



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Página:1 de 27

Parecer n.º: 5825/2025-GABIN-PAREC
Processo n.º: 990/2025-COMPRAS.GOV-SEDURBI
Origem: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e
Infraestrutura
Assunto: Licitação
Destino: Órgão de origem

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA. CONTRATAÇÃO INTEGRADA PARA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO E CONSTRUÇÃO DA SEGUNDA PONTE SOBRE O RIO SERGIPE E SEUS ACESSOS, INTERLIGANDO OS MUNICÍPIOS DE ARACAJU E BARRA DOS COQUEIROS. ASPECTOS SENSÍVEIS: I - ESCOLHA DA MODALIDADE LICITATÓRIA; II - OPÇÃO POR PROCEDIMENTO PRESENCIAL EM VEZ DE ELETRÔNICO; III - SELEÇÃO DO REGIME DE EXECUÇÃO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA; IV - CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR TÉCNICA E PREÇO E V - ANÁLISE DE EDITAL E ANEXOS. CONSIDERAÇÕES.

I - RELATÓRIO.

Cuida o presente parecer de concorrência presencial destinada à contratação integrada para elaboração dos projetos básico e executivo e construção da segunda ponte sobre o Rio Sergipe e seus acessos, interligando os Municípios de Aracaju e Barra dos Coqueiros, no Estado de Sergipe, com uso da metodologia Building Information Modeling (BIM).

Para a análise da pretensão administrativa, foram juntados aos autos, dentre outros documentos: (i) termo de referência (fls. 4.653-4.702); (ii) matriz de risco (fls. 4.711-4.715) e (iii) instrumento convocatório da licitação e anexos (fls. 5.272-5.347).

É o relatório. Fundamento e opino.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

II.1 Da escolha da modalidade de licitação concorrência

A Lei 14.133/2021 conceitua a concorrência como:

“Art. 6º [...]

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.”

Observa-se que o único critério de julgamento que não pode ser conjugado à concorrência é o de maior lance, próprio da modalidade

leilão. Assim como no pregão, podem ser utilizados os critérios de menor preço ou de maior desconto.

Diferentemente do regime adotado pela Lei nº 8.666/1993, no qual a concorrência era caracterizada por uma fase de habilitação preliminar aplicável a todos os participantes, a Lei nº 14.133/2021 prevê a utilização do rito comum disposto no art. 17, com a realização primeiramente do julgamento das propostas apresentadas e a posterior análise da habilitação apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar. A inversão de fases passa a se caracterizar pela realização da habilitação preliminar ao julgamento.

Adicionalmente, a Lei nº 14.133/2021 deixou de adotar o critério de valor da contratação como determinante para a escolha da modalidade concorrência.

Assim, o que vai determinar a escolha do pregão ou da concorrência é a natureza do objeto: bens e serviços especiais e obras e serviços comuns e especiais de engenharia, no caso da concorrência; e bens e serviços comuns, inclusive os de engenharia, no caso de pregão.

Destarte, as principais diferenças entre a concorrência e o pregão são:

1. o objeto: a concorrência pode ser utilizada para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia; sendo o pregão utilizado para a contratação de objetos comuns, incluindo os serviços comuns de engenharia;

2. o critério de julgamento das propostas: a concorrência pode utilizar os critérios de julgamento de menor preço, maior desconto, de melhor técnica ou conteúdo artístico, de técnica e preço, e por maior retorno econômico; o pregão restringe-se ao menor preço ou maior desconto;

3. prazos entre a divulgação do edital e apresentação das propostas: para cada critério de julgamento adotado na concorrência,

podem ser diferenciados os prazos de publicidade do edital (Lei 14.133/2021, art. 55); e

4. modo de disputa: o modo fechado poderá ser utilizado para a concorrência; enquanto no pregão sempre haverá a fase de lances (modo de disputa aberto), pois é vedada a utilização isolada do modo fechado (Lei 14.133/2021, art. 56, § 1º).

A partir dessas considerações, inexorável reconhecer que a concorrência é a modalidade adequada para licitar-se o objeto acima descrito.

II.2 Da opção por procedimento presencial de disputa em detrimento do eletrônico

De acordo com o § 2º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, "as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo."

