

PARECER JURÍDICO N° 1128/2026-CCAC

Processo n.º: 362/2026-COMPRAS.GOV-SEDURBI
Órgão: SEDURBI
ASSUNTO: LICITAÇÃO - MODALIDADE CONCORRÊNCIA

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. MODALIDADE CONCORRÊNCIA. OBRA DE ENGENHARIA. TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA SEM TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI N° 14.133/2021. INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 003/2013-CGE. DECRETOS ESTADUAIS N° 368/2023 E N° 342/2023. REGIME DE EXECUÇÃO. NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA. DELIMITAÇÃO DO OBJETO. CONTRATAÇÃO CONJUNTA DE INTERVENÇÕES. UNIDADE FUNCIONAL NÃO DEMONSTRADA DE FORMA SUFICIENTE. ANÁLISE DE NÃO PARCELAMENTO INSUFICIENTE NO ETP. NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. EXIGÊNCIAS DA FASE PREPARATÓRIA. CLÁUSULA RESTRITIVA À COMPETITIVIDADE. EXIGÊNCIA DE CADASTRO PRÉVIO. PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS EM FORMATO ORSE. RECOMENDAÇÃO DE UNIFORMIZAÇÃO. LICENÇA AMBIENTAL PRÉVIA. ANÁLISE DO EDITAL E DA MINUTA CONTRATUAL. RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

1 - RELATÓRIO

Trata-se, no caso vertente, de análise do pedido de Termo de Cooperação Técnica e do Edital de Concorrência Eletrônica e do respectivo Contrato, a fim de promover a licitação para a execução de obras/serviços de Requalificação de Quadra Poliesportiva e urbanização de Praça, em Indiaroba, neste Estado, com o custo total estimado na ordem de **R\$ 1.799.177,43 (um milhão setecentos e noventa e nove mil cento e setenta e sete reais e quarenta e três centavos)**.

Acosta, em anexo, os documentos necessários à análise do pleito virtual.

É o relatório. Fundamento e opino.

2 - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

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 - MÉRITO - DA LICITAÇÃO

3.1 - DO TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

Inicialmente cumpre conceituar e delinear os requisitos para a celebração de um Termo de Cooperação Técnica que se assemelha ao 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 **Termo de Cooperação Técnica** 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 Técnica 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 Técnica pressupõe um acordo de vontades visando à conjugação de esforços para o alcance de uma finalidade comum, sem repasse de recursos financeiros para tanto.

Compulsando os autos em epígrafe, o TCT tem por objeto a **parceria entre a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura - SEDURBI e o Município de Indiaroba/SE, objetivando a execução de obras/serviços de Qualificação de Quadra Poliesportiva e**

urbanização de Praça, em Indiaroba/SE, no âmbito do Programa Acelera do Governo do Estado de Sergipe.

Não há como negar que o ajuste em apreço assume a natureza jurídica de Termo de Cooperação Técnica. Com efeito, estão presentes todos os seus elementos caracterizadores, tais como a existência, entre as entidades partícipes, de interesse comum e a não transferência de recursos entre os partícipes (pág. 228).

Conforme **art. 184 da Lei nº 14.133/2021**, aplicam-se as disposições da Nova Lei de Licitação, na ausência de norma específica e no que couber aos convênios, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo Federal.

Sendo assim, observe-se que a Lei nº 14.133/2021 regulamentará também, naquilo que for compatível os Termos de Cooperação Técnica firmados com a Administração Pública.

Nesse sentido, vigora em âmbito Estadual a Instrução Normativa nº 003/2013 da Controladoria Geral do Estado, que disciplina a celebração de convênios, Termo de Cooperação Técnica, Contratos de natureza financeira e Termos de Cooperação Internacional (CTI), firmados entre os órgãos ou entidades da Administração Estadual ou Entidades Públicas ou Privadas de quaisquer entes da federação, dentre outros.

De acordo com a Instrução Normativa nº 003/2013, da Controladoria-Geral do Estado de Sergipe, o Termo de Cooperação Técnica é definido nos seguintes termos:

Art. 1º [...]

§ 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.

Logo, a meu ver, diante da regulamentação em âmbito Estadual, o ajuste deverá reger-se pelas prescrições da IN nº 003/2013-CGE e pela Lei nº 14.133/2021 naquilo que for compatível subdidiariamente.

