

Processo SEI nº 8514105-43.2026.8.06.0000

Unidade Administrativa: Secretaria de Administração e Infraestrutura - SEADI

Assunto: Análise da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 41/2026.

PARECER

I - DO RELATÓRIO.

Trata-se de processo administrativo destinado a instrumentalizar a realização de procedimento licitatório, tendo a Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações enviado os autos digitais para análise da Consultoria Jurídica - CONJUR, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei 14.133/2021, inclusive quanto à minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 41/2026, o qual tem por objeto a ***“contratação de empresa especializada para a prestação contínua de SERVIÇOS DE OPERAÇÃO ASSISTIDA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DO SISTEMA DE CLIMATIZAÇÃO POR EXPANSÃO INDIRETA DO FÓRUM CLÓVIS BEVILÁQUA, com fornecimento de mão de obra especializada, logística, ferramentas, materiais, insumos, peças, componentes e acessórios necessários à execução regular dos serviços”***.

Cabe pontuar que a Gerência de Contratações de Obras e Serviços de Engenharia deste e. Tribunal de Justiça, através do Memorando nº 185/2026 – DIRSPGC (Id 0832024) e do Memorando nº 218/2026 – DIRSPGC (Id 0901391), pretendendo uma perfeita instrução processual e em obediência aos preceitos da supracitada Lei, apontou os diversos tópicos que deveriam ser remodulados para justa adequação do procedimento.

Os autos foram instruídos, além da referida minuta do Edital do certame (Id 0917722), ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos, em suas versões mais recentes:

- a) Dotação e Classificação Orçamentária (Id 0807986);
- b) Documento de Formalização da Demanda – DFD (Id 0834025);
- c) Estudo Técnico Preliminar – ETP e anexos (Ids 0849694 a 0849711);
- d) Termo de Pertinência (Id 0849745);

- e) Termo de Referência - TR e anexos, inclusive Mapa de Riscos e Estimativa de Preços (Ids 0902403 a 0902428);
- f) Anuência do Secretário quanto às especificações constantes no Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência e seus anexos retificados (Id 0911061);
- g) Memorando nº 222/2026 – DIRSPGC, encaminhando os autos à CONJUR (Id 0917726).

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

II - DA DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO.

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

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

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

5.3) A vedação à assunção da competência alheia

É fundamental a segregação de funções. **Não incumbe ao órgão de assessoramento jurídico assumir a competência política e administrativa atribuída a agente público distinto. Inexiste autorização normativa para que o assessor jurídico se substitua ao agente público titular da competência prevista em lei. Existem escolhas e decisões reservadas à autoridade.** O assessor jurídico não se constitui em autoridade, para fins do art. 6º, inc. VI, da Lei 14.133/2021.¹

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

¹ **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas.** 2. ed. - rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, págs. 668-669.

III - DA ANÁLISE JURÍDICA.

a) Da contextualização da demanda:

Pelas informações constantes nos autos, verifica-se que a Gerência de Administração, órgão integrante da Secretaria de Administração e Infraestrutura, pretende a contratação de empresa especializada para a prestação contínua de SERVIÇOS DE OPERAÇÃO ASSISTIDA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DO SISTEMA DE CLIMATIZAÇÃO POR EXPANSÃO INDIRETA DO FÓRUM CLÓVIS BEVILÁQUA, com fornecimento de mão de obra especializada, logística, ferramentas, materiais, insumos, peças, componentes e acessórios necessários à execução regular dos serviços.

Dentre as justificativas apresentadas, o setor demandante informa que é imprescindível assegurar condições ambientais adequadas nos ambientes internos, especialmente quanto ao conforto térmico, à renovação do ar e à qualidade do ar interior.

Vejamos as informações constantes no Documento de Formalização de Demanda (fl. 01 do Id 0834025):

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA

(...)

3. IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

3.1. Tendo em vista as atividades administrativas e jurisdicionais desenvolvidas no Fórum Clóvis Beviláqua, é imprescindível assegurar condições ambientais adequadas nos ambientes internos, especialmente quanto ao conforto térmico, à renovação do ar e à qualidade do ar interior.

3.2. A indisponibilidade ou inadequação dessas condições impacta diretamente a rotina institucional, o bem-estar de servidores e usuários, o adequado funcionamento de equipamentos de informática e comunicação, bem como a utilização contínua das instalações, considerando os sistemas de climatização e renovação de ar atualmente existentes.

3.3. Ademais, faz-se necessária a observância de níveis aceitáveis de qualidade do ar em ambientes de uso coletivo, de modo a mitigar riscos à saúde ocupacional e atender às normas de saúde pública vigentes, notadamente a Lei nº 13.589/2018, Portaria MS nº 3.523/1998 e a Norma ABNT NBR 17037:2023 - Versão Corrigida 2:2024.

(...)

No mesmo sentido dispõe o Estudo Técnico Preliminar (fls. 01 – 02 do Id 0849694):

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

(...)

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

1.1. A presente necessidade, formalizada no Documento de Formalização de Demanda (DFD), consiste em assegurar condições adequadas de funcionamento, segurança e continuidade do sistema de climatização do Fórum Clóvis Beviláqua, de modo a preservar a regularidade operacional da edificação e o conforto térmico dos ambientes.

1.2. Isso porque o sistema de climatização da unidade é composto por parque técnico integrado, formado por equipamentos instalados em campo, sistema de água gelada, rede hidráulica, painéis elétricos e automação, cuja operação adequada se mostra indispensável ao desempenho global da infraestrutura predial.

