Governo do Estado de Roraima
Secretaria Estadual de Infraestrutura de Roraima
"Amazônia: patrimônio dos brasileiros"

PARECER 346/2026 SEINF/GAB/REPROGE

PROCESSO SEI Nº: 21101.000494/2026.10

INTERESSADO: Secretaria de Estado da Infraestrutura de Roraima (SEINF/RR)

ASSUNTO: Análise e manifestação quanto à regularidade jurídica da fase interna do procedimento licitatório. Concorrência Eletrônica. Construção do Prédio Sede da Procuradoria-Geral do Estado de Roraima.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI Nº 14.133/2021. FASE PREPARATÓRIA. OBRA DE ENGENHARIA. CONSTRUÇÃO DO PRÉDIO SEDE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO MENOR PREÇO. PROJETO BÁSICO. MINUTA DE EDITAL. MINUTA DE CONTRATO. ART. 17, § 2º, ARTS. 18 E 53 DA LEI Nº 14.133/2021. PARECER Nº 262/2026/SEINF/GAB/REPROGE. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO CONDICIONADA AO SANEAMENTO DAS RESSALVAS.

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Estado da Infraestrutura – SEINF, por meio do **MEMORANDO Nº 436/2026/SEINF/GAB (SEI 24401582)**, para análise e manifestação desta Consultoria Jurídica quanto à regularidade jurídica da fase interna do procedimento licitatório destinado à **contratação de empresa especializada em engenharia para execução da obra de construção do Prédio Sede da Procuradoria-Geral do Estado de Roraima – PGE/RR, no Município de Boa Vista/RR**.

A demanda originária decorre da necessidade institucional apresentada pela Procuradoria-Geral do Estado de Roraima, mediante o **OFÍCIO Nº 2319/2025/PGE/GAB (SEI 19924319)**, por meio do qual foram solicitadas providências técnicas e administrativas destinadas à construção da sede própria da Instituição, diante das limitações estruturais e funcionais das instalações atualmente utilizadas.

Consta dos autos o **Documento de Formalização da Demanda – DFD (SEI 21364033)**, no qual foi definido como objeto a execução dos serviços da obra de construção do Prédio Sede da Procuradoria-Geral do Estado de Roraima, registrando-se o alinhamento da contratação ao planejamento do Departamento de Arquitetura e Engenharia – DAE/SEINF.

A Equipe de Planejamento da Contratação foi constituída pela **PORTARIA Nº 152/SEINF/DAE/NAADAE (SEI 21364059)**, incumbindo-lhe a realização das atividades inerentes à fase preparatória da contratação.

Integra a instrução o **Estudo Técnico Preliminar – ETP (SEI 21365046)**, destinado à caracterização da necessidade administrativa e à identificação da solução para contratação de empresa especializada em engenharia civil para execução da obra.

Consta, ainda, o **Projeto Básico DAE/SEINF (SEI 21439296)**, acompanhado dos projetos, memoriais, planilhas orçamentárias e demais elementos técnicos relacionados ao empreendimento.

Por meio da **AUTORIZAÇÃO Nº 43 (SEI 24036189)**, a autoridade competente autorizou que o objeto fosse licitado na modalidade **Concorrência**, no formato **Eletrônico**, sem inversão de fases, adotando-se o critério de julgamento **Menor Preço**, nos termos do Projeto Básico DAE/SEINF **(SEI 21439296)**.

Registra-se, ainda, que consta dos autos o **PARECER Nº 262/2026/SEINF/GAB/REPROGE (SEI 24239293)**, que examinou, dentre outras questões, a adoção do formato eletrônico nas licitações de obras e serviços de engenharia no âmbito estadual, à luz do art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e do entendimento firmado no Acórdão nº 376/2026 - TCU - Plenário.

Na sequência, mediante o **DESPACHO Nº 484/2026/SEINF/GAB/COINPC (SEI 24299699)**, foram encaminhadas a **Minuta de Edital da Concorrência Eletrônica (SEI 24397732)** e a **Minuta de Contrato (SEI 23399465)**, consignando-se que os instrumentos foram elaborados conforme os aspectos técnicos do **Projeto Básico DAE/SEINF (SEI 21439296)**.

