PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
34.841.258/0001-32
Rua: Porto da Folha, nº: 1116, - Bairro Cirurgia, Aracaju/SE, CEP 49.055-540

PARECER Nº3248/2026 - PGE

Aracaju, 28 de outubro de 2026

ASSUNTO:	**PARECER N.º: 3248-PGE-SE** **PROCESSO Nº:** 26000.79.001359/2026-86 **INTERESSADO**: SEDURBI - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura **ASSUNTO**: Concorrência Pública - TCT
	Digi**ADMINISTRATIVO. TERMO de COOPERAÇÃO TÉCNICA. AUTORIZAÇÃO PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS/OBRAS DE CONSTRUÇÃO. ART. 184 DA LEI Nº 14.133/2021. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. TIPO DE LICITAÇÃO MENOR PREÇO. REGIME DE EXECUÇÃO EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO. FASE PREPARATÓRIA E DE PLANEJAMENTO (DFD, ETP, PROJETO BÁSICO) DEVIDAMENTE REALIZADA. MINUTA DO EDITAL. CLÁUSULAS UNIFORMES. VIABILDADE COM RECOMENDAÇÕES DE ESTILO.**te aqui o texto do item da ementa... .... .

I. RELATÓRIO

Cuida-se de procedimento licitatório, na modalidade Concorrência Eletrônica, proposto pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEDURBI, visando à contratação de empresa especializada para a execução dos serviços/obras de macrodrenagem da Bacia 01 (Avenida da Bica), no município de Lagarto/SE, apresentando as seguintes características:

(a) valor estimado da contratação de R$ 11.846.192,04 (onze milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, cento e noventa e dois reais e quatro centavos);

(b) prazo de execução de 300 (trezentos) dias e vigência contratual de 20 (vinte) meses;

(c) critério de julgamento pelo menor preço, considerado o valor global da proposta, regime de execução indireta por empreitada por preço unitário e modo de disputa aberto.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica e instruem os autos: (***I***) DFD – Documento de Formalização da Demanda; (***II***) ETP – Estudo Técnico Preliminar; (***III***) Projeto Básico, Ficha Técnica e ART dos responsáveis pela elaboração do caderno; (***IV***) Memorial Descritivo; (***V***) Tabelas de Preços de Referência e Orçamento ORSE; (***VI***) Autorização da autoridade; (***VIII***) Declaração de Previsão de Recursos Orçamentários, Impacto Financeiro e Aumento de Despesa; (***IX***) Minuta Edital; (***X***) Minuta Contrato.

Para além, há minuta de Termo de Cooperação a ser celebrado entre a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEDURBI e o Município de Lagarto/SE.

É a síntese do necessário.

II. MÉRITO

2.1 <u>Quanto ao Termo de Cooperação</u>

Sem delongas, parece-nos demonstrado o interesse público a validar a relação, conquanto haverá uma somação de esforços mútuos entre os interessados.

Eis o que consta na cláusula quarta do instrumento, *verbis*:

"***CLÁUSULA QUARTA – DAS OBRIGAÇÕES***

4.1 - DAS OBRIGAÇÕES DA SEDURBI:

a) Elaborar, julgar e adjudicar, nos termos da Lei n° 14.133/2021, o processo licitatório, englobando as especificações dos serviços, o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos e a minuta do contrato para execução dos serviços objeto deste Termo;

b) Homologar os processos licitatórios, nos termos da Lei nº 14.133/2021; c) Arcar com recursos orçamentários e financeiros necessários às contratações decorrentes dos processos licitatórios; d) Empenhar as despesas relativas ao contrato celebrado, dentro de cada exercício financeiro, de acordo com o cronograma de desembolso respectivo; e) Proceder à formalização do contrato com a empresa vencedora do certame, impulsionando e executando o procedimento; f) Fiscalizar os contratos decorrentes do presente Termo de Cooperação Técnica, com a indicação de profissional habilitado, que será responsável pela declaração nos boletins de medições, de que os serviços foram realizados, bem como pelo atesto na folha de rosto das notas fiscais, de que os serviços foram executados a contento, para fins de pagamento; g) Assegurar recursos orçamentários nos exercícios seguintes ao da contratação para garantir a continuidade dos serviços objeto deste Termo, no caso em que a execução ultrapasse um ou mais exercícios financeiros; h) Responsabilizar-se pela publicação do extrato do contrato administrativo no Diário Oficial do Estado, encaminhando cópia à Prefeitura Municipal; i) Efetuar os pagamentos à empresa contratada pela execução dos serviços devidamente executados e atestados pelo responsável técnico da SEDURBI ou de sua entidade vinculada que acompanhou a execução dos serviços; j) Autorizar os acréscimos ou supressões nos valores e alterações nos prazos de vigência e execução das obras e/ou serviços, mediante assinatura de Termo Aditivo ao Contrato, de acordo com as necessidades descritas pela fiscalização, ouvindo suas entidades vinculadas sobre as alterações, quando cabível; k) Comunicar à Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe a celebração deste Termo de Cooperação Técnica, após a sua publicação no Diário Oficial do Estado; l) Proceder à entrega do objeto ao município cooperante, após concluído o seu objeto, nos termos da legislação aplicável.

