir o percentual de 34,35% do quantitativo de serviços que se pretende contratar.

67. Portanto, a exigência inferior a 50% do definido para o objeto a ser licitado parece-nos ser compatível com a legislação e jurisprudência, desde que aplicada às parcelas de maior relevância e valor

significativo, respeitando os critérios de proporcionalidade e motivação técnica.

68. Ademais, nesse aspecto, não é demais ressaltar que, em razão do princípio da Segregação de Funções, a prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determina a competência da autoridade administrativa pela prática do ato, bem como sua responsabilidade por ele, não competindo a esta CJA qualquer ponderação acerca do mérito de suas considerações técnicas para se cogitar em renunciar ao procedimento de comprovação em tela, por se tratar de questão não afeta ao seu campo de atuação, em observância à Boa Prática Consultiva 7 da Advocacia-Geral da União - AGU, já citada.

69. Dessa forma, verificando o objeto que se pretende contratar, parece-nos haver adequação da exigência apresentada para qualificação técnico-profissional no presente certame licitatório.

70. Mantendo o foco ainda no Termo de Referência, verifica-se que restou prevista a impossibilidade de contratação de pessoas físicas, conforme manifestação apresentada pela unidade demandante:

> *27. PARTICIPAÇÃO DE PESSOA FÍSICA*
>
> *27.1. (_) É viável a participação de pessoa física.*
>
> *27.2. (X) Não éviável a participação de pessoa física. Justificativa:a participação de pessoa física no certame não é possível, visto que há alguns requisitos como a exigência de capital social mínimo, o atendimento a índices financeiros e estrutura mínima - com equipamentos, instalações e equipe de profissionais ou corpo técnico para a execução do objeto, o que torna a participação incompatível com a natureza profissional da pessoa física.*

71. Outrossim, observa-se que foi juntado aos autos o Mapa de Riscos da Seleção do Fornecedor (4794020), em que se analisam os riscos no processamento da licitação.

72. De igual forma, houve a anexação do gerenciamento de riscos referente à execução contratual (4821749), nos termos indicados no artigo 18, inciso X, da Lei 14.133/2021 c/c o artigo 21 e seguintes da Portaria GPR 1.255/2023.

> Lei 14.133/2021
>
> *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:*
>
> *(...)*
>
> *X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;*
>
> Portaria GPR 1255/2023
>
> *Art. 21. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às disposições contidas na Política de Controles Internos do TJDFT e na Política de Gerenciamento de Riscos do TJDFT.*
>
> *Art. 22. O gerenciamento de riscos é um processo que consiste nas seguintes etapas:*
>
> *I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do planejamento da contratação, da seleção do fornecedor e da gestão contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;*
>
> *II - análise dos riscos: compreensão da natureza do risco, suas causas e consequências;*
>
> *III - avaliação dos riscos identificados, por meio de mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto, a fim de determinar se o risco é aceitável, observada a Declaração de Apetite a Riscos do TJDFT, ou se demanda ações de tratamento;*
>
> *IV - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio de definição de ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou o impacto de suas consequências, considerando os controles existentes;*
>
> *V - definição das ações de contingência para o caso de concretização de eventos correspondentes aos riscos que continuarem inaceitáveis após o tratamento;*
>
> *VI - manutenção de fluxo constante de informações entre as partes interessadas durante todas as etapas do processo de gestão de riscos e controles.*
>
> *§ 1º As ações de tratamento e de contingência dos riscos residuais deverão explicitar as iniciativas propostas, os responsáveis pela implementação, os recursos requeridos e o cronograma sugerido.*
>
> *§ 2º A responsabilidade pelo gerenciamento de riscos compete à equipe de planejamento da contratação e deve abranger as fases de planejamento e de seleção do fornecedor, observado o inciso VI deste artigo quanto aos riscos identificados em*

cada uma das fases.

73. Nesse aspecto, constata-se que os gestores e fiscais de Contrato indicados no documento 4773778 atestaram ciência expressa de sua indicação, e respectivas atribuições, certificando-se de que os servidores indicados para compor a equipe de gestão e fiscalização contratual cumprem os requisitos dispostos nos incisos I, II e III do art. 5º da Portaria GPR 586/2025.

74. Pendente, todavia, designação formal dos servidores como fiscais do futuro contrato, o que poderá ser realizado após a homologação do resultado da licitação e assinatura do contrato, mas antes do início da execução do ajuste.

75. Superado mais esse aspecto, verifica-se que a estimativa de preços foi precedida por pesquisa realizada pela unidade demandante que, analisada pelo NUPEC 4795307 – conforme disposições da Portaria GPR 1.583/2024 (com última alteração realizada pela Portaria GPR 1694/2024) – resultou na indicação da estimativa de R$ 7.526.835,94 (sete milhões, quinhentos e vinte e seis mil oitocentos e trinta e cinco reais e noventa e quatro centavos)para 36 meses, sendo o valor para o primeiro ano de R$7.026.933,94 e para os anos subsequentes, de R$249.951,00 – definindo-se o dia 12/11/2025 como data-base para reajuste dos valores a serem contratados pela Administração.

76. Nesse sentido, colha-se a disciplina do referido normativo, *in verbis*:

> *[...]*
>
> *Art. 4º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens ou a contratação de serviços em geral, bem como para as alterações e prorrogações contratuais, será realizada mediante a utilização das seguintes fontes, empregadas de forma combinada ou não:*
>
> *I - sistemas oficiais de governo, observado o índice de atualização de preços correspondente;*
>
> *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, bem como Atas de Registro de Preços - ARP dentro do prazo de validade;*
>
> *III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que o documento de preço anexado ao processo administrativo contenha a data, o horário de acesso e o endereço do sítio eletrônico, devendo ser considerado, para obtenção do preço do item, o valor para pagamento à vista, sem desconto adicional e sem considerar custo de frete, vedada a utilização de preços provenientes de consultas a sítios eletrônicos de intermediação de vendas e leilão;*
>
> *IV - tabela oficial, como do Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe - ORSE, do Sistema de Custos Referenciais de Obras - SICRO, do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data, o horário de acesso e o endereço do sítio eletrônico;*
>
> *V - pesquisa direta, mediante solicitação formal de cotação, em que constem o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ da empresa e o nome do responsável pela elaboração do orçamento, desde que não tenham sido obtidos orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;*
>
> *VI - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços.*
>
> *[...]*
>
> *Art. 7º A pesquisa de preços deve ser realizada pela unidade demandante por meio de ampla e variada pesquisa de mercado, de modo a formar uma cesta de preços com quantidade de orçamentos proporcional às opções disponíveis no mercado, utilizando as fontes elencadas no art. 4º desta Portaria, devendo ser apresentados, no mínimo, 3 (três) documentos comprobatórios de preços válidos, a depender de sua finalidade, observado o seguinte:*
>
> *I - na realização da pesquisa de preços, serão observadas as condições comerciais praticadas, incluindo, no que for pertinente, prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto;*
>
> *II - caso haja contrato ou ARP vigente no TJDFT para o objeto a ser contratado, essa informação deve constar do processo a fim de que os referidos preços passem a compor o universo de preços a serem analisados na formação da média estimativa ou comparativa da contratação;*
>
> *III - a unidade demandante deve incluir nos autos todos os documentos que embasaram a realização da pesquisa de preços, com vistas a evidenciar as fontes utilizadas, as consultas realizadas para localização de preços públicos, as tratativas feitas com potenciais fornecedores, bem como demais documentos que julgar necessários para formalizar as diligências ocorridas nessa fase do processo;*
>
> *IV - caso haja dificuldade na obtenção de preços, a unidade demandante pode utilizar-se de outras fontes de pesquisa além das mencionadas no art. 4º desta Portaria, com a devida justificativa;*
>
> *V - a pesquisa de preços para fins de estimativa pode, a depender do objeto, abranger qualquer região do país e, em caso específico mediante justificativa, mercados externos;*
>
> *VI - na formação da cesta de preços proveniente da pesquisa realizada pela unidade demandante, é prioritária a utilização de*

preços coletados em contratações públicas;

VII - na impossibilidade de cumprimento do disposto no inciso VI deste artigo, a unidade demandante deve apresentar justificativa para a não utilização dessa fonte de pesquisa.

Parágrafo único. Na realização da pesquisa de preços, a unidade demandante deve considerar, além do critério quantitativo buscando a economia de escala, o critério qualitativo aferindo a similaridade entre objeto pesquisado e objeto demandado.

77. Com efeito, parece-nos que a Planilha de Análise de Preços 4795294 e o Mapa Condensado 4795297, anexos ao procedimento, atendem ao disposto no artigo 17 da Portaria GPR 1583/2024, qual seja:

Art. 17. A COAGEC elaborará o mapa condensado de estimativas da contratação, cujos valores serão calculados com base na média simples dos valores válidos, ou seja, dos preços que não apresentem discrepância em relação ao contexto de mercado, conforme metodologia descrita no art. 14 desta Portaria.

Parágrafo único. Em caso de análise com vistas à prorrogação contratual, não será elaborado mapa condensado, devendo ser juntada aos autos planilha de análise de preços, quando for o caso.

78. Levando em consideração o conteúdo dos autos, em prosseguimento ao exame prévio de legalidade, quanto à modalidade de licitação, verifica-se que foi adotado o "Pregão" em sua "forma eletrônica", nos termos do inciso I do artigo 28 e do artigo 29, ambos da Lei 14.133/2021.

79. Esclarece-se que a NLLC previu cinco modalidades de licitação: Pregão, Concorrência, Concurso, Leilão e Diálogo Competitivo, que deverão ser veiculadas, preferencialmente, no formato eletrônico, a teor do delineado no §2º de seu artigo 17, bem como autorizou-se a utilização de procedimentos auxiliares previstos na norma.

80. Saliente-se, ainda quanto ao enquadramento indicado nos autos, que a COAGEC 4815428 sugere a utilização do Pregão por entender que o objeto da contratação se refere a "*contrataçãode solução de gestão de acessos privilegiados (PAM) esuporte técnico por, no mínimo, 36 (trinta e seis) meses,portanto,serviços comuns, cujosdesempenho, padrão e qualidadepossam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio deespecificações usuais do mercado, de acordo com o indicativo da área demandante (4799736- item 8 e 28.1.1) amodalidade de licitaçãoPregão, forma eletrônica, é o enquadramento proposto para a presente contratação, nos termos da Lei 14.133/21 (1/4/21) - art. 28, inciso I e art. 29, bem como de acordo com art. 1º, § 1º da Instrução Normativa SEGES/ME N º 73*.".

81. Nesse sentido, tem-se que a situação em comento preenche os requisitos trazidos pela Lei, possibilitando, pois, à luz dos princípios da competitividade e da economicidade estampados no artigo 5º s Lei 14.133/2021, a realização da licitação na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, nos termos dos artigos 28, §1º, 29 e 78, IV, todos da Lei 14.133/2021 c/c os artigos 1º, § 1º e 4º, inciso I, da Instrução Normativa SEGES/ME 73/2022.

82. No que tange à avaliação da minuta do Edital do Pregão Eletrônico 048/2025 (4849204), afere-se, primeiramente, do seu preâmbulo, que constam: data e horário de realização do certame; o número de ordem em série anual do Pregão; o critério de julgamento, menor preço; normativos aplicáveis à licitação, disposições da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021; da Instrução Normativa nº 3, de 26 de abril de 2018, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022; do Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015; da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e demais legislações aplicáveis, a teor do artigo 25 da NLLC.

83. Quanto à questão relacionada à participação de microempresas (ME) e de empresas de pequeno porte (EPP), nos termos do inciso I do artigo 48 da Lei Complementar 123, de 2006, foi previsto tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno nas contratações públicas de bens, serviços e obras, cuja regulamentação foi realizada por meio do Decreto 8.538/2015 (item 2.5 do instrumento convocatório).

84. A respeito do tratamento diferenciado à microempresas e empresas de pequeno porte, observa-se que não houve a reserva de cota de 25% dos quantitativos, conforme disposição constante do art. 48 da LC 123/2006.

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014) (Vide Lei nº 14.133, de 2021

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

III - 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. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014)

85. Semelhante disposição consta do Decreto 8.538/2016, no seguinte sentido:

Art. 8º Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º O disposto neste artigo não impede a contratação das microempresas ou das empresas de pequeno porte na totalidade do objeto.

§ 2º O instrumento convocatório deverá prever que, na hipótese de não haver vencedor para a cota reservada, esta poderá ser adjudicada ao vencedor da cota principal ou, diante de sua recusa, aos licitantes remanescentes, desde que pratiquem o preço do primeiro colocado da cota principal.

§ 3º Se a mesma empresa vencer a cota reservada e a cota principal, a contratação das cotas deverá ocorrer pelo menor preço.

§ 4º Nas licitações por Sistema de Registro de Preço ou por entregas parceladas, o instrumento convocatório deverá prever a prioridade de aquisição dos produtos das cotas reservadas, ressalvados os casos em que a cota reservada for inadequada para atender as quantidades ou as condições do pedido, justificadamente.

§ 5º Não se aplica o benefício disposto neste artigo quando os itens ou os lotes de licitação possuírem valor estimado de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), tendo em vista a aplicação da licitação exclusiva prevista no art. 6º.

