Ministério Público de Sergipe

Expediente nº 20.27.0082.0000356/2026-48

Parecer Jurídico (920339)

Data do Movimento:	23/10/2026 11:05:06
Criador:	Morgana Boto Menezes
Resumo:	PARECER JURÍDICO - ANÁLISE EDITAL

??PARECER JURÍDICO Nº 203/2026

?GED Nº: 20.27.0082.0000356/2026-48

?INTERESSADO: Divisão de Material

?Procedimento Administrativo – Pregão Eletrônico SRP nº 044/2026

Assunto: Análise Preliminar do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 044/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE

Expediente nº 20.27.0082.0000356/2026-48

REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, PORTARIA Nº 3.176/2023. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS.

1. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de empresa para execução de Retrofit do sistema de climatização VRF (Variable Refrigerant Flow) do prédio Sede do Ministério Público de Sergipe, mediante licitação pública, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica, processado sob o Sistema de Registro de Preços, 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 aquisição, formulado pela servidora da Divisão de Engenharia e Manutenção (fls. 02)

b) Documento de Formalização da Demanda (fls. 08 e 09 do GED vinculado 20.27.0082.0000354/2026-05);

c) Relatório Circunstanciado (fls. 04 a 06 do GED vinculado 20.27.0082.0000354/2026-05);

d) Mapa de Gerenciamento de Riscos (fls. 570 a 580);

e) Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 703 a 716);

f) Autorização para abertura do procedimento licitatório (fls. 28 do GED vinculado 20.27.0082.0000354/2026-05);

g) Pesquisa de Preços de Mercado (fls. 584 a 593) e Planilha de Formação de Preços (fls. 596);

h) Minuta do Edital e Termo de Referência (fls. 810 a 880);

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 **29/10/2026 12:45**

i) Minuta da Ata de Registro de Preços (fls. 889 a 905);

j) Minuta do Contrato (fls. 908 a 922);

l) Cópia da portaria de designação de Agentes de Contratação, Pregoeiros e Equipe de Apoio (fls. 806 a 808).

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 FASE PREPARATÓRIA

3.1. 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. Compulsando os autos, verifica-se, à fl. 801, a existência de autorização do Procurador-Geral de Justiça para a inclusão do objeto da presente contratação no referido Plano, em observância às diretrizes de planejamento estabelecidas pela mencionada norma.

No tocante à estimativa do valor da contratação, embora a análise crítica das cotações obtidas, a aferição de sua comparabilidade quanto às especificações dos itens, às condições de fornecimento e aos demais elementos relevantes para a adequada formação dos preços não se insiram no âmbito das atribuições desta Assessoria Jurídica, verifica-se que os autos contêm planilha de composição de custos elaborada a partir de pesquisa mercadológica realizada junto a fornecedores.

3.2. 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.

Expediente nº 20.27.0082.0000356/2026-48

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, 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: *"Justifica-se a presente contratação devido à necessidade de melhoria do sistema de climatização da Sede do Ministério Público de Sergipe, através da substituição parcial de equipamentos. Os equipamentos existentes estão em funcionamento a aproximadamente 14 (quatorze) anos e apresentam sinais naturais de desgaste decorrentes do tempo de funcionamento contínuo e exposição às condições ambientais. Tal situação tem demandado manutenções corretivas consecutivas, com elevado gasto na substituição de peças, que tornam o custo operacional alto. O retrofit mostra-se como uma solução técnica e economicamente vantajosa em comparação à substituição integral do sistema, uma vez que possibilita o aproveitamento da infraestrutura existente, incluindo redes frigorígenas, instalações elétricas e evaporadoras, reduzindo impactos físicos, operacionais e financeiros decorrentes de uma renovação completa da instalação. O objetivo é garantir a adequação da climatização, de forma a reduzir os custos com manutenção corretiva e diminuir os períodos que os equipamentos passam sem funcionar, pois estes períodos ociosos prejudicam atendimento ao público, o trabalho e, em ambientes mais críticos, podem danificar equipamentos. Além disso, o sistema VRF atualmente utilizado, por possuir longo período de operação, apresenta limitações relacionadas à disponibilidade de peças e atualização de softwares de controle, fatores que aumentam os riscos de paralisações prolongadas em caso de falhas. A modernização do sistema contribui para a mitigação desses riscos, assegurando maior disponibilidade operacional e previsibilidade dos custos de manutenção".*

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

Quanto ao Termo de Referência apresentado, 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.