Por fim, mediante o **MEMORANDO Nº 436/2026/SEINF/GAB (SEI 24401582)**, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica para análise e manifestação quanto à conformidade jurídica da fase interna e dos respectivos instrumentos, para posterior prosseguimento da contratação.

É o relatório. Passo à manifestação.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1. Do alcance desta manifestação

Nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, ao final da fase preparatória o processo licitatório deve ser submetido ao órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

Diante disso, a presente manifestação possui natureza estritamente jurídico-consultiva e tem por objeto o exame da regularidade jurídica da fase preparatória do procedimento licitatório, especialmente quanto à observância da Lei nº 14.133/2021, bem como a análise da Minuta de Edital da Concorrência Eletrônica (SEI 24397732) e da Minuta de Contrato (SEI 23399465), restringindo-se aos aspectos jurídicos do procedimento, sem alcançar questões eminentemente técnicas relacionadas aos projetos de engenharia, quantitativos, memoriais e especificações, além das demais matérias cuja apreciação dependa de conhecimento técnico especializado, que permanecem sob responsabilidade dos agentes e setores técnicos competentes.

II.2. Da fase preparatória da contratação

A fase preparatória da licitação é disciplinada pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e caracteriza-se pelo planejamento, devendo compatibilizar-se com o plano de contratações anual, quando elaborado, e com as leis orçamentárias, além de abordar as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão capazes de interferir na contratação.

O dispositivo exige que a Administração demonstre, entre outros elementos, a necessidade da contratação, a definição do objeto, as condições de execução e pagamento, o orçamento estimado, a modalidade, o critério de julgamento, o regime de execução, a análise dos riscos e a elaboração dos instrumentos convocatórios e contratuais pertinentes.

No caso concreto, verifica-se que os autos encontram-se instruídos, dentre outros documentos, com o Documento de Formalização da Demanda (SEI 21364033), a PORTARIA Nº 152/SEINF/DAE/NAADAE (SEI 21364059), o Estudo Técnico Preliminar (SEI 21365046), o Projeto Básico DAE/SEINF (SEI 21439296), a AUTORIZAÇÃO Nº 43 (SEI 24036189), a Minuta de Edital (SEI 24397732) e a Minuta de Contrato (SEI 23399465).

Sob essas considerações, verifica-se a presença dos principais instrumentos inerentes ao planejamento da contratação, sem prejuízo das inconsistências e necessidades de adequação adiante apontadas.

II.3. Da modalidade, do critério de julgamento e do regime de execução

Por meio da **AUTORIZAÇÃO Nº 43 (SEI 24036189)**, a autoridade competente autorizou que o objeto fosse licitado na modalidade **Concorrência**, na forma **Eletrônica**, sem inversão de fases, adotando o critério de julgamento **Menor Preço**, fundamentado no art. 33, I, da Lei nº 14.133/2021, observando-se, ainda, o requisito de pré-habilitação previsto no art. 58 da mesma Lei.

A concorrência constitui modalidade prevista no art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021 e mostra-se juridicamente compatível com a contratação de obra de engenharia.

II.4. Da forma eletrônica e do PARECER Nº 262/2026/SEINF/GAB/REPROGE

Merece destaque a questão relativa à forma de realização do certame.

Consta dos próprios autos o **PARECER Nº 262/2026/SEINF/GAB/REPROGE (SEI 24239293)**, da lavra do Procurador do Estado Venilson Batista da Mata, no qual foi examinada a adoção do formato eletrônico nas licitações de obras e serviços de engenharia, especialmente diante do entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no **Acórdão nº 376/2026 - Plenário**.

A referida manifestação assentou que o art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece a forma eletrônica como regra, reservando-se a forma presencial às hipóteses excepcionais em que a Administração demonstre, de maneira robusta e circunstanciada, a inviabilidade técnica ou a desvantagem para a Administração.

O **PARECER Nº 262/2026/SEINF/GAB/REPROGE (SEI 24239293)** também consignou que justificativas abstratas relacionadas à instabilidade de internet, complexidade das planilhas, necessidade de interação física, peculiaridades geográficas ou mera conveniência administrativa não se mostram, isoladamente, suficientes para afastar o formato eletrônico, exigindo-se motivação concreta, específica e documentalmente demonstrável. Ao final, o referido parecer propôs orientação administrativa uniforme aplicável à SELC, à SEINF e aos demais órgãos estaduais demandantes, dentre as quais se destaca a realização das novas licitações **preferencialmente em formato eletrônico**, reservando-se a forma presencial para hipóteses excepcionais, devidamente justificadas caso a caso.