1.3. Além disso, a proximidade do encerramento da atual cobertura contratual relacionada à operação e à conservação do sistema evidencia a necessidade de adoção de medida apta a resguardar a continuidade do adequado acompanhamento técnico da infraestrutura instalada.

1.4. Soma-se a isso o fato de que, em razão da natureza integrada da central de água gelada, eventual falha em qualquer de seus componentes poderá repercutir sobre o desempenho do sistema como um todo, com possibilidade de paralisação parcial ou total da climatização da edificação.

1.5. Como consequência, poderão ser comprometidos o conforto térmico, a salubridade dos ambientes e a regularidade das atividades desenvolvidas na unidade, com potenciais reflexos sobre o funcionamento da edificação.

1.6. Essa demanda está amparada por dispositivos legais e normativos, entre os quais se destacam:

1.6.1. Lei Federal nº 13.589/2018, que torna obrigatória a elaboração e execução do Plano de Manutenção, Operação e Controle (PMOC) para sistemas de climatização em edifícios de uso público e coletivo, com o objetivo de assegurar a qualidade do ar interior;

1.6.2. Portaria MS nº 3.523/1998, do Ministério da Saúde, que estabelece diretrizes para a manutenção de sistemas de climatização, incluindo exigências quanto à renovação de ar, controle de temperatura, umidade e limpeza dos equipamentos; e

1.6.3. Norma ABNT NBR 16401 (Partes 1, 2 e 3), que define parâmetros técnicos para o projeto, operação e controle de sistemas de climatização, incluindo taxas mínimas de renovação de ar, limites de temperatura e umidade relativa, e padrões de qualidade do ar interior.

1.7. Nesse contexto, resta caracterizada a necessidade administrativa de analisar as alternativas disponíveis, sob os aspectos técnico e econômico, com vistas à definição da medida mais adequada para assegurar a continuidade, a confiabilidade e o

funcionamento seguro do sistema de climatização do Fórum Clóvis Beviláqua. 1.8. Para caracterizar de maneira mais precisa a necessidade institucional, faz-se necessário o aprofundamento dos seguintes aspectos:

1.8.1. Periodicidade da necessidade: Contínua e permanente, tendo em vista que o sistema de climatização do Fórum Clóvis Beviláqua é essencial ao funcionamento regular da edificação, devendo permanecer em condições adequadas de operação ao longo de todo o expediente forense e administrativo, de modo a assegurar conforto térmico, salubridade ambiental e regularidade das atividades desenvolvidas na unidade.

1.8.2. Locais de aplicação: A necessidade identificada refere-se ao sistema de climatização do Fórum Clóvis Beviláqua, compreendendo a central de água gelada e os componentes integrados à sua operação, inclusive equipamentos em campo, rede hidráulica, painéis elétricos e automação.

1.8.3. Diferenciais de horários de atendimento e especificidades da execução dos serviços: A execução dos serviços de manutenção preventiva e corretiva deverá ocorrer, preferencialmente, em dias úteis e durante o expediente forense, das 8h às 12h e das 13h às 17h, podendo, quando tecnicamente necessário ou em situações emergenciais, ser realizada em horários distintos, mediante prévio alinhamento com a fiscalização do contrato, a fim de minimizar impactos ao funcionamento das unidades.

1.8.4. Unidade de medida: Serviço.

1.8.5. Volume/quantidade requerida: Conforme definido no item 7 deste Estudo Técnico Preliminar, considerando o quantitativo de equipamentos atendidos.

1.8.6. Demandante: Gerência de Fiscalização de Obras e Manutenção.

1.8.7. Usuários finais: Magistrados, servidores, colaboradores, jurisdicionados e demais usuários das unidades judiciárias e administrativas do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

(...)

Ao analisar as possíveis opções de solução para a demanda apresentada, a Gerência de Administração da Comarca de Fortaleza, como igualmente consta no ETP presente nos autos, entendeu pela necessidade/adequabilidade da contratação da prestação dos serviços já indicados.

Cabe destacar, nesta ocasião, que a definição da melhor alternativa dentre as possibilidades é realizada através de um juízo de discricionariedade e conveniência do setor técnico que fogem da análise desta Consultoria Jurídica.

Nesse sentido, em artigo de autoria dos professores Ronny Charles Lopes de Torres e Anderson Sant’Ana Pedra, com o tema “O papel da Assessoria Jurídica na Nova Lei de Licitações e

Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021)”, que fora divulgado na Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Direito do Estado em Debate / PGE-PR, Curitiba, Edição nº 13/2022, página 105, foi consignado:

Dito de outra forma, embora tenha o parecerista jurídico a incumbência de realizar controle prévio de legalidade e análise jurídica da contratação, **não lhe cabe substituir a decisão do setor técnico, em relação, por exemplo, à solução escolhida do mercado ou mesmo à decisão político-administrativa do gestor público, autoridade competente que, diante das nuances envolvidas no caso concreto, opta por um determinado modelo de contratação admitido pela legislação.** A aferição da conveniência e da oportunidade pertence à autoridade competente pela tomada de decisão, não ao órgão de assessoramento jurídico ou mesmo aos órgãos de controle.² (GN)

Dito isso, vejamos o que o setor demandante diz sobre a definição da solução a ser contratada no Estudo Técnico Preliminar (ETP) (fls. 14-15 do Id 0849694):

8. LEVANTAMENTO DE MERCADO

8.1. Visando à identificação das alternativas disponíveis para atendimento da necessidade de assegurar o funcionamento contínuo, seguro e confiável do sistema de climatização por expansão indireta instalado no Fórum Clóvis Beviláqua, foram analisadas as seguintes soluções:

8.1.1. Solução A – Contratação de serviços de operação assistida, assistência técnica e manutenção com fornecimento de peças pela Administração

8.1.1.1. Consiste na contratação de empresa especializada para a prestação contínua de serviços de operação assistida, assistência técnica e manutenção preventiva e corretiva, com fornecimento de mão de obra, ferramental, materiais de consumo, insumos e logística, permanecendo sob responsabilidade da Administração a aquisição e o custeio das peças, componentes e acessórios necessários às intervenções.