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

Dessa forma, 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, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Mapa de Gerenciamento de Riscos, documentos que evidenciam o planejamento da contratação e fornecem suporte ao prosseguimento do procedimento licitatório.

Todavia, por ocasião da análise jurídico-formal do instrumento, foram identificadas algumas inconsistências que recomendam seu aperfeiçoamento antes da publicação do edital.

Verifica-se que o objeto da contratação consiste na execução de serviços de Retrofit do sistema de climatização da sede do MPSE, com quantitativos previamente definidos e valor global estimado em R$ 10.648.602,05. Nesse contexto, a adoção do Sistema de Registro de Preços demanda justificativa técnica específica, à luz do art. 85 da Lei Federal nº 14.133/2021 e do art. 28 do Decreto Estadual nº 368/2023, que disciplina a matéria no âmbito das contratações de obras e serviços de engenharia.

Assim, **recomenda-se** o retorno dos autos à área técnica para que se manifeste expressamente sobre o cabimento do SRP no caso concreto, demonstrando o atendimento aos requisitos normativos aplicáveis e justificando a adequação desse procedimento à natureza da intervenção, considerando tratar-se de modernização de sistema de climatização de edificação específica, com escopo e quantitativos previamente definidos. Deverá, ainda, esclarecer as razões pelas quais o registro de preços se mostra mais adequado à satisfação da necessidade administrativa do que a contratação convencional, com execução previamente programada, não sendo suficiente, para esse fim, a mera previsão de execução parcelada mediante ordens de serviço.

No que se refere às garantias, o Termo de Referência, item 5.4, dispensa a exigência de garantia de execução prevista no art. 96 da Lei nº 14.133/2021 e, paralelamente, estabelece garantias para os serviços e equipamentos, bem como garantia de proposta.

A dispensa da garantia de execução não configura, por si só, irregularidade, uma vez que sua exigência depende de avaliação administrativa e de previsão no instrumento convocatório.

Entretanto, considerando o valor estimado e a complexidade da contratação, **recomenda-se** que essa decisão seja devidamente motivada na análise de riscos, com especial atenção aos impactos decorrentes de eventual inadimplemento contratual.

No tocante ao item 8.1.1.2 do Termo de Referência, observa-se sistemática de pagamento vinculada a percentuais do quantitativo total de determinados itens, prevendo pagamento integral após a conclusão dos serviços quando a solicitação corresponder a 10% do quantitativo e pagamento parcelado, em frações de até 10%, nas solicitações superiores a esse percentual.

Com efeito, a contratação está estruturada sob o Sistema de Registro de Preços, convém verificar a coerência entre essa sistemática de pagamento, as ordens de serviço e o modelo de execução previsto no edital e na ata, evitando que o percentual de 10% funcione como critério financeiro desvinculado da medição efetiva.

Recomenda-se, portanto, que a área técnica revise ou esclareça a cláusula, explicitando a metodologia de medição, a correspondência entre cada parcela e os serviços efetivamente executados e atestados, bem como o tratamento aplicável às solicitações cujos quantitativos não correspondam a múltiplos de 10%.

4. DO REGISTRO DE PREÇOS

O Registro de Preços, previsto no artigo 78, inciso IV, é uma modalidade de cotação em que existe a possibilidade de se gerar uma contratação posteriormente. Deste modo, ele é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e também de aquisição de bens, para contratações em editais abertos e em contratações futuras.