4.2 - DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO DE LAGARTO/SE

a) Encaminhar os projetos e documentações complementares necessários à realização de licitação e consequente contratação pela SEDURBI do objeto descrito na Cláusula Primeira do presente Termo, contemplado no Programa Acelera do Governo do Estado de Sergipe;

b) Autorizar a realização dos serviços/obras no município, em consonância com o objeto descrito neste Termo;

c) Receber o objeto executado decorrente da contratação realizada pela SEDURBI, nos termos da legislação vigente;

d) Receber o objeto executado decorrente da contratação realizada pela SEDURBI, nos termos da legislação vigente.

Dentre as obrigações da SEDURBI, por sua vez, não há qualquer repasse financeiro, apenas, como dito, o ônus de custear a obra que lançou, como se extrai, com clareza, da Cláusula Quinta da minuta cooperativa:

CLÁUSULA QUINTA – DA CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS RECURSOS PARA FINS DE DESTAQUE DE CRÉDITO 5.1. O presente Termo de Cooperação Técnica não contempla repasse de recursos entre os Partícipes, devendo a SEDURBI arcar com as despesas decorrentes do Contrato posteriormente firmado para a Execução dos serviços/obras de macrodrenagem da Bacia 01 (Avenida da Bica), localizado no município de Lagarto/SE, no âmbito do Programa Acelera do Governo do Estado de Sergipe. 5.2. As despesas de responsabilidade da SEDURBI, conforme item 5.1 deste Termo de Cooperação Técnica serão executados na forma disposta na seguinte classificação orçamentária. Unidade Orçamentária: 26.106 – SEDURBI Classificação Programática Funcional: 15.451.0020 Projeto de Atividade: 0490 Elemento de despesa: 4.4.90.51

Justamente por essas características singulares que irrompe a legalidade da celebração do Termo de Cooperação, figura há muito conhecida e cujos contornos jurídicos já foram demasiadamente sopesados por esta PGE, *verbis*:

"***Cumpre conceituar e delinear os requisitos para a celebração de um Termo de Cooperação que se assemelham a Convênio. Conforme é sabido, Convênio é todo ajuste celebrado entre órgãos da Administração Pública, tendo por objeto a realização de interesses comuns. É, portanto, uma associação cooperativa, uma união em prol da consecução de um fim comum. O acordo de cooperação se diferencia dos convênios por não haver nenhum tipo de repasse, transferência de recursos financeiros, com cada partícipe realizando as atribuições que forem propostas com seus próprios recursos, de modo a realizar um propósito comum. Do conceito acima traçado, sobressai a diferença conceitual jurídica de termo de cooperação e contrato, uma vez que o primeiro é considerado como simples cooperação associativa, que tem como objeto a realização de interesses comuns das entidades partícipes, normalmente incluídos entre as finalidades institucionais desse, e o segundo caracteriza-se por interesses opostos e diversos. Conclui-se, então, que sempre que a operação envolver interesses antagônicos, isto é, em que cada parte vise a um objetivo diverso, tratar-se-á de contrato, independentemente da denominação utilizada. Já o termo de cooperação pressupõe um acordo de vontades visando à conjugação de esforços***

para o alcance de uma finalidade comum. De acordo com a Instrução Normativa nº003/2013, da Controladoria-Geral do Estado de Sergipe, o termo de cooperação é definido nos seguintes termos: Art. 1º (omissis) § 1º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se: (...) XII – Termo de Cooperação Técnica – Instrumento de cooperação entre órgãos e entidades da Administração Pública estadual, Direta ou Indireta, de qualquer esfera de Governo, inclusive com Organizações Não Governamentais – ONG´s ou entidades particulares, desde que reconhecidas de utilidade pública por Lei Estadual, celebrado sem a necessidade de transferência de recursos ou de contrapartida financeira."