O Plano de trabalho deve atender aos requisitos formais elencados no art. 8º da IN nº003/2013-CGE compatíveis aos ajustes dessa natureza, sem repasses financeiros:

Art. 8º. O Plano de Trabalho conterà, no mínimo: I - justificativa demonstrando os motivos e critérios, ou a natureza financeira, adotados para celebrar o Convênio;

II - descrição circunstanciada do objeto a ser executado;

III - descrição das metas a serem atingidas;

IV - definição das etapas ou fases da execução do Convênio de natureza financeira;

V - cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso do Convênio de natureza financeira; e

VI - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contra-partida financeira do proponente, quando aplicável. Art. 9º. O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, serão avaliadas sua qualificação técnica e sua capacidade operacional para gerir o instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade responsável pelo repasse dos recursos.

§ 1º Será comunicada ao proponente qualquer irregularidade ou imprecisão constatadas no Plano de Trabalho, que deverá ser sanada no prazo estabelecido pelo concedente ou contratante.

§ 2º A ausência da manifestação do proponente no prazo estipulado implicará a desistência do objeto do Convênio de natureza financeira.

§ 3º Os Termos Aditivos realizados, durante a execução do objeto do Convênio de natureza financeira, deverão integrar o Plano de Trabalho.

Dessa forma, feitas estas considerações iniciais, passamos à análise do conteúdo formal da minuta. Sim, a minuta traz objeto; o prazo de vigência; as obrigações dos partícipes; o plano de trabalho, consoante art. 15 da IN nº 003/2013-CGE.

Enfim, verifica-se que foram atendidos os requisitos mínimos para formulação do presente termo.

3.2 - DA OBRA A SER EXECUTADA

A obra a ser executada compreende a **execução de obras/serviços de Requalificação de Quadra Poliesportiva e urbanização de Praça, em Indiaroba/SE, com o custo total estimado na ordem de R\$ 1.799.177,43 (um milhão setecentos e noventa e nove mil cento e setenta e sete reais e quarenta e três centavos)**. Dessa forma, o presente parecer concentra-se quanto à possibilidade jurídica da modalidade licitatória, sem adentrar no mérito da oportunidade e conveniência, inclusive sobre a análise técnica e orçamentária, o que é de inteira responsabilidade do órgão consulente.

Quanto ao regime de execução adotado, observa-se que o Projeto Básico indica a empreitada por preço unitário, sem explicitar, de forma objetiva, a justificativa técnica para a escolha.

Nos termos do art. 57 do Decreto Estadual nº 368/2023, a definição do regime de execução deve estar técnica e economicamente justificada nos autos do processo.

Ademais, conforme o art. 59 do referido Decreto, a empreitada por preço unitário é recomendada nos casos em que haja imprecisão inerente dos quantitativos.

Diante disso, recomenda-se a complementação da instrução processual, com a inclusão de justificativa quanto à adequação do regime adotado às características do objeto, especialmente no que se refere à eventual imprecisão dos quantitativos estimados e à forma de medição dos serviços.

Ainda no tocante à delimitação do objeto, verifica-se que a contratação contempla, de forma conjunta, a requalificação de quadra poliesportiva e a urbanização de praça.

Contudo, a análise dos autos evidencia ausência de demonstração clara quanto à relação físico-espacial entre tais intervenções, havendo, inclusive, elemento indicativo de que a quadra poliesportiva encontra-se vinculada a unidade escolar municipal, ao passo que os documentos técnicos tratam a solução como intervenção urbanística integrada.

Nesse contexto, não restou suficientemente caracterizada, de forma objetiva, a unidade funcional do objeto, tampouco foram apresentados elementos técnicos robustos que evidenciem a inviabilidade de parcelamento ou a vantajosidade da contratação conjunta, limitando-se o Estudo Técnico Preliminar a afirmação genérica de interdependência dos serviços.

Considerando o disposto no art. 18, §1º, incisos II e VIII, da Lei nº 14.133/2021, e no art. 8º, inciso XIII, do Decreto Estadual nº 368/2023, a adequada definição do objeto e a justificativa do não parcelamento constituem requisitos essenciais da fase preparatória, razão pela qual se faz necessária a complementação da instrução processual, com a devida demonstração da unidade funcional do objeto e da vantagem da solução adotada.