86. No mesmo sentido, destaca-se o teor da Orientação Normativa AGU 47/2014:

Em licitação dividida em itens ou lotes/grupos, deverá ser adotada a participação exclusiva de microempresa, empresa de pequeno porte ou sociedade cooperativa (art. 34 da Lei nº 11.488, de 2007) em relação aos itens ou lotes/grupos cujo valor seja igual ou inferior a R$ 80.000,00 (oitenta mil reais), desde que não haja a subsunção a quaisquer das situações previstas pelo art. 9º do Decreto nº 6.204, de 2007.

87. Recorrendo ao Termo de Referência 4842974, no que se refere à reserva de cotas na licitação para EPP e ME, verifica-se que no item 4.3 – ao tratar da possibilidade de parcelamento do objeto – a unidade demandante apresenta o seguinte esclarecimento:

4.3. Do parcelamento, ou não, do objeto.

4.3.1. ( ) adjudicação será por item

4.3.2. (X) adjudicação será por lote. Justificativa técnica:

A possibilidade de parcelamento do objeto foi estudada na presente contratação; entretanto, por tratar-se de fornecimento de licenças de solução de PAM, incluindo serviços de instalação, configuração, garantia e suporte técnico pelo período de 36 (trinta e seis) meses, é fundamental, para a garantia da qualidade do serviço, que sejam fornecidos por um mesmo fabricante, em virtude da necessidade da devida integração dos componentes fornecidos pela solução, além de otimizar custos e reduzir o tempo de atendimento em caso de problemas. Considerando-se, ainda, que os itens são compostos pela solução e respectivo suporte técnico, a adjudicação dos itens que compõem cada lote a empresas distintas, além de aumentar seu custo administrativo, abre margem para que as empresas deixem de prestar o serviço contratado, alegando que a falha de um componente sob sua responsabilidade foi causada por falha de componente sob responsabilidade de outra CONTRATADA. De modo a impedir que esse cenário se torne realidade, comprometendo a disponibilidade de todos os serviços de TIC deste Tribunal, é fundamental o não parcelamento da presente contratação. Cabe consignar ainda a estimativa de ganho em economia de escala, visto que as empresas certamente ofertarão menores valores visando abarcar um maior volume, podendo diferir no valor do lote, custos inerentes a operação própria e outros advindos da contratação, traduzindo-se em um menor custo da contratação almejado pela Administração.

Além dos benefícios supracitados, pode-se elencar as seguintes vantagens pelo não parcelamento da presente contratação:

- Maior nível de controle pela Administração na execução dos serviços, pelo fato da existência de apenas um software de gerenciamento;

- Maior interação entre as diferentes fases da implantação/implementação;

- Redução de custos no que se refere ao Custo Total de Propriedade – TCO;

- Maior facilidade no cumprimento do cronograma preestabelecido;

- Diminuição da quantidade de servidores públicos a serem alocados para atividades de fiscalização e gestão do contrato, tendo em vista que cada equipe é composta por no mínimo 4 servidores (gestor, fiscal técnico, fiscal requisitante e fiscal administrativo), exigindo a alocação de recursos humanos para composição de equipes de gestão e fiscalização em função da celebração de inúmeros contratos de objetos altamente relacionados.

- Na observância dos prazos, concentração da responsabilidade pela execução em uma equipe de gestão e fiscalização;

- Concentração da garantia dos resultados.

Considerando o arcabouço de justificativas acima, decidiu-se pelo não parcelamento da presente contratação.

88. Desse modo, apesar de não haver manifestação objetiva acerca da possibilidade/impossibilidade de definição de cota específica para ME/EPP, tem-se demonstrado, no Termo de Referência, a dificuldade no atendimento das disposições da LC 123/2006 e do Decreto 8.538/2015, que trata do tema.

89. Superado mais este tópico, quanto à vedação de participação da licitação estabelecida no subitem 2.6.7 do edital, verifica-se constar proibição expressa daquele que mantenha vínculo com dirigente do órgão contratante, ou com agente público que desempenhe função na licitação/fiscalização/gestão do Contrato, ou, ainda, que deles seja cônjuge/companheiro/parente até o terceiro grau, conforme exigido pelo artigo 14, inciso IV, da Lei 14.133/2021.

90. Observa-se, ainda, a existência de demais situações de vedação à participação, que se encontram definidas no artigo 14 da NLLC.

91. Constata-se, ainda, que não será admitida a participação de consórcio de empresas (subitem 2.6.2), conforme justificativa da unidade técnica no item 25 do Termo de Referência 4842974, em obediência aos artigos 15 e 18, inciso IX, ambos da Lei 14.133/2021. Vejamos:

25. CONSÓRCIO

25.1. ( ) Será possível a participação de consórcios de empresa. Justificativa:_____

25.2. (x) Não será possível a participação de consórcios de empresa.

Justificativa:

A área técnica entende como inviável a possibilidade de consórcio de empresa e a subcontratação. A seleção de um único fornecedor visa garantir segurança técnica e uniformidade na entrega e prestação dos serviços. Ademais, a contratação em questão não possui complexidade técnica e custo de execução que possam impedir a participação individual das empresas interessadas. No tipo de contratação pretendida, inclusive, é bastante comum a participação de empresas de pequeno e médio porte que, em sua maioria, apresentam o mínimo exigido no tocante à qualificação técnica e econômico-financeira, condições suficientes para a execução de contratos dessa natureza, o que não tornará restrito o universo de possíveis licitantes individuais. Além disso, justamente por serem credenciadas junto às fabricantes, as empresas possuem suporte e assessoria destas para resolução de questões comerciais e técnico-operacionais das plataformas.

A ausência de consórcio, dessa maneira, não trará prejuízos à competitividade do certame, visto que, em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital. Nesses casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio, não sendo o caso da contratação em tela.

92. Prosseguindo a análise, vê-se que foi fixado o intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, conforme definido pelo artigo 57 da Lei 14.133/2021 (subitem 7.5).

93. Para mais, nota-se a previsão de se utilizar o modo de disputa aberto no certame em estudo (subitem 7.6.1), hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, ordenados de forma crescente, consoante artigo 56, do Novo Estatuto Licitatório c/c o artigo 22, inciso I, § 1º, da IN 73/2022:

Lei 14.133/2021

Art. 57. O edital de licitação poderá estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta.

IN 73/2022

Art. 22. Serão adotados para o envio de lances os seguintes modos de disputa:

I - aberto: os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme o critério de julgamento adotado no edital de licitação;

II - aberto e fechado: os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final fechado, conforme o critério de julgamento adotado no edital de licitação; ou

III - fechado e aberto: serão classificados para a etapa da disputa aberta, com a apresentação de lances públicos e sucessivos, o licitante que apresentou a proposta de menor preço ou maior percentual desconto e os das propostas até 10% (dez por cento) superiores ou inferiores àquela, conforme o critério de julgamento adotado.

§ 1º Quando da opção por um dos modos de disputa estabelecidos nos incisos I a III do caput, o edital preverá intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta.

§ 2º Os lances serão ordenados pelo sistema e divulgados da seguinte forma:

I - ordem crescente, quando adotado o critério de julgamento por menor preço; ou

II - ordem decrescente, quando adotado o critério de julgamento por maior desconto.

94. Do teor dos dispositivos regulamentadores, infere-se que a definição de intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances não se encontra na seara da discricionariedade administrativa, sendo, pois, obrigatória.

95. Por meio dessa definição, a refletir uma dimensão econômica do objeto em disputa, evita-se que os licitantes apresentem lances com variações irrisórias, em prejuízo à obtenção da proposta mais vantajosa para este Tribunal e em oposição aos princípios da competitividade e da economicidade.

96. Há tempos, o Tribunal de Contas da União – TCU alerta quanto ao potencial lesivo de se permitir lances com diferenças irrisórias, afetando a obtenção da proposta mais vantajosa. Para isso, o freio para esse procedimento se encontra, justamente, na fixação adequada de intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances. Vejamos:

Informativo TCU nº 141 - 26 e 27 de fevereiro de 2013

As licitações sob a égide do RDC, quando estabelecerem intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, devem prever mecanismos que coíbam a possibilidade de eventual licitante cobrir o menor preço ofertado com desconto irrisório.

Relatório de Auditoria em obras no Aeroporto Internacional de Salvador/BA consignou achado referente a procedimento adotado em licitação sob o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), regulamentado pela Lei 12.462/2011. Consoante parecer da unidade técnica, as disposições do edital estabeleceram intervalo mínimo de valor apenas entre os lances de um mesmo licitante, mas não entre determinado lance e a melhor proposta até o momento, quando ofertada por outro participante. Com isso, licitantes que se utilizassem da prerrogativa de apresentar lances intermediários (inferiores a sua proposta anterior mas superiores ao menor lance registrado) poderiam, como realmente veio a ocorrer, esperar o momento apropriado para cobrir o menor preço com diferença irrisória (R$ 0,01, no caso concreto), esperando que o concorrente superado desistisse da disputa, pois o novo lance a ser por este apresentado teria que respeitar o intervalo mínimo estabelecido pelo edital (R$ 368.189,12, no caso concreto), o que poderia não ser do seu interesse (como não foi). Diante da situação fática verificada na licitação em exame e do risco de quebra de isonomia em certames da espécie, o Tribunal, seguindo o voto do relator, expediu recomendação à Infraero para "que, quando vier a estabelecer um intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, tal qual regrado pelo art. 17, § 1º, inciso I da Lei 12.462/2011, preveja mecanismos que coíbam a possibilidade de eventual licitante – que venha sistematicamente ofertando propostas intermediárias – de cobrir o menor preço por desconto irrisório, como, por exemplo, obrigando a apresentação de lances com intervalo mínimo aplicado, tanto com relação às propostas de cada licitante, como também com relação à melhor proposta, no caso de o lance intentar cobrir o menor preço"; no mesmo compasso, foi feita recomendação ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil/PR para que estudem a inclusão no regulamento do RDC de mecanismos que coíbam essa ocorrência.

Acórdão 671/2013 - Plenário

9.2. alterar a redação do Acórdão nº 306/2013 - Plenário, que passa a vigorar nos seguintes termos:

[...]

9.2. recomendar à Infraero, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, quando vier a estabelecer um intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, tal qual regrado pelo art. 17, § 1º, inciso I da Lei 12.462/2011, preveja mecanismos que coíbam a possibilidade de eventual licitante – que venha sistematicamente ofertando propostas intermediárias – de cobrir o menor preço por desconto irrisório, como, por exemplo, obrigando a apresentação de lances com intervalo mínimo aplicado, tanto com relação às propostas de cada licitante, como também com relação à melhor proposta, no caso de o lance intentar cobrir o menor preço;

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento e à Casa Civil, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que estudem a inclusão no regulamento do RDC, na hipótese prevista no art. 17, § 1º, inciso I, da Lei 12.462/2011 c/c art. 18, parágrafo único e art. 20 do Decreto 7581/2011, de mecanismos que coíbam a possibilidade de eventual licitante – que venha sistematicamente ofertando propostas intermediárias – de cobrir o menor preço por desconto irrisório, como, por exemplo, obrigando a apresentação de lances com intervalo mínimo aplicado, tanto com relação às propostas de cada licitante, como também com relação à melhor proposta, no caso de o lance intentar cobrir o menor preço;

Acórdão 1.442/2013 - Plenário

Nas licitações sob a égide do RDC, quando estabelecerem intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, é

recomendável prever mecanismos que coíbam a possibilidade de eventual licitante cobrir o menor preço ofertado com desconto irrisório.

97. No caso concreto, reprise-se, a unidade demandante indicou que os lances deverão considerar o intervalo de R$ 0,01 (um centavo), sendo o menor valor monetário possível como intervalo de diferença de valores entre os lances, expressamente considerado irrisório pela Corte de Contas Federal.

98. Deveras, diante da especificidade de cada objeto a ser contratado, não há como criar um parâmetro a ser adotado como modelo, "*em alguns casos, a diferença poderá ser fixada em alguns milhares de reais. Em outros, não poderá ser superior a uma dezena de reais*", conforme lecionada Marçal Justen Filho in "Comentários ao RDC". São Paulo: Dialética, 2013, p. 328", que pode orientar a análise da questão, de modo geral.

99. Daí, a necessidade da Administração se policiar a fim de não se adotar postura capaz de "anular" o intervalo proposto como medida cogente pelo legislador (fixando-se uma diferença mínima de R$ 0,01, por exemplo) ou tampouco uma postura de estabelecer um intervalo fora da realidade do mercado e que, ao final, potencializará as desvantagens do modo de disputa eleita.

100. Portanto, por meio de critérios pautados em razoabilidade, proporcionalidade e finalidade, a escolha, devidamente justificada, cabe à unidade técnica demandante, a quem incumbe uma análise acurada sob o prisma técnico e mercadológico, em sede de planejamento da contratação, tendo como base, por exemplo, as características do objeto licitado, a configuração do mercado relevante, o histórico da economicidade obtida em licitações anteriores com o mesmo objeto e a experiência institucional do órgão ou entidade nos certames para objetos de similar natureza.

101. Para esse mister é fundamental o conhecimento da realidade do mercado e da sistemática de composição dos custos das propostas. Afinal, o estabelecimento de uma margem irreal poderá afetar a qualidade da disputa, inclusive inviabilizando lances factíveis e adequados à realidade de mercado. Dessa forma, recomenda-se o retorno do PA à unidade demandante para que avalie, observando o valor estimado para realização da licitação/contratação, se o intervalo indicado no instrumento convocatório mostra-se adequado à efetiva disputa de preços entre as possíveis empresas interessadas em contratar com a Administração.