(Processo e-doc 28390/2022)

Não há como negar que o ajuste em apreço assume a natureza jurídica de termo de cooperação, uma vez que (repita-se) as entidades partícipes buscam um interesse comum no objeto do acordo. As cláusulas apostas no instrumento, de igual forma, estão compatíveis com o normativo incidente sobre a espécie, em especial ao quanto disposto no art. 184 da Lei n° 14.133/2021 e IN n.º 03/2007 CGE/SE.

2.2 <u>Sobre o Edital de Concorrência</u>

Constam dos autos os documentos da fase de planejamento como DFD, ETP, Projeto Básico, Ficha Técnica, ART dos responsáveis pela elaboração do caderno, Especificações Técnicas, Memorial Descritivo, declarações de conformidade dos preços da Planilha Orçamentária com sistemas ORSE/SINAPI.

Se assim o é, vislumbramos que, a princípio, foram atendidos os comandos da Lei n.º 14.133/21, dos Decretos Estaduais n.º 342/2023 e 368/2023, esmiuçados por igual pela Cartilha de Licitações, Contratos e Convênios (Manual Básico de Documentos da Fase Interna) editada pela PGE/SE em 2023.

O DFD – Documento Formalização de Demanda, o ETP - Estudo Técnico Preliminar, Projeto Básico e a Análise de Riscos demonstraram o planejamento para alcançar a melhor solução para atender as necessidades da Administração, mediante uma abordagem técnica, mercadológica e de gestão, identificando, prevenindo e remediando eventuais defeitos e insuficiências que possam existir em determinadas alternativas encontradas.

Observo, inclusive, que o orçamento referencial e as declarações de compatibilidade foram

realizadas por profissionais competentes, constando identificação e ART do responsável, na linha dos arts. 12, 19 e 40 do Decreto n.º 368/2023:

Art. 12. Todos os elementos que compõem o projeto básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, sendo indispensável a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica - ART e/ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, identificação do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos.

Art. 19. É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia e/ou arquitetura, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

Art. 40. Na Anotação de Responsabilidade Técnica – ART e/ou no Registro de Responsabilidade Técnica – RRT relativas às planilhas orçamentárias deverá constar do projeto que integrar o edital de licitação, inclusive de suas eventuais alterações.

Ultrapassada a fase de planejamento, temos que a SEDURBI optou acertadamente pela realização de licitação na modalidade concorrência eletrônica, com fundamento no art. 28, II c/c art. 29 da Lei n.º 14.133/21, *verbis*:

Art. 28. São modalidades de licitação:

.

II - concorrência;

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Ademais, o edital foi construído já observando a inversão de fases tradicional do procedimento licitatório, na forma prevista no art. 17 da Lei n.º 14.133/21, em conformidade:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

Por outro lado, foi a SEDURBI quem (a) identificou a necessidade de intervenção e sua magnitude, com impacto na definição do próprio objeto a ser contratado e seu quantitativo; (b) definiu as especificações técnicas, que devem limitar-se ao mínimo necessário à adequada satisfação da necessidade da Administração, evitando exigências inócuas, desnecessárias ou desarrazoadas; (c) analisou as possibilidades de contratação e dos riscos envolvidos, definindo os requisitos objetivos e subjetivos exigidos e; (d) delineou as regras da competição propriamente ditas.

Esse conjunto de elementos é condensado e materializado no edital e seus anexos. Não é demais averbar que as decisões e as definições dos critérios estabelecidos no edital foram adequadamente motivadas pela SEDURBI, explicitando-se as razões pelas quais foram adotadas e os objetivos que se pretendeu atender, espectro sobre o qual não compete à PGE adentrar no mérito, seja em relação às necessidades públicas e à decisão de licitar e contratar, seja quanto aos critérios técnicos exigidos e às condições de participação eleitas pela Administração e, com ainda mais razão, quanto à formação dos preços de referência e sua compatibilidade mercadológica.

Dito isto, temos que o Projeto Básico, Memorial e Ficha Técnica seguiram as prescrições do art. 13 do Decreto n.º 368/2023, uma vez que trouxe os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que asseguram a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Em relação às exigências de qualificação técnica (capacidade técnico-operacional e técnico-profissional) e econômico-financeiras, é sabido que a escolha dos requisitos e dos respectivos quantitativos pela Administração deve limitar-se àquilo que seja essencial à garantia da satisfação da necessidade pública, evitando critérios que possam reduzir a competitividade potencial e viabilizando as condições para a obtenção da melhor proposta, atendendo ao princípio da economicidade.