A respeito da preferência pelo meio eletrônico para o processamento da licitação, o Tribunal de Contas da União, citado como referência, já se manifestou no seguinte sentido:

"Contratação pública - RDC - Utilização de forma presencial Excepcionalidade - TCU

Trata-se de relatório de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana - SeinfraUrbana, visando fiscalizar a implantação de linha de metrô. O empreendimento encontra-se em fase preliminar, sem edital lançado. Durante a auditoria, a equipe de fiscalização realizou visita ao local em que as obras serão realizadas e examinou documentos



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Página:5 de 27

relacionados ao processo licitatório, tais como anteprojeto, justificativas para utilização do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) - contratação integrada, minuta do edital, carta-consulta e estudos de viabilidade. Da análise realizada, foi identificada irregularidade consistente na ausência de justificativa para o uso da modalidade presencial de RDC. Acerca do ponto, a Unidade Técnica frisou que "a própria Lei 12.462/2011, que institui o Regime Diferencial (sic) de Contratações Públicas - RDC, indica, em seu art. 13, que 'as licitações deverão ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica'. **Nesse sentido, ainda que a Lei do RDC admita a utilização da forma presencial, a sua interpretação não deve ser restrita. A preferência da Lei pela forma eletrônica pressupõe a necessidade de justificativa para a sua não utilização.** Tal entendimento decorre de regra da hermenêutica que entende não haver na lei palavra inútil, supérflua ou sem efeito". Nesse sentido, propôs que a entidade fosse notificada de que, "nos termos do art. 13 da Lei 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC), a realização de licitações deve se dar preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a presencial somente quando devidamente justificada do ponto de vista técnico e econômico", entendimento que foi integralmente acolhido pelo Relator. Nesse contexto, o TCU deu ciência à entidade fiscalizada da seguinte irregularidade: "ausência de justificativa técnica e econômica para a realização de licitações na forma presencial afronta o art. 13 da Lei 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC)". (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 2.438/2015, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, j. em 30.09.2015, veiculado na Revista Zênite Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 263, jan. 2016, p. 113, seção Tribunais de Contas.)"



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Página:6 de 27

Em outro precedente, o TCU, no Acórdão n° 2.810/2016 - Plenário, avaliou os resultados das auditorias de obras públicas, realizadas em atendimento à LDO, indicando a vantajosidade do procedimento eletrônico:

"[Voto]

29. A análise dos dados fornecidos pelo DNIT permitiu as seguintes observações, lembrando que, **em função das características inerentes aos objetos analisados e do número ainda baixo de licitações/contratos em obras do RDC, a quase totalidade dos resultados apresentam desvios padrão altos, o que relativiza as conclusões obtidas:**

[...]

ii) quanto maior o número de empresas interessadas na licitação, maior o desconto em relação ao preço de referência;

[...]

iv) **os descontos médios do modo de disputa combinado e forma eletrônica são vantajosos em relação aos modo de disputa aberto e fechado e forma presencial;"**
(Destacamos.)

Na hipótese dos autos, o órgão consulente justifica a adoção do procedimento presencial no Termo de Referência de fls. 4.653-4.702 (item 6), sustentando que *"a natureza e complexidade do objeto licitado tornam o formato presencial mais vantajoso, pois*

confere maior celeridade aos procedimentos possibilitando que sejam prestados esclarecimentos e promovidas diligências imediatamente durante a sessão, dentre outros".

Trata-se de justificativa, em meu entender, razoável, de sorte que reputo válida a escolha do procedimento presencial em detrimento do eletrônico.

III.3 Da escolha do regime de execução de contratação integrada

A contratação integrada prevista no art. 6º, XXXII, da Lei nº 14.133/21 consiste em "regime de contratação de obras e serviços de engenharia em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos básico e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto".

Dito de outro modo, é o regime de empreitada por meio do qual a Administração entrega ao particular contratado o ônus de construir toda a solução por ela pretendida, desde a sua concepção (elaboração de projetos básico e executivo), passando pela sua execução, e avançando até a sua pré-operação.