Nesse contexto, a agregação de intervenções potencialmente autônomas, sem a devida justificativa técnica e econômica, pode ensejar questionamentos quanto à conformidade da modelagem adotada com os princípios da competitividade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa.

Diante do exposto, a viabilidade da presente contratação fica condicionada ao saneamento da instrução processual, com a devida explicitação da relação físico-espacial entre a quadra poliesportiva e a área objeto de urbanização, bem como à apresentação de justificativa técnica robusta quanto à contratação conjunta das intervenções, demonstrando a unidade funcional do objeto e a vantagem da solução adotada, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

3.3 - 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 execução dos serviços, visto que é a modalidade licitatória utilizada para as contratações de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, estes, cujos padrões, desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações, o que de fato se observa na modalidade escolhida.

a) Da fase preparatória do certame

No âmbito público, a Lei nº 14.133/2021 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;

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 (págs. 04/07), trata-se de documento, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade da contratação. Este deve conter as informações prescritas no art. 22 do Decreto Estadual nº 342/2023.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP), págs. 09/15, 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 se conclua pela viabilidade da contratação.

O Estudo Técnico Preliminar deve evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor 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.

Ressalta-se, ainda, que o Estudo Técnico Preliminar deve atender às diretrizes estabelecidas no **art. 8º do Decreto Estadual nº 368/2023**, competindo à área técnica assegurar a compatibilidade do referido instrumento com os requisitos que sejam compatíveis com a natureza da contratação ali previstos, especialmente quanto à caracterização da necessidade, à definição da solução adotada e à estimativa de custos, não cabendo à assessoria jurídica o reexame do mérito técnico dessas informações.

No que se refere à vedação à participação de empresas em consórcio, verifica-se que há justificativa técnica no ETP, em atendimento ao disposto no art. 18, inciso IX, da Lei no 14.133/2021. Assim, não se identifica, em princípio, irregularidade na restrição, demonstrada sua adequação às características do objeto e à preservação da competitividade do certame.

O Projeto Básico (págs. 23/27), 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. 17/21) elenca os riscos que possam comprometer a boa execução contratual e deve conter as informações mínimas do art. 6º, XXVII, da Lei de Licitações.

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

b) Da responsabilidade pela elaboração do projeto

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.

O projeto básico deve apresentar conteúdos suficientes e precisos, tais como os descritos no desenho, no memorial descritivo, na especificação técnica, no orçamento e no cronograma físico-financeiro, representados em elementos técnicos de acordo com a natureza, porte e complexidade da obra de engenharia e/ou arquitetura.

Finalmente, deve o órgão consulente observar os preceitos do art. 12 à 19 do Decreto Estadual nº 368/2023 que estabelece regras e diretrizes quanto a elaboração do Projeto Básico, bem como, Decreto nº 342/2023, no que couber.

Logo, cabe aqui esclarecer que **esta Casa Consultiva não possui capacidade técnica para apreciar o conteúdo do projeto Básico.** Dessa forma, cabe-nos, tão somente, instruir ao órgão acerca da necessidade do documento, acompanhado de seus elementos essenciais, conforme leis e normativos. Dessa forma, não nos responsabilizamos por eventual falha na elaboração do projeto básico, que possam causar prejuízo ao erário.

c) 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.

O primeiro (menor preço) é o mais adotado nos processos de contratações e, basicamente, se traduz na melhor proposta oferecida pelo licitante, que poderá reduzir seu preço durante a fase de competição, através de lances, tudo conforme previsto no edital.

A adoção desse critério está prevista no art. 34 da NLLCA, vejamos:

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.

O critério escolhido é o que melhor se amolda a contratação registrada nestes autos, conforme inferência da área técnica, portanto, não há óbice a opção pelo critério de julgamento "menor preço global" para seleção do licitante vencedor.

Ressalte-se, contudo, que a adequação do critério de julgamento pelo menor preço global encontra-se diretamente vinculada à correta delimitação do objeto e à demonstração de sua unidade funcional, razão pela qual sua manutenção pressupõe o atendimento das condicionantes acima indicadas quanto à justificativa do não parcelamento e à integração das intervenções.

d) 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 (págs. 239/271), apresenta os elementos essenciais delineados no dispositivo legal, respeitando, ainda, as especificidades da contratação, concluindo-se, então, pela regularidade do instrumento convocatório minutado.

