Ministério Público de Sergipe

Expediente nº 20.27.0093.0000079/2026-87

Parecer Jurídico (920339)

Data do Movimento:	28/08/2026 00:18:13
Criador:	Morgana Boto Menezes
Resumo:	PARECER JURÍDICO - ANÁLISE EDITAL

??PARECER JURÍDICO Nº 153/2026

?GED Nº: 20.27.0093.0000079/2026-87

?INTERESSADO: Divisão de Material

?Procedimento Administrativo – Pregão Eletrônico nº 031/2026

Assunto: Análise Preliminar do Edital do Pregão Eletrônico nº 031/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E

Expediente nº 20.27.0093.0000079/2026-87

CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, RESOLUÇÃO Nº 283, DE 05 DE FEVEREIRO DE 2024, CNMP E O MANUAL DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS PARA CONTRATAÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO - MOTec. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS.

1. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de serviço de renovação de subscrição de licença e suporte técnico da solução de segurança Fortinet Fortigate 1100E, pelo período de 36 (trinta e seis) meses, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Para instrução do processo administrativo foram anexados aos autos, em resumo, os seguintes documentos:

a) Pedido de contratação, formulado pelo Coordenador da Divisão de Infraestrutura - DTIC (fls. 02);

b) Documento de Formalização da Demanda (fls. 02 e 03, do GED 20.27.0093.0000068/2026-93);

c) Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 17 a 45, GED 20.27.0093.0000068/2026-93);

d) Mapa de Gerenciamento de Riscos (fls. 48 a 60, do GED 20.27.0093.0000068/2026-93);

e) Autorização para abertura do procedimento licitatório (fls. 115);

f) Pesquisa de Preços de Mercado (fls. 135 a 167) e Planilha de Formação de Preços (fls. 131 a 133);

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

Documento emitido por **Thiago Jose Menezes da Silva** em **02/09/2026 08:20**

g) Informações quanto ao Projeto/Atividade, Elemento de Despesa, Fonte de Recursos, Dotação Orçamentária e Condições de Pagamento (fls. 248 a 253);

h) Minuta do Edital e Termo de Referência (fls. 367 a 414);

i) Minuta do Contrato (fls. 419 a 438);

j) Cópia da portaria de designação de Agentes de Contratação, Pregoeiros e Equipe de Apoio (fls. 363 a 365);

É a síntese do procedimento.

2. DA ANÁLISE PELA ASSESSORIA JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 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;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Ademais, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

3. DA CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO COMO SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E DA APLICAÇÃO DO MOTEC

Preliminarmente, cumpre registrar que a análise da presente contratação demanda a observância não apenas das disposições gerais da Lei nº 14.133/2021, mas também dos normativos específicos que disciplinam as contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito do Ministério Público brasileiro.

Isso porque, conforme manifestação técnica constante dos autos, o objeto pretendido enquadra-se como Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC), circunstância que atrai a incidência da Resolução CNMP nº 283/2024 e do Modelo de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério Público Brasileiro (MOTec).

Nos termos do art. 3º da Resolução CNMP nº 283/2024, considera-se Solução de Tecnologia da Informação o conjunto de bens ou serviços de TI que se integram para apoiar processos de negócio e que sejam geridos, total ou parcialmente, pela área de tecnologia da informação da Instituição. Assim, uma vez caracterizado o objeto como solução de TIC, sua contratação deve observar o procedimento específico estabelecido pela referida Resolução e pelo MOTec, sem prejuízo da aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021.

Nesse contexto, o planejamento da contratação assume especial relevância, devendo ser desenvolvido mediante a observância das etapas e artefatos definidos nos normativos de governança de TIC, dentre os quais se destacam a constituição da Equipe de Planejamento da Solução, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), a elaboração do Termo de Referência (TR) e a realização do gerenciamento de riscos ao longo de todo o ciclo da contratação.

4. DA FASE PREPARATÓRIA

4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O *caput* do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 dispõe acerca da necessidade de compatibilização da fase preparatória da licitação com as leis orçamentárias e com Plano de Contratações Anual, sempre que elaborado.