Sob esse contexto, o particular acaba por ter maior liberdade de ação, ficando a seu critério optar pelos meios mais eficazes para desenvolver o objeto pretendido pela Administração. Em contrapartida, o contratado acaba assumindo os riscos por eventuais equívocos cometidos em qualquer das etapas de desenvolvimento da solução.¹

¹ Segundo Marçal Justen Filho, na contratação integrada, "o particular arcará com responsabilidade correspondente às escolhas que lhe incumbem. Isso significa que o contratado assumirá os riscos pertinentes às escolhas realizadas." (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários ao RDC. São Paulo: Dialética, 2013. p. 179.)

Nesse tocante, esclarece a doutrina:

"(...) o regime de contratação integrada pressuporá sempre a **contratação de resultados** (com a entrega de um empreendimento em plena condição de funcionamento). A Administração não pretende, com a contratação integrada, adquirir a mera execução das prestações incumbidas ao contratado, segundo a lógica de que o exato cumprimento dos encargos (cumprimento dos meios) o exonera da responsabilidade pelo funcionamento eficiente do empreendimento (obtenção dos resultados). **Diversamente e como acima referido, esse regime pressupõe o alcance de resultados. Isso significa que as ineficiências do projeto serão suportadas pelo próprio contratado, que assume a responsabilidade pelo funcionamento do empreendimento. Por isso, é de todo relevante para o contratado, sob esse regime, perseguir a ótima concepção do projeto.**"² (Destacamos.)

Naturalmente, a construção desse modelo não cumpre fins meramente acadêmicos ou, quando menos, abstratos.

Ao revés, a opção por uma metodologia de execução contratual que atribui ao contratado o encargo de definir o projeto básico e, como tal, as características da solução a ser concretamente implementada, teve em vista determinados objetos que, pelo elevado grau de complexidade que encerram, não admitem uma única forma de serem executados.

² MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O regime de contratação integrada. Revista Zênite - Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 242, p. 367-382, abr. 2014.

Nesses casos, definir um único modelo de atuação poderia resultar em desvantagens para a Administração, que ficaria desprovida da possibilidade de selecionar propostas que considerassem outras alternativas possíveis para a execução do objeto.

Com isso, a contratação integrada foi instituída como um regime de execução atributivo de maior liberdade para que os licitantes empreguem toda a técnica que dominam e apresentem propostas considerando as opções de soluções existentes para viabilizar a execução do objeto.

Não é a toa, portanto, que o art. 9º da Lei nº 12.462/11 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas), em grande parte revogada pela Lei nº 14.133/2021, vinculou o cabimento da contratação integrada às obras e serviços de engenharia que envolvam, ao menos, uma das seguintes condições, as quais tornam pertinente a atribuição ao contratado da responsabilidade pelo projeto básico:

"I - inovação tecnológica ou técnica;

II - possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou

III - possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado."

Inclusive, a responsabilidade pelo projeto básico compreende justamente o ponto que diferencia a empreitada integral e a contratação integrada, conforme bem esclarece Guilherme Fredherico Dias Reisdorfer:

"Mas a autonomia do particular na contratação integrada é ainda mais ampla do que aquela relativa à empreitada integral. Tendo em vista o disposto no art. 9º, § 1º,



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Página:10 de 27

da Lei nº 12.462, pode-se dizer que a contratação integrada abrange os mesmos encargos da empreitada integral, com o acréscimo da participação do particular na própria concepção do projeto básico do objeto contratado. Caberá ao contratado desenvolver os projeto básico e executivo da obra ou do serviço a ser executado."³ (Destacamos.)

Como se vê, não há razoabilidade na adoção do regime de contratação integrada quando existe projeto básico devidamente elaborado que reproduza uma solução reconhecida como satisfatória para a Administração.

Se o objetivo da contratação integrada é justamente atribuir liberdade aos particulares para que, diante de um objeto que encerre uma inovação tecnológica, possa ser executado por diferentes metodologias ou envolva tecnologias de conhecimento restrito, definam a solução a ser executada por meio da elaboração do básico a partir das premissas divulgadas pela Administração, não há fundamento para o seu emprego quando essa "liberdade" já foi previamente exercida pela Administração na elaboração do projeto básico.

