



Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

Parecer Jurídico nº 470/2025

Ementa: Licitação – Concorrência eletrônica – Registro de preços – Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de manutenção predial corretiva e preventiva em prédios públicos, com o devido fornecimento de materiais. – Análise jurídico - formal do edital e minuta contratual – Exame nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 – Atendimento aos requisitos legais – Ausência de cláusulas restritivas à competitividade – Regularidade dos requisitos da fase preparatória – Cláusulas essenciais devidamente contempladas – Inexistência de vícios que comprometam a lisura e a competitividade do certame – Observância dos princípios da legalidade, publicidade e isonomia – Possibilidade jurídica da contratação – Aprovação das minutas – Parecer favorável ao prosseguimento do certame.

I - Relatório

A Procuradoria-Geral do Município de Lagarto, no exercício das atribuições conferidas pelo artigo 25, inciso I e seguintes, da Lei Municipal nº 122, de 2 de janeiro de 2025, bem como pelo Decreto Municipal de Nomeação da mesma data, foi instada, em 2 de outubro de 2025, pela Secretaria Municipal de Gestão das Licitações, Contratações e Logística – SECLOG, a se manifestar, sob os aspectos jurídico e formal, acerca do procedimento licitatório na modalidade Concorrência, cujo objeto é o registro de preços para a contratação de empresa especializada na prestação de



Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

serviços contínuos de manutenção predial corretiva e preventiva em prédios públicos, com o devido fornecimento de materiais.

A presente contratação tem por objetivo viabilizar a execução de serviços de manutenção predial corretiva e preventiva nos prédios públicos municipais, garantindo a conservação das edificações e a continuidade dos serviços essenciais prestados à população.

Considerando a imprevisibilidade das demandas de manutenção e a necessidade de resposta ágil para evitar a deterioração dos imóveis, faz-se necessária a contratação de empresa especializada, que possa ser acionada sempre que houver necessidade, mediante a emissão de ordem de serviço específica.

Para assegurar a transparência, a economicidade e a aderência aos preços praticados no mercado, a formação dos valores será baseada na tabela do Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe - ORSE, adotando-se o critério de julgamento pelo maior percentual de desconto sobre os valores de referência constantes nessa base. Essa metodologia permite que os serviços sejam remunerados conforme a demanda real, garantindo que a Administração Pública obtenha as melhores condições de preço ao longo da vigência contratual.

A contratação em lote único, sem fracionamento, justifica-se pela natureza interdependente dos serviços de manutenção predial, que exigem planejamento coordenado e execução padronizada, de modo a evitar incompatibilidades



Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

operacionais e dificuldades na fiscalização. O parcelamento do objeto comprometeria a eficiência da gestão contratual, aumentaria o risco de atrasos na prestação dos serviços e geraria sobrecarga administrativa com múltiplos contratos voltados a um mesmo propósito.

A opção pela contratação de empresa especializada também se justifica pela inexistência de equipe própria no Município com capacidade técnica suficiente para atender, de forma contínua e eficiente, às demandas de manutenção predial. Ademais, a aquisição de materiais pela Administração demandaria um controle logístico complexo, com necessidade de armazenamento de insumos sem previsão de uso imediato, o que resultaria na imobilização de recursos públicos e em risco de desperdício.

Dessa forma, a presente contratação alinha-se aos princípios da eficiência, economicidade e transparência, garantindo que as intervenções estruturais sejam realizadas de forma organizada, com preços justos e dentro dos parâmetros técnicos exigidos. Além disso, a adoção de um desconto mínimo obrigatório de 6% sobre os valores do ORSE, previamente definido com base em consultas ao mercado e análises de processos licitatórios similares, assegura que a Administração Pública obtenha vantagens financeiras sem comprometer a viabilidade da execução contratual.

Por essas razões, a contratação nos moldes propostos representa a alternativa mais vantajosa para o Município, garantindo a manutenção do patrimônio público e a



Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

continuidade dos serviços essenciais à população, com segurança, qualidade e previsibilidade financeira.

O processo administrativo em referência encontra-se devidamente instruído, com a juntada dos documentos essenciais à sua regular tramitação, a saber: Documento de Formalização da Demanda; Justificativa para Contratação; Estudo Técnico Preliminar; Relatório de Pesquisa de Preços; Mapa de Pesquisa de Preços; Termo de Referência; Solicitação/Reserva de Dotação; Minuta do Aviso de Concorrência Eletrônica; Minuta do Edital; e Minuta de Controle.

É, em síntese, o relatório. Passo à análise.

