

PARECER JURÍDICO N° 3867/2025

Processo n.º: **619/2025-PRO.ADM.-SEDURBI**

Órgão: **PGE**

Tema: **Licitação**

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.

PARECER: 3867/2025 - PGE.
PROCESSO: 619/2025.
ORIGEM: SEDURBI.
ASSUNTO: LICITAÇÃO - MODALIDADE CONCORRÊNCIA.

LICITAÇÃO. MODALIDADE CONCORRÊNCIA. RECOMENDAÇÕES DE OBEDIÊNCIA A LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. PROGRAMA DE INTEGRIDADE. OBSERVÂNCIA DAS NORMAS E PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE CONDICIONADA.

1 - RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório na modalidade Concorrência, na forma eletrônica, tipo menor preço, modo de disputa aberto, referente ao Edital de Concorrência Eletrônica a fim de subsidiar a licitação que tem como objeto "Execução de Obras/Serviços de Reforma, Ampliação e Urbanização Colina do Santo Antônio no município de Aracaju/SE", com custo total estimado na ordem de R\$ 1.667.367,47 (um milhão seiscentos e sessenta e sete mil trezentos e sessenta e sete reais e quarenta e sete centavos), através do modo de execução de empreitada pelo menor preço.

Foram juntados aos autos, a princípio os documentos necessários para a devida análise do pleito.

É o relatório. Fundamento e opino.

2 - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, impende asseverar que não faz parte das atribuições da Procuradoria-Geral do Estado a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto administrativo.

Estes aspectos são corriqueiramente denominados de "mérito administrativo" e são de responsabilidade única do administrador público.

À Procuradoria-Geral do Estado, incumbe apenas a análise dos aspectos jurídicos dos questionamentos realizados.

3 - FUNDAMENTAÇÃO

3.1 - Análise do check-list

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.

Inicialmente, verifica-se que consta dos autos a autorização da Sra. Secretário da Pasta Interina (págs. 157) e o atesto do órgão de que todos os documentos estão presentes nos autos (fl.238).

3.2 - Do procedimento licitatório

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:

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

Logo, mostra-se possível a contratação de empresa para a elaboração da obra apresentada pela modalidade prevista.

3.3 - Da fase preparatória do certame

No âmbito público, a Lei nº 14.133/21 estabeleceu uma fase preparatória específica dedicada ao planejamento da contratação, definindo como principais artefatos o Estudo Técnico Preliminar - ETP e o Termo de Referência - TR ou Projeto Básico - PB e em seu art. 18, dispõe sobre os 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;

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.

- 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;
- 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) - págs. págs. 764/768, trata-se de documento, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade da contratação. Este deve conter as informações prescritas no art. 8º do Decreto nº 10.947/2022.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) - págs. 4 e seguintes úteis, 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 (fls. 8 e seguintes úteis), se for o caso, deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor

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.

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 (págs. 62 e seguintes úteis), artefato de planejamento dedicado às contratações de obras de engenharia, visa, conforme consta no art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133/2021, apresentar um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra.

Dessarte, a análise de riscos (págs. 18 e seguintes), poderá elencar os riscos que possam comprometer a boa execução contratual, já o Termo de Referência ou Projeto Básico deverá conter os parâmetros e elementos descritos no art. 6º inc. XXIII ou XXV da Lei nº 14.133/2021 respectivamente.

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

3.4 - Do critério de julgamento

A Lei nº 14.133/2021 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.

Na hipótese, o critério adotado é o menor preço global, partindo da permissão legal constante nos arts. 33 e 36 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios: [...]

I - menor preço;

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.

§ 1º Os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio,

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.

sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento.

§ 2º O julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no edital de licitação, e o desconto será estendido aos eventuais termos aditivos.

Nesse sentido, o órgão consulente estabeleceu o critério de menor preço.

3.5 - Da minuta do Edital

O instrumento que inaugura a fase externa da licitação é o edital e sua respectiva publicidade. 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 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, apresenta os elementos essenciais delineados no dispositivo legal, respeitando, ainda, as especificidades da contratação, concluindo-se, então, pela regularidade do instrumento convocatório minutado.

3.6 - Da minuta do Contrato

Conforme dispõe a Lei nº 14.133/2021, 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:

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

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.

O art. 92 da Lei nº 14.133/2021 traz um rol de elementos a serem constituídos em cláusulas 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;
- 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;

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.

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.

3.7 - Da qualificação técnico-profissional

No que se refere a 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 seus incisos, não podendo o edital incluir exigências diversas das ali previstas, desnecessárias ou meramente formais.

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;

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.

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 a 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 nº 8.271/2011, 2ª Câmara.)

Ante o exposto, entende-se que as empresas que estejam em situação de recuperação judicial podem participar da licitação.

Porém, não se deve excluir a exigência de apresentação da Certidão Negativa. Nesse caso, o edital deve especificar que empresas nessa situação, ou seja, 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.

Dessa forma, tem-se que é legalmente viável a previsão do item 7.6.11.1 do documento editalício (pág. 405).

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 (pág. 1440 da minuta do Edital e art. 140, inciso I, alínea a da Lei nº 14.133/2021).

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, entre eles: os certificados de aprovação das instalações, equipamentos, certificado de garantia, manuais de operação e manutenção e alvarás de funcionamento.

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.

Conforme reza o art. 119 da Lei nº 14.133/2021: "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."

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.

3.8 - Dos recursos financeiros

Quanto ao orçamento, no processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia e/ou arquitetura sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º do art. 23 do Decreto Estadual nº 368/2023, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do "caput" deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares, ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

Ademais, deverá ser exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético, e o licitante que ofertar a melhor proposta deverá apresentar o lance vencedor, distribuído pelas etapas do cronograma físico, definido no ato de convocação e compatível com o critério de aceitabilidade por etapas, previsto no art. 42 do Decreto nº 368/2023.

Salvo quando aprovado relatório técnico, o licitante da melhor proposta deverá adequar os custos unitários ou das etapas propostos aos limites previstos nos §§ 2º e 4º do art. 34 ou do art. 42 deste Decreto, sem alteração do valor global da proposta, sob pena de aplicação das infrações do art. 155 da Lei nº 14.133/2021, apuradas em regular processo administrativo.

O valor global da proposta não poderá superar o orçamento estimado pela Administração Pública, na forma estabelecida no art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

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

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.

3.9 - Da publicidade dos atos no PNCP

É cediço que o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é 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, 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 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.

3.10 - Outras considerações

Nesse passo, 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 nº 14.230/2021, que alterou parte da Lei nº 8.429/1992 de modo a tornar mais efetivos os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37/CF).

4 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino no sentido de que há possibilidade jurídica de abertura e consecução da presente licitação, **atendidas todas as recomendações** constantes neste parecer e publicações de estilo nos prazos previstos na Lei nº 14.133/2021.

É o parecer.

Encaminhem-se os autos à autoridade superior.

Aracaju, 10 de junho de 2025

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://edocs Sergipe.se.gov.br/consultacodigo> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: PRTW-FXMF-JL9Y-E66N



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 12/06/2025 é(são) :

Legenda: ● Aprovada ● Indeterminada ● Pendente

- PEDRO DIAS DE ARAÚJO JÚNIOR ***04488*** COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE Procuradoria Geral do Estado 10/06/2025 18:01:57 (Docflow)