Em razão desse cenário, o anteprojeto deve ser claro e objetivo sem adentrar especificamente aos elementos que são próprios do projeto básico, conforme pontuam Egon Bockman Moreira e Fernando Vernalha Guimarães:

"É exigível para as licitações sob o regime de contratação integrada a prévia disponibilização do anteprojeto. O documento deverá retratar, com correção, todos os elementos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, especialmente

3 O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): Comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581. Coord.: Marçal Justen Filho; Cesar A. Guimarães Pereira. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 151.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Página:11 de 27

aqueles relacionados no inciso I do § 2º do art. 9º do RDC. O conceito de anteprojeto vem delineado no art. 74 do Decreto 7.581/2011. Porém, e nada obstante a conceituação regulamentar, **uma coisa é preciso que fique bem clara: o anteprojeto não pode ser submetido às mesmas exigências de um projeto básico, nem às dos 'elementos de projeto básico' tratados na Lei 8.987/1995 - mas é bem menos do que isso.**

É absolutamente necessário que os parâmetros previstos nas alíneas do inciso I do § 2º do referido art. 9º sejam explicitados de modo suficiente pelo instrumento convocatório da licitação, inclusive para que sejam asseguradas condições de comparabilidade entre as propostas pelos licitantes. Mais que isso, a veiculação de todas aquelas informações fundamentais é o que possibilitará a caracterização dos diversos parâmetros técnicos e metas de resultado que se pretendem executados com o contrato."⁴ (Destacamos.)

O que se conclui, portanto, é que a existência de um projeto básico considerado adequado pela Administração, exclui a possibilidade do emprego da contratação integrada. Esta, como visto, parte do pressuposto de que é conveniente e oportuno, senão necessário, que a licitação seja realizada apenas com base nos termos do anteprojeto, atribuindo aos particulares o encargo de sopesar seus termos e propor a melhor solução para a execução do objeto, a qual constará do projeto básico (e executivo) a ser oportunamente elaborado e apresentado.

Mas é importante reforçar o dever de o anteprojeto descrever com todo o rigor e precisão possível o contexto da necessidade a ser atendida com a execução do contrato, fornecendo todos os elementos necessários para que os interessados elaborem a solução a ser aplicada

4 MOREIRA, Egon Bockman; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Licitação pública: a Lei Geral de Licitação - LGL e o Regime Diferenciado de Contratação RDC. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 256-257.

(projeto básico/executivo) e a proposta respectiva.

Nesse sentido, convém transcrever a redação do inciso XXIV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, *verbis*:

“Art. 6º [...]

XXIV - anteprojeto: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
- b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade;
- c) prazo de entrega;
- d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;
- e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;
- f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;
- g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;
- h) levantamento topográfico e cadastral;
- i) pareceres de sondagem;



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Página:13 de 27

j) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação;

Ante o exposto, e já antecipando entendimento particular de que o regime de execução de contratação integrada é o mais adequado para o objeto a ser licitado, penso que cabe ao órgão licitante não apenas justificar a opção por ela, levando em conta tudo o que fora acima exposto, mas também atestar que o anteprojeto que instrui o feito contém todos aqueles elementos discriminados no inciso XXIV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

II.4 Do critério de julgamento por técnica e preço

O critério de julgamento de técnica e preço deve ser utilizado quando a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração.

Por esse critério de julgamento, a apuração da proposta mais vantajosa se dá pela conjugação de fatores relacionados a aspectos de técnica e ao preço a ser pago.

Deverão ser avaliadas e ponderadas primeiramente as propostas técnicas e, em seguida, as propostas de preço apresentadas pelos licitantes, sendo permitido o estabelecimento da "proporção máxima de 70% de valoração para a proposta técnica".

Quando adotado o critério de julgamento por técnica e preço, a modalidade de licitação deverá ser a concorrência ou o diálogo competitivo (fase competitiva), quando pertinente. O modo de disputa será o fechado

A Lei nº 14.133/2021 elenca os tipos de objeto que podem ser contratados com adoção do julgamento por técnica e preço, a saber:

Art. 36. [...]

§ 1º [...]:

I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;

II - serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação;

III - bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação;

IV - obras e serviços especiais de engenharia;

V - objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação.