II – Da Atuação Da Consultoria Jurídica Junto À Administração

A presente manifestação jurídica tem por escopo assistir a autoridade assessoranda no controle prévio de legalidade, nos termos do artigo 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

O controle prévio de legalidade decorre do exercício da competência relativa à análise jurídica da futura contratação, não abrangendo demais aspectos envolvidos, tais como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Eventuais apontamentos sobre esses pontos somente são admitidos quando imbricados a questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:



Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

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

Presume-se, portanto, que os estudos técnicos constantes do presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto, suas características e requisitos, tenham sido regularmente elaborados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando à melhor consecução do interesse público.

Por fim, quanto à atuação desta Assessoria Jurídica, importa esclarecer que, embora as observações e recomendações aqui consignadas não possuam caráter vinculativo, constituem relevante instrumento em prol da segurança da autoridade assessoranda, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei, avaliar e decidir sobre o seu acatamento. Ressalte-se, todavia, que o prosseguimento do processo sem a observância das recomendações ora apresentadas será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Com efeito, a análise que se segue examinará a adequação do procedimento administrativo instaurado à legislação pertinente.

III – Fundamentação



**Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município**

III. 1 – Da Modalidade Licitatória Eleita

O certame tem por objeto o registro de preços para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de manutenção predial corretiva e preventiva em prédios públicos, com o devido fornecimento de materiais e equipamentos, a serem executados conforme a demanda e a necessidade da Administração, por meio da modalidade Concorrência Eletrônica, adotando-se como critério de julgamento o maior percentual de desconto.

A contratação pretendida enquadra-se na previsão do art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, que dispõe:

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:

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

(...)



Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

Trata-se, a concorrência, de modalidade residual em relação ao pregão, o qual, por sua vez, não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, exceto aos serviços de engenharia de que trata o art. 6º, inciso XXI, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021.

Veja-se:

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.

A modalidade concorrência destina-se à contratação de compras, locações, serviços, inclusive de engenharia, e obras. No tocante às compras e serviços, sua adoção é cabível quando o objeto não for considerado comum, conforme definição trazida pela Lei nº 14.133/2021.



Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

Como regra geral, os serviços e obras de engenharia não se caracterizam como objetos comuns. Isso ocorre porque cada serviço ou obra reflete as particularidades do ambiente em que será executado, o que exige análise técnica individualizada, impedindo, muitas vezes, a seleção por meio de lances decrescentes sucessivos, típicos do pregão.

No entanto, admite-se a utilização do pregão para os serviços de engenharia considerados comuns, ou seja, aqueles que comportam padronização, especialmente quanto às suas especificações e condições de execução, independentemente das circunstâncias locais.

Portanto, a definição sobre a possibilidade de adoção do pregão deve ser feita caso a caso, considerando-se a natureza do objeto e sua compatibilidade com padrões usuais de mercado. Como destacado na doutrina, as definições teóricas sobre serviços de engenharia comuns devem ser avaliadas em conjunto com a situação fática para verificar a viabilidade ou não da adoção do pregão.

Logo, mostra-se possível a presente contratação, uma vez que a modalidade licitatória em questão é destinada às contratações de bens e serviços especiais, bem como de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais, o que, de fato, se observa na modalidade escolhida.



Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

III. 2 – Da Fase Preparatória do Certame

Sobre a Lei nº 14.133/2021, dispõe o art. 18 acerca dos requisitos da fase preparatória do certame:

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;



Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

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;



Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

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

§ 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;



000472

Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

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



000473

Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

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.

O Estudo Técnico Preliminar compõe a primeira etapa do planejamento da contratação, caracterizando o interesse público envolvido e fundamentando a elaboração do anteprojeto, do termo de referência ou do projeto básico, caso se conclua pela continuidade do processo. Elaborado de forma adequada, o ETP reduz os riscos de a Administração contratar objeto tecnicamente, economicamente ou ambientalmente inviável, ou que não atenda às necessidades do órgão ou entidade.



Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

Uma das inovações da Lei nº 14.133/2021 consiste na obrigatoriedade do ETP em todas as modalidades licitatórias, na fase preparatória. Entretanto, o § 3º do art. 18 prevê exceção:

§ 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.

No caso concreto, além da existência de ETP, constam nos autos projetos e planilha orçamentária suficientes para aferir os padrões de desempenho e qualidade exigidos pela legislação vigente.

Dessa forma, ao analisar os autos do processo licitatório, verifica-se o cumprimento dos requisitos legais da fase preparatória.