102. A respeito dos modos de disputa existentes na Lei 14.133/2021 - que integra a fase competitiva/lances da licitação, para classificação provisória da melhor proposta para a Administração - cumpre analisarmos as seguintes questões apresentadas no Manual de Licitações e Contratos, publicado pelo Tribunal de Contas da União - //licitacoesecontratos.tcu.gov.br/3-5-modos-de-disputa/#_ftn5 – a respeito do modo de disputa:

3.5 Modos de disputa

O modo de disputa se relaciona com a fase de apresentação de propostas e lances, mas deve ser pensado desde a etapa de planejamento, quando da definição do procedimento mais adequado para a contratação do objeto que visa a atender à necessidade pública.

A Lei 14.133/2021 prevê os modos de disputa aberto ou fechado, além das combinações entres eles (aberto-fechado e fechado-aberto). Não se trata de novidade no ordenamento jurídico, uma vez que já eram previstos no procedimento do RDC.

No modo aberto, os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes; e, no modo fechado, as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.

No modo combinado aberto-fechado, os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final fechado. Assim, após a etapa aberta, o autor da oferta mais vantajosa e os autores das melhores ofertas subsequentes com valores ou percentuais numa margem pré-determinada, poderão ofertar um lance final e fechado.

O modo fechado-aberto se inicia com a apresentação das propostas fechadas por todos os licitantes. Então serão classificados para a disputa aberta, com a apresentação de lances públicos e sucessivos, o autor da oferta mais vantajosa e os demais que tiverem apresentado ofertas dentro de uma margem percentual definida a partir da melhor proposta.

Para os dois modos combinados, a IN – Seges/ME 73/2022 prevê o intervalo de 10% para classificação das propostas para a etapa de disputa subsequente, aberta ou fechada. E, no caso de não restarem, no mínimo, três ofertas dentro desse intervalo percentual, para disputarem a etapa seguinte, os autores das três melhores ofertas, na ordem de classificação, prosseguirão na disputa.

O modo de disputa deve ser escolhido com objetivo de proporcionar a apresentação de proposta mais vantajosa para a Administração e, durante o processo de definição, devem ser considerados fatores como os potenciais ganhos econômicos e a influência na competitividade do certame.

É vedada a utilização isolada do modo de disputa fechado quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de

maior desconto, casos em que deverá haver necessariamente uma etapa de lances sucessivos, crescentes ou decrescentes. Assim, em licitações por esses critérios de julgamento, poderão ser adotados os seguintes modos de disputa: aberto, aberto-fechado ou fechado-aberto.

Quando adotado o critério de julgamento de técnica e preço, o modo de disputa deverá ser somente o fechado.

Quando adotado o critério de julgamento por maior retorno econômico, a IN – Seges/ME 96/2022 possibilitou adotar os modos fechado e aberto. No modo aberto, os lances incidirão exclusivamente sobre a proposta de preços.

Os lances poderão ser intermediários, assim considerados aqueles iguais ou inferiores ao maior já ofertado, quando adotado o critério de maior lance, e iguais ou /superiores ao menor já ofertado, quando adotado outro critério.

103. Recorrendo às informações que constam do Termo de Referência, observaremos que a unidade demandante apresenta o seguinte registro:

5.3. Qual o modo de disputa a ser adotado?

5.3.1. (X)aberto - os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme o critério de julgamento adotado no edital.

5.3.2. ( ) aberto e fechado - os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final e fechado, conforme o critério de julgamento adotado no edital.

104. Desse modo, atento às atribuições da unidade demandante – que conhece as especificidades do mercado – tem-se como adequadamente indicado o modo de disputa a ser considerado para realização da licitação.

105. Observando, ainda, entendimento do Tribunal de Contas da União externado no Acórdão 2.920/2020 - Plenário, tendo como relator o Ministro Augusto Sherman – apresentado com base nas disposições do Decreto 10.024/2019, que regulamentava a licitações na modalidade pregão, realizadas nos termos da Lei 10.520/02, mas que servem como referência para a questão tratada nos autos – caso utilizasse o modo de disputa aberto-fechado, deveria o Pregoeiro, como medida de cautela, antes da passar para a fase de lances fechados, analisar a exequibilidade da proposta selecionada na fase aberta – tomada como referência para definir o intervalo de 10%, para participação das demais empresas para a fase seguinte – desclassificando a proposta manifestamente inexequível, de modo a evitar prejuízos à competitividade do certame. Vejamos:

Enunciado

No modo de disputa aberto e fechado (art. 31, inciso II, do Decreto 10.024/2019), o pregoeiro deve desclassificar lances manifestamente inexequíveis durante a etapa aberta, uma vez que estes não podem servir de parâmetro à convocação de licitantes para a etapa fechada (art. 33, §§ 2º e 3º, do Decreto 10.024/2019), sob risco de prejuízo à competitividade do certame.

106. No mesmo sentido, cumpre citarmos o seguinte excerto do Acórdão 948/2024 - Plenário, tendo como relator o Ministro Jorge Vieira:

(...)

17. Além disso, cabe tecer algumas considerações quanto à possibilidade de exclusão de lance manifestamente inexequível por parte da pregoeira. A previsão de exclusão de proposta ou de lances consta do art. 21, § 4º, da IN Seges/ME 73/2022 (com grifos ao original):

"Art. 21. Iniciada a fase competitiva, observado o modo de disputa adotado no edital, nos termos do disposto no art. 22, os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

(...)

§ 4º O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, poderá, durante a disputa, como medida excepcional, excluir a proposta ou o lance que possa comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do processo licitatório, mediante comunicação eletrônica automática via sistema."

18. Vejo, portanto, que o dispositivo citado tem por objetivo primordial assegurar o caráter competitivo do processo licitatório, sendo a exclusão de lance ou proposta medida de caráter excepcional. Uma vez detectada a possibilidade de que determinado lance possa comprometer, restringir ou frustrar a competitividade do processo licitatório, abre-se a faculdade ao agente de contratação de excluí-lo. Nesse sentido, o que se busca é resguardar a Administração de eventual comprometimento da busca pela proposta mais vantajosa, que é o próprio fim do procedimento licitatório.

19. Conforme é possível verificar no relatório de lances do certame, constante do Termo de Julgamento (peça 5, p. 6-7), a

TBI foi a licitante que participou de forma mais ativa nos primeiros 31 minutos de disputa, até ofertar o lance equivocado. Além dela, as empresas Portal Norte Segurança Patrimonial Ltda., Master Vigilância Especializada Ltda. e Interfort Segurança de Valores Ltda. também ofertaram vários lances durante esse período, em concorrência com a representante. Após o lance inexequível da TBI, a Master Vigilância deixou de ofertar lances, e a disputa foi retomada, em um primeiro momento, entre a Vig & Seg Vigilância e Segurança Ltda. e a Triunfo Segurança Ltda. Posteriormente, a Interfort e a Portal Norte voltaram a apresentar novos lances.

20. Portanto, de certa forma, apesar de se tratar de licitação processada pelo modo de disputa aberto, a não exclusão do lance inexequível por parte da pregoeira acabou por frustrar a participação de duas importantes concorrentes, que demonstravam ativa participação na fase inicial do certame, qual seja, a TBI e a Master Vigilância, que possivelmente foi induzida a erro e deixou de ofertar lances intermediários.

21. Não se pode afirmar, necessariamente, que tenha havido o comprometimento da competitividade do certame no caso concreto, uma vez que foram apresentados diversos lances (intermediários) pelas demais licitantes nos quase 49 minutos subsequentes, tendo a proposta da segunda colocada chegado a R$ 22.342.245,00, aproximadamente R$ 3,6 milhões a menos que o valor estimado. Todavia, considerando a avidez da disputa travada pela TBI e pela Master Vigilância na fase inicial do certame, há indícios de que seria possível a obtenção de preço ainda mais vantajoso pela Administração, caso o lance inexequível tivesse sido excluído.

(...)

107. Considerando, todavia, a indicação de modo de disputa aberto, foram definidos, também, os critérios para a aceitabilidade dos preços, de forma que as propostas com valores superiores ao limite estabelecido no instrumento convocatório ou manifestamente inexequíveis sejam desclassificadas (item 9 do Edital), conforme recomendado pelo TCU nos subitens 9.1.22.4 do Acórdão 2.743/2015 – Plenário do TCU e 9.1.31.11 do Acórdão 2.373/2016 – Plenário do TCU, reputando-se indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

108. A respeito do tema, observa-se, ainda, que a questão encontra-se adequada à disposição constante do art. 34 da Instrução Normativa SEGES/ME 73, de 30/9/2022 - que trata da licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para contratação de bens, serviços e obras pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional – que, apesar de não ser obrigatória para o TJDFT, poderá servir como parâmetro/referência para as contratações realizadas pelo tribunal, no seguinte sentido:

Art. 34. No caso de bens e serviços em geral, é indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

Parágrafo único. A inexequibilidade, na hipótese de que trata o caput, só será considerada após diligência do agente de contratação ou da comissão de contratação, quando o substituir, que comprove:

I - que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e

II - inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

109. Verifica-se que, antes de realizar a desclassificação da proposta da empresa que apresentar proposta com indício de inexequibilidade, far-se-á diligência junto à licitante, a ela cabendo demonstrar a viabilidade de sua proposta, estando, portanto, adequada a medida constante do instrumento convocatório.

110. Fala-se em indício porque, nos termos de Acórdãos do TCU, "*o critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a umapresunção relativa de inexequibilidade de preços,devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, nos termos do art. 59, § 2º, da mesma lei*" (Acórdão 465/2024-TCU-Plenário; Acórdão 803/2024-TCU-Plenário; Acórdão 2088/2024-TCU-Segunda Câmara), nos exatos moldes em que restou previsto nos subitens 9.2. e 9.3 do instrumento convocatório.

9.2. Serão recusados os preços finais com valores superiores ao limite estabelecido neste edital ou manifestamente inexequíveis.Caberá à licitante comprovar a exequibilidade dos preços cotados, no prazo estipulado pelo Pregoeiro, sob pena de desclassificação, por não apresentação do exigido.

9.3 É indício de inexequibilidade das propostas valores inferiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração.

9.3.1 A inexequibilidade só será considerada após diligência do Pregoeiro que comprove:

I - que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta; e

II - inexistirem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta.

(...)

9.5 Caberá à licitante comprovar a exequibilidade dos preços cotados, no prazo estipulado pelo Pregoeiro, sob pena de

desclassificação, por não apresentação do exigido.

111. Desse modo, atento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e à finalidade da licitação – visando selecionar a melhor solução que melhor atenderá às necessidades da Administração, assegurando adequada competitividade entre as empresas interessadas, deverá o pregoeiro – observado o direito à ampla defesa e do contraditório – ficar atento à desclassificação das propostas manifestamente inexequíveis, tanto na fase de lances "abertos", como na fase de lances "fechados", quando for o caso.

112. Quanto aos critérios de julgamento das propostas, o Edital, em seus subitens 8.2 e 8.7, definiu que o fator de julgamento se dará pelo menor preço e o tipo de adjudicação será por menor preço global, conforme os parâmetros fixados no artigo 82 da Lei 14.133/2021.

113. Em licitações para a contratação de obras, serviços e compras, sendo tecnicamente viável a divisibilidade do quantitativo de aquisição almejado, a Administração deve realizar o parcelamento com vistas a acirrar a participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, o fornecimento ou a aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, a culminar na obtenção de propostas mais vantajosas.

114. Quanto ao tema, imprescindível mencionar que o Tribunal de Contas da União - TCU, por meio de sua Súmula 247, estabelece que a adjudicação por item é a regra, podendo ser adotado o menor preço global quando houver prejuízos para o conjunto ou complexo licitado ou perda de economia de escala. Vejamos:

> *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.*

115. Logo, verificando tratar da contratação de solução com único item - que a disponibilidade de solução de TIC, pelo período de 36 (trinta e seis) meses, bem como a prestação dos serviços de suporte técnico, que não devem ter as atividades envolvidas com a execução do contrato fracionadas, de modo a evitar a divisão de responsabilidade – como já indicado pela unidade técnica, conforme citado linhas acima – vê-se respeitado não só o princípio do parcelamento - um dos preceitos norteadores do planejamento de compras - mas também a previsão das alíneas "a" e “b” do inciso V do artigo 40 da Lei 14.133/2021 c/c o § 3º do mesmo artigo.

> *Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:*
>
> *I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;*
>
> *II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;*
>
> *III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;*
>
> *IV - condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material;*
>
> *V - atendimento aos princípios:*
>
> *a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;*
>
> *b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;*
>
> *c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.*
>
> *§ 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.*
>
> *§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:*
>
> *I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;*

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

§ 4º Em relação à informação de que trata o inciso III do § 1º deste artigo, desde que fundamentada em estudo técnico preliminar, a Administração poderá exigir que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades.

116. Continuando no estudo dos autos, para fins de habilitação (item 11), há, entre outros requisitos, a qualificação econômico-financeira (subitem 11.4), que será composta por um combo de dados e informações apropriados com a natureza e as peculiaridades concernentes ao objeto, apropriado para mensurar a capacidade financeira do licitante, em relação aos compromissos a serem acolhidos, quando da adjudicação. Portanto, a rigor, o Particular Contratado deverá dispor de recursos financeiros próprios para arcar com as despesas relativas à execução do objeto contratual, a despeito de percepção dos pagamentos devidos pela Administração, quando do atesto do cumprimento das obrigações contratuais.