Os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual são os realizados em trabalhos relativos a:



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Página:15 de 27

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;
- d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso;

No caso em apreço, considerando que a licitação que se pretende deflagrar contempla tanto a execução de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (elaboração de projetos básico e executivo) quanto de obra de engenharia de grande vulto, com a possibilidade de apresentação de soluções específicas e alternativas pelos licitantes, parece-me que a escolha do critério de julgamento por técnica e preço é o mais adequado. **Por força disso, inclusive, também justificada a adoção, obrigatória, do modo de disputa fechado (art. 56, § 2º da Lei nº 14.133/2021).**

Avançando, para o julgamento por técnica e preço, a Lei 14.133/2021 estabelece os seguintes fatores de avaliação das propostas (art. 37):

I - **verificação da capacitação e da experiência do licitante**, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados;

II - **atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa** por banca designada para esse fim, de acordo com orientações e limites definidos em edital, considerados a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues;

III - **atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores** aferida nos documentos comprobatórios de que trata o § 3º do art. 88 desta Lei e em registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). (Grifo nosso)

Do documento de fls. 5.355-5.364 (Anexo VIII - Critérios de Análise e Julgamento das Propostas Técnicas), penso que os fatores de avaliação ali apresentados estão em conformidade com as balizas legais.

Registre-se que a atribuição de notas aos quesitos de natureza qualitativa, de que trata o inciso II do art. 37 da Lei 14.133/2021 deverá ser realizada por banca com, no mínimo, três membros, composta por servidores efetivos ou empregados públicos; ou por profissionais contratados por conhecimento técnico, experiência ou renome na avaliação dos quesitos especificados em edital, desde que supervisionados por agente público. **Não havendo servidores efetivos ou**



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Página:17 de 27

empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública com aptidão reconhecida para este mister, recomenda-se fortemente a contratação de profissionais com familiaridade na avaliação dos quesitos especificados no edital (a título de sugestão, proponho celebração de convênio para aquele fim com universidades públicas ou particulares).

No mais, esclareça-se que a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que os fatores de ponderação entre as notas das propostas de técnica e de preço devem ser fundamentados no processo licitatório, a fim de evidenciar sua razoabilidade e demonstrar que não representam privilégio ou proporcionam aumento indevido de preço em decorrência de diferenças técnicas não substanciais⁵.

Nesse sentido, os princípios da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade devem ser especialmente valorados quando da escolha do critério de julgamento por técnica e preço, da definição da proporção entre os quesitos e da escolha dos critérios de avaliação da técnica envolvida, os quais devem ser dotados do máximo de objetividade possível.

Compulsando os autos do processo em apreço, que possui mais de 5.000 páginas, não identifiquei justificativa para a escolha dos fatores de ponderação entre as notas das propostas de técnica (70%) e de preço (30%). Cabe, pois, ao órgão consulente promovê-la, juntando-a ao feito.

II.5 - Do edital de concorrência presencial

Grosso modo, o edital de concorrência presencial (fls. 5.270-5.308) respeita as balizas da Lei nº 14.133/2021.

Vislumbro, outrossim, que enveredou pela inversão da ordem

⁵ A exemplo dos enunciados de jurisprudência dos Acórdãos 508/2008; 2909/2012; 3217/2014; e 479/2015; todos do Plenário do TCU.

das fases do procedimento licitatório prevista no art. 17 da Nova Lei de Licitações, de modo que a habilitação dos licitantes antecederá a apresentação das propostas (técnica e de preço) e o respectivo julgamento, consoante autoriza o § 1º daquele dispositivo.

Em tempo, fora juntada aos autos justificativa para a inversão das fases da licitação (fls. 5.375-5.378), em meu entender suficiente.

Ainda assim, penso que o instrumento convocatório do certame precisa de alguns ajustes pontuais, conforme a seguir exposto:

· **Item 2.6** - Substituir a referência a "empreitada por preço global" por "contratação integrada".

· **Itens 7.1, 7.1.1 e 7.1.2** - Através do recente Acórdão nº 1622/2025, sob a Relatoria do Ministro Antônio Anastasia, o TCU consolidou o entendimento de que o registro cadastral só pode ser imposto como requisito obrigatório de habilitação quando previsto expressamente em lei e pertinente à atividade-fim da licitante, protegendo assim os princípios constitucionais da ampla concorrência, da legalidade e da eficiência administrativa, contribuindo para licitações mais justas, transparentes e efetivas.