De acordo com o jurista Marçal Justen Filho, “o SRP consiste em um contrato normativo, resultante de um procedimento licitatório específico. Estabelece regras vinculantes para a Administração Pública e um particular relativamente a contratações futuras, em condições predeterminadas”.

Ainda mais: “não é gerada obrigação de contratar, mas o Poder Público está vinculado pelos termos do resultado da licitação e deve respeitar as condições ali previstas e assume uma pluralidade de obrigações.“

De forma a trazer mais agilidade para a contratação e evitar a formação de estoque, prática danosa para a administração pública, o SRP tem como objetivo tornar possíveis contratações simultâneas ou sucessivas, sem a necessidade da realização de procedimentos individuais para cada item. Isto é especialmente importante no caso de itens perecíveis e com prazos de validade curtos.

De acordo com a Nova Lei nº 14.133/2021, em seu art. 82:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo

com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

(...)

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

Dito isto, o Termo de Referência prevê a utilização do SRP, com execução parcelada ao longo da vigência da ata, e invoca a possibilidade de contratação conforme as demandas da Administração.

No caso concreto, contudo, o objeto se destina à modernização do sistema de climatização de uma única edificação, com itens, quantidades e locais de intervenção previamente descritos.

Esse contexto, conforme dito anteriormente, exige motivação específica quanto à adequação do SRP. Não basta reproduzir as hipóteses legais abstratas: é necessário demonstrar por que a contratação parcelada mediante ordens de serviço é mais vantajosa do que uma contratação convencional, com escopo e cronograma definidos.

Registramos, ainda, que consta Cláusula Quinta da Ata de Registro de Preços, que *“ 5.2 Não será*

admitida a adesão à ata de registro de preços decorrente desta licitação ou desta contratação direta, conforme justificativa apresentada nos estudos técnicos preliminares."

Por fim, registramos que consta do item *4.1,* da Ata de Registro de Preços, que *"4.1 O prazo de vigência da Ata de Registro de Preços oriunda desta licitação é de 12 meses, contados da data de sua publicação no Diário Oficial do Ministério Público de Sergipe, podendo ser prorrogado por igual período."*

5. DA MINUTA DO EDITAL

Conforme já informado, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

Quanto à modalidade licitatória, verifica-se que o objeto pretendido consiste na para contratação de empresa para execução de retrofit do sistema de climatização VRF (Variable Refrigerant Flow) do prédio Sede do Ministério Público de Sergipe.

Nesse contexto, o item 2 do Termo de Referência conceitua os serviços como comuns de engenharia, nos termos do art. 6º, XXI, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021.

Assim, o pregão poderá ser utilizado para serviços comuns de engenharia, desde que seus padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital mediante especificações usuais de mercado, observadas as disposições dos arts. 6º, XLI, 28, I, e 29 da Lei nº 14.133/2021.

No caso concreto, há especificações de equipamentos, materiais, procedimentos de instalação, testes de estanqueidade, limpeza de tubulações, comissionamento e critérios de recebimento.

Em princípio, tais elementos permitem a adoção do pregão, desde que a área técnica confirme que a solução não envolve serviço especial de engenharia cuja natureza seja incompatível com essa modalidade.

6. DA MINUTA DO CONTRATO

Quanto a 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;

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

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, verifica-se que a minuta contratual contempla as cláusulas essenciais exigidas pela Lei nº 14.133/2021, mostrando-se, em linhas gerais, compatível com o regime jurídico aplicável, devendo, contudo, ser ajustada e compatibilizada com os demais artefatos da contratação, em atendimento às recomendações formuladas nesta manifestação.

7. DA PUBLICIDADE DO EDITAL

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, desde que observadas as recomendações acima citadas.

S.M.J.

É o parecer.

Aracaju-SE, 23 de outubro de 2026.

Morgana Boto Menezes

Assessoria Jurídica/PGJ-SE

Movimento assinado eletronicamente por **Morgana Boto Menezes**, em **23/10/2026 11:05:06**, conforme art. 1º, III,"b", da Lei 11.419/2016.