Verifica-se, no instrumento convocatório (cláusula 7.1 e 7.1.1. do Edital), a existência de cláusula que condiciona a participação dos licitantes à prévia inscrição em cadastro de fornecedores, o que configura exigência potencialmente restritiva à competitividade do certame.

Nos termos da Súmula TCU nº 274, é vedada a exigência de cadastro prévio como condição de habilitação. No mesmo sentido, o Acórdão nº 1622/2025 - TCU - Plenário consignou que tal exigência "não consta do rol taxativo das exigências de habilitação previstas nos arts. 66 a 69 da Lei nº 14.133/2021 e não observa o caráter facultativo e as demais condições previstas no inc. II do art. 70 da mesma lei".

Assim, a cláusula editalícia mostra-se incompatível com o princípio da competitividade, podendo o cadastro ser admitido apenas como meio facultativo de comprovação da habilitação.

Além disso, sugere-se que o setor técnico verifique a coerência do tratamento conferido à exigência de apresentação das planilhas orçamentárias em formato ORSE ao longo do edital, tendo em vista que há previsões que a impõem já na fase de apresentação das propostas, ao passo que outras a vinculam ao momento da contratação.

Nesse sentido, recomenda-se avaliar a conveniência de uniformização da disciplina, de modo a deixar claro em que etapa do certame a exigência deve ser atendida, evitando ambiguidades

interpretativas e assegurando maior clareza e previsibilidade aos licitantes.

e) 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.

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;
- 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 (págs. 282/304), 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.

f) Da qualificação técnico-profissional

No que se refere à 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;

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 nº8.271/2011, 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.

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 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.

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.

g) Dos recursos financeiros

Quanto ao orçamento, deve a Secretaria elaborar orçamento detalhado em planilhas que expressem os custos unitários da contratação, com base nos quantitativos previstos, o qual deverá constituir-se em um dos anexos do edital. Ademais, deve ser exigido que os licitantes apresentem as propostas financeiras tomando por base a referida planilha.

Ademais, após a licitação e por ocasião do empenho, deve o gestor observar a disponibilidade financeira para o pagamento da despesa, ficando prejudicada a assinatura do contrato em caso de indisponibilidade financeira.

Deve ser esclarecido no edital se o pagamento à contratada será realizado em uma única parcela, após a conclusão total do objeto contratado, ou em várias parcelas, de acordo com cronograma físico-financeiro a ser estabelecido. Em tempo, a julgar pelo volume financeiro envolvido neste ajuste, aliado ao prazo de sua duração, parece-me pertinente que se adote aquela segunda opção (pagamentos realizados ao longo do contrato, respeitando cronograma físico-financeiro previamente traçado e condicionados ao atesto das medições pelo fiscal).

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.

h) 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.

i) Outras considerações

Sempre que o objeto da licitação justifique, deverá ser dada ciência aos órgãos ambientais estadual, federal e municipal, anexando-se ao processo administrativo todos os ofícios, protocolos e/ou licenças tais obtidas, ou a sua dispensa.

Vale ressaltar que a declaração relativa às responsabilidades ambientais não eximirá o Estado da responsabilização solidária e objetiva por eventuais infrações e danos ambientais, nos termos do que dispõe a lei federal de Política Nacional do Meio Ambiente, bem como a jurisprudência pacífica do STJ e STF.

Assim, na qualidade de responsável pela obra, a Administração Estadual deve obter antecipadamente a licença ambiental, se necessário.

Para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente (art. 59, § 3º da Lei nº 14.133/2021).

A subcontratação só é admissível quando expressamente prevista no edital e no contrato, vedado fazê-lo em relação a toda a obra (art. 122 da Lei nº 14.133/2021).

Devem ser justificadas pela área técnica as parcelas a serem objeto de subcontratação. Caso seja vedada a subcontratação, o edital deve conter a seguinte cláusula: "Fica vedada a subcontratação total ou parcial do objeto do contrato".