Proponho, pois, a supressão do trecho "inscritas em Cadastro de Fornecedores de Órgão e/ou Entidade Pública, devidamente atualizado, cujo certificado esteja em vigor, assim como os documentos ali elencados" do item 7.1, assim como a avaliação da manutenção dos itens 7.1.1 e 7.1.2.

· **Item 7.11.1** - A Lei nº 14.133/2021 (art. 15, § 4º) possibilita o estabelecimento de limite máximo para o número de empresas participantes por consórcio, **desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente**. Não localizei nos autos justificativa para o estabelecimento de quantidade máxima de até 04 (quatro) empresas por consórcio.

· **Item 8.1** - Substituir "Julgamento da proposta de preços e técnica" por "Julgamento das propostas técnica e de preços, uma vez



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Página:19 de 27

que "no julgamento por técnica e preço, deverão ser avaliadas e ponderadas as propostas técnicas e, em seguida, as propostas de preço apresentadas pelos licitantes" (art. 36, § 2º da Lei nº 14.133/2021). **Por este mesmo motivo, sugiro a renumeração dos envelopes, passando a Proposta Técnica para o envelope nº 03 e a Proposta de Preços para o Envelope nº 04.**

· **Item 9.1** - A Lei nº 14.133/2021 permite a subcontratação a terceiro de partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.

É proibida, portanto, a subcontratação total do objeto, não podendo a atuação do contratado transformar-se em mera intermediação ou administração de contrato. Além disso, o contratado permanece como responsável legal e contratualmente pela parte subcontratada.

Durante o planejamento da contratação, a Administração deve avaliar a possibilidade de subcontratação parcial do objeto, considerando práticas usuais adotadas no mercado e o interesse público. A subcontratação será necessária, por exemplo, quando a execução integral do objeto por parte do contratado não se mostrar técnica e/ou economicamente viável.

O edital ou regulamento pode proibir, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação. **Quando permitida, é importante que o edital especifique as condições para a subcontratação, incluindo quais partes do objeto podem ser subcontratadas e os requisitos exigidos do subcontratado.** Dessa forma, a subcontratação será possível dentro dos limites estabelecidos no edital de licitação ou no Regulamento.

Na hipótese dos autos, parece-me que a Administração Pública não estabeleceu condições para a subcontratação. **Indicar motivação para não fazê-lo.**

· **Item 12.3.3** - Excluí-lo. Ver art. 4º, § 1º, II da Lei nº 14.133/2021.

· **Item 12.5.2** - Estabelecer prazo razoável, após a

homologação do certame, para que a licitante vencedora possa apresentar esse documento no ato da celebração do contrato.

· **Itens 12.5.3 a 12.5.7** - A exigência de atestados deve restringir-se às parcelas de maior relevância ou de valor significativo do objeto da licitação. São consideradas parcelas de valor significativo as que tenham valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação. Cabe destacar que, diversamente da Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 14.133/2021 não exige que a parcela sobre a qual serão definidos os requisitos de habilitação técnica atenda simultaneamente aos critérios de relevância e valor. Dessa forma, cabe à Administração avaliar, em cada caso específico, quais exigências são proporcionais à dimensão e complexidade do objeto a ser executado.

Outrossim, é admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas limitações de tempo (exigência de prazo de validade ou exigência de que o objeto tenha sido executado em determinado período) e de locais específicos (exigência de que o objeto tenha sido executado em determinado local) relativas aos atestados.

Por fim, quando a exigência de atestado único não for imprescindível para comprovar a capacidade técnica, deve ser permitido o somatório de atestados, de forma a ampliar a competição.

Destarte, incumbe ao órgão licitante atestar que as exigências contidas naqueles itens editalícios observaram as prescrições legais acima referidas.

