



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

PARECER N.º: 1394/2025
PROCESSO N.º: 45328/2024-COMPRAS.GOV-SEDUC
INTERESSADO: SEDUC - Secretaria de Estado de Educação e Cultura
ASSUNTO: Licitação - Pregão Eletrônico - SRP

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE SERVIÇOS DE TI. SERVIÇOS COMUNS. LEI FEDERAL N.º 14.133/2021 E DECRETO ESTADUAL N. 342/2023. ANÁLISE DA VIABILIDADE. EXAME JURÍDICO DO PROCEDIMENTO. LIMITAÇÕES QUANTO AO OBJETO. ANÁLISE DAS MINUTAS DE EDITAL E ANEXOS. RECOMENDAÇÕES.

1. É juridicamente viável a realização de procedimento licitatório sob a modalidade pregão eletrônico para registro de preços de aquisição de bens comuns ou contratação de serviços comuns, observada a fase de planejamento e escorreita estruturação da compra.
2. Assim, as contratações decorrentes do registro de preços em análise apenas poderão incidir sobre bens ou serviços comuns, cuja definição legal se encontra no artigo 6º, inciso XIII, da Lei Federal n.º 14.133/21.
3. Os documentos que instruem o processo de licitação (Estudo Técnico Preliminar, Documento de Formalização da Demanda, Termo de Referência, Minuta de Edital, Minuta de Contrato, Minuta de Ata de Registro de Preços e demais anexos), de modo geral, atendem às normativas legais previstas nos artigos 181 e seguintes do Decreto Estadual n.º 342/2023, a despeito de serem realizadas observações e recomendações pontuais.
4. Viabilidade Jurídica do Edital.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de processo administrativo instaurado pela SEDUC tendo por finalidade a instrução de licitação referente à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de suporte e assistência técnica, fornecimento de equipamentos e serviços de instalação, de solução de segurança do fabricante FORTINET, para a Secretaria de Estado da Educação, conforme especificações técnicas constantes em Termo de Referência, consultando-nos sobre a possibilidade do certame ser realizado sob a modalidade de "pregão eletrônico para registro de preços", isto é, para formação de Ata de Registro de Preços.

Página 1 de 9

45328.2024.SEDUC.Pregão.Serviço.SRP.Parecer

Rua Porto da Folha, n.º 1116, B. Cirurgia, Aracaju (SE) - CEP 49.055-540

Tel.: (79) 3198-0000 – vinicius.oliveira@pge.se.gov.br

www.pge.se.gov.br



**ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica: **(I)** justificativa para autorização; **(II)** DFD – Documento de Formalização da Demanda; **(III)** ETP – Estudo Técnico Preliminar; **(IV)** Pesquisa de preços com orçamento estimativo; **(V)** Matriz de Riscos; **(VI)** Termo de Referência; **(VII)** Minuta do edital de Pregão Eletrônico e seus anexos, em especial minuta do contrato.

Não foram juntadas, por expressa dispensabilidade legal prevista no art. 39, § único do Decreto Estadual n.º 342/2023, as declarações de previsão de recursos orçamentários e aumento de despesa, conquanto tratar-se de contratação via SRP e diferimento da comprovação quando do contrato.

É a síntese do necessário.

II. MÉRITO

Consabe-se que, com advento da Lei n.º 14.133/21, a etapa preliminar de estruturação e planejamento das contratações ganhou sobrevida normativa, com a exigência de prática de uma série de atos de verificação e compatibilidade prévios à própria análise meritória da pretensão, dispensada a indicação nominal de cada um deles por decorrer do texto legal.

No Estado de Sergipe, para além do norte óbvio da Lei Federal n.º 14.133/21, somam-se às verificações legais os Decretos Estaduais n.º 342/2023 e n.º 285/2023, esmiuçados por igual pela Cartilha de Licitações, Contratos e Convênios (Manual Básico de Documentos da Fase Interna) editada pela PGE/SE em 2023.

O planejamento inaugura a fase preparatória da contratação direta, cujo principal objetivo é alcançar a melhor solução para atender as necessidades da Administração, mediante uma abordagem técnica, mercadológica e de gestão, valendo-se de sua natureza procedimental e de instrumentos como o DFD – Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR) e a Análise de Riscos para identificar, prevenir e remediar eventuais defeitos e insuficiências que possam existir

Página 2 de 9

45328.2024.SEDUC.Pregão.Serviço.SRP.Parecer

Rua Porto da Folha, n.º 1116, B. Cirurgia, Aracaju (SE) - CEP 49.055-540

Tel.: (79) 3198-0000 – vinicius.oliveira@pge.se.gov.br

www.pge.se.gov.br



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

em determinadas alternativas encontradas, a fim de se comprovar a viabilidade técnica e econômica da contratação pública.

