

PARECER JURÍDICO N° 7914/2025-CCAC-

Processo n.º: 31532/2025-COMPRAS.GOV-SES

Órgão: SES

Tema: Licitação

LICITAÇÃO. MODALIDADE CONCORRÊNCIA. TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA. INSTRUÇÃO NORMATIVA N°003/2013-CGE. SERVIÇO DE ENGENHARIA. RECOMENDAÇÕES DE OBEDIÊNCIA À LEI FEDERAL N°14.133/2021. DECRETO ESTADUAL N°368/2023. DECRETO ESTADUAL N°342/2023. RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise de Edital de Concorrência Eletrônica e respectivo contrato que tem por objeto a contratação de empresa para execução de serviços de engenharia para reforma do Centro de Atenção Integral à Saúde da Mulher - CAISM em ARACAJU/SE.

Acostam-se, em anexo, os documentos necessários à análise do pleito virtual.

É o relatório. Fundamento e opino.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

De início, impende asseverar que não faz parte das atribuições dessa especializada a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto administrativo, restringindo-se a sua competência aos aspectos jurídicos formais, com base nas peças constantes dos autos, não adentrando, portanto, no mérito administrativo.

3. MÉRITO.

O procedimento licitatório, na modalidade de Concorrência eletrônica, encontra-se conceituado pela Lei 14.133/2021 em seu artigo 6º, XXXVIII, *in verbis*:

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

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, n°: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc+ -Documento Virtual válido conforme Decreto n° 40.394/2019.

- a) menor preço;
- b) melhor técnica ou conteúdo artístico;
- c) técnica e preço;
- d) maior retorno econômico;
- e) maior desconto; (G.N)

Logo, nota-se que a concorrência é a modalidade licitatória utilizada para as contratações de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, estes, cujos padrões, desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações, o que de fato se observa no presente caso.

a) Da fase preparatória do certame

A Lei nº14.133/2021 estabeleceu uma fase preparatória específica dedicada ao planejamento da contratação, definindo como principais artefatos o Documento de Formalização de Demanda - DFD, o Estudo Técnico Preliminar - ETP e o Termo de Referência - TR ou Projeto Básico - PB, dispondo o seguinte em seu art. 18:

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;

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc⁺ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.

- 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.

No que concerne ao Documento de Formalização de Demanda (DFD), trata-se de documento em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade da contratação. Este deve conter as informações prescritas no art. 22 do Decreto Estadual nº342/2023.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP), é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução, dando base ao anteprojeto, termo de referência ou projeto básico a serem elaborados caso de conclua pela viabilidade da contratação.

O Estudo Técnico Preliminar 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 deverá conter os elementos mínimos descritos na Lei nº 14.133/2021 (art. 18, § 1º incs. I, IV, VI, VIII e XIII). Em caso de não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, deverá a consulente apresentar as devidas justificativas.

O projeto básico, artefato de planejamento dedicado às contratações de obras de engenharia, visa, conforme consta no art. 6º, XXV, da Lei nº14.133/2021, apresentar um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra.

Doutra banda, o mapa ou análise de riscos poderá elencar os riscos que possam comprometer a boa execução contratual e deve conter as informações mínimas do art. 6º, XXVII da Lei de Licitações.

Registra-se a necessidade de que todos os documentos acima sejam ratificados ou assinados também pelo Secretário de Estado competente.

b) Da responsabilidade pela elaboração do projeto.

Todos os elementos que compõem o projeto básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, sendo indispensável a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica - ART e/ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, identificação do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos.

O projeto básico deve apresentar conteúdos suficientes e precisos, tais como os descritos no desenho, no memorial descritivo, na especificação técnica, no orçamento e no cronograma físico-financeiro, representados em elementos técnicos de acordo com a natureza, porte e complexidade da obra de engenharia e/ou arquitetura.

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc+ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.

Finalmente, deve o órgão consulente observar os preceitos do art. 12 a 19 do Decreto Estadual nº368/2023, que estabelece regras e diretrizes quanto à elaboração do Projeto Básico, bem como, o Decreto nº342/2023, no que couber.

Cabe aqui esclarecer que esta Casa Consultiva não tem capacidade técnica para apreciar o conteúdo do projeto Básico. Dessa forma, cabe-nos, tão somente, instruir o órgão acerca da necessidade do documento, acompanhado de seus elementos essenciais, conforme leis e normativos. Dessa forma, não nos responsabilizamos por eventual falha na elaboração do projeto básico, que possam causar prejuízo ao erário.

c) Do critério de julgamento.

A Lei nº14.133/2021 traz 6 (seis) critérios para o julgamento das propostas visando determinar quem se sagrará vencedor do certame licitatório, são eles: a) menor preço; b) maior desconto; c) melhor técnica ou conteúdo artístico; d) técnica e preço; e) maior lance; f) maior retorno econômico.