A vigência do contrato não necessariamente deverá corresponder ao prazo de execução. Portanto, o contrato tem vigência desde a assinatura, enquanto que o prazo de execução inicia-se com emissão da ordem de serviço. Assim também deverá ser incluída na minuta contratual a vigência do instrumento que se iniciará na data da assinatura e terminará no prazo previsto a contar da ordem de serviço ou até a conclusão das obras caso haja prorrogação.

Após análise dos autos, corroboram-se as recomendações constantes da Nota Técnica de Análise de Processo nº 59/2026/USCIN, isto é:

I - Juntar a Licença Ambiental, tendo em vista que fora anexado somente o Protocolo ADEMA 2026-TEC/LS-0123;

II - Considerando o Art. 3º, §2º da Resolução nº 003/2025, que estabelece que fica dispensada a análise do CRAFI em caso de obras subsidiadas com recurso de operação de crédito, deverá ser juntado ao processo, em momento oportuno, documento que evidencie o enquadramento da referida obra em operação de crédito; ou, caso não se aplique, que seja realizada a juntada da autorização do CRAFI.

Verifica-se nos autos a juntada do protocolo de licenciamento ambiental junto à ADEMA (nº 2026/TEC/LS-0123), o que demonstra a instauração do procedimento administrativo ambiental.

Todavia, considerando que o Estudo Técnico Preliminar prevê, como providência prévia, a obtenção de licença ambiental, e que a responsabilidade pelo licenciamento, no caso, recai sobre a Administração, faz-se necessária a juntada da competente Licença Ambiental Prévia (LP), antes da divulgação do edital, em conformidade com o disposto no art. 115, §4º, da Lei nº 14.133/2021, não se exigindo, nesta fase, a apresentação das demais licenças ambientais eventualmente cabíveis, as quais deverão ser obtidas no curso da execução contratual, conforme a legislação aplicável.

Ademais, pondero que a minuta do contrato administrativo, além de reproduzir as cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, deve se adequar às sugestões aqui realizadas, no que couber.

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, opina-se no sentido da possibilidade condicionada de celebração do presente Termo de Cooperação Técnica e da abertura e consecução da presente licitação, na modalidade concorrência, desde que atendidas as condicionantes e recomendações

constantes neste parecer, em especial:

a) a complementação da instrução processual quanto à justificativa do regime de execução adotado, nos termos do art. 57 do Decreto Estadual nº 368/2023, com demonstração de sua adequação às características do objeto, notadamente no que se refere à eventual imprecisão dos quantitativos, conforme diretriz do art. 59 do referido Decreto;

b) a complementação da instrução processual para demonstração clara e inequívoca da unidade funcional do objeto, mediante explicitação da relação físico-espacial entre a quadra poliesportiva e a área objeto de urbanização, bem como o aprimoramento da justificativa técnica quanto à contratação conjunta, evidenciando, de forma concreta, a vantajosidade da solução adotada e a adequação do não parcelamento do objeto, tendo em vista que a análise constante do Estudo Técnico Preliminar, embora existente, mostra-se genérica e insuficiente para atender plenamente ao disposto no art. 18, §1º, II e VIII, da Lei nº 14.133/2021, e no art. 8º, XIII, do Decreto Estadual nº 368/2023;

c) a adequação da cláusula editalícia que exige cadastro prévio como condição de participação, de modo a assegurar sua compatibilidade com os princípios da isonomia e da competitividade;

d) a verificação, pelo setor técnico, da coerência do tratamento conferido à exigência de apresentação das planilhas orçamentárias em formato ORSE ao longo do edital, com vistas à uniformização da disciplina quanto à etapa de sua exigibilidade;

e) a juntada da licença ambiental prévia antes da divulgação do edital, nos termos do art. 115, §4º, da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer.

À consideração superior.

Aracaju/SE, 28 de abril de 2026.

Thiago Guimarães Santos Meneses
Procurador do Estado

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: QSC1-OGI4-PW0H-RTT7



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 29/04/2026 é(são) :

Legenda: ● Aprovada ● Indeterminada ● Pendente

- Thiago Guimarães Santos Meneses ***62996*** COORDENADORIA CONSULTIVA DE SERVIÇOS PÚBLICOS, ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE Procuradoria Geral do Estado 29/04/2026 00:36:24 (Docflow)