8.1.1.2. Embora essa alternativa possibilite maior controle direto da Administração sobre a especificação dos itens a serem adquiridos, sua adoção demanda estrutura administrativa apta a instruir, processar e viabilizar, com celeridade, as aquisições necessárias à reposição de componentes, o que pode comprometer a tempestividade das intervenções e a continuidade operacional do sistema.

8.1.1.3. Além disso, a depender da natureza da falha e da criticidade do componente afetado, a necessidade de aquisição apartada de peças tende a ampliar o risco de indisponibilidade prolongada do sistema ou de parte relevante

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

da infraestrutura atendida.

8.1.2. Solução B – Contratação de serviços de operação assistida, assistência técnica e manutenção com fornecimento integral de peças

8.1.2.1. Trata-se da contratação de empresa especializada para a prestação contínua de serviços de operação assistida, assistência técnica e manutenção preventiva, preditiva e corretiva do sistema de climatização, abrangendo o fornecimento de mão de obra especializada, ferramental, equipamentos, logística, materiais, insumos, peças, componentes, acessórios e demais itens necessários à execução ordinária dos serviços, sem prejuízo do ressarcimento excepcional de itens sob demanda, quando previamente autorizado pelo TJCE, tecnicamente justificado e compatível com o objeto contratual.

8.1.2.2. Nesse modelo, a responsabilidade técnica e operacional pela manutenção do sistema permanece centralizada na contratada, o que favorece maior integração entre diagnóstico, providência corretiva e recomposição da funcionalidade dos equipamentos.

8.1.2.3. Como vantagens, a solução proporciona maior fluidez na execução contratual, reduz a dependência de procedimentos administrativos autônomos para aquisição de peças, favorece a tempestividade das

(GN).

A partir da definição acima, ainda no Estudo Técnico Preliminar, a Gerência de Administração da Comarca de Fortaleza passa a expor a descrição do que se espera da solução a ser contratada. Vejamos (fls. 19 – 21 do Id 0849694):

10. SOLUÇÃO ESCOLHIDA

10.1. Consideradas as formas de atendimento da necessidade e as alternativas identificadas no levantamento de mercado, definiu-se como solução mais adequada a contratação de empresa especializada para a prestação contínua de serviços de operação assistida, assistência técnica e manutenção preventiva, preditiva e corretiva do sistema de climatização por expansão indireta do Fórum Clóvis Beviláqua, abrangendo o fornecimento de mão de obra especializada, ferramental equipamentos, logística, materiais, insumos, peças, componentes, acessórios e demais itens necessários à execução ordinária dos serviços, admitindo-se, de forma excepcional e previamente autorizada pelo TJCE, o ressarcimento de itens sob demanda cuja ocorrência não possa ser estimada com precisão nesta fase, desde que tecnicamente justificados e compatíveis com o objeto contratual, pelos seguintes motivos:

10.1.1. concentra, em um único arranjo contratual, as atividades de operação assistida, assistência técnica e manutenção preventiva e corretiva, favorecendo maior integração entre o acompanhamento do sistema, a identificação de falhas e a

adoção das providências necessárias ao restabelecimento de sua funcionalidade;

10.1.2. reduz a dependência de procedimentos administrativos autônomos para aquisição de peças, componentes e acessórios, o que contribui para maior tempestividade nas intervenções e menor risco de descontinuidade do funcionamento do sistema;

10.1.3. mostra-se mais compatível com a criticidade e a natureza integrada da infraestrutura de climatização do Fórum Clóvis Beviláqua, na qual eventual falha em um de seus componentes pode repercutir sobre o desempenho global do sistema;

10.1.4. favorece a continuidade operacional da edificação, ao mitigar o risco de paralisações prolongadas que possam comprometer o conforto térmico, a salubridade dos ambientes e a regularidade das atividades desenvolvidas na unidade;

10.1.5. permite maior previsibilidade quanto à execução contratual, ao concentrar na contratada a responsabilidade pela disponibilização dos meios materiais e técnicos necessários à manutenção do sistema;

10.1.6. revela-se mais aderente à necessidade administrativa identificada, por oferecer solução contínua, coordenada e tecnicamente compatível com o parque de equipamentos a ser atendido no âmbito da contratação; e

10.1.7. corresponde ao modelo de atendimento que já vem sendo adotado pelo TJCE em contratações anteriores, o que reforça sua aderência às necessidades operacionais da Administração e sua compatibilidade com a gestão da infraestrutura de climatização institucional.

10.2. Os serviços objeto da contratação em análise podem ser caracterizados como comuns, uma vez que seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, nos termos do inciso XIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

10.3. Nessa mesma linha, o objeto da presente contratação enquadra-se como serviço de engenharia, nos termos do item 6.2 da Orientação Técnica IBR 002/2009 do IBRAOP, por envolver atividades de operação, conservação, reparo e manutenção em sistemas de climatização e ar-condicionado.

10.4. A solução escolhida se revela compatível com práticas usualmente adotadas no âmbito da Administração Pública, conforme demonstram contratações promovidas por outros órgãos e entidades para atendimento de necessidades semelhantes e com objeto compatível ao da presente demanda: (...)