O primeiro (menor preço) é o mais adotado nos processos de contratações e, basicamente, se traduz na melhor proposta oferecida pelo licitante, que poderá reduzir seu preço durante a fase de competição, através de lances, tudo conforme previsto no edital.

A adoção desse critério está prevista no art. 34 da NLLCA, vejamos:

Art. 34. O julgamento por menor preço ou maior desconto e, quando couber, por técnica e preço considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

O critério escolhido é o que melhor se amolda à contratação registrada nestes autos, conforme inferência da área técnica; portanto, não há óbice à opção pelo critério de julgamento "menor preço global" para seleção do licitante vencedor.

d) Da minuta do Edital.

O instrumento que inaugura a fase externa da licitação é o edital. Nele estão descritas as condições de participação, a data em que ocorrerá o certame, a forma de credenciamento, as condições de aceitabilidade da proposta, dentre outros requisitos.

Pela NLLCA, conforme prevê o art. 25, o instrumento convocatório conterá, ainda, a descrição do objeto da licitação, regras de convocação, habilitação, etc., a saber:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc+ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.

e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

Partindo do mandamento legal supra, vemos que a minuta do Edital da Concorrência proposta apresenta os elementos essenciais delineados no dispositivo legal, respeitando, ainda, as especificidades da contratação, concluindo-se, então, pela regularidade do instrumento convocatório minutado.

e) Da minuta do Contrato.

Conforme dispõe a Lei nº14.133/2021, no seu art. 95, o instrumento de contrato é obrigatório quando a Administração Pública firma pactos negociais com terceiros, vejamos:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

A incidência do interesse público na relação faz com que os contratos administrativos possuam características e disposições especiais, obedecendo à forma prescrita em lei.

O art. 92 da Lei nº14.133/2021 traz um rol de cláusulas contratuais necessárias, *in verbis*:

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;

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc⁺ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.

- 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.

Examinando a minuta do contrato que está anexa ao edital, verifica-se a definição clara do objeto e a presença todas as cláusulas necessárias e exigidas na norma, ressalvadas aquelas que, pela peculiaridade do objeto, não se aplicam ao caso.

f) Da qualificação técnico-profissional.

No que se refere à qualificação técnica, tem-se que consiste no domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para execução do objeto a ser contratado.

Para a comprovação de tais aptidões, a NLLC disciplina os documentos a serem exigidos em seu artigo 67 e incisos, não podendo o edital incluir exigências diversas das ali previstas, desnecessárias ou meramente formais, observe-se:

- Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
- I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;
 - II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;
 - III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
 - IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

- V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;
- VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

A intenção é garantir a idoneidade daquele que no futuro será o responsável pela boa e regular execução do objeto licitado. É garantir a segurança do serviço, é evitar riscos de contratos mal executados, acarretando, assim, prejuízos aos interesses públicos.

Diante disso, deve a Administração, na fase interna para elaboração do edital, avaliar os requisitos necessários, restringindo-se ao estritamente indispensável a assegurar um mínimo de segurança quanto à idoneidade dos licitantes.

O TCU orientou ser possível a participação de empresa em recuperação judicial, desde que amparada em certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório (TCU, Acórdão nº8.271/2011, 2ª Câmara.)

Porém, não se deve excluir a exigência de apresentação da Certidão Negativa. Nesse caso, o edital deve especificar que empresas em Recuperação Judicial, que desejem participar da licitação, apresentem o Plano de Recuperação Homologado Judicialmente, demonstrando que estão autorizadas a efetuar negócios com terceiros e que possuem aptidão econômica e financeira para contratar com a Administração, sem prejuízo da necessidade de comprovar a existência de saúde financeira mediante o atendimento das demais exigências previstas no ato convocatório da licitação.

Referente ao recebimento do objeto contratado, o mesmo será provisoriamente recebido pelo responsável pela fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes no prazo de até 15 (quinze) dias da comunicação escrita pela contratada de que a obra foi finalizada.

O recebimento provisório é estabelecido em caráter experimental para verificação do atendimento aos termos contratuais, e ocorre depois de verificada a emissão de todas as medições e de todos os documentos pertinentes à obra, dentre eles: os certificados de aprovação das instalações, equipamentos, certificado de garantia, manuais de operação e manutenção e alvarás de funcionamento.

Conforme reza o art. 119 da Lei nº14.133/2021: "o contratado será obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, a suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes de sua execução ou de materiais nela empregados."

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc+ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.

Sendo assim, é recomendável que se inclua EM TODOS OS CONTRATOS DE OBRAS que o termo de recebimento definitivo só será efetivado se, além de atendida a execução correta do objeto contratado, a contratada corrigir sem custo para a Administração Pública eventuais defeitos ou incorreções.

g) Dos recursos financeiros.