117. Assim, quanto ao requisito específico de comprovação de capital social e de patrimônio líquido mínimo - indicado no título "Requisitos Específicos" do "Quadro Resumo", da parte inicial do instrumento convocatório - ressalta-se o seu caráter complementar à prova dos requisitos ordinários e taxativos de habilitação econômico-financeira já estabelecidos no caput do artigo 69 da NLLC, na hipótese da inexistência de informações a esse respeito no SICAF. Confira:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.

118. Dessa feita, a constatação de capital e de patrimônio líquido mínimo pelos licitantes poderá ser exigida pela Administração, especificamente nas licitações destinadas às compras para entrega futura e à execução de obras e serviços. Nessas condições, o Edital poderá exigir dos licitantes, além da apresentação de balanço patrimonial e demais demonstrações contábeis, do atendimento dos índices econômicos mínimos e da apresentação de certidão negativa de falência, a evidência de capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo.

119. Nesse sentido, Ronny Charles (Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. ed., rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodvium, 2022, p. 392) assevera:

O rol estipulado pelo caput do artigo 69 representa os "requisitos ordinários" relacionados à habilitação econômico-financeira,

os quais vinculam as licitações em geral.

Já os requisitos previstos pelo §4º representariam "requisitos suplementares", pois, para as licitações de compras para entrega futura, de execução de obras e de serviços, o legislador estabeleceu a possibilidade de um "plus habilitatório", através de exigências (sempre alternativas) de: capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

120. À oportunidade, insta destacar que, não obstante pertinente ao âmbito da discricionariedade administrativa, é imprescindível constar dos autos as razões de conveniência e oportunidade que levaram a unidade técnica requisitante a decidir pela imposição desses requisitos complementares de habilitação, contemplados no § 4º do artigo 69 em cada caso concreto, na diretriz do que assevera o inciso IX do artigo 18 da Nova Lei Geral de Licitações, especificamente em face das peculiaridades do objeto a ser licitado, do vulto da contratação, outros mais considerados pertinentes.

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:

(...)

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;

121. Nessa senda, corroborando a necessidade de se indicar os fatos e os fundamentos jurídicos a decidir pelo acréscimo de condições para qualificação econômico-financeira, de modo similar ao disposto na Lei 14.133/2021, daí a pertinência para o caso em tela, o artigo 24 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 03 de 2018, que estabelece regras de funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf, revela que a decisão da autoridade competente pela exigência de capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo para fins de habilitação, como também do tocante ao percentual a ser demonstrado, terá de levar em conta "os riscos para a Administração":

Art. 24. O instrumento convocatório deverá prever, também, que as empresas que apresentarem resultado igual ou menor que 1 (um), em qualquer dos índices referidos no art. 22 desta Instrução Normativa, quando da habilitação, deverão comprovar, considerados os riscos para a Administração, e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo, na forma dos §§ 2º e 3º, do art. 31 da Lei nº 8.666, de 1993, como exigência para sua habilitação, podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, para fins de contratação.

122. Nesse ponto, Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 900.) leciona:

Caberá ao edital, em cada caso, adotar essa previsão, justificando-a devidamente. Se a execução do objeto do contrato não exigir grande inversão de recursos, a cláusula de capital social ou patrimônio líquido mínimo será desnecessária. A indevida previsão de requisito dessa ordem caracterizará vício a ser reprimido.

123. Em relação à questão, observa-se o possível risco para execução do ajuste a ser firmado pela Administração, em que o cumprimento das obrigações dar-se-ão de forma parcelada e planejada, que envolverá, após a emissão da Ordem de Serviço: (i) apresentação e execução de plano de migração, caso necessário; (ii) entrega da documentação e ativação das licenças, da solução as-built e instalação dos appliances; (iii) execução da garantia técnica; e (iv) prestação dos serviços de suporte técnico.

124. Desse modo, tem-se justificável, no caso específico - a exigência de apresentação de capital social e patrimônio líquido não inferiores a 10% do valor estimado, quando os índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC) constantes do SICAF, for igual ou inferior a 1.

125. Ainda atento ao risco envolvido na contratação, observa-se que está sendo exigida da empresa vencedora do certame, e que celebrará o contrato com a Administração, a apresentação de garantia contratual prevista no art. 96 da Lei 14.133/2021, correspondente a 5% do valor anual do contrato.

126. Verificando que a Administração realizará o pagamento, no primeiro ano, da totalidade da subscrição das licenças indicadas no instrumento convocatório, que deverão atualizadas e exigindo garantia técnica de adequado funcionamento, após a emissão do Termo de Recebimento Definitivo, recomenda-se ajustes na redação do item 20.1 do instrumento convocatório, para que indique a necessidade de apresentação de garantia do art. 96 da Lei 14.133/2021, em valor correspondente à totalidade do valor da contratação, que deverá contemplar todo o período de vigência do ajuste a ser celebrado pela Administração.

127. Importa indicar que a garantia contratual prevista no art. 96 da Lei 14.133/2021 tem como finalidade "*garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado perante à Administração, inclusive as multas, os prejuízos e as indenizações decorrentes de inadimplemento*", sendo o "*pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços*" somente possível, em casos excepcionais – se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço – e desde que haja garantia idônea, para a Administração, que assegure o adequado cumprimento das obrigações contratuais.

128. A respeito da exigência de garantia para realização de pagamento antecipado, cumpre citarmos o Acórdão 3.328/2023 – Segunda Câmara, relator Ministro Marco Bemquerer, no seguinte sentido:

> *TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES EM PREGÕES ELETRÔNICOS PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS, INSTRUMENTOS E ACESSÓRIOS PARA OS PROCESSOS PRODUTIVOS. EXECUÇÃO DOS OBJETOS PACTUADOS. CONSTATAÇÃO DE ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTOS, EM DESCONFORMIDADE COM A EXECUÇÃO DOS CONTRATOS. REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA E OITIVA DOS RESPONSÁVEIS. ELEMENTOS SUFICIENTES PARA AFASTAR EVENTUAL DÉBITO. DESCOMPASSO ENTRE AS EXECUÇÕES FÍSICA E FINANCEIRA DOS CONTRATOS, O QUE CARACTERIZA GESTÃO FINANCEIRA IRREGULAR. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS. CONTAS IRREGULARES COM APLICAÇÃO DE MULTA AOS RESPONSÁVEIS. EXCLUSÃO DAS EMPRESAS CONTRATADAS DESTA RELAÇÃO PROCESSUAL. A ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTOS, EM DESCOMPASSO COM A EXECUÇÃO FÍSICA DO OBJETO, SEM PREVISÃO NO EDITAL E SEM AS DEVIDAS GARANTIAS AO RESGUARDO DO INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CONSTITUI IRREGULARIDADE GRAVE, SUFICIENTE PARA MACULAR AS CONTAS E ENSEJAR APLICAÇÃO DE SANÇÃO AOS RESPONSÁVEIS.*
>
> *(...)*
>
> *9.5. nos termos dos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução/TCU 315/2020, dar ciência ao Comando do Exército, por intermédio do Centro de Controle Interno do Exército, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, de que foi detectada, nos presentes autos, a seguinte irregularidade: realização, sem a justificativa prévia e sem as devidas garantias, de pagamento antecipado, em desacordo com o art. 62 da Lei 4.320/1964; e*
>
> *(...)*

129. No mesmo sentido, cumpre citarmos os seguintes julgados do Tribunal de Contas da União (TCU):

> Acórdão 12313/2023 – Primeira Câmara
>
> *É irregular o pagamento antecipado de bens condicionado à apresentação, pelo contratado, de termo de fiel depositário, sem a exigência de garantias específicas para o adiantamento, entre as modalidades previstas no art. 56 da Lei 8.666/1993. A antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais em que ficar demonstrado o interesse público e houver previsão no edital, sendo necessário exigir do contratado as devidas garantias, tais como cartas -fiança ou seguros, que mitiguem os riscos à Administração.*
>
> Acórdão 9209/2022 Primeira Câmara
>
> *Para fins de responsabilização perante o TCU, caracteriza erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a realização de pagamento antecipado sem justificativa do interesse público na sua adoção, sem previsão no edital de licitação e sem as devidas garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto pactuado.*
>
> Acórdão 2518/2022 – Plenário
>
> *É irregular a realização, sem a justificativa prévia e sem as devidas garantias, de pagamento antecipado, por contrariar o art. 62 da Lei 4.320/1964.*

130. No tocante às penalidades que devam ser aplicadas às empresas que participarem da licitação e à que for contratada pela Administração, observa-se o item 21 do Edital:

> *21. DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES ADMINISTRATIVAS:*
>
> *21.1 Os licitantes e as contratadas que incidirem nas condutas definidas no art. 155 da Lei nº 14.133/2021, no edital ou no*

contrato, descumprindo, total ou parcialmente, obrigações previamente estabelecidas, ficarão sujeitos às seguintes penalidades:

I - Advertência;

II - Multa;

III - Impedimento de licitar e contratar com a União, pelo prazo máximo de 3 (três) anos; e

IV - Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

21.1.1 Na aplicação das sanções serão considerados:

I - A natureza e a gravidade da infração cometida;

II - As peculiaridades do caso concreto;

III - As circunstâncias agravantes ou atenuantes;

IV - Os danos que dela provierem para a Administração Pública;

V - A implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

(...)

21.6 O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará a CONTRATADA à multa de mora de 0,5 %(cinco décimos percentuais) por dia de atraso injustificado sobre o valor da parcela em atraso, até o limite de 60 (sessenta) dias corridos..

21.6.1 Após 45 (quarenta e cinco) dias corridos de atraso, a unidade gestora do contrato deverá notificar a CONTRATADA e, considerando as eventuais justificativas apresentadas, avaliar em manifestação fundamentada se persiste o interesse da Administração em manter a contratação ou se é mais vantajoso rescindi-la, sem prejuízo do disposto no § 2º do art. 20 da Portaria GPR 75/2022.

21.6.2 A aplicação de multa moratória será precedida do devido processo legal, observados os princípios do contraditório da ampla defesa, da razoabilidade e da proporcionalidade.

21.6.3 A aplicação de multa moratória não impedirá que a Administração a converta em multa compensatória e promova a extinção unilateral do contrato, com a aplicação cumulada de outras sanções previstas na Portaria GPR 75/2022e na Lei nº 14.133, de 2021.

21.6.4 O valor final apurado para a sanção de multa moratória, calculado na forma do contrato, observará o limite de 30% (trinta por cento) do valor da parcela em atraso.

21.6.5 Aplicam-se as disposições previstas no item 21.6 e seus subitens aos atrasos na prestação de garantia na vigência do contrato.

(...)

21.17 A aplicação das sanções previstas neste instrumento convocatório e no contratoreger-se-á pelas disposições da Portaria GPR 75 de 14 de janeiro de 2022.

131. Observa-se que a redação apresentada, no caso de multa compensatória, que o contrato indica, de forma objetiva, os percentuais que deverão ser considerados para a apuração da respectiva sanção administrativa - observando as disposições constantes dos artigos 155 e 156, ambos da Lei 14.133/2021, conforme limite pelo art. 23-A da Portaria GPR 75/2022, in verbis:

Art. 13. Qualquer contratação realizada pelo TJDFT, inclusive por adesão à ata de registro de preços, dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve prever, no instrumento convocatório ou contrato, a aplicação de penalidade de multa administrativa nos casos de descumprimento de obrigação contratual, principal ou acessória, atraso e inexecução parcial ou total do objeto contratado e, ainda, as seguintes disposições:

I – prazos para adimplemento da obrigação;

II – sanções cabíveis em caso de descumprimento do prazo de adimplemento da obrigação principal e de descumprimento de obrigações contratuais acessórias, como atraso na apresentação da garantia contratual original e do seu eventual reforço ou sua renovação, atraso no pagamento de salários, INSS, FGTS, vale-alimentação, vale-transporte e outras obrigações, nos contratos de terceirização de mão de obra, bem como qualquer outra obrigação cabível, a depender do objeto e das peculiaridades da contratação;

III – fórmula a ser utilizada para cálculo ou percentuais que deverão incidir para o cômputo do valor das multas, bem como os critérios de atualização previstos no § 4º do art. 21 desta Portaria.

IV – previsão de que o instrumento convocatório ou o contrato reger-se-ão pelas disposições desta Portaria.

§ 1º Compete à unidade solicitante da contratação prever, no projeto básico da contratação ou documento similar, as situações que ensejarão a imputação das penalidades previstas no art. 3º desta Portaria referentes à obrigação principal ou às obrigações acessórias, as sanções a serem impostas e a forma de sua aplicação, inclusive com fórmula própria ou percentual, de maneira a propiciar sua exequibilidade, observando o disposto nesta Portaria.

(...)