No âmbito do Ministério Público de Sergipe, o Plano de Contratações Anual – PCA – encontra-se regido pela Portaria/PGJ nº 4.118/2025, datada de 11.12.2025. Da análise detida dos autos, notadamente de fls. 357, depreende-se a informação que o objeto da contratação está inserido no Plano de Contratação Anual.

No que concerne à instituição da Equipe de Planejamento da Solução, observa-se que o art. 9º da norma de regência estabelece, como regra, sua composição por integrantes das áreas requisitante, técnica e administrativa, bem como disciplina a forma de designação e as atribuições de seus membros. Na espécie, observa-se que consta do Termo de Referência a Equipe de Planejamento da Contratação, formada por integrante requisitante, integrante técnico e integrante administrativo.

No tocante à estimativa do valor da contratação, embora a análise crítica das cotações obtidas, a verificação de sua comparabilidade quanto às especificações dos produtos, às condições de fornecimento e aos demais elementos relevantes para a formação dos preços não se insiram no âmbito das atribuições desta Assessoria Jurídica, verifica-se que os autos contêm planilha de composição de custos mediante a obtenção de propostas comerciais junto a 03 (três) fornecedores e 02 (duas) contratações públicas similares.

4.2. DOS ARTEFATOS QUE INSTRUEM O PROCEDIMENTO

Nos termos do artigo 18 da NLLC, a fase preparatória é marcada pelo planejamento, devendo conter,

entre outros elementos: a descrição da necessidade da contratação, alinhada ao plano anual de contratações; a definição do objeto para o atendimento da necessidade; a definição das condições de execução e pagamento e das garantias exigidas; o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; a elaboração do edital de licitação; a minuta do contrato, quando for o caso; e a análise de riscos e adequação orçamentária.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) é definido pelo artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/2021 como documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, 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.

No caso em exame, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar foi regularmente juntado aos autos, às fls. 17 a 45, GED 20.27.0093.0000068/2026-93, contendo os elementos necessários à compreensão da demanda, da solução proposta e dos resultados pretendidos pela Administração. Ressalte-se, contudo, que a presente análise jurídica restringe-se ao exame da regularidade formal do procedimento e da conformidade dos atos praticados com o ordenamento jurídico aplicável, não cabendo a esta Assessoria imiscuir-se nas avaliações de mérito administrativo, nem substituir os juízos técnicos realizados pelos setores competentes, especialmente em matéria cuja definição depende de conhecimento técnico especializado e de critérios de conveniência e oportunidade próprios da gestão administrativa.

No tocante ao Documento de Formalização da Demanda – DFD restou consignada a necessidade de contratação, conforme a seguir transcrito:

"Atualmente, na infraestrutura tecnológica do MPSE está implementada uma solução de segurança Firewall UTM, da fabricante FORTINET, ferramenta responsável pela proteção das redes e publicação dos sistemas e serviços de TIC necessários para fins de consecução dos objetivos institucionais.

Essa ferramenta fornece segurança na interconexão das redes de dados do MPSE, sendo produtos de alto impacto para a segurança institucional, havendo a necessidade de manter atualizados e com serviços de suporte técnico especializado sempre disponível.

A renovação da solução de segurança é necessária para manutenção de contrato ativo com o

fabricante da solução para ter direito a suporte técnico e acesso a atualizações de software/patch/firmware para proporcionar os recursos mais recentes de proteção a ameaças digitais.

Esta contratação se faz indispensável por se tratar de ferramenta crítica de segurança do ambiente computacional da Instituição e de extrema importância para que as informações do Ministério Público de Sergipe se mantenham disponíveis de forma segura.

Buscamos também atender às atuais necessidades de segurança da informação para expansão da rede de dados do Ministério Público do Estado de Sergipe, bem como das que advirão em atendimento ao Planejamento da Diretoria de Tecnologia da Informação.

A atualização tempestiva da solução vai de encontro ao aumento constante dos parâmetros de segurança de dados e evolução das aplicações e soluções em desenvolvimento na Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério Público de Sergipe, que são contínuas.

A Divisão de Infraestrutura optou pela abertura de processo licitatório para renovação da solução atualmente em uso por entender que, passados mais de 10 anos de uso da ferramenta, acumulou-se conhecimento sobre a mesma que facilita seu uso/parametrização, como também levou-se em conta que a renovação preserva o investimento já realizado em treinamento de analistas para uso da referida ferramenta, que atualmente é padrão na instituição.