Neste diapasão, observamos nos autos a existência de Documento de Formalização de Demanda - DFD, ETP - Estudo Técnico Preliminar e TR - Termo de Referência, bem como matriz de análise de riscos, conforme previsão inicial básica prevista no art. 18, §1º da Lei n.º 14.133/21:

§ 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



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

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.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

Também por meio dela é possível fazer uma reflexão para extrair quais os requisitos essenciais sem os quais a necessidade não seria atendida. Trata-se de requisitos da própria necessidade, portanto, e não de eventuais soluções a serem adotadas, até porque, nessa primeira etapa, ainda não se sabe quais as soluções disponíveis.

Nesse sentido, o art. 18, §1º da Lei n. 14.133/21, que estabelece os elementos do ETP, prevê os requisitos da contratação no seu inciso III, enquanto o levantamento de mercado (quando se buscam as soluções disponíveis) somente no inciso V. Além disso, a descrição da necessidade de contratação deve conter manifestação



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

acerca da essencialidade e interesse público da contratação, devendo, portanto, ser avaliado o interesse público também na perspectiva de se haverá impacto ambiental negativo decorrente da contratação e se há opções que atendam ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, considerando o ciclo de vida do objeto.

Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.

Sem prejuízo dessa constatação, observa-se que, no caso concreto, o órgão descreveu a necessidade administrativa, tanto por ocasião do DFD e ETP quanto na justificativa técnica legal e própria autorização da autoridade superior.

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

O art. 44 da Lei nº 14.133/21 determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, I e 18, VIII, da mesma lei.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já

Página 5 de 9

45328.2024.SEDUC.Pregão.Serviço.SRP.Parecer

Rua Porto da Folha, n.º 1116, B. Cirurgia, Aracaju (SE) - CEP 49.055-540

Tel.: (79) 3198-0000 – vinicius.oliveira@pge.se.gov.br

www.pge.se.gov.br



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

Em vista do exposto, registra-se que no caso concreto, o órgão realizou a busca por soluções de mercado, encontrando uma solução mais adequada à necessidade administrativa consistente no lançamento de licitação via Pregão com procedimento de ARP.

Devemos ter em mente, ainda, que o planejamento deve ser anual, visando coibir o fracionamento ilegal de despesas, bem como garantir melhor eficiência e economicidade na gestão dos recursos públicos, preferencialmente mediante agrupamento de demandas, observado o cronograma estabelecido pelo órgão ou entidade demandante e pela Central de Licitações e Contratos.

Para além, as contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133/21, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305/10).

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades, que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais.

São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve (a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto,



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

(b) indicar as dimensões dessa incidência e (c) definir condições para sua aplicação.

Na escolha de produtos, por sua vez, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305/10, deve-se priorizar (a) produtos que podem gerar menos perdas, (b) ser recicláveis, (c) ser mais duráveis, (d) que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde e (e) que consumam menos recursos naturais na sua produção.

No caso, conforme consta no ETP, a autoridade expressamente informa que não há impacto ambiental considerável na contratação vindicada, medida que se alinha ao dever de cuidado na promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa, o que fora feito no Estudo Técnico Preliminar, na descrição da necessidade da contratação, no levantamento de mercado, na consideração da vantajosidade e na definição do objeto.

Constata-se que a justificativa para a presente contratação funda-se na constante necessidade de fornecimento de suporte de TI para atendimento das necessidades da pasta, existindo uma demanda potencial e variável que justifica a adoção do Pregão Eletrônico sob regime de Sistema de Registro de Preços.

Afinal, é o quanto disposto nos arts. 181 e ss. do Decreto n.º 342/2023, ao regulamentar a Lei n.º 14.133/21, que baliza a pretensão esboçada pela Secretaria demandante, *verbis*:

Art. 181. O Sistema de Registro de Preços (SRP) é o conjunto de procedimentos para registro formal de preços, fornecedores, órgãos e entidades participantes e condições a serem praticadas, sob a condução de uma Unidade Gerenciadora, objetivando contratações futuras pela Administração Pública Estadual.