· **Capítulos 13 e 14** - Conforme apontado nos comentários sobre o item 8.1 do edital, *"no julgamento por técnica e preço, deverão ser avaliadas e ponderadas as propostas técnicas e, em seguida, as propostas de preço apresentadas pelos licitantes"* (art. 36, § 2º da Lei nº 14.133/2021). Assim, para respeitar a ordem do procedimento de julgamento por técnica e preço, proponho a troca de posição daqueles capítulos, de sorte a que a avaliação da proposta técnica anteceda a dos preços.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Página:21 de 27

· **Item 18.2** - Substituir a passagem "contados da data de intimação ou de lavratura da ata" por "contados da data da lavratura da ata de julgamento", amoldando-a à regra do art. 165, § 1º, I, parte final, da Lei nº 14.133/2021.

· **Item 18.4** - Substituir a passagem "na data de intimação ou julgamento" por "na data da lavratura da ata de julgamento".

· **Item 18.6** - Substituir a passagem "O recurso de que trata o inciso I do caput deste artigo" por "O recurso de que trata o item 18.2".

· **Inclusão de novo item** - Incluir item 18.7 prevendo a possibilidade de apresentação de pedido de reconsideração contra a decisão que julgar o recurso previsto no item 18.2, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data da intimação (ver art. 165, II, da Lei nº 14.133/2021), renumerando os itens que o sucederão.

· **Alerta** - * Instrui-se a comissão que conduzirá o certame a somente devolver os envelopes com documentos de habilitação e propostas das licitantes inabilitadas ou desclassificadas após o encerramento da fase recursal.

II.6 - Do Termo de Referência

O termo de referência é o documento produzido na fase de planejamento de contratações de **bens e serviços**⁶, a fim de especificar o objeto escolhido para o atendimento da necessidade da Administração, conforme se extrai do inciso XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

Nada obstante, pois, a sua inadequação para licitações de obras, tomá-lo-ei como documento complementar ao anteprojeto contratado pela Administração Pública.

6 Para obras, elabora-se anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo. Para os serviços de engenharia, elabora-se projeto básico ou TR, no caso de serviços comuns

O termo de referência de fls. 4.653-4.702, em uma análise preliminar, está em compasso com o edital de concorrência presencial e anexos. Entretanto, desafia alguns ajustes:

· **Item 5, c** - Substituir "empreitada por preço global" por "contratação integrada".

· **Item 12** - Substituir a passagem "a execução contratual dar-se-á sob o regime de empreitada por preço global, nos termos do artigo 6º, inciso XXIX, da Lei nº 14.133/2021, compreendendo a entrega integral do objeto descrito neste Termo de Referência pelo valor global contratado" por "A execução contratual dar-se-á sob o regime de contratação integrada, nos termos do artigo 6º, inciso XXXII, da Lei nº 14.133/2021, ficando a cargo do contratado a elaboração dos projetos básico e executivo, que assumirá a responsabilidade integral pelos riscos associados ao projeto básico".

Ainda no referido item, recomendo o complemento do texto contido no terceiro parágrafo da pág. 4.664, que passará a ostentar a seguinte redação: "O pagamento à CONTRATADA será efetuado mensalmente, de forma proporcional ao cumprimento dos eventos/marcos estabelecidos no Eventograma/Cronograma Físico-Financeiro, desde que constatada, pela fiscalização da CONTRATANTE, a efetiva execução dos serviços, bem como a apresentação da documentação técnica exigida, **proibida a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários**".

II.7 - Da minuta de contrato

O art. 92 da Lei nº 14.133/2021, discorrendo sobre as cláusulas necessárias de um contrato administrativo, assim vaticina:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Página:23 de 27

- 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;



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Página:24 de 27

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.

Em linhas gerais, a minuta de contrato de fls. 5.310-5.333 observa as prescrições do art. 92 da Nova Lei de Licitações e Contratos. Penso, contudo, que é de todo recomendável acrescentar nova obrigação a cargo do contratado, em complemento àquelas que já estão discriminadas em sua cláusula décima terceira, qual seja, **a de elaboração de orçamento detalhado da obra, o qual será submetido à aprovação da Administração contratante juntamente com o projeto básico da obra.**

De fato, ainda que o orçamento detalhado não seja obrigatório para a licitação da obra no regime de contratação integrada, a jurisprudência do TCU entende que estes devem ser elaborados posteriormente pelo contratado e submetidos à aprovação da Administração juntamente com o projeto básico da obra, durante a etapa de execução contratual. O orçamento detalhado deve conter as descrições dos serviços a serem executados, suas unidades de medida, quantitativos e preços unitários, acompanhados das respectivas composições de custo unitário, conforme Acórdãos 1.167/2014, 2.433/2016, 2.312/2017, 2.136/2017 e 544/2021, todos do Plenário. A Lei 14.133/2021 traz um importante comando nesse sentido:

Art. 56 [...]