A não contratação do serviço de suporte técnico da solução de segurança unificada deixa o MPSE em uma situação de risco por manter uma ferramenta crítica sem suporte técnico do fabricante, comprometendo a manutenção dos níveis e parâmetros de segurança necessários para proteção de sistemas críticos das áreas meio e fim, além do e-mail, intranet, site institucional, GED, etc."

Quanto ao Termo de Referência apresentado (fls. 390 a 414), registra-se que o mesmo atende, em linhas gerais, ao disposto no art. 6º, XXIII da Lei nº 14.133/2021, contendo a descrição do objeto, fundamentação, descrição da solução, requisitos da contratação, execução e gestão do objeto, requisitos de pagamento, forma de seleção do fornecedor, estimativa do valor da contratação, adequação orçamentária e sanções.

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.

Contudo, algumas observações são necessárias. No que se refere à especificação do objeto, verifica-se que o Termo de Referência indica expressamente a marca **FORTINET**, bem como o *part number* **FC-10-F11HE-950-02-36**, estabelecendo, ainda, a vedação à contratação de produto diverso, sob o fundamento de que se trata de solução padronizada no parque tecnológico da Contratante.

A indicação de marca ou modelo em licitação, embora encontre previsão no art. 41 da Lei nº 14.133/2021, notadamente quando decorrente da necessidade de padronização, é medida que exige motivação administrativa suficiente, uma vez que a especificação de marca determinada, acompanhada da vedação de produtos diversos, constitui restrição à amplitude competitiva e, por isso, deve estar fundada em razões técnicas devidamente demonstradas no planejamento da contratação.

Assim, **recomenda-se,** previamente ao prosseguimento do certame, que a área técnica apresente justificativa específica e suficiente para a indicação da marca e do modelo.

Outra questão que merece atenção refere-se aos **critérios de medição, recebimento e pagamento**. O item 10 do Termo de Referência prevê o **recebimento provisório** após a comprovação da origem oficial dos produtos e da regularidade da cadeia de fornecimento, enquanto o **recebimento definitivo** ocorrerá após a ativação do contrato de licenciamento e a comprovação de seu vínculo à conta do Ministério Público do Estado de Sergipe no portal de gerenciamento de contratos da Fortinet. Por sua vez, o pagamento encontra-se condicionado ao **recebimento definitivo do objeto e ao ateste do fiscal do contrato**.

A sistemática de recebimento mostra-se, em princípio, adequada ao disposto no **art. 140, inciso I, da Lei nº 14.133/2021**, segundo o qual, nos contratos de obras e serviços, o objeto será recebido provisoriamente, mediante verificação das exigências técnicas, e definitivamente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

Há, contudo, um **ponto que merece especial atenção quanto ao momento do pagamento**, em razão da natureza do objeto. A contratação envolve subscrição de licenças e suporte técnico por **36 (trinta e seis) meses**, de modo que, embora a ativação da licença permita considerar entregue o acesso à solução, os serviços de suporte, manutenção e atualização serão prestados ao longo do período contratado.

Ocorre que, os itens **5.1.4 e 5.1.5** estabelecem que as licenças a serem contratadas **não terão início imediato**, devendo apenas **acrescer 36 (trinta e seis) meses de vigência às licenças atualmente existentes**, cujos vencimentos ocorrerão em **06/11/2027** e **10/03/2028**. Assim, embora a contratação seja formalizada no presente exercício, a fruição integral do período contratado ocorrerá apenas após o término das licenças atualmente vigentes.

Nessa perspectiva, o registro e a ativação da subscrição representam o cumprimento da obrigação de disponibilização do licenciamento, mas não se confundem com a execução integral dos serviços de suporte técnico, manutenção e atualizações, que serão prestados ao longo dos 36 (trinta e seis)

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

meses subsequentes ao vencimento das licenças atuais.

