Expediente nº 20.27.0082.0000361/2026-10

Parecer Jurídico (920339)

Data do Movimento: 04/11/2026 14:56:33

Criador: Morgana Boto Menezes

Resumo: Parecer Jurídico (920339)

??PARECER JURÍDICO Nº 211/2026

?GED Nº: 20.27.0082.0000361/2026-10

?INTERESSADO: Divisão de Material

?Procedimento Administrativo – Pregão Eletrônico nº 043/2026

Assunto: Análise Preliminar do Edital do Pregão Eletrônico nº 043/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇO

Expediente nº 20.27.0082.0000361/2026-10

COMUM 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 a realização de reforma para modernização do pavimento térreo, pintura dos corredores da Sede do Ministério Público de Sergipe e substituição de carpete do Colégio de Procuradores de Justiça, 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 Engenharia e Manutenção (fls. 02);

b) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 04 e 05 do GED vinculado

20.27.0082.0000357/2026-21);

c) Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 160 a 183);

d) Relatório Circunstanciado (fls. 26 a 29 do GED vinculado 20.27.0082.0000357/2026-21);

e) Mapa de Gerenciamento de Riscos (fls. 76 a 86);

f) Autorização para abertura do procedimento licitatório (fls. 33 do GED vinculado 20.27.0082.0000357/2026-21);

g) Planilha Orçamentária (fls. 37 a 38);

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 **Juliana Gomes Rezende Doria** em **05/11/2026 11:05**

h) Informações quanto ao Projeto/Atividade, Elemento de Despesa, Fonte de Recursos, Dotação Orçamentária e Condições de Pagamento (fls. 219 a 224);

i) Cópia da portaria de designação de Agentes de Contratação, Pregoeiros e Equipe de Apoio (fls. 376 a 378);

j) Minuta do Edital e Termo de Referência (fls. 287 a 359);

l) Minuta do Contrato (fls. 364 a 374).

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 do Estado de Sergipe, o Plano de Contratações Anual (PCA) é disciplinado pela Portaria PGJ nº 4.118/2025, de 11 de dezembro de 2025. Compulsando os autos, notadamente da autorização do PGJ de fls. 33, infere-se a inclusão do objeto da presente contratação no Plano de Contratações Anual, atendendo, assim, às diretrizes de planejamento estabelecidas pela referida 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 se encontram instruídos com planilha de composição de custos, elaborada a partir do ORSE, mantida pela Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas de Sergipe (CEHOP).

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.

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 os autos encontram-se instruídos com o Estudo Técnico Preliminar, no qual a unidade demandante consignou a descrição da necessidade administrativa, a justificativa da contratação, a solução escolhida, a estimativa da demanda, os resultados pretendidos, a estimativa preliminar dos custos, a análise dos riscos e a conclusão quanto à viabilidade da contratação, em atendimento, em linhas gerais, aos requisitos previstos no art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Ressalte-se que a análise desta Assessoria Jurídica restringe-se à verificação da regularidade jurídico-formal da instrução processual, não lhe competindo aferir o mérito das conclusões técnicas constantes do Estudo Técnico Preliminar, cuja elaboração e conteúdo são de responsabilidade da unidade demandante.

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

"A recepção e a área do Foyer (onde acontecem eventos) funcionam como o cartão de visitas do Ministério Público de Sergipe para o cidadão. A intervenção proposta visa transformar o ambiente em um espaço acolhedor, reduzindo o impacto de impessoalidade frequentemente associado às repartições públicas. Cores harmônicas e revestimentos modernos promovem o bem-estar psicológico, gerando um sentimento de respeito e dignidade tanto para o usuário que busca o serviço quanto para o servidor que o presta.

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

Embora a estrutura atual não apresente falhas graves, a substituição de materiais ao fim de sua vida útil técnica configura uma medida de gestão preventiva. O investimento antecipado evita o surgimento de patologias (como descolamento de revestimentos), assegurando a longevidade do patrimônio público estadual e evitando gastos emergenciais futuros, que são comprovadamente mais onerosos.

A adequação do piso elevado justifica-se pela necessidade de manter o ambiente do Foyer dividido do ambiente do Memorial, uma vez que o primeiro ambiente é frequentemente utilizado para eventos (cursos, apresentações e outros) e o segundo é utilizado para exposições."

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.

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

Todavia, por ocasião da análise jurídico-formal do instrumento convocatório e dos documentos que o instruem, foram identificadas inconsistências que demandam esclarecimento e/ou adequação pela área técnica responsável, como condição prévia à publicação do edital, conforme apontado a seguir.

A. Da ausência de correspondência entre o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar quanto à qualificação técnica

O item 9.4.4.2 do edital estabelece que a licitante deverá apresentar atestado de capacidade técnico-operacional que comprove a execução de obra ou reforma em edificação pública ou comercial.

Por sua vez, o item 9.4.4.3 exige a comprovação da capacidade técnico-profissional, mediante apresentação de Certidão de Acervo Técnico (CAT), acompanhada do respectivo atestado, quando cabível.

Ocorre que se verifica divergência entre o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar (ETP)

quanto à definição das parcelas de maior relevância técnica do objeto.

Enquanto o Termo de Referência identifica como parcela de maior relevância a execução de obra ou reforma em edificação pública ou comercial, o ETP, em seu item 4.4, consigna expressamente que: “Não foram definidas parcelas de maior relevância, considerando-se suficiente a comprovação de experiência anterior em obra ou reforma edificações comerciais ou públicas”.

Constata-se, portanto, ausência de uniformidade entre os documentos de planejamento e o instrumento convocatório, circunstância que demanda esclarecimento e compatibilização, a fim de assegurar coerência na definição dos requisitos de qualificação técnica exigidos dos licitantes.