Quanto ao orçamento, deve a Secretaria elaborar orçamento detalhado em planilhas que expressem os custos unitários da contratação, com base nos quantitativos previstos, o qual deverá constituir-se em um dos anexos do edital. Ademais, deve ser exigido que os licitantes apresentem as propostas financeiras tomando por base a referida planilha.

Ademais, após a licitação e por ocasião do empenho, deve o gestor observar a disponibilidade financeira para o pagamento da despesa, ficando prejudicada a assinatura do contrato em caso de indisponibilidade financeira.

Deve ser esclarecido no edital se o pagamento à contratada será realizado em uma única parcela, após a conclusão total do objeto contratado, ou em várias parcelas, de acordo com cronograma físico-financeiro a ser estabelecido.

A julgar pelo volume financeiro envolvido neste ajuste, aliado ao prazo de sua duração, parece-me pertinente que se adote aquela segunda opção (pagamentos realizados ao longo do contrato, respeitando cronograma físico-financeiro previamente traçado e condicionados ao atesto das medições pelo fiscal).

Vale ressaltar que os preços estimados do objeto a serem contratados através da presente licitação não são tarefa inerente a este órgão de assessoramento jurídico, motivo pelo qual não serão objeto de análise.

h) Da publicidade dos atos no PNCP.

É cediço que o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é o sítio eletrônico oficial destinado à: I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei; II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos, conforme disposto no artigo 174, da Nova Lei.

Diante disso, atente-se à publicação dos instrumentos convocatórios e dos extratos dos contratos no referido portal, cumprindo dessa forma o princípio constitucional da publicidade.

Destaca-se, ainda, que após a homologação do processo licitatório é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc⁺ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.

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 nº14.133, de 2021.

i) Outras considerações

Sempre que o objeto da licitação justifique, deverá ser dada ciência aos órgãos ambientais estadual, federal e municipal, anexando-se ao processo administrativo todos os ofícios, protocolos e/ou licenças obtidas, ou a sua dispensa.

Vale ressaltar que a declaração relativa às responsabilidades ambientais não eximirá o Estado da responsabilização solidária e objetiva por eventuais infrações e danos ambientais, nos termos do que dispõe a lei federal de Política Nacional do Meio Ambiente, bem como a jurisprudência pacífica do STJ e STF.

Assim, na qualidade de responsável pela obra, deve a Administração Estadual obter antecipadamente a licença ambiental, se necessário.

Para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente (art. 59, § 3º da Lei nº14.133/2021).

A subcontratação só é admissível quando expressamente prevista no edital e no contrato, vedado fazê-lo em relação a toda a obra (art. 122 da Lei nº14.133/2021).

Devem ser justificadas pela área técnica as parcelas a serem objeto de subcontratação. Caso seja vedada a subcontratação, o edital deve conter a seguinte cláusula: "Fica vedada a subcontratação total ou parcial do objeto do contrato".

A vigência do contrato não necessariamente deverá corresponder ao prazo de execução. Portanto, o contrato tem vigência desde a assinatura, enquanto o prazo de execução inicia-se com a emissão da ordem de serviço.

Assim, também deverá ser incluída na minuta contratual a vigência do instrumento, que se iniciará na data da assinatura e terminará no prazo previsto a contar da ordem de serviço ou até a conclusão das obras, caso haja prorrogação.

Ademais, pondero que a minuta do contrato administrativo, além de reproduzir as cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei nº14.133/2021, deve se adequar às sugestões aqui realizadas, no que couber.

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Rua: Porto da Folha, nº: 1116, Bairro Cirurgia, CEP: 49.055-540
Aracaju, SE www.pge.se.gov.br

e-Doc+ -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.

Por fim, convém chamar a atenção para a possibilidade de aplicação de sanções de natureza política, administrativa, civil, pecuniária e penal, em caso de malversação da verba pública, decorrentes de improbidade administrativa, a partir da Lei nº14.230/2021, que alterou parte da Lei nº8.429/1992 de modo a tornar mais efetivos os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37/CF). Dizer mais é desnecessário.

4. CONCLUSÃO.

Diante do exposto, opino no sentido da **possibilidade condicionada** de abertura e consecução da presente licitação, atendidas todas as recomendações constantes neste parecer.

É o parecer, salvo melhor juízo, o qual submeto à análise superior.

Aracaju, 21 de outubro de 2025

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: XSFF-15TG-QHAK-D8U0



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 23/12/2025 é(são) :

Legenda: ● Aprovada ● Indeterminada ● Pendente

- CARLOS HENRIQUE LUZ FERRAZ ***41209*** COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE Procuradoria Geral do Estado 21/10/2025 15:31:10 (Docflow)