Art. 23-A. A sanção de multa compensatória será aplicada ao responsável por qualquer das infrações administrativas previstas no art. 155 da Lei 14.133, de 2021, calculada na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato, não podendo ser inferior a 0,5% (cinco décimos por cento) nem superior a 30% (trinta por cento) do valor contratado, observando-se os seguintes parâmetros: (Acrescentado pela Portaria GPR 1545 de 31/07/2024)

I - de 0,5% (cinco décimos por cento) a 1% (um por cento) do valor contratado ou estimado da contratação, para aquele que:

a) deixar de entregar a documentação exigida para o certame;

b) não mantiver a proposta, salvo em decorrência de fato superveniente devidamente justificado;

II - de até 10% (dez por cento) sobre o valor contratado, em caso de recusa do adjudicatário em efetuar o reforço de garantia contratual;

III - de até 20% (vinte por cento) sobre o valor da parcela do objeto não executada, em caso de inexecução parcial do contrato;

IV - de até 30% (trinta por cento) sobre o valor estimado ou contratado, em caso de:

a) apresentar declaração ou documentação falsa exigida para o certame ou declaração falsa durante a licitação ou a execução do contrato;

b) fraudar licitação ou praticar ato fraudulento na execução do contrato;

c) comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude de qualquer natureza;

d) praticar atos ilícitos com vistas a frustrar os objetivos da licitação;

e) praticar ato lesivo previsto no art. 5º da Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013;

f) não celebrar o contrato ou não entregar a documentação exigida para a contratação, quando convocado dentro do prazo de validade de sua proposta;

g) ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;

h) entregar objeto com vícios ou defeitos ocultos que o torne impróprio ao uso a que é destinado, ou que lhe diminua o valor ou, ainda, fora das especificações contratadas;

i) dar causa à inexecução parcial do contrato que resulte em grave dano à Administração, ao funcionamento dos serviços públicos ou ao interesse coletivo;

j) dar causa à inexecução total do objeto do contrato.

§ 1º Nos contratos ou nas atas de registro de preço ainda não celebrados, os percentuais de que trata o caput deste artigo e seus incisos para cálculo da multa incidirão sobre o valor estimado da contratação.

§ 2º O TJDFT exigirá o pagamento do valor fixado a título de multa compensatória independentemente da demonstração de prejuízos, nos termos do art. 416 da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, Código Civil.

§ 3º A aplicação da multa compensatória não obsta a apuração e cobrança de eventuais perdas e danos decorrentes do descumprimento do contrato.

132. Ademais, a NLLC prevê uma gradação de penalidades que deve ser observada antes e depois da aplicação da penalidade de multa, recomendando que, ao fixar as penalidades previstas no art. 156 da Lei 14.133/2021, por descumprimento parcial ou total de obrigações contratuais ou por prática de infração prevista no art. 155, sejam observadas, dentre outros fatores, a gravidade da infração, as peculiaridades do caso, e os possíveis danos. Confira-se:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - impedimento de licitar e contratar;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

I - a natureza e a gravidade da infração cometida;

II - as peculiaridades do caso concreto;

III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

IV - os danos que dela provierem para a Administração Pública;

V - a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle.

133. O TCU também recomenda que, na aplicação das penalidades, sejam observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na fixação das penalidades, de forma que a reprimenda cumpra adequadamente seu papel pedagógico e preventivo. A propósito, confira-se o seguinte julgado do TCU:

Estipule, em atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, penalidades específicas e proporcionais à gravidade dos eventuais descumprimentos contratuais;

134. Ademais, nos termos dos arts. 25, caput, e 92, XIV da Lei 14.133/2021, as cláusulas que tratam de penalidades nos editais e contratos devem contemplar todas as sanções cabíveis. Confira-se:

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.

(...)

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

(...)

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

135. Observando que a contratada terá de executar o contrato, após a emissão da Ordem de Serviço, considerando os prazos definidos em cronograma apresentado no instrumento convocatório, para: (i) apresentar e executar o plano de migração, caso necessário; (ii) entregar a documentação e ativar as licenças, a solução as-built e instalar os appliances; (iii) executar a garantia técnica; e (iv) prestar os serviços de suporte técnico, de modo a evitar dificuldades na possível aplicação das penalidades pecuniárias à contratada inadimplente, recomenda-se que a unidade demandante verifique a necessidade de definir base de cálculo a ser considerada pela Administração para definição do valor correspondente, indicando expressamente a informação no edital e no contrato.

136. A respeito da garantia técnica/legal de bens, equipamentos e serviços contratados pela Administração, por meio do Parecer CJA 133/2020 (1763843 – PA 0017680/2020), esta unidade apresentou, com base nas dispões constantes da Lei 8.666/93 - que restringia o prazo de vigência dos contratos de fornecimento à validade dos créditos orçamentários que, como regra, considera a liquidação e pagamento da despesa, logo após o recebimento definitivo do objeto - a seguinte compreensão:

“21. A garantia técnica (on-site ou não) tem por finalidade assegurar, por um determinado período de tempo, o padrão de qualidade adequado, segurança, durabilidade e desempenho do bem ou serviço contratado. Ou seja, com ela o fabricante do produto se responsabiliza por um determinado lapso temporal (um ano, dois anos, 30 meses...) pela integridade do produto e pela reparação de certos problemas ou falhas no funcionamento do bem.

22. O direito à garantia técnica é exercido pela Administração quando se verificar algum defeito no produto entregue ou serviço prestado pelo contratado. Seu prazo de vigência é desvinculado do prazo de vigência do contrato.

23. Ademais, a garantia técnica é contratada pela Administração nas mesmas condições em que é oferecida ao setor privado ou ao mercado. Outro aspecto relevante a ser apontado diz respeito à impossibilidade de desmembrar o valor do produto ou serviço do valor da garantia on-site. Esta já está embutida no preço daquele."

137. Verificando, o Termo de Referência indica que a subscrição das licenças deverá considerar o prazo de 3 (três) anos, contados da emissão do termo de recebimento definitivo – observando as disposições constantes do art. 92, incisos VII e XIII da Lei 14.133/2021 – parece-nos que o início da contagem do prazo de vigência de 36 (trinta e seis) meses, indicados no item 13.3.1 do instrumento convocatório deve ser alterado – evitando a dissociação da garantia técnica “on-site” – de modo a considerar, unicamente, a data de emissão do termo de recebimento definitivo e não a data de assinatura do contrato, como indicado no item 13.3.2 do edital.

138. A respeito da data-base para reajuste dos valores constantes do contrato – item que integra tanto o instrumento convocatório, como a minuta do contrato – Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 420-421) ensina que:

[...]

13. A obrigatoriedade da previsão de índice de reajustamento (§7º)

O §7º destina-se a afastar controvérsias diversas, que geravam disputas intensas sob a égide da legislação anterior,

relativamente ao reajustamento de preços. Existem fortes argumentos no sentido de que a regra deveria ter sido incluída no art. 92 da Lei 14.133/2021.

13.1 Breve considerações sobre o reajustamento de preços

O reajustamento de preços é um mecanismo para assegurar a preservação da identidade do contratual. Consiste na vinculação do valor contratual a um índice de variação de preços. Isso significa que o valor contratual nominal será reajustado na medida da variação do índice.

13.2 Reajustamento condicionado ao decurso de doze meses

A legislação determina que o reajustamento apenas pode ser aplicado em virtude do decurso do prazo de doze meses.

13. 3 Contratos com prazo vigência inferior a doze meses

Sob vigência da legislação anterior era usual prevalecer o entendimento de que, em contratos com prazo de execução inferior a doze meses, seria desnecessária (se não proibida) a previsão de cláusula de reajuste.

Isso propiciava muitos problemas práticos, nas hipóteses em que se verificava a ampliação superveniente de prazos contratuais. Assim, contratos que originalmente tinham prazo inferior a doze meses passavam a vigorar por prazo superior. Isso desencadeava controvérsias sobre a aplicação do reajustamento de preços.

O §7º determinou, então, que todos os contratos, independentemente de seu prazo original de vigência, devem contemplar o índice de reajustamento de preços a ser aplicado, caso tal se fizer necessário.

13.4 Controvérsia sobre o termo inicial do prazo

O § 7º também afastou uma dúvida infundada, que se relacionava ao termo inicial do cômputo do prazo de doze meses. Alguns defendiam a tese de que o prazo seria computado a partir da data da formalização da contratação. Esse entendimento era incorreto, eis que o prazo devia ser contado a partir da data de apresentação da proposta ou da data-base do orçamento a ele vinculado. Essa solução estava expressamente prevista no art. 3º, §1º da Lei 10.192/2001.

Para superar a disputa, o § 7º determinou que o índice de reajustamento será vinculado à data do orçamento estimado, elaborado pela Administração. Por exemplo, é cabível o reajustamento em contrato com prazo de execução de seis meses se, entre o início da execução da prestação e a data de elaboração do orçamento estimado pela Administração, tiver decorrido prazo superior a seis meses. Somando-se o prazo anterior a contratação e aquele previsto para a execução do contrato, haverá prazo superior a doze meses.

[...]

139. Por meio do Despacho NUPEC 4795307, a unidade responsável pela indicação da estimativa de preços para licitação apresentou, como data-base para a contratação, o dia 12/11/2025 - conforme apresentado no Despacho NUPEC 4795307 - , o que está sendo adequadamente indicado no item 18.1.1 do edital. Desse modo, tem-se como atendida a questão no instrumento convocatório.

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.

(...)

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

140. Avançando os estudos, verifica-se que foram definidos, também, os critérios para a aceitabilidade dos preços, com a definição do valor máximo para os itens a serem licitados, de forma que propostas com valores superiores sejam recusadas (item 9.2 do Edital), conforme recomendado pelo TCU nos subitens 9.1.22.4 do Acórdão 2.743/2015 – Plenário do TCU e 9.1.31.11 do Acórdão 2.373/2016 – Plenário do TCU.

141. Para mais, salienta-se que a forma de recebimento do objeto do certame tal qual prevista no instrumento convocatório (subitem 7.7.3 do Anexo I) parece atender ao regramento posto no inciso II do art. 140 da Lei 14.133/2021.

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo detalhado, quando verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais;

II - em se tratando de compras:

a) provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, com verificação posterior da

conformidade do material com as exigências contratuais;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

§ 1º O objeto do contrato poderá ser rejeitado, no todo ou em parte, quando estiver em desacordo com o contrato.

§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não excluirá a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança da obra ou serviço nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato, nos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

§ 3º Os prazos e os métodos para a realização dos recebimentos provisório e definitivo serão definidos em regulamento ou no contrato.

§ 4º Salvo disposição em contrário constante do edital ou de ato normativo, os ensaios, os testes e as demais provas para aferição da boa execução do objeto do contrato exigidos por normas técnicas oficiais correrão por conta do contratado.

§ 5º Em se tratando de projeto de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o projetista ou o consultor da responsabilidade objetiva por todos os danos causados por falha de projeto.

§ 6º Em se tratando de obra, o recebimento definitivo pela Administração não eximirá o contratado, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, admitida a previsão de prazo de garantia superior no edital e no contrato, da responsabilidade objetiva pela solidez e pela segurança dos materiais e dos serviços executados e pela funcionalidade da construção, da reforma, da recuperação ou da ampliação do bem imóvel, e, em caso de vício, defeito ou incorreção identificados, o contratado ficará responsável pela reparação, pela correção, pela reconstrução ou pela substituição necessárias.

142. Ultrapassado mais esse ponto, verifica-se que foram apontados os critérios de sustentabilidade ambiental a serem considerados no procedimento licitatório (itens 9.15 e 12.1 - Anexo I), conforme solicitado pela área demandante na última versão do Termo de Referência 4842974.

143. Nesse aspecto, aponta-se que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz uma série de inovações relacionadas à busca pelo desenvolvimento sustentável, pautando, inclusive, nos termos de seu artigo 5º, o desenvolvimento nacional sustentável como princípio e objetivo das contratações públicas.

144. Certamente, ao TJDFT cabe conciliar a busca por Contratos vantajosos (princípio da eficiência e da eficácia) com o desenvolvimento nacional e sustentável, porquanto o esforço para a identificação dos possíveis impactos ambientais está inserido na perspectiva do desenvolvimento sustentável, o qual se firmou como objetivo do processo licitatório (artigo 11 da NLLC). Sob essa perspectiva, as licitações transitam também em torno de pautas relacionadas à justiça social, fomento de natureza econômica e questões ambientais - tripé da sustentabilidade.

145. Assim sendo, cabe destacar que esses requisitos de sustentabilidade não se restringem a critérios ambientais, havendo possibilidade de previsão de requisitos financeiros, sociais etc. No aspecto, destacam-se os esclarecimentos trazidos por esta CJA no texto publicado no Informativo CJA 06/2021 e no Informativo CJA 08/2023.

146. Algumas das principais ferramentas da Lei 14.133/2021 para implementação de contratações sustentáveis estão situadas nos objetivos das licitações públicas (artigo 11); na análise do ciclo de vida do objeto e do impacto ambiental na fase preparatória da licitação (artigos 11, I e 18, VIII); na margem de preferência (artigo 26) e critérios de julgamento (artigo 39); nos meios de comprovação dos requisitos sustentáveis (artigos. 41 e 42); e na possibilidade de remuneração variável e Contrato de Eficiência (artigo 144), entre outros.

147. Desse modo, as disposições normativas referente à adoção, ou não, de critérios de sustentabilidade na execução do Contrato a ser celebrado tratam de aspectos eminentemente técnicos, não cabendo a esta unidade CJA avaliar se as justificativas apresentadas pelas unidades técnicas estão suficientes ou não, mas tão somente verificar se consta na instrução processual menção ao tema, salvo no caso de erro grosseiro, consoante orienta a já citada BPC 7, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

148. Sobre esse tema, recomenda-se ainda a leitura do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis 2023, publicado pela Advocacia-Geral da União (AGU), da Instrução Normativa n. 01, de 19 de janeiro de 2010, lavrada pelo Ministério do Planejamento, e Orçamento, bem como da Cartilha Como Inserir Critérios de Sustentabilidade Nas Contratações Públicas, publicada pela Consultoria-Geral da União (CGU). Tais documentos, embora não sejam de caráter vinculativo ao Poder Judiciário, apontam boas práticas a serem adotadas pela Administração pública de forma ampla.