B. Da necessidade de maior especificidade na definição dos requisitos de qualificação técnica

Além da inconsistência apontada, observa-se que a exigência genérica de experiência anterior em obra ou reforma de edificação pública ou comercial não permite identificar, com precisão, quais serviços integrantes do objeto apresentam maior relevância técnica e operacional e, por conseguinte, justificam a exigência de comprovação específica de experiência.

Com efeito, a análise do orçamento estimativo evidencia a existência de parcelas com expressiva representatividade econômica, a exemplo de:

Piso elevado do Foyer: R$ 90.894,38;

Pintura dos corredores: R$ 79.545,63;

Revestimento da recepção em mármore: R$ 72.058,12;

Revestimento das paredes dos elevadores: R$ 67.876,85;

Revestimento da porta do auditório: R$ 66.736,53.

Nesse contexto, cabe à área técnica avaliar e justificar, de forma fundamentada, quais dessas parcelas, consideradas suas características, complexidade e relevância para a execução do objeto,

efetivamente demandam comprovação específica de experiência anterior.

A definição dos requisitos de qualificação técnica deverá observar os limites legais aplicáveis, especialmente quanto à pertinência das exigências com as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto, evitando-se restrições desnecessárias ou desproporcionais à competitividade do certame.

C. Da inconsistência quanto à previsão de tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte

Verifica-se, ainda, que a folha inicial do edital contém a seguinte indicação: "PREFERÊNCIA ME/EPP/EQUIPARADAS: NÃO".

Entretanto, o próprio instrumento convocatório prevê, nos itens 5.6, 7.20 e seguintes, a aplicação do tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive quanto ao procedimento de desempate ficto disciplinado pelos arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006.

Há, portanto, contradição interna entre a informação constante da folha inicial e as disposições do edital que disciplinam o tratamento diferenciado e favorecido às referidas empresas.

Recomenda-se, assim, a revisão da indicação constante da folha inicial, de modo a compatibilizá-la com as regras efetivamente estabelecidas no instrumento convocatório e com o regime jurídico aplicável.

D. Da necessidade de esclarecimento quanto ao prazo para apresentação da garantia contratual

Deve ser revista, igualmente, a redação do item 5.3.1 do Termo de Referência, que estabelece a apresentação da garantia contratual como condição para a assinatura do contrato e a emissão da Ordem de Serviço, mas, simultaneamente, concede à contratada o prazo de 15 (quinze) dias úteis

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

para sua apresentação.

A disposição, tal como redigida, não permite identificar com clareza o momento em que a garantia deverá ser efetivamente prestada, especialmente diante da coexistência de duas previsões aparentemente conflitantes.

Desse modo, faz-se necessário esclarecer se a garantia deverá ser apresentada previamente à assinatura do contrato, antes da emissão da Ordem de Serviço ou em momento posterior, hipótese em que deverá ser expressamente delimitado o respectivo prazo, com a devida compatibilização das disposições do Termo de Referência.

E. Da necessidade de complementação da justificativa para o não parcelamento do objeto

Por fim, merece atenção a justificativa apresentada para o não parcelamento do objeto.

O item 9.5 do ETP condiciona expressamente a opção pelo agrupamento dos serviços à confirmação, ainda na fase de planejamento, de sua vantajosidade econômica em comparação com a eventual divisão da contratação em lotes.

Nesse sentido, a mera afirmação de que a execução conjunta poderá proporcionar redução de custos indiretos não se mostra suficiente, por si só, para demonstrar a efetiva vantajosidade da contratação em lote único.

Isso porque os serviços contemplados no objeto apresentam características executivas distintas. A título exemplificativo, a pintura dos corredores e a substituição de carpete possuem particularidades que diferem daquelas inerentes à execução de piso elevado e à instalação de revestimentos em mármore, podendo envolver especialidades e segmentos empresariais diversos.

Diante disso, mostra-se necessário que a área técnica complemente a motivação apresentada,

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

mediante análise fundamentada acerca da efetiva vantagem do agrupamento, considerando, entre outros aspectos, as condições do mercado fornecedor, a possibilidade de execução integrada dos serviços, os ganhos concretos de escala e os eventuais impactos da contratação conjunta sobre a competitividade do certame.

Deverá ser demonstrado, portanto, que a opção pelo lote único atende ao interesse público e se revela mais vantajosa do que a eventual divisão do objeto, sem impor restrição indevida à participação de empresas especializadas em segmentos específicos da contratação.

Caso não seja possível demonstrar, de forma objetiva e fundamentada, a vantajosidade do agrupamento, deverá ser reavaliada a opção pelo não parcelamento, considerando-se a possibilidade de divisão do objeto em lotes, em observância às disposições legais aplicáveis e aos princípios da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

4. 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.

Quanto à modalidade licitatória, verifica-se que o objeto pretendido consiste na substituição de revestimentos, instalação de piso elevado, pintura de corredores e substituição de carpete.

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

Nesse contexto, o item 2 do Termo de Referência conceitua os serviços como comuns de engenharia, destacando que " uma vez que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens". Assim, evidencia-se a viabilidade jurídica desse enquadramento, o que autoriza a adoção da modalidade pregão, fundamentada no art. 6º, XXI, "a", 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.

5. 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

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

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, verifica-se que a minuta contratual encontra-se estruturada em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021, contemplando as cláusulas essenciais aplicáveis à espécie.

6. 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.

7. 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 consignadas.**

S.M.J.

É o parecer.

Aracaju-SE, 04 de novembro de 2026.

Morgana Boto Menezes

Assessoria Jurídica/PGJ-SE

Movimento assinado eletronicamente por **Morgana Boto Menezes**, em **04/11/2026 14:56:33**, 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