Diante disso, **recomenda-se** que a unidade requisitante apresente justificativa específica demonstrando o preenchimento das condições do art. 145, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, notadamente a existência de **sensível economia de recursos ou a indispensabilidade do pagamento antecipado como condição para obtenção do objeto**, fazendo constar expressamente essa possibilidade no edital e na minuta contratual, além de estabelecer as cautelas necessárias, inclusive quanto à eventual garantia adicional e à restituição dos valores antecipados em caso de inexecução.

No tocante aos requisitos de habilitação técnica, o item 14.2.1 do Termo de Referência estabelece, como requisito de qualificação técnico-profissional, que a licitante apresente declaração de que disporá, **no momento do início da execução contratual**, de mão de obra adequada e disponível, devendo contar com, no mínimo, 02 (dois) profissionais técnicos, devidamente treinados pelo fabricante para instalar, configurar e manter a solução ofertada, mediante comprovação por certificados de qualificação técnica vigentes.

A exigência de qualificação técnico-profissional encontra amparo no art. 67 da Lei nº 14.133/2021, devendo, contudo, observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade, de modo que os requisitos estabelecidos sejam efetivamente necessários à adequada execução do objeto.

Assim, **recomenda-se** que a unidade técnica explicite, nos documentos de planejamento da contratação, as razões que justificam a exigência mínima de dois profissionais certificados, relacionando-a à complexidade e criticidade da solução, à necessidade de continuidade do suporte e às condições concretas de execução do contrato.

Dessa forma, ressalvadas as recomendações consignadas ao longo desta manifestação, verifica-se que os autos foram instruídos com os elementos essenciais à fase preparatória da licitação, nos termos da Lei nº 14.133/2021, constando a definição do objeto, a justificativa da contratação, a pesquisa de preços, a autorização da autoridade competente, o Estudo Técnico Preliminar, o Mapa de Gerenciamento de Riscos e o Termo de Referência, documentos que evidenciam o planejamento da contratação e fornecem suporte ao prosseguimento do procedimento licitatório.

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

5. DA MINUTA DO EDITAL

A minuta do Edital submetida à análise observa, em linhas gerais, os requisitos previstos no art. 25 da Lei nº 14.133/2021, contemplando adequadamente a definição do objeto, as regras relativas à convocação dos licitantes, aos critérios de habilitação e julgamento, aos recursos administrativos, às penalidades aplicáveis, à fiscalização e gestão contratual, bem como às condições de execução do objeto e de pagamento.

Nesse sentido, dispõe o art. 25 da Lei nº 14.133/2021:

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.

Observa-se, ainda, que foi adotada a modalidade Pregão, na forma eletrônica, com critério de julgamento pelo menor preço, opção que se revela juridicamente adequada à natureza da contratação pretendida. Com efeito, o objeto licitado consiste na prestação de serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no instrumento convocatório, enquadrando-se, portanto, no conceito previsto nos arts. 6º, incisos XIII e XLI, da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, verifica-se que a minuta do Edital encontra-se estruturada em conformidade com as disposições legais aplicáveis, apresentando cláusulas redigidas de forma clara e suficiente para disciplinar o certame.

6. DA MINUTA DO CONTRATO

Quanto à minuta do contrato, o artigo 92 e incisos da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias ao instrumento, senão vejamos:

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.

Portanto, a minuta apresentada encontra-se munida das cláusulas mínimas prescritas na Lei nº 14.133/2021.

7. DA PUBLICIDADE DO EDITAL E ANEXOS

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

Ressaltamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

8. DA CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.**

S.M.J.

Expediente nº 20.27.0093.0000079/2026-87

É o parecer.

Aracaju-SE, 27 de agosto de 2026.

MORGANA BOTO MENEZES

Assessoria Jurídica/PGJ-SE

Movimento assinado eletronicamente por **Morgana Boto Menezes**, em **28/08/2026 00:18:13**, conforme art. 1º, III,"b", da Lei 11.419/2016.

Av. Conselheiro Carlos Alberto Sampaio, 505 - Bairro Capucho,
Edifício Governador Luiz Garcia Centro Adm. Gov. Augusto Franco,
Aracaju/SE - CEP: 49081-000 - Fone: (79) 3209-2400

Documento emitido por **Thiago Jose Menezes da Silva** em **02/09/2026 08:20**