Pelo exposto, considerando de forma sistêmica as informações prestadas pelo setor demandante, atentando especialmente ao ETP, TR e demais artefatos, podemos concluir que a

solução escolhida para o atendimento da demanda consiste na contratação de empresa especializada para a prestação contínua de SERVIÇOS DE OPERAÇÃO ASSISTIDA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DO SISTEMA DE CLIMATIZAÇÃO POR EXPANSÃO INDIRETA DO FÓRUM CLÓVIS BEVILÁQUA, com fornecimento de mão de obra especializada, logística, ferramentas, materiais, insumos, peças, componentes e acessórios necessários à execução regular dos serviços.

Nesse passo, o setor técnico justifica a escolha pelo não parcelamento da solução, em suma, em razão de o objeto integrar uma única solução operacional e não representar prestações plenamente autônomas, uma vez que se destina, de forma conjunta, à preservação do funcionamento, do desempenho e da confiabilidade do sistema de climatização, conforme se vê (fls. 21 – 22 do Id 0849694):

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

(...)

11. JUSTIFICATIVA DO PARCELAMENTO OU NÃO

11.1. Para definição da forma de agrupamento, foram avaliadas a divisibilidade material e funcional do objeto, a interdependência entre as atividades, a responsabilidade técnica, os riscos de execução, a capacidade de coordenação contratual e os possíveis impactos econômicos do parcelamento.

11.2. Embora o objeto compreenda diferentes atividades e itens, estes integram uma única solução operacional e não representam prestações plenamente autônomas, uma vez que se destinam, de forma conjunta, à preservação do funcionamento, do desempenho e da confiabilidade do sistema de climatização.

11.3. O agrupamento dos itens em lote único fundamenta-se nos seguintes critérios técnicos:

11.3.1. interdependência entre as atividades de operação, assistência técnica e manutenção preventiva e corretiva, cujas rotinas e intervenções podem abranger simultaneamente diferentes equipamentos e subsistemas;

11.3.2. necessidade de concentração da responsabilidade técnica e operacional, evitando divergências quanto à origem das falhas, à atribuição das intervenções e à qualidade dos serviços executados;

11.3.3. necessidade de uniformidade dos procedimentos, registros, diagnósticos, planos de manutenção e critérios de atendimento;

11.3.4. utilização compartilhada de equipe técnica, estrutura de apoio, ferramental, equipamentos e logística de atendimento;

11.3.5. vinculação dos itens executados sob demanda às necessidades identificadas

durante a prestação dos serviços regulares, não constituindo, em regra, soluções independentes;

11.3.6. redução dos riscos de sobreposição, lacunas de responsabilidade, incompatibilidade entre intervenções e demora no atendimento de ocorrências; e

11.3.7. preservação da continuidade operacional e da capacidade de resposta tempestiva.

(GN).

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

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

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

Ademais, partindo da especificação supra, com objetivo de encontrar a estimativa da contratação, a área demandante efetivou pesquisa de preços, indicando como razoável o valor de R\$ 2.823.166,36 (dois milhões, oitocentos e vinte e três mil, cento e sessenta e seis reais e trinta e seis centavos), para o período de 24 (vinte e quatro) meses.

Informa-se, também, no Estudo Técnico Preliminar, que a contratação se encontra prevista no Plano Anual de Contratações 2026 do TJCE, sob o código RDP-SEADI-2026- 345, e está em consonância com os objetivos do Planejamento Estratégico do TJCE, especialmente por buscar assegurar condições adequadas de infraestrutura predial, indispensáveis ao regular funcionamento da edificação e, por conseguinte, ao desempenho das atividades institucionais desenvolvidas pelo Tribunal.

Outrossim, considerando que a duração do contrato a ser firmado ultrapassará 1 (um) exercício financeiro, indica-se que a presente contratação se encontra prevista no Plano Plurianual – PPA 2024-2027 (Id 0799297).

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

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

De início, compete aclarar que a licitação sob análise será regida pelas disposições da Lei nº 14.133/2021, preceito que, após encerrado o período de transição³ entre ele e a antiga Lei nº 8.666/1993, é atualmente o dispositivo geral que regula os procedimentos de licitação e contratações públicas.

O art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as fases necessárias para a realização dos procedimentos licitatório em geral, se não vejamos:

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

I – preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

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

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI – recursal;

VII - de homologação.

(...) GN

Por sua vez, no art. 53 da nova Lei de Licitações, há previsão de que, finda a fase preparatória, *“o processo deverá ser analisado pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.”*

Neste ponto, prossegue o art. 53 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 53. omissis.

³ Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do *caput* do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, desde que: (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). I - a publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 de dezembro de 2023; e (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). II - a opção escolhida seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). § 1º Na hipótese do *caput*, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do *caput* do art. 193, o respectivo contrato será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023). § 2º É vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no inciso II do *caput* do art. 193. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.167, de 2023).

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

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

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

III – (VETADO).

§ 2º (VETADO).

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

(...)

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

Com efeito, no que se refere à fase preparatória do processo licitatório em questão, a lei de regência prevê as seguintes balizas iniciais, vejamos:

CAPÍTULO II

DA FASE PREPARATÓRIA

Seção I

Da Instrução do Processo Licitatório

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

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

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

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

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

V - a elaboração do edital de licitação;

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

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

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

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

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

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

(...) GN

Com efeito, compulsando os autos, verifica-se a presença dos competentes Estudo Técnico Preliminar (Id 0849694) e Termo de Referência (Id 0902403), contendo a descrição da necessidade da contratação, a definição do objeto e das condições de execução e pagamento e o orçamento estimado.