149. Importa registrar, ainda, a existência da Resolução CNJ 400/2021, que instituiu no âmbito do Poder Judiciário, a política de sustentabilidade definindo e o Plano de Logística Sustentável (PLS) que, entre outras questões, exige que a promoção de contratações públicas sustentáveis, que deve prever a prática de gestão sustentável, racionalização e consumo consciente.

150. Recorrendo ao Anexo da referida Resolução, observaremos a necessidade de ser realizada a aquisição de materiais que tenham, por exemplo, selo CEFLOR (Programa Brasileiro de Certificação Florestal); FSC (Forest Stewardship Council), GRS (Global Recycled Standard), PROCEL (Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica), dentre outros.

151. Cumpre indicar, ainda, que por meio do PA 0034072/2024 foi promovida a contratação da empresa Atena Serviços de Engenharia e Consultoria - Contrato de Prestação de Serviços 097/2025, de 29/05/2025 (4440879) - para a realização de Inventário Anual de Emissões de Gases de Efeito Estufa para o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), que poderá possuir correlação direta com a instrução do presente procedimento administrativo, recomendando que seja avaliada a necessidade de envio do PA à Coordenadoria de Gestão Estratégica e Sustentabilidade (COGES) para manifestação acerca dos requisitos de sustentabilidade apresentados pela unidade demandante para a presente contratação, que poderão interferir no desenvolvimento do trabalho realizado pelo TJDFT para atendimento de orientação apresentada pelo CNJ.

152. No que toca a apresentação das amostras/prova de conceito, observa-se que a unidade demandante, no Termo de Referência 4842974 indicou não haver necessidade para a presente contratação.

153. Em relação à questão, caso houvesse necessidade, importa registrar que a realização dos testes necessários a verificação de adequação com as especificações definidas pela Administração, atento aos princípios da impessoalidade e transparência que devem orientar os atos praticados pelos gestores públicos, deve possibilitar o acompanhamento/observação do processo de análise e validação da solução, mediante prévia comunicação das empresas licitantes, indicando o local, data e período de realização da diligência, tendo acesso, ao final, acesso ao relatório de avaliação do bem.

> *Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:*
>
> *(...)*
>
> *IV - de julgamento;*
>
> *(...)*
>
> *§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do caput deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.*
>
> *(...)*
>
> *§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.*
>
> *§ 6º A Administração poderá exigir certificação por organização independente acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) como condição para aceitação de:*
>
> *I - estudos, anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos;*
>
> *II - conclusão de fases ou de objetos de contratos;*
>
> *III - material e corpo técnico apresentados por empresa para fins de habilitação.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:*
>
> *(...)*
>
> *II - exigir amostra ou prova de conceito do bem no procedimento de pré-qualificação permanente, na fase de julgamento das propostas ou de lances, ou no período de vigência do contrato ou da ata de registro de preços, desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação;*
>
> *(...)*
>
> *Parágrafo único. A exigência prevista no inciso II do caput deste artigo restringir-se-á ao licitante provisoriamente vencedor quando realizada na fase de julgamento das propostas ou de lances.*

154. A respeito da apresentação/análise de amostras – durante a fase de julgamento das propostas, que pode ser considerada, de forma moderada na fase de execução do contrato – cumpre citarmos entendimento do professor Marçal Justen Filho, na obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021, São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2021, pp. 316-554," no seguinte sentido:

> *A existência de uma fase específica de divulgação não significa o exaurimento do dever administrativo de promover a ampla publicidade dos atos praticados no curso da licitação e de permitir o conhecimento das informações relevantes por terceiros, participantes ou não no certame.*
>
> *As regras sobre a transparência da atividade administrativa aplicam-se de modo inquestionável à atuação desenvolvida depois da instauração da competição. O reconhecimento de uma fase determinada de publicidade envolve um momento determinado e específico para uma comunicação reforçada entre a Administração e os particulares.*
>
> *(...)*
>
> *A primeira peculiaridade jurídica consiste em que o dispositivo institui competência discricionária para a adoção dessa exigência. Não há obrigatoriedade na sua adoção. Caberá avaliar o cabimento da exigência em face do caso concreto.*
>
> *Justamente por isso, é indispensável que a exigência esteja contemplada do ato convocatório que deverá disciplinar completa e exaustivamente o tema. É vedado à autoridade administrativa introduzir a exigência ao longo da licitação.*
>
> *O edital deverá contemplar a disciplina exaustiva do tema, inclusive estabelecendo os critérios para avaliação do preenchimento dos requisitos pelo particular.*
>
> *(...)*
>
> *A validade das exigências restritivas previstas nos diversos incisos do art. 41 depende do respeito ao devido processo administrativo.*
>
> *Isso envolve, primeiramente, a comprovação da necessidade e a determinação da extensão das referidas exigências durante a etapa interna da licitação.*
>
> *Não será válida a exigência consagrada no edital que não esteja respaldada por motivação e justificativa apropriadas nos documentos prévios à licitação.*
>
> *Por outro lado, é obrigatório o edital estabelecer um procedimento que assegure a ampla participação dos interessados no tocante à apuração da presença dos requisitos, inclusive com a possibilidade de produção das provas apropriadas, quando for o caso.*
>
> *(...)*
>
> *Além disso, o procedimento deve assegurar uma decisão impessoal e objetiva. Devem ser estabelecidas condições que assegurem o acompanhamento público do exame, inclusive por parte de um representante do licitante interessado.*
>
> *A avaliação da amostra deve, em princípio, ser realizada por sujeito não vinculado ao certame, o que se justifica para evitar que o destino da disputa afete o exame.*
>
> *Um exemplo permite compreender a questão. Suponha-se que tenha ocorrido a reprovação de diversas amostras, o que impede a conclusão do certame. É muito provável que a participação da autoridade julgadora no exame de uma outra amostra conduza à aprovação de amostra imprestável, em virtude do impulso inconsciente de levar o certame à conclusão.*

155. Acerca da avaliação da solução contratada pela Administração, para verificação se ela atende os requisitos definidos no instrumento convocatório e no contrato, que deve ser realizada observando os princípios que regem a atividade administrativa, em especial aos da transparência e impessoalidade, cumpre analisarmos a compreensão do Tribunal de Contas da União (TCU), constante do Acórdão 5.800/2025 - Segunda Câmara, tendo como relator o Ministro Augusto Nardes:

> *REPRESENTAÇÃO. SESC/SP. LICITAÇÃO, SISTEMA PARA GESTÃO DE PROCESSOS DE EDUCAÇÃO CORPORATIVA. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA NA REALIZAÇÃO DA PROVA DE CONCEITO E DE IRREGULARIDADE NOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DE CAUTELAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA.*
>
> *(...)*
>
> *9.3. dar ciência à Administração Regional do Sesc no Estado de São Paulo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, a respeito das seguintes irregularidades, identificadas no Pregão Eletrônico 2025012000064, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*
>
> *9.3.1. realização de prova de conceito de forma restrita, sem garantir a participação ou o acompanhamento das demais licitantes interessadas, em afronta ao princípio da publicidade administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal), à transparência na aplicação dos recursos da entidade (art. 2º, inciso I, da Resolução - Sesc 1.593/2024 - Regulamento de Licitações e Contratos) e ao entendimento consolidado no Acórdão 1823/2017-TCU-Plenário;*
>
> *(...)*

156. Analisando o item 10 do Termo de Referência 4842974, observa-se que a unidade demandante indica a possibilidade de realização de vistoria técnica prévia, apresentando o modo como deverá ser

realizado o agendamento de dia e horário para realização da atividade, exigindo que representante da empresa interessada assine o “Termo de Vistoria”.

157. Analisando a minuta do instrumento convocatório, verificaremos a seguintes disposições tratando da questão:

> *3. DA VISTORIA*
>
> *3.1 Ao interessado é assegurado o direito de realização de vistoria prévia.*
>
> *3.2 Ointeressadoque assim desejar, poderá vistoriar o local onde serão executados os serviços, objeto deste Pregão Eletrônico, em companhia de um servidor daCOSEC, para inteirar-se das condições das instalações e do grau de dificuldade existentes.*
>
> *3.3 A realização da vistoria não se consubstancia em condição para a participação no certame, ficando, contudo, os interessados cientes de que, após a apresentação das propostas, não serão admitidas, em hipótese alguma, alegações posteriores no sentido deinviabilidade de cumprir com as obrigações, em razão do desconhecimento dos serviços e de dificuldades técnicas encontradas em sua realização, objeto deste edital.*
>
> *3.4 O horário para visita, será realizado das13às19horas, o qual deverá ser agendado, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, no mesmo horário especificado, com os servidoresEduardo da Silva Sousa ouCristiano Rodrigues Pereira Junior, pelo telefone (0**61) 3103-7373 ou pelo e-mail: cosec@tjdft.jus.br.*
>
> *3.5 A vistoria deverá ser realizada por responsável técnico do interessado, que deve portar documento hábil para comprovação dessa condição e, no ato da vistoria, apresentar o respectivo documento;*
>
> *3.6 A vistoria técnica ocorrerá até a data final para o recebimento das propostas.*
>
> *3.7 Avistoria técnica do local dos serviços deve ser feita individualmente, com cada um dos interessados, em data e horário previamente estabelecidos, inviabilizando conhecimento prévio acerca do universo de concorrente.*
>
> *3.8 O Termo de Vistoria, emitido peloservidor daCOSEC,que deverá integrar os documentos de habilitação, consignará, obrigatoriamente, o nome do responsável técnico que a efetivou avistoria e a data de sua realização, será formulado conforme o modelo disposto no Anexo V deste edital.*
>
> *3.9 Caso o interessado dispense a realização da vistoria, deverá prestar declaração formal assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação,conforme o modelo disposto no Anexo V deste edital.*

158. Acerca da exigência da realização de vistoria para participação das licitações promovidas pela Administração, cumpre analisarmos a seguinte compreensão do Tribunal de Contas da União (TCU), constante do Acórdão 548/2022 – Plenário, tendo como relator o Ministro Vital do Rêgo:

> *REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA. EXIGÊNCIAS DE PARTICIPAÇÃO EXCESSIVAS. CONVÊNIO COM A UNIÃO. ANÁLISE DE OITIVAS. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO.*
>
> *(...)*
>
> *9.3. dar ciência à Prefeitura Municipal de Barão de Grajaú/MA, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas na Concorrência 2/2021, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*
>
> *(...)*
>
> *9.3.4. o edital não faculta aos licitantes a substituição do termo de vistoria por declaração formal, assinada pelo responsável da empresa, de que tomou conhecimento pleno das condições e peculiaridades do local das obras, em descumprimento do art. 30, inciso III, da Lei 8.666/1993 e jurisprudência do TCU (Processo Acórdãos 2.395/20210-TCU-Plenárioe 2.990/2010-TCU Plenário);*

159. Cumpre verificarmos, ainda, compreensão constante do Acórdão 138/2024 - Plenário, no seguinte sentido:

> Acórdão 138/2024 – Plenário
>
> *A vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando for imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela Administração no processo de licitação, devendo o edital prever a possibilidade de substituição do atestado de visita técnica por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto. Sendo imprescindível a visita técnica, restringe a competitividade a exigência de sua realização somente pelo responsável técnico da licitante ou em única data.*

160. Na Lei 14.133/2021, verificaremos que o tema vistoria prévia é tratada no art. 63, da seguinte forma:

> *Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:*

I - poderá ser exigida dos licitantes a declaração de que atendem aos requisitos de habilitação, e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei;

II - será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a de julgamento;

III - serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado;

IV - será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

(...)

§ 2º Quando a avaliação prévia do local de execução for imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado, o edital de licitação poderá prever, sob pena de inabilitação, a necessidade de o licitante atestar que conhece o local e as condições de realização da obra ou serviço, assegurado a ele o direito de realização de vistoria prévia.

§ 3º Para os fins previstos no § 2º deste artigo, o edital de licitação sempre deverá prever a possibilidade de substituição da vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico do licitante acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação.

§ 4º Para os fins previstos no § 2º deste artigo, se os licitantes optarem por realizar vistoria prévia, a Administração deverá disponibilizar data e horário diferentes para os eventuais interessados.

161. Considerando que, nos termos do inciso XXII do art. 6º da Lei 14.133/2021, o termo de referência – documento necessário à contratação de bens e serviços – deve apresentar a descrição da solução como um todo, considerando todo o ciclo de vida do objeto, com a indicação dos requisitos necessários à contratação, sendo que a vistoria do local em que devem ser prestados deve ser indicada quando "for imprescindível para o conhecimento pleno das condições e peculiaridades do objeto a ser contratado"; observando que, com base nas informações apresentadas pela unidade demandante, a licitação foi enquadrada na modalidade Pregão, por ser serviço comum, cujos desempenho, padrão e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital; observando que, apesar da vistoria ser considerada facultativa, o instrumento convocatório indica que para participação do certame a empresa interessada deverá apresentar Termo de Vistoria assinado por representante da Administração ou Declaração indicando que tem conhecimento pleno das condições e peculiaridades da contratação (modelo Anexo V); de modo a assegurar a efetiva competitividade e a impessoalidade na licitação – evitando prévia identificação das empresas interessadas no objeto, facilitando a realização de conluio – recomenda-se que a unidade demandante certifique-se de que o Termo de Referência apresenta as informações necessárias e indispensáveis à adequada definição do objeto pretendido pela Administração – indicando todos seus requisitos – para correta compreensão por parte das empresas interessadas, avaliando se a vistoria, apesar de facultativa, mostra-se necessária à participação e habilitação das empresas na licitação.