§ 5º Nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, **admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato.**
(Destacamos.)

O dispositivo deixa claro que o motivo para a exigência do orçamento detalhado na contratação integrada é precipuamente servir como referência para eventual aditamento contratual diante da necessidade de a Administração promover alterações qualitativas ou quantitativas no objeto licitado. No entanto, além disso, o orçamento detalhado pode facilitar a análise de pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como permitir que o cronograma físico-financeiro do contrato seja elaborado com maior precisão a partir das produções das equipes extraídas das composições de custo unitário presentes no orçamento detalhado.

Por fim, sobre a sua cláusula 7.2, proponho o acréscimo do seguinte trecho após o termo *mensalmente*: "**proibida a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários**".

II.8 - Da matriz de risco

Toda contratação requer prévia análise de riscos, que se reflete, naturalmente, na repartição dos direitos e das responsabilidades entre contratante e contratado. No entanto, a depender da natureza e da complexidade do objeto contratado, pode ser necessário formalizar a alocação de riscos entre a Administração e o contratado, por meio de cláusula específica no contrato, definindo explicitamente quais riscos serão assumidos por cada parte contratante e quais serão compartilhados. Essa cláusula contratual foi estabelecida pela Lei nº 14.133/2021 como "matriz de alocação de riscos" ou simplesmente "matriz de riscos".

Na matriz de riscos, serão registrados possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam impactar o seu equilíbrio econômico-financeiro. Para cada evento, serão definidas as medidas de tratamento para reduzir a sua probabilidade de ocorrência e mitigar os seus efeitos, bem como as responsabilidades de cada parte contratante com relação ao risco identificado.

Ressalta-se que a repartição de riscos não pode ser arbitrária, mas fundamentada em razões técnicas e econômicas, assegurando a alocação eficiente dos riscos entre contratante e contratado.

Assim, é necessário que a Administração avalie, na alocação de cada risco, qual parte está em melhores condições de gerenciá-lo, e considere os custos de remuneração do contratado pelos riscos assumidos por ele. Ou seja, quanto maior o nível de risco atribuído ao futuro contratado, maiores serão os valores das propostas de preço. Pode haver também a diminuição da competitividade da licitação, já que muitas empresas podem não se interessar por contratos com riscos relevantes e, portanto, o valor a ser desembolsado pela Administração no contrato pode aumentar.

Sobre a matriz de risco de fls. 4.711-4.715, penso que apresenta estrutura técnica adequada, utilizando metodologia

reconhecida (AURUM) com quantificação objetiva dos riscos através da escala probabilidade x impacto. A taxa de risco de 14,85% encontra-se dentro de parâmetros razoáveis para obras de grande complexidade como pontes estaiadas.

Finalmente, embora concentre aproximadamente 85% dos riscos no contratado, creio que seja natural em contratações cujo regime de execução seja o da contratação integrada. De toda sorte, não é demais repetir que a distribuição desarrazoada dos riscos pode elevar artificialmente os preços das propostas e afastar licitantes qualificados.

III - CONCLUSÃO.

Ante todo o exposto, opino pela regularidade jurídica do edital de concorrência presencial destinada à contratação integrada para elaboração dos projetos básico e executivo e construção da segunda ponte sobre o Rio Sergipe e seus acessos, interligando os Municípios de Aracaju e Barra dos Coqueiros, no Estado de Sergipe, com uso da metodologia Building Information Modeling (BIM), recomendando à SEDURBI que promova as alterações sugeridas neste parecer.

É o parecer.

Submeto-o à superior consideração.

Aracaju, 28 de agosto 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: IWYM-14SI-E7TF-XTTC



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 04/09/2025 é(são) :

Legenda: ● Aprovada ● Indeterminada ● Pendente

- EDUARDO JOSE CABRAL DE MELO FILHO ***09010*** GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO - PGE Procuradoria Geral do Estado 28/08/2025 12:14:14 (Docflow)