De igual monta, a minuta do Edital acostado no Id 0917722 traz como anexo a minuta de contrato, contendo ainda informações sobre o regime de prestação dos serviços, a modalidade de licitação, o critério de julgamento e o modo de disputa.

Foram igualmente abordados pelos documentos constantes nos autos as qualificações técnica e econômico-financeira necessárias à contratação e a fundamentação quanto à vedação da participação de empresas em consórcio.

Cabe ainda ressaltar que foi elaborado o mapa dos riscos (fls. 32 – 36 do Id 0902415) que possam comprometer o sucesso da licitação e a eficaz execução contratual, indicando os potenciais riscos, suas principais causas, a probabilidade e a magnitude do impacto, além de propor ações preventivas e de contingência que poderão ser adotadas pelo Tribunal de Justiça do Ceará.

Avançando na análise da etapa de instrução inicial do certame, importante mencionar que a Lei de regência estabelece ainda requisitos específicos para o Estudo Técnico Preliminar, conforme disposições dos parágrafos primeiro e segundo do art. 18; vejamos:

Lei nº 14.133/2021:

Art. 18. *omissis*.

(...)

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

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

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

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos. (GN)

Conforme exposto anteriormente, verifica-se que o ETP (Id 0849694), no caso concreto, contém os elementos obrigatórios destacados.

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

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

(...)

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

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

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

j) adequação orçamentária;

(...) GN

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

(...)

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

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

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

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

(...)

Na mesma toada, o TR (Id 0902403) também atende aos mencionados pressupostos na hipótese em exame.

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

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

Em nossa análise, partimos do pressuposto de que as especificações técnicas no caso, notadamente quanto à necessidade da contratação e ao detalhamento dos serviços pretendidos, tenham sido regular e corretamente determinadas pela área técnica, com base no melhor atendimento às necessidades do Poder Judiciário.

Ressaltamos, nesse sentido, que os documentos técnicos acima mencionados (ETP e TR), os quais servem de base para todo o processo licitatório e para a futura contratação pretendida, foram

confeccionados pela Gerência de Administração da Comarca de Fortaleza, unidade responsável pela demanda em questão, em que restou indicado que a contratação de empresa especializada para a prestação contínua de SERVIÇOS DE OPERAÇÃO ASSISTIDA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DO SISTEMA DE CLIMATIZAÇÃO POR EXPANSÃO INDIRETA DO FÓRUM CLÓVIS BEVILÁQUA, com fornecimento de mão de obra especializada, logística, ferramentas, materiais, insumos, peças, componentes e acessórios necessários à execução regular dos serviços.

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

c) Da estimativa de preço:

Como já mencionado, para a licitação em tela, a área demandante apresentou estimativa de preço de R\$ 2.823.166,36 (dois milhões, oitocentos e vinte e três mil, cento e sessenta e seis reais e trinta e seis centavos) para o período de 24 (vinte e quatro) meses (fl. 62 do Id 0902403).

A Lei nº 14.133/2021 estabelece regramento próprio no que se refere ao procedimento regular para estimativa de preço, nos termos do que preceitua o art. 23 e seguintes, vejamos:

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

(...)

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

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

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

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

(...) GN

Nesse ponto, consideradas as especificidades das contratações de serviços de engenharia, não tendo este órgão de assessoramento jurídico a *expertise* necessária para o exame pormenorizado dos quantitativos e valores estimados, exibiremos a justificativa apresentada pelo setor técnico no Termo de Referência (Id 0902403):

26. ESTIMATIVAS DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

26.1. O custo estimado total da contratação é de R\$ 2.823.166,36 (dois milhões, oitocentos e vinte e três mil, cento e sessenta e seis reais e trinta e seis centavos), para o período de 24 (vinte e quatro) meses.

26.2. Para fins do presente Termo de Referência, foi adotada a estimativa de preços consolidada no Estudo Técnico Preliminar, cuja metodologia encontra-se detalhada no Item 9 do referido documento, por se tratar do instrumento formal de planejamento da contratação, elaborado em conformidade com o Manual de Planejamento e o Manual de Pesquisa de Preços do TJCE, bem como com os parâmetros estabelecidos no art. 23 da Lei nº 14.133/2021. A estimativa foi posteriormente revisada e atualizada durante a elaboração deste instrumento, conforme as bases de referência e os critérios indicados nos subitens seguintes.

26.3. A estrutura da estimativa de preços foi organizada em tabelas distintas, de modo a permitir a identificação separada das parcelas que compõem o valor estimado da contratação, conforme a natureza dos custos envolvidos:

26.3.1. Tabela 01 – Custos mensais de manutenção e assistência técnica dos equipamentos: contempla os valores estimados para a execução regular dos serviços contínuos de manutenção preventiva, manutenção corretiva ordinária, operação assistida e assistência técnica dos equipamentos integrantes do sistema de climatização, considerando os custos diretamente associados à conservação, acompanhamento técnico e recomposição da funcionalidade dos equipamentos abrangidos pela contratação.

26.3.2. Tabela 02 – Custos fixos mensais com mão de obra residente, encargos complementares, bonificações, despesas administrativas e tributação:

apresenta a composição dos custos fixos relacionados à equipe técnica residente exigida para a execução contratual, incluindo a remuneração dos profissionais e os encargos complementares, além das parcelas correspondentes à bonificação, às despesas indiretas e administrativas e aos tributos aplicáveis, necessárias à formação do custo mensal da mão de obra alocada. Os encargos sociais não foram destacados em parcela autônoma, uma vez que já estão contemplados nos valores dos insumos de mão de obra extraídos do SINAPI.