162. Dando continuidade à análise do PA, a respeito da subcontratação de parte do objeto, que poderá ampliar ou restringir a participação de empresas no certame licitatório, verificarmos, no Termo de Referência 4842974, as seguintes disposições:

30. SUBCONTRATAÇÃO

30.1 Ao vencedor do certame será permitido ceder partes do serviço ou do fornecimento contratado para um terceiro?

30.1.1 (X) Não. Prossiga para o item 31 – CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS COMPLEMENTARES.

30.1.1.1Justificativa: Ao vedar a subcontratação, o contratante: tem maior controle sobre a execução do contrato e pode garantir a qualidade dos serviços prestados; tem a garantia de que a empresa com a qual está contratando possui a experiência e capacitação necessárias para executar o serviço de forma adequada; mantém a responsabilidade exclusiva sobre a execução do serviço contratado , evitando que a empresa contratada transfira para a subcontratada eventuais falhas ou problemas na execução, garantindo assim a responsabilização direta da contratada em caso de falhas. A subcontratação, pela indivisibilidade do objeto contratado, somente se justificaria em casos de tarefas excepcionais que exigissem o desdobramento da prestação do serviço. Seu emprego no caso concreto caracterizaria a licitante como mera intermediadora do contrato uma vez que a especialização requerida é inerente às particularidades da própria solução contratada, ou seja, teria que repassar todo o objeto da contratação para a subcontratada.

163. Recorrendo às disposições da Lei 14.133/2021, observaremos ser possível a subcontratação de parte do objeto contratado – mantida as obrigações e responsabilidade da empresa que celebrou o ajuste com a Administração Pública – nos seguintes termos:

Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.

§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.

§ 2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.

§ 3º Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

164. Por meio da obra “Comentário à Lei de Licitações e Contratações Administrativas” – 2ª edição, São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2023 – Marçal Justen Filho leciona que:

A subcontratação consiste num contrato por meio do qual o sujeito já contratado para executar uma prestação avença um novo contrato com um terceiro, atribuindo-lhe a execução parcial do objeto do contrato principal.

A questão da subcontratação no tocante a contratos administrativos tem sofrido influência de uma antiga e ultrapassada concepção quanto à natureza personalíssima do contrato administrativo.

Não se admite a natureza personalíssima do contrato administrativo. Ao menos, não na acepção de que todo qualquer contrato administrativo seria qualificável como personalíssimo. Podem existir contratos administrativos personalíssimo, mas tal decorre de circunstâncias específicas e diferenciadas.

A atividade administrativa do Estado rege-se pelo princípio da impessoalidade, o que significa que as características pessoais do particular contratado usualmente não se configuram como fato relevante para a contratação.

(...)

A Administração pretende receber a prestação a que se obrigou o particular. A execução da prestação do próprio contratado não se impõe como exigência meramente subjetiva da Administração. Decorre logicamente do procedimento seletivo. Portanto e em tese, o que interessa à Administração é o recebimento da prestação ofertada na proposta vencedora. A identidade do executante da prestação até pode ser relevante, desde que o contratado se responsabilize pela perfeição do adimplemento.

Existe o risco de receber uma prestação mal executada. Isso conduz a Administração a exigir que o próprio licitante desempenhe as tarefas necessárias ao cumprimento contratual.

Se o particular não dispunha de condições para executar a prestação, não poderia ter sido habilitado. Aliás, apurada a inidoneidade após a habilitação, a Administração deve promover a rescisão do contrato.

Daí surge a regra da impessoalidade de o contratado transferir ao ceder a terceiros a execução das prestações que lhe incumbiram. A lei autoriza, porém, que a Administração, em cada caso, avalie a conveniência de permitir a subcontratação, respeitados limites predeterminados. Para isso, será imprescindível que a Administração avalie requisitos que atestem a regularidade no exercício das atividades subcontratadas.

Existem contratos administrativos personalíssimos, em que a identidade e os atributos pessoais do particular são essenciais para o aperfeiçoamento da contratação e indispensáveis à execução satisfatória da prestação. Em tais casos, a subcontratação é vedada.

(...)

A evolução dos princípios organizacionais produziu o fenômeno terceirização, que deriva dos princípios da especialização e da concentração de atividades. Em vez de desempenhar integralmente todos os ângulos de uma atividade, as empresas tornam-se especialistas em certos setores.

(...)

Na iniciativa privada, prevalece a subcontratação na execução de certas prestações. Essa é a solução economicamente mais eficiente e tecnicamente satisfatória.

(...)

Em situações anômalas e extraordinárias, deve-se admitir que, não obstante a existência de vedação contratual expressa à subcontratação, a solução seja concretamente implementada durante a execução do contrato. Essa solução já foi admitida pelo TCU, na vigência da Lei 8.666/93. Admitir a sua prática depende de avaliação de proporcionalidade, que evidencie ser essa a solução menos nociva para os interesses envolvidos.

(...)

O problema jurídico existe nos casos em que o objeto do contrato deve ser produzido por meio da atuação do particular contratado. Tal se passa, geralmente, nos casos de obrigações de fazer, que se traduzem em serviços (inclusive serviços de obras e engenharia).

É quase impossível uma contratação em que o particular contratado dispusesse a executar a absoluta integralidade de todas as prestações.

Mesmo nas hipóteses em que a prestação seja efetivamente personalíssima, há certas atividades que não são executadas pelo particular.

Assim, suponha-se um contrato de serviços advocatícios, com profissional de notória especialização, pactuado por inexigibilidade de licitação e com previsão de desempenho pessoal de um certo profissional. Certas atividades acessórias poderão ser desempenhadas por um terceiro, sob as ordens e orientações do responsável. Assim, não haverá violação se a petição judicial for protocolada (física ou eletronicamente) por um assistente.

165. Acerca do tema, Ronny Charles Lopes Torres, in Leis de Licitações públicas comentadas, 15ª edição – São Paulo: Ed. JusPoivm, 2024, lecionada que:

> *Em regra, é admitida a subcontratação. Mesmo diante de ausência de previsão no edital, ela será permitida, desde que não seja integral e indique alguma deturpação do processo seletivo, como na hipótese em que dois concorrentes disputam uma licitação e, após o certame, o vencedor subcontrata o segundo colocado para realização de parte do contrato.*
>
> *Obviamente, por justificados motivos técnicos ou jurídicos, o edital pode vedar parcialmente ou totalmente a subcontratação. Nessa linha, o § 2º define que o regulamento ou edital poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.*
>
> *O Plenário do TCU já sedimentou que a subcontratação parcial de serviços, ao contrário da subcontratação total, é legalmente admitida, não exigindo previsão do edital ou no contrato, bastando que estes instrumentos não vedem, Por outro lado, acerta também o Tribunal ao asseverar que a "subcontratação integral do objeto pactuado desnatura o certame licitatório e justifica a apenação do agente que a autorizou".*
>
> *Assim, em apertada síntese, a subcontratação do objeto é admitida apenas parcialmente, não podendo a atuação do contratado transformar-se em mera intermediação ou administração do contrato.*
>
> *Nas situações em que há subcontratação total do objeto, tem-se entendido que há "mera colocação de interposto entre a Administração Pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), o que, no entender do TCU, constitui irregularidade ensejadora de débito, equivalente à "diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral".*

166. A respeito do instituto da "subcontratação", como possível instituto para ampliar o caráter competitivo na licitação, cumpre verificarmos o seguinte excerto constante do relatório do Acórdão 1129/2025 - Plenário, da lavra do Ministro Marcos Bemquerer:

> *(...)*
>
> *10. De fato, a interdependência entre conectividade, segurança e autenticação é reconhecida em soluções de TI corporativas, e a experiência passada com contratos independentes corrobora os riscos mencionados. O edital exige do fornecedor expertise abrangente e certificações, além de exigência de níveis de serviços (SLAs) rigorosos, mitigando riscos de centralização, como baixa qualidade ou ponto único de falha, o que pode colaborar para a eficiência administrativa, especialmente considerando a escala do Crea-SP. Além disso, a redução de custos indiretos e a simplificação da gestão são benefícios plausíveis, alinhados ao princípio da economicidade previsto na Lei 14.133/2021.*
>
> *11. Tudo isso, porém, não invalida o fato de que a permissão para subcontratação teria o potencial de ampliar a competitividade. O Crea-SP não demonstra de forma conclusiva que a subcontratação seria inviável, apenas que seria inconveniente, o que deixa margem para questionar se a escolha foi a mais adequada para a obtenção da proposta mais vantajosa, que é um dos objetivos da licitação previstos no art. 11 da Lei 14.133/2021. A afirmação de inviabilidade logística carece de dados quantitativos que comparem o modelo unificado ao fragmentado com permissão de subcontratação, o que enfraquece a robustez do argumento.*
>
> *12. Ademais, o Tribunal já entende há tempos que a divisão em itens não é a única forma de se atender ao princípio do parcelamento do objeto, previsto no art. 47, inc. II, da Lei 14.133/2021. O documento Riscos e Controles nas Aquisições do TCU, ferramenta disponibilizada pela Corte de Contas como produto do Acórdão 1321/2014-TCU-Plenário, Ministra-Relatora Ana Arraes, relacionando 117 riscos e 150 possíveis controles internos para mitigá-los, dispõe sobre os riscos decorrentes de não parcelar o que deve ser parcelado, bem como de utilizar método de parcelamento inadequado, conforme exposto a seguir:*
>
> *Há 4 métodos para proceder o parcelamento do objeto da licitação:*
>
> *a) realização de licitações distintas, uma para cada parcela do objeto (parcelamento formal);*
>
> *b) realização de uma única licitação, com cada parcela do objeto sendo adjudicada em um lote (ou grupo de itens) distinto (parcelamento formal);*
>
> *c) realização de uma única licitação, com todo o objeto adjudicado a um único licitante, mas havendo permissão para que as licitantes disputem o certame em consórcios (parcelamento material);*
>
> *d) realização de uma única licitação, com todo o objeto adjudicado a um único licitante, mas havendo permissão para que a licitante vencedora subcontrate uma parte específica do objeto (parcelamento material).*
>
> *13. Em sentido semelhante ao do documento acima, temos, por exemplo, os Acórdãos 10.264/2018-TCU-Segunda Câmara, Ministra-Relatora Ana Arraes, e o 2.076/2023-TCU-Plenário, Ministro-Relator Jorge Oliveira, que consignaram que, em licitações de serviços diversos em contrato único, a permissão de formação de consórcios e a possibilidade de subcontratação de serviços são meios que podem amenizar a restrição à concorrência decorrente da junção de inúmeros serviços em único objeto.*
>
> *14. Além disso, a afirmação do Crea-SP de que a participação de dez empresas no Pregão Eletrônico 90014/2024 seria um indicador positivo de competitividade, sugerindo que a vedação não afastou licitantes de forma significativa, merece uma análise crítica, especialmente considerando o contexto do estado de São Paulo, que abriga um mercado robusto e diversificado de fornecedores de serviços de tecnologia e telecomunicações. Para avaliar a validade dessa justificativa, seria necessário contextualizá-la com uma comparação com outras licitações de objetos semelhantes no mesmo estado, considerando o universo de empresas aptas a participar e os padrões de concorrência observados, dados esses que não foram trazidos pela Unidade Jurisdicionada.*
>
> *15. No caso do PE 90014/2024, o Lote 3 engloba serviços técnicos especializados e de alta criticidade para as 187 unidades do Crea-SP, o que poderia, em tese, atrair um número expressivo de licitantes, dado o porte da contratação e a relevância do contratante. A vedação à subcontratação e a exigência de um fornecedor único, conforme defendido pelo Crea-SP, podem ter restringido o universo de participantes, afastando empresas menores ou especializadas que dependem de parcerias para atender a todos os requisitos do edital.*

16. Dessa forma, as justificativas da Unidade Jurisdicionada não podem ser aceitas, posto que o Crea-SP não demonstrou de forma inequívoca que a subcontratação seria inviável ou que comprometeria os objetivos da contratação, limitando-se a apontar inconvenientes operacionais.

(...)

167. Ademais, acerca do descumprimento de obrigação contratual que envolve a subcontratação de parte do objeto, cumpre verificarmos como o TCU tem tratado da questão:

Acórdão 1028/2025 – Plenário

No caso de subcontratação não autorizada, em que a empresa contratada opera como simples intermediária perante a Administração contratante, constitui débito a diferença entre o valor que lhe foi pago e o repassado à subcontratada.

Acórdão 1334/2024 - Plenário

É vedada a subcontratação integral em contratos administrativos, sendo possível a subcontratação parcial quando não se mostrar viável, sob a ótica técnico-econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do contratante. A previsão de elevado percentual de subcontratação equivale, na prática, a possibilitar a subcontratação integral.

Acórdão 3491/2024 – Primeira Câmara

A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de interposto entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é irregularidade ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral.

168. Tratando da indicação, no instrumento convocatório, da impossibilidade de realização de subcontratação de parte do objeto licitado, cumpre verificarmos a orientação constante do Acórdão 2450/2025 – Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, no seguinte sentido:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS CONTÍNUOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DE CAUTELAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA.

(...)

9.1. conhecer da representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade;

9.2. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante;

9.3. no mérito, considerar a representação parcialmente procedente;

9.4. dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 91900/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

(...)

9.4.2. vedação integral à subcontratação sem a devida justificativa técnica no Estudo Técnico Preliminar ou no Termo de Referência, contrariando os princípios da motivação e da transparência previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021; e

(...)