Nesse sentido, a escolha dos requisitos de qualificação técnica em obras e serviços de engenharia deve pautar-se concretamente nos itens que correspondem às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, de forma que tais conceitos ("maior relevância e valor significativo") não possuem conteúdo objetivo e preciso, sendo a fixação de seu alcance dependente de ponderações a serem realizadas nos casos concretos, *ex vi* arts. 22, 23 e 25 do Decreto n.º 368/23:

Art. 22. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

.

V - demonstração da capacidade técnico-operacional; e

VI - demonstração da capacidade técnico-profissional.

Art. 23. A exigência de experiência técnica da licitante deverá ser feita em itens que têm relevância e valor significativo em relação ao total da obra.

§ 1º O edital deve fixar, de maneira explícita, as parcelas de maior relevância e valor significativo, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei (Federal) nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

§ 2º O edital poderá exigir, em função do porte e da complexidade da obra ou serviço de engenharia e/ou arquitetura, capacidade técnico-operacional da licitante e capacidade técnico-profissional dos profissionais apresentados pela licitante.

.

§ 4º Ao se inserir exigências de qualificação técnica, devem ser consignados os motivos de tais exigências e se atentar para que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Art. 25. A demonstração da capacidade técnico-operacional, quando exigida, deverá ser comprovada por meio de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, e que comprove que este executou obras ou serviços de engenharia e/ou arquitetura de aptidão para desempenho de atividade compatível com o objeto da licitação, em características, quantidades e prazos.

§ 1º Para a comprovação a que se refere o "caput" deste artigo deverão ser solicitadas as Certidões de Acervo Técnico - CAT ou Anotações/Registros de Responsabilidade Técnica - ART/RRT emitidas pelo conselho de fiscalização profissional competente em nome dos profissionais responsáveis técnicos pela obra ou serviço de engenharia e/ou arquitetura ao qual o atestado fizer referência.

.

§3º A exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional deve se limitar estritamente às parcelas do objeto licitado de maior relevância técnica e de valor mais significativo, observado o disposto no art. 67, § 1º da Lei (Federal) nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

.

§5º Observado o disposto no § 3º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

A relevância de um item de serviço é demonstrada a partir de justificativas técnicas que mostrem que o item eleito é materialmente importante para a execução do objeto contratual, sendo imperioso que o licitante comprove ter experiência prévia naquela técnica. Também nesse sentido, **foi cuidadosa a SEDURBI ao elencar os requisitos a serem exigidos na qualificação**, exigindo-se atestados nos itens mais relevantes da obra.

Já quanto aos requisitos de qualificação econômico-financeira, em se tratando de modelo de edital de execução de obras, é possível exigir os seguintes requisitos para sua comprovação: a) demonstração de boa saúde financeira através de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados; b) certidão negativa de falência; e c) patrimônio líquido mínimo ou capital social mínimo.

O Edital igualmente referencia tais requisitos financeiros, exigindo condições mínimas de participação que evitam os chamados 'aventureiros', pessoas jurídicas desprovidas de expertise e lastro que mergulham em licitação e não conseguem realizar sequer 02 meses

de execução contratual.

Pari passu, foi adotado o regime de execução de empreitada por preço unitário e tipo de julgamento menor preço global, o que atrai alinhamento com os arts. 6º, XXVIII e XXIX, 33 e 46 da Lei n.º 14.133/21:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

.

XXVIII - empreitada por preço unitário: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

XXIX - empreitada por preço global: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

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

I - menor preço;

Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

I - empreitada por preço unitário;

II - empreitada por preço global;

III - empreitada integral;

IV - contratação por tarefa;

V - contratação integrada;

VI - contratação semi-integrada;

VII - fornecimento e prestação de serviço associado.

.

§ 9º Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do caput deste artigo serão licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração

<u>orientada por preços unitários</u> ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.

III. CONCLUSÃO

Em face do exposto, levando-se em conta as prescrições supra, **<u>opino:</u>**

a) pela **<u>Viabilidade Jurídica da celebração do Termo de Cooperação Técnica</u>** a ser firmado entre a SEDURBI e o Município de Lagarto/SE;

b) pela **<u>possibilidade do lançamento do Edital de Concorrência</u>**, sob o aspecto licitatório e respeitadas as recomendações supra.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente por **Felipe Moreira de Godoy e Vasconcelos**, **Procurador(a) do Estado**, em 28/10/2026, às 08:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º do Decreto nº 40.394, de 1 de Julho de 2019.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.se.gov.br/documento_conferir, informando o código verificador **0685536** e o código CRC **946D455C**.

Referência: Processo nº 26000.79.001359/2026-86 SEI nº 0685536