26.3.3.Tabela 03 – Valor máximo estimado para reembolso de itens pagos sob demanda: corresponde ao limite estimativo destinado ao custeio de peças, componentes, materiais, insumos, acessórios ou serviços eventuais cuja necessidade não possa ser previamente determinada com precisão, sendo seu pagamento condicionado à efetiva demanda, à apresentação de justificativa técnica, à aprovação prévia da Administração e à medição do que for efetivamente fornecido ou executado.

26.3.4.Tabela 04 – Custo total estimado da contratação: consolida as parcelas constantes das tabelas anteriores, demonstrando o valor global estimado da contratação, a partir da soma dos custos mensais fixos, dos valores estimados para manutenção e assistência técnica dos equipamentos e do montante máximo previsto para itens pagos sob demanda, observada a vigência contratual definida neste Termo de Referência.

26.4. A segregação das parcelas em tabelas específicas visa assegurar maior transparência na formação do preço estimado, permitir a adequada análise dos custos fixos e variáveis da contratação e facilitar a fiscalização contratual, especialmente quanto à distinção entre os valores devidos mensalmente e aqueles sujeitos à execução sob demanda.

26.5. Consolidação dos preços obtidos:

(GN).

Isso posto, consideradas a justificativa de pesquisa de preço apresentada, infere-se a conformidade da estimativa apresentada.

d) Da adequação da modalidade Pregão Eletrônico:

O Pregão configura-se como a modalidade obrigatória de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, possuindo regramento específico na Lei Geral, ao lado das demais modalidades estabelecidas. Vejamos:

Lei nº 14.133/2021

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

(...)

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

(...) GN

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

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

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

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

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

Buscando aclarar o conceito legal sobre o caráter comum dos bens e serviços aptos à contratação via Pregão, oportuno mencionar as lições da doutrina especializada, a exemplo dos ensinamentos da Professora Irene Nohara (Tratado de Direito Administrativo: licitação e contratos administrativos)⁴, que preleciona:

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

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

⁴ NOHARA, Irene Patrícia Dion. **Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos**. 3ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022 – ePub 3. ed. em e-book baseada na 3. ed. impressa.

Disponibilidade em mercado próprio implica que o produto ou o serviço se apresente sem tanta inovação ou modificação, relacionando-se com atividade empresarial habitual, onde haja, portanto, um universo de fornecedores capazes de satisfazer plenamente às necessidades da Administração.

Dito isso, na situação analisada, o processo almeja a contratação de empresa especializada para a prestação contínua de SERVIÇOS DE OPERAÇÃO ASSISTIDA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DO SISTEMA DE CLIMATIZAÇÃO POR EXPANSÃO INDIRETA DO FÓRUM CLÓVIS BEVILÁQUA, com fornecimento de mão de obra especializada, logística, ferramentas, materiais, insumos, peças, componentes e acessórios necessários à execução regular dos serviços.

Tal serviço, com efeito, em que pese exigir qualificação técnica especializada e denotar a presença de uma *expertise* própria da empresa a ser contratada, visando à qualidade da prestação envolvida, pode, salvo melhor juízo, ser classificado como “*serviço comum de engenharia*”, nos termos da alínea “a” do inciso XXI do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, haja vista esse dispositivo estabelecer ser serviço comum de engenharia “*todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens*”.

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

Ratificando esse entendimento, o Termo de Referência expôs, no Tópico 1, além de outros dados, a informação, no Subitem 1.2, de que “*os serviços objeto da contratação caracterizam-se como serviços comuns de engenharia nos termos do art. 6º, inciso XXI, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021*”.

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

Por outro lado, compete registrar que a modalidade de licitação em baila, quando da vigência exclusiva da Lei nº 8.666/1993, foi regulamentada no âmbito deste e. Tribunal de Justiça por meio da Resolução nº 10/2020, *in verbis*:

Resolução nº 10/2020 – Tribunal Pleno

Art. 1º É obrigatória a realização de licitação na modalidade Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns para o Poder Judiciário do

Assim, a utilização da modalidade Pregão, em especial na sua forma eletrônica, para a aquisição de bens e serviços comuns, já configura a regra da Administração Pública como um todo, incluindo o Poder Judiciário do Estado do Ceará, de forma que se verifica o respeito à lei no tocante à escolha de tal modalidade no caso dos autos.

e) Do critério de julgamento:

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

f) Das minutas do Edital e do futuro Contrato:

f.1) Da minuta do Edital (Id 0917722):

A análise da regularidade do Edital das licitações regidas pela Lei nº 14.133/2021 passa, necessariamente, pela verificação do atendimento ao disposto no art. 25, *caput*, do citado diploma legal, o qual aduz:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

(...) GN

Partindo do mandamento legal supra, observa-se que a proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 41/2026 apresenta os elementos essenciais delineados pelo *caput* do art. 25, contendo informações claras sobre o objeto a ser licitado (item 2); as regras referentes à convocação; julgamento e habilitação de licitantes (itens 4 e 5); a forma de apresentação de recursos (item 7); as penalidades cabíveis (item 9); os regramentos referentes à fiscalização e gestão contratual (item 14); além das particularidades relativas à entrega do objeto (item 16) e condições de pagamento (item 13).