Art. 182. O Sistema de Registro de Preços (SRP) deve ser adotado, preferencialmente, em uma das seguintes hipóteses:

Página 7 de 9

45328.2024.SEDUC.Pregão.Serviço.SRP.Parecer

Rua Porto da Folha, n.º 1116, B. Cirurgia, Aracaju (SE) - CEP 49.055-540

Tel.: (79) 3198-0000 – vinicius.oliveira@pge.se.gov.br

www.pge.se.gov.br



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes com maior celeridade e transparência;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a compra de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração Pública.

Art. 183. *O Registro de Preços deve ser realizado através de licitação na modalidade concorrência ou pregão, preferencialmente eletrônico, do tipo menor preço ou maior desconto, passando os respectivos produtos ou serviços a terem seus preços registrados em ata.*

Os serviços são comuns, a demanda deve ser atendida de forma parcelada e com necessidade de diversos atores, lembrando-se que o SRP não consiste em uma modalidade de licitação, mas, sim, em um procedimento auxiliar das licitações e das contratações (artigo 78, IV, da Lei Federal nº 14.133/21), ex vi artigo 6º, XLV, da mesma Lei Federal:

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

Tem-se, a bem da verdade, que o entendimento predominante no âmbito do Tribunal de Contas da União a respeito da modalidade licitatória adequada para a contratação de bens e serviços comuns, ao menos até a entrada em vigor da Lei nº 14.133/21, é o de que, para estes casos, a utilização do pregão é obrigatória, conforme sintetizado em passagem do Acórdão 505/2018 - Plenário, segundo a qual:

"A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que, para a aquisição de bens e serviços comuns, a Administração deve utilizar obrigatoriamente o pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, justificando a inviabilidade daquela forma, caso opte pelo pregão presencial."



ESTADO DE SERGIPE
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

No caso em análise, está atendido o requisito legal de cabimento do SRP considerando a exposição objetiva da necessidade da contratação com a descrição da realidade enfrentada pelo Estado. A adoção do SRP consiste, dessa forma, em uma busca pela alteração dessa constatação, na medida em que se almeja dar uma solução mais rápida e eficiente às demandas.

A outra **ressalva** que se faz neste Parecer diz respeito à necessidade de **observância de publicação da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP**, uma vez que o art. 94 da Lei nº 14.133/2021 determinou que tal sítio eletrônico oficial é destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei e, em particular, o Decreto Estadual n.º 342/2023 manteve o mesmo vetor.

O edital em si, na forma compilada pela SECLOG, está alinhado em relação à formação dos lotes, às obrigações exigidas, a clausulagem geral e, ao que mais nos importa, aos requisitos de habilitação jurídica, técnica e econômica exigidos dos licitantes, em nada vulnerando a ordem legal.

III. CONCLUSÃO

Em face do exposto e levando-se em conta as prescrições supra, **opinamos pela viabilidade jurídica da presente minuta de edital de Pregão Eletrônico**, desde que obedecidas as recomendações contidas neste Parecer e nos limites da análise jurídica, excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste.

É o Parecer, à consideração superior.
Aracaju/SE, 06 de março de 2025.

VINICIUS THIAGO
SOARES DE OLIVEIRA

Assinado de forma digital por
VINICIUS THIAGO SOARES DE
OLIVEIRA
Dados: 2025.03.06 17:06:19 -03'00'

Vinicius Thiago Soares de Oliveira
Procurador do Estado de Sergipe

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://edocsergipe.se.gov.br/consultacodigo> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: A7X9-SLQ3-L7PA-8JEV



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 13/06/2025 é(são) :

Legenda: ● Aprovada ● Indeterminada ● Pendente

- VINICIUS THIAGO SOARES DE OLIVEIRA 06/03/2025 17:06:19 (Certificado Digital)



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 1/1

DELIBERAÇÃO

Processo n°: **45328/2024-COMPRAS.GOV-SEDUC**

- APROVO
- APROVO COM RESSALVAS Despacho Motivado n°:
- REFORMO O PARECER Despacho Motivado n°:
- DESPACHO
- DILIGÊNCIA

APROVO o Parecer n° 1394/2025, de ilustre lavra, por seus fundamentos jurídicos.

Aracaju, 12 de março de 2025

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://edocs Sergipe.se.gov.br/consultacodigo> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: 13JM-39HO-NFWI-SB1Q



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 13/06/2025 é(são) :

Legenda: ● Aprovada ● Indeterminada ● Pendente

- MARCELO AGUIAR PEREIRA ***69610*** COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE Procuradoria Geral do Estado 12/03/2025 12:46:37 (Docflow)