III. 3 – Da Análise Da Minuta Do Edital, Do Contrato E Seus Anexos

Analisando os autos, constatou-se o atendimento aos requisitos exigidos pela norma pertinente. A minuta do edital em exame contempla: o objeto da contratação; a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação; a abertura da sessão; a classificação das propostas e a formulação de lances; a aceitabilidade da proposta



Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

vencedora; a verificação dos documentos de habilitação, incluindo a regularidade fiscal, social e trabalhista; a qualificação de capacidade técnica e econômico-financeira; os recursos administrativos; a contratação; a fiscalização; o pagamento; os reajustes de preço e a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato; a execução do serviço; bem como a aplicação de sanções administrativas.

Prosseguindo, conclui-se que os requisitos exigidos se mostram adequados e em consonância com a lei, uma vez que não ultrapassaram os limites da razoabilidade e não incluíram cláusulas desnecessárias ou restritivas ao caráter competitivo. As comprovações relativas à habilitação restringiram-se apenas ao necessário para a execução do objeto licitado, nos termos do artigo 62 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

Como é cediço, a Lei Complementar nº 123/2006, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 147/2014, prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal, estadual e municipal.

Além disso, as condições e requisitos fixados no edital encontram respaldo nas prescrições legais previstas no art. 25 da Lei nº 14.133/2021. A minuta do contrato contempla, ainda, as cláusulas essenciais exigidas pela referida lei, especialmente quanto às condições e prazos para o fornecimento do objeto, devidamente expressos em disposições que definem os direitos, obrigações e responsabilidades das partes,



Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

em conformidade com os mandamentos legais previstos nos arts. 89 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

Conclui-se, por fim, que as disposições constantes das minutas se encontram em plena consonância com as normas e diretrizes da Lei nº 14.133/2021, não se verificando a presença de condições ou requisitos que possam comprometer ou restringir a licitude e a competitividade do certame.

III. 4 – Da Publicidade Dos Atos No Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP

Não se pode olvidar que o Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP constitui sítio eletrônico oficial destinado a: I – divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Lei nº 14.133/2021; e II – realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos, conforme dispõe o art. 174 da referida Lei.

Observa-se que a Lei nº 14.133/2021 possui natureza de norma geral, aplicável, por disposição expressa, a todos os entes federados. Desse modo, pode-se concluir que, com a sanção da Lei nº 14.133/2021, o veículo oficial de divulgação dos atos relativos às licitações e contratações públicas passou a ser o Portal Nacional de Contratações Públicas.



000477 

Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

Para reforçar esse entendimento, transcrevem-se dois dispositivos que tratam da publicidade dos atos licitatórios e contratuais no PNCP. O primeiro está contido no art. 54, que dispõe:

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Já o segundo está previsto no art. 94:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I – 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II – 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.



000478



Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

As normas acima podem ensejar interpretações distintas, todas juridicamente defensáveis, haja vista que a hermenêutica jurídica busca sempre extrair o melhor significado, dentre os possíveis, do texto normativo.

De todo modo, o relevante e de interesse público é que se assegure a efetiva publicação dos instrumentos convocatórios e dos extratos dos contratos, em respeito ao princípio constitucional da publicidade.

Assim, conclui-se que a Lei nº 14.133/2021 encontra-se plenamente válida e eficaz, podendo ser aplicada ao caso concreto.

Por fim, destaca-se que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização, no PNCP, dos documentos elaborados na fase preparatória que, eventualmente, não tenham integrado o edital e seus anexos, nos termos do art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

IV – Da Conclusão

Pelo exposto, ressalta-se que a presente análise é realizada sob o prisma estritamente jurídico-formal, não abrangendo a apreciação da conveniência e oportunidade dos atos praticados, tampouco aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, cuja responsabilidade recai sobre os gestores competentes



000479

Estado de Sergipe
Prefeitura de Lagarto
Procuradoria Geral do Município

pelas informações prestadas, nos termos do art. 53, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Assim, esta Procuradoria Geral do Município, após o exame das regras e condições fixadas no Edital e na minuta do Contrato, não identificou qualquer afronta à Lei Federal nº 14.133/2021, nem às demais normas e princípios que regem a matéria.

Diante disso, recomenda a aprovação das minutas ora analisadas e opino favoravelmente pelo prosseguimento do certame, cabendo aos gestores das áreas envolvidas zelar pela estrita observância das disposições legais aplicáveis durante as fases subsequentes da licitação, bem como na futura execução contratual, especialmente quanto à fiscalização do fornecimento e à correta aplicação dos recursos públicos.

Lagarto/SE, 23 de outubro de 2025.

Bianca Theresa Silva Cardoso

Procuradora-Geral do Município

Eda Eloa da Mata Reis Lima

Diretora da Procuradoria-Geral do Município