169. Desse modo, não obstante a apresentação de registro no Termo de Referência 4842974 – indicando a impossibilidade de subcontratação de parte do objeto, com a justificativa de evitar a transferência de responsabilidade para empresa diversa da que participou da licitação, para que não haja prejuízos na adequada prestação dos serviços – mas verificando que o objeto contratado apresenta, resumidamente, três etapas de execução (i) habilitação e subscrição das licenças; (ii) execução da garantia “on-site”; e (iii) prestação dos serviços de suporte técnico, atento à disposição constante do art. 122 da Lei 14.133/2021 – indicando que a prestação de parte dos serviços, por empresa subcontratada – no limite autorizado em contrato – não transfere para esta a responsabilidade pela adequada execução do objeto, sendo mantida para a contratada principal as responsabilidades contratuais e legais, lhe cabendo a obrigação pela correta e eficiente execução dos serviços, de modo a evitar restrição à participação de empresas na licitação, recomenda-se o retorno do PA à unidade demandante para certificar-se da impossibilidade de execução parcial do objeto, por meio de empresa subcontratada, que deverá, previamente, demonstrar capacidade técnica para desenvolvimento da atividade.

170. Dando continuidade à análise dos demais requisitos que constam do instrumento convocatório, observa-se a definição de: o objeto da licitação (item 1); regras relativas à condições de participação (item 2); da vistoria (item 3); do credenciamento (item 4); cadastro da proposta eletrônica (item 5); da abertura das propostas (item 6); da competitividade e formulação de lances (item 7); do julgamento das propostas (item 8); aceitabilidade dos preços (item 9); encaminhamento da proposta vencedora (item 10); habilitação (item 11); dotação orçamentária (item 12); contratação/convocação (item 13); alteração subjetiva (item 14); aceitação do objeto e pagamento (item 15); repetição do indébito (item 16); aumento e supressão (item 17); reajuste (item 18); equilíbrio econômico-financeiro (item 19); da garantia contratual (item 20); infrações/sanções administrativas (item 21); impugnação, pedidos de esclarecimentos e recursos (item 22); tratamento de dados pessoais e ética (itens 23 e 24); política de prevenção e enfrentamento do assédio moral, sexual e discriminação (item 25); fiscalização e gestão (item 26); subcontratação (item 27); disposições gerais (item 28); Termo de Referência (Anexo I); Modelo de proposta de preços (Anexo II); Especificações Técnicas (Anexo III); Modelo de Termo de Vistoria e; Modelo de Declaração de Dispensa de Vistoria (Anexo IV); Termo de Recebimento Provisório (Anexo V); Termo de Recebimento Definitivo (Anexo VI); Termo de Confidencialidade de Informações (Anexo VII); Modelo de Ordem de Serviço (Anexo VIII); Minuta do Contrato (Anexo IX).

171. Verificando que o Decreto 10.204/2019 – que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências – não se aplica às licitações realizadas com fundamento na Lei 14.133/2021 – recomenda-se a retirada de sua referência no item 5.2 “Requisitos Legais”, Anexo I – Termo de Referência.

172. À vista disso, podemos concluir que a minuta do instrumento convocatório atendeu às exigências contidas no art. 82 da Lei 14.133/2021, observadas as ressalvas indicadas acima.

173. Finalizada a análise dos termos do instrumento convocatório, passe-se, enfim, ao exame do teor da minuta contratual 4880986.

174. Em relação ao instrumento proposto, importante registrar a não incidência das disposições constantes do artigo 95 da Lei 14.133/2021 - por se tratar de contratação envolvendo a prestação de serviços durante o prazo de vigência inicial de 36 (trinta e seis) meses, - sendo adequada a indicação de necessidade de formalização/celebração do ajuste contratual, e não utilização de carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou simples ordem de execução de serviço.

> *Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*
>
> *(...)*
>
> *X - compra: aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente, considerada imediata aquela com prazo de entrega de até 30 (trinta) dias da ordem de fornecimento;*
>
> *XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;*
>
> *(...)*
>
> *Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:*
>
> *I - dispensa de licitação em razão de valor;*
>
> *II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.*
>
> *§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.*
>
> *§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R$ 10.000,00 (dez mil reais). (Vide Decreto nº 10.922, de 2021) (Vigência) (Vide Decreto nº 11.317, de 2022) Vigência (Vide Decreto nº 11.871, de 2023) Vigência*

175. Vale, ainda, mencionar que o art. 92 da NLLC lista as cláusulas consideradas obrigatórias em todos os contratos administrativos, no geral, nos seguintes termos:

> *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.

176. Recorrendo à minuta anexa ao presente procedimento verificaremos as seguintes disposições: (i) ementa, com resumo do contrato; (ii) preâmbulo, com a qualificação das partes; (iii) cláusula primeira, com a indicação do objeto; (iv) cláusula segunda, apresentando a fundamentação jurídica; (v) cláusula terceira, tratando da documentação complementar e da proposta de preços apresentada na licitação; (vi) cláusula quarta, da prestação dos serviços; (vii) cláusula quinta, requisitos da contratação; (viii) cláusula sexta, da execução e gestão; (ix) cláusula sétima, indicação das obrigações da contratada; (x) cláusula oitava, apresentação das obrigações do contratante; (xi) cláusula nona, da garantia técnica; (xii) cláusula

décima, da garantia contratual – art. 96 da Lei 14.133/2021; (xiii) cláusula décima primeira, da dotação orçamentária; (xiv) cláusula décima segunda, apresentando o valor da contratação; (xv) cláusula décima terceira, regulando a aceitação do objeto e o pagamento correspondente; (xvi) cláusula décima quarta, disciplinando o reajuste dos valores contratuais; (xvii) cláusula décima quinta, tratando do equilíbrio econômico financeiro; (xviii) cláusula décima sexta, relacionada aos acréscimos e supressões contratuais; (xix) cláusula décima sétima, indicando a repetição de indébito; (xx) cláusula décima oitava, indicando as infrações e sanções administrativas; (xxii) cláusula décima nona, indicando o modo de fiscalização e modelo de gestão; (xxiii) cláusula vigésima, regulando o tratamento de dados; (xxiv) cláusula vigésima primeira, tratando da ética no TJDFT; (xxv) cláusula vigésima segunda, política de prevenção e enfrentamento do assédio moral, sexual e discriminação; (xxvi) cláusula vigésima terceira, sustentabilidade; (xxvii) cláusula vigésima quarta, da extinção do contrato; (xxviii) cláusula vigésima quinta, tratando da vigência; (xxix) cláusula vigésima sexta, lidando das alterações; (xxx) cláusula vigésima sétima, indicando como serão resolvidos os casos omissos; (xxxi) cláusula vigésima oitava, da alteração subjetiva; (xxxii) cláusula vigésima nona, lidando da subcontratação; (xxxiii) cláusula trigésima, da divulgação; (xxxiv) cláusula trigésima primeira, indicando o foro; Anexo I - Descrição dos Materiais; Anexo II - Especificação Detalhada do Serviço; Anexo III – Termo de Recebimento Provisório; Anexo IV – Termo de Recebimento Definitivo; Anexo V – Termo de Confidencialidade de Informações; Anexo VI – Modelo de Ordem de Serviço; Anexo VII – Declaração de Inexistência de Nepotismo – Pessoa Jurídica.

177. Nessa perspectiva, verifica-se que a minuta elaborada e juntada aos autos atendeu, sob o ponto de vista jurídico-formal, aos requisitos listados, contendo todas as Cláusulas e disposições aplicáveis à presente contratação, ressalvadas possíveis alterações que se farão necessárias diante de ajustes no instrumento convocatório, observadas as ressalvas apresentadas ao longo da análise do PA.

178. Observadas as disposições constantes do art. 16 da Portaria GPR 1.305/2020, verifica-se a necessidade, ainda, tão logo formalizada a celebração do ajuste contratual, elaboração do Plano de Fiscalização do Contrato, que deverá contar com a ciência dos servidores envolvidos na execução do ajuste, bem como assinatura do representante da empresa vencedora da licitação, que será contratada pela Administração.

> *Art. 16. O plano de fiscalização do contrato deve dispor sobre metodologia, procedimentos, controles e recursos necessários à fiscalização da execução dos serviços.*
>
> *§ 1º Após assinatura do instrumento contratual, cabe ao gestor do contrato convocar os demais integrantes da equipe de gestão para identificação dos itens do contrato ou do termo de referência que serão acompanhados durante a execução dos serviços e elaborar plano de fiscalização, com base no modelo de gestão, no modelo de execução do contrato, na especificação de requisitos, nas responsabilidades e na proposta da contratada.*
>
> *§ 2º O plano de fiscalização deve abranger, no que couber:*
>
> *I – área requisitante; número do contrato; nome e CNPJ da empresa contratada;*
>
> *II – visão geral do projeto, com a descrição sucinta e clara do objetivo da contratação;*
>
> *III – vigência do contrato, informando se a característica é de serviço continuado e se há previsão de prorrogação contratual;*
>
> *IV – valor do contrato e forma de realização dos pagamentos – periodicidade, cronograma, pagamento contra entrega e outros dados pertinentes;*
>
> *V – materiais e equipamentos necessários à execução e à fiscalização do contrato;*
>
> *VI – identificação de gestor, fiscais, preposto, funcionários da contratada e de outros participantes nos processos de execução e fiscalização do contrato e respectivos papéis, responsabilidades, nomes e dados de contato;*
>
> *VII – políticas e normas internas do TJDFT a serem observadas pela contratada, modelos de relatórios de acompanhamento da execução e periodicidade, e meios de comunicação para troca de informações e requisição dos serviços;*
>
> *VIII – definição dos controles que serão realizados durante a gestão e fiscalização do contrato, com prioridade para aqueles que se destinam a evitar ou minimizar os riscos identificados na contratação;*
>
> *IX – procedimentos para elaboração dos termos de recebimento provisório e definitivo, descrição de critérios de avaliação da qualidade e mecanismo de inspeção do serviço prestado;*
>
> *X – descrição de métricas, indicadores e níveis de serviço com os mínimos de aceitação para fornecimento dos serviços, com indicação de procedimentos para validação da nota fiscal para encaminhamento à área administrativa;*
>
> *XI – obrigações da contratada, com indicação dos requisitos de habilitação, dos critérios técnicos e das condições da proposta que devem ser observados e mantidos pela contratada;*
>
> *XII – sanções e retenções, com descrição de procedimentos, critérios de aplicação e percentuais;*
>
> *XIII – sanções administrativas e garantia do contrato, indicando cláusulas contratuais sobre sanções e situações em que a garantia contratual será retida parcial ou integralmente;*
>
> *XIV – listas de verificação para apoio às principais atividades dos atores na gestão e fiscalização contratual;*

> *XV – instruções complementares que devem ser observadas para viabilizar ou facilitar o processo de gestão e fiscalização contratual.*
>
> *§ 3º Observado o disposto no caput deste artigo, o plano de fiscalização do contrato deve observar as especificidades de cada contratação.*
>
> *§ 4º O plano de fiscalização deve ser assinado pelo gestor, pelos fiscais do contrato e pelo representante da contratada.*

179. Verificando, ainda, que os requisitos técnicos das contratações de Soluções de Tecnologia da Informação (TIC) realizadas por este TJDFT devem observar as disposições constantes da Resolução CNJ 468/2022 e da Portaria GPR/TJDFT 1759/2024, recomenda-se que venham aos autos registro, por parte da unidade demandante, acerca do atendimento integral dos referidos normativos.

180. Com efeito, assente-se que as minutas do editaldo Pregão Eletrônico 048/2025 (4879304)e do contrato 4880986encontram-se adequadas à especificidade da contratação em comento, posto não se mostrarem dissociadas das manifestações das unidades técnicas constantes do PA, com as ressalvas apresentadas na presente manifestação.

181. Assim, em atenção às disposições do art. 53 da Lei 14.133/2021, observa-se que foram atendidos os princípios constitucionais e legais e, por esse motivo, manifesta-se pela continuidade à instrução do presente procedimento, visando a aprovação do Termo de Referência e autorização para realização do certame licitatório, ressalvados os apontamentos indicados acima.

182. Informa-se que o checklist desta Consultoria foi juntado ao processo administrativo, observada a Portaria GPR 52/2018 c/c Orientação Normativa - ON 2/2016, do MPOG.

É o parecer, *sub censura*.

Juliano Emanuel da Cunha Castello Branco
Consultoria Jurídico Administrativa da Presidência

Realizado o controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da minuta do editaldo Pregão Eletrônico 048/2025 (4879304)e do contrato 4880986, nos termos do art. 53 da Lei 14.133/2021, acolho o Parecer supra, devendo serem observadas as ressalvas acima indicadas.

Registre-se a desnecessidade de que os autos retornem a esta Consultoria para verificação do cumprimento das recomendações apontadas, em consonância com a orientação da BPC 5, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União – AGU, que assim preconiza:

> *Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.*

À SEG, para regular prosseguimento.

SUZANA VASCONCELOS
Consultora-Chefe em exercício

CJA, assinado eletronicamente na data abaixo consignada.

Documento assinado eletronicamente por **Suzana Chagas Vasconcelos**, **Consultor(a)-Chefe em Exercício**, em 13/01/2026, às 15:18, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **Juliano Emanuel da Cunha Castello Branco**, **Analista Judiciário**, em 13/01/2026, às 15:22, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tjdft.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&acao_origem=documento_conferir&lang=pt_BR&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **4902026** e o código CRC **A0C8C523**.