Ademais, acompanham o instrumento convocatório, como anexos, os seguintes documentos: i) termo de referência; ii) orçamento detalhado; iii) modelo de carta de apresentação da proposta de preços; iv) modelo de declaração não extrapola a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; v) modelo de declaração de microempresa ou empresa de pequeno porte; vi) modelo de declaração de que não emprega menor; vii) modelo de

declaração de atendimento aos requisitos de habilitação; viii) modelo de declaração de que não possui, em sua cadeia produtiva, empregados executando trabalho degradante ou forçado; ix) modelo de declaração de cumprimento de reserva de cargos legal para pessoa com deficiência ou reabilitado da previdência social; x) modelo de declaração de autenticidade dos documentos; xi) modelo de declaração percentual mínimo de mão de obra constituído por mulheres vítimas de violência doméstica; xii) **minuta do termo de contrato.**

Desta forma, concluímos pela regularidade do instrumento convocatório minutado nos termos apresentados.

f.2) Da análise específica da proposta de minuta do Contrato (fls. 167-220 do Id 0917722):

Por outro lado, merece uma análise específica a proposta minuta do contrato a ser firmado entre as partes e prevista como anexo obrigatório do Edital (art. 18, VI, da Lei 14.133/2021).

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

Lei nº 14.133/2021

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

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

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

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

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

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

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

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

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

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

XIX - os casos de extinção.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Em resumo, a proposta de minuta do contrato em referência atende, em seus aspectos gerais, aos requisitos estampados no dispositivo legal supratranscrito, dos quais se destacam, sem prejuízo de outros igualmente importantes, as disposições sobre definição do objeto (Cláusula Primeira); forma de execução (Cláusula Segunda); condições de pagamento (Cláusula Quinta); critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços (Cláusula Quarta); critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento (Item 5.7.1); prazos e forma de entrega e recebimento; direitos e responsabilidades das partes (Cláusulas Sexta e Sétima), com as penalidades cabíveis (Cláusula Décima Segunda); os casos de extinção (Cláusula Décima Terceira); a legislação aplicável à execução do contrato; a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (Item 6.9), dentre outras que complementam a execução da avença.

Quanto às disposições relativas à possível antinomia, consta o seguinte na minuta contratual (fl. 197 do Id 0917722):

CLÁUSULA DÉCIMA NONA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

(...)

19.2. PREVALÊNCIA DOS TERMOS CONTRATUAIS - Os termos do presente contrato representam o fiel e completo ajuste entre as partes, prevalecendo sobre quaisquer entendimentos, formais ou informais, anteriores ou baseados nos seus anexos.

Por outro lado, o edital dispõe (fls. 39 - 40 do Id 0901020):

17. DISPOSIÇÕES FINAIS

(...)

17.11. Em caso de divergência entre disposições deste Edital e de seus anexos ou demais peças que compõem o processo prevalecerão as deste Edital.

(...)

17.19. Havendo divergência, exclusivamente quanto às especificações da descrição dos itens na descrição do sistema “licitações-e 2” do Banco do Brasil, Minuta de Contrato e outros, prevalecerão as descritas no Termo de Referência.

(...)

Nesse cenário, embora a minuta do contrato estabeleça que suas próprias cláusulas prevalecem sobre qualquer outro entendimento (Subitem 19.2), a minuta do edital também afirma que são as suas regras que predominam sobre qualquer outra peça do processo (Subitem 17.11).

Desse modo, a falta de uma hierarquia clara de precedência entre o corpo do contrato e o edital pode ocasionar insegurança jurídica e margem para conflitos de interpretação na execução contratual caso haja divergência entre os dois documentos.

Assim, recomenda-se a revisão desse ponto, a fim de que não restem dúvidas acerca de qual mandamento deverá preponderar na hipótese de existir contradição entre o edital e o contrato sobre algum ponto.

A fim de conferir harmonia entre o disposto no Subitem 19.2 do contrato, de um lado, e o Subitem 17.19 do edital, de outro, é oportuno que também conste expressamente na minuta do instrumento contratual a exceção prevista na norma editalícia quanto à prevalência do Termo de Referência em relação exclusivamente às especificações da descrição dos itens.

Em suma, recomenda-se, nesse tópico, a seguinte redação:

CLÁUSULA DÉCIMA NONA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

(...)

19.2. PREVALÊNCIA DOS TERMOS CONTRATUAIS - Os termos do presente contrato representam o fiel e completo ajuste entre as partes e prevalecem sobre os seus anexos, ressalvada a predominância do Termo de Referência, exclusivamente, em caso de divergência na descrição das especificações dos itens, conforme disposto no Subitem 17.19 do edital.

(...)

Desse modo, entendemos pela regularidade da minuta de Contrato apresentada.

g) Do Plano de Logística Sustentável:

De acordo com o anexo do Ofício nº 13-2026/NSA, relativo ao Plano de Ação 2025-2026, concernente ao Plano de Logística Sustentável, foi definido como um dos objetivos do TJCE “*ampliar contratações/aquisições com critérios de sustentabilidade*”, sendo atribuída à Consultoria Jurídica a ação de implementar requisito de “*Checagem para Análise Jurídica Sustentável*”, nos termos contratuais do e. TJCE que passem por sua análise jurídica. Confira-se:

ANEXO DO OFÍCIO Nº 13/2026/NSA									
PLANO DE AÇÃO 2025-2026 - PLANO DE LOGÍSTICA SUSTENTÁVEL									
TEMA	OBJETIVO	AÇÃO	DATA INÍCIO	DATA FIM	ÁREAS RESPONSÁVEIS	ETAPA	PREVISÃO DE RECURSO	ACOMPANHAMENTO (STATUS DA EXECUÇÃO)	ACOMPANHAMENTO (EVIDÊNCIA/ JUSTIFICATIVA)
AQUISICOES E CONTRATAÇÕES	Ampliar contratações/aquisições com critérios de sustentabilidade	Implementar quesito de “Checagem para Análise Jurídica Sustentável”, nos termos contratuais do TJCE que passem por análise jurídica do Órgão de Assessoramento Jurídico da Presidência (Consultoria Jurídica)	JAN/25	DEZ/25	CONJUR	1. Padronização: aplicar “Checagem para Análise Jurídica Sustentável” que contemple os critérios e cláusulas obrigatórias (conforme Resolução CNU nº 400/2021) a serem verificados nos artefatos de planejamento das contratações (ex.: ETP, Termos de Referência, Minutas de Contratos etc.).	Pessoal próprio		
						2. Implementação na Rotina de Análise: instituir a checagem como ponto obrigatório na análise jurídica para instrução dos pareceres jurídicos, assegurando o monitoramento efetivo da inclusão dos requisitos de sustentabilidade.			
						3. Controle em Aditivos e Apostilamentos: Determinar que toda análise de aditivos contratuais ou apostilamentos verifique se as alterações propostas impactam as metas de sustentabilidade do pacto original e, sempre que cabível, promova a adequação ao PLS-TJCE 2021-2026.			
						4. Capacitação e Orientação: Disponibilizar manuais e orientações aos pareceristas da CONJUR para fomentar e padronizar a observação dos critérios de sustentabilidade nas análises contratuais.			

Na análise do certame em questão, verifica-se que a política de sustentabilidade do Poder Judiciário foi devidamente observada, com a inclusão dos requisitos pertinentes no Estudo Técnico Preliminar (ETP) (Subitem 15.1 – fl. 24 do Id 0849694), no Termo de Referência (TR) (Item 13 – fls. 32 – 33 do Id 0902403) e na proposta de minuta contratual (Subitem 6.19 – fl. 182 do Id 0917722).

IV - DA CONCLUSÃO.

Ante todo o exposto, ressaltando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade e critérios técnicos não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, **nos manifestamos pela regularidade jurídica da pretensão em tela e da instrução do procedimento até então, bem como dos termos da proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 41/2026 que nos foi encaminhada para análise (Id 0917722), razão pela qual nada obsta o prosseguimento do certame, ressalvada a necessidade de, na minuta do contrato (fls. 167-220 do Id 0917722), conforme exposto no Tópico II.f.2:**

a) no Subitem 19.2 (fl. 197 do Id 0917722), alterar o texto para harmonizar os comandos acerca de qual mandamento deverá preponderar na hipótese de existir contradição entre os documentos, conforme nova redação proposta.

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

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

VITORIA DE
SOUSA
NUNES:46915
Assinado de forma digital
por VITORIA DE SOUSA
NUNES:46915
Dados: 2026.09.30
08:08:41 -03'00'

Vitória de Sousa Nunes
Assessora Jurídica

De acordo. À douta Presidência.

CRISTHIAN SALES
DO NASCIMENTO
RIOS:72191201334
Assinado de forma digital por
CRISTHIAN SALES DO
NASCIMENTO
RIOS:72191201334
Dados: 2026.09.30 12:06:17
-03'00'

Cristhian Sales do Nascimento Rios
Consultor Jurídico



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DA PRESIDENCIA**

Processo SEI nº 8514105-43.2026.8.06.0000.

Unidade Administrativa: Secretaria de Administração e Infraestrutura - SEADI

Assunto: Análise da proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 41/2026.

DECISÃO

Em evidência, o processo administrativo acima identificado, por meio do qual foi encaminhada a proposta de minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 41/2026, o qual tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação contínua de SERVIÇOS DE OPERAÇÃO ASSISTIDA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DO SISTEMA DE CLIMATIZAÇÃO POR EXPANSÃO INDIRETA DO FÓRUM CLÓVIS BEVILÁQUA, com fornecimento de mão de obra especializada, logística, ferramentas, materiais, insumos, peças, componentes e acessórios necessários à execução regular dos serviços.

Sobre a regularidade do Edital da licitação e do respectivo processo, a Consultoria Jurídica emitiu parecer fundamentado (Id. 0944827), asseverando o atendimento das exigências legais aplicáveis, **desde que seja alterado o texto do Subitem 19.2 da minuta contratual (fl. 197 do Id 0917722), para harmonizar os comandos acerca de qual mandamento deverá preponderar na hipótese de existir contradição entre os documentos, conforme sugestiva nova redação.**

Sendo assim, com fulcro nas informações atestadas pela Secretaria de Administração e Infraestrutura (SEADI), bem como nas razões expostas pela Consultoria Jurídica desta Presidência, **APROVO** o parecer retro e **AUTORIZO** o prosseguimento do certame, **observado o ponto suscitado pelo órgão consultivo.**

Nesse sentido, recomendamos que os autos sejam remetidos à Diretoria de Suporte ao Planejamento e de Gerenciamento de Contratações, para adoção das providências indispensáveis à publicação do ato convocatório.

Fortaleza-CE, data e hora indicadas no sistema.

Desembargador HERÁCLITO VIEIRA DE SOUSA NETO

Presidente



Documento assinado eletronicamente por **HERACLITO VIEIRA DE SOUSA NETO**, **Presidente**, em 30/09/2026, às 14:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei-adm.tjce.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0944844** e o código CRC **3C3C2D28**.

Referência: Processo nº 8514105-43.2026.8.06.0000

SEI nº 0944844