Consignou, ainda, como regra provisória, a adoção da ordem ordinária das fases prevista no caput do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, propostas e lances, julgamento e habilitação nos certames eletrônicos processados no Compras.gov.br, enquanto o sistema não dispuser de funcionalidade destinada à inversão das fases.

No caso em exame, entretanto, observa-se que o **Estudo Técnico Preliminar (SEI 21365046)** contém fundamentação anterior destinada a sustentar a inviabilidade técnica da utilização do formato eletrônico e a realização presencial do procedimento. Entretanto, em consonância com a orientação jurídica constante do **PARECER Nº 262/2026/SEINF/GAB/REPROGE (SEI 24239293)**, a autoridade competente, mediante a **AUTORIZAÇÃO Nº 43 (SEI 24036189)**, determinou expressamente que o objeto fosse licitado mediante **Concorrência, no formato Eletrônico, sem inversão de fases e com critério de julgamento Menor Preço**.

A opção final adotada pela Administração mostra-se, portanto, alinhada à orientação jurídica anteriormente exarada e à regra prevista no art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Não obstante, considerando que o ETP constitui elemento da fase de planejamento e permanece nos autos contendo fundamentação em sentido diverso daquela posteriormente adotada, mostra-se necessária sua **compatibilização formal com a solução administrativa final**, mediante registro expresso da superação da justificativa anteriormente apresentada para utilização da forma presencial.

II.5 . Da Minuta de Edital e da garantia de proposta

A **Minuta de Edital da Concorrência Eletrônica (SEI 24397732)** estabelece a exigência de garantia de proposta como requisito de pré-habilitação, com fundamento no art. 58 da Lei nº 14.133/2021.

Entretanto, constata-se divergência interna quanto ao valor da referida garantia.

O **subitem 6.8 da Minuta de Edital (SEI 24397732)** estabelece que os interessados deverão comprovar o recolhimento correspondente a **1% do valor estimado da contratação**, indicando expressamente o montante de **R$ 182.193,11 (cento e oitenta e dois mil, cento e noventa e três reais e onze centavos)**.

Por outro lado, o **subitem 8.2.1 da mesma Minuta de Edital (SEI 24397732)** estabelece igualmente o percentual de 1%, porém indica o montante de **R$ 101.430,23 (cento e um mil, quatrocentos e trinta reais e vinte e três centavos)**.

A divergência deverá ser necessariamente corrigida antes da publicação do instrumento convocatório.

Com efeito, o art. 58, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a garantia de proposta não poderá ser superior a 1% do valor estimado da contratação.

Tratando-se de requisito de pré-habilitação com repercussão direta sobre a participação dos interessados no certame, seu valor deverá constar do edital de maneira objetiva, uniforme e inequívoca, não sendo juridicamente recomendável a manutenção de valores distintos para a mesma exigência.

II.6. Da garantia adicional e da referência à Administração Pública Municipal

Verifica-se, ainda, impropriedade material no subitem 14.12 da **Minuta de Edital (SEI 24397732)**.

O dispositivo estabelece que, nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante mais bem classificado cuja proposta seja inferior a 85% do valor orçado pela **"Administração Pública Municipal"**, correspondente à diferença entre o orçamento e o valor da proposta.

A contratação em análise, contudo, é promovida pelo **Estado de Roraima**, por intermédio da Secretaria de Estado da Infraestrutura.

Dessa forma, a expressão deverá ser corrigida, adequando-se à natureza estadual da contratação ou utilizando-se a expressão genérica **"Administração"**, em consonância com o art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021.

II.7. Da disciplina recursal prevista na Minuta de Edital

Outro ponto que demanda adequação encontra-se no **subitem 14.13 da Minuta de Edital (SEI 24397732)**.

A cláusula estabelece que, após a lavratura da ata de julgamento, será concedido prazo de até **24 (vinte e quatro) horas após a data da última publicação do comunicado correspondente** para que os licitantes apresentem manifestação da intenção de recorrer da decisão.

A previsão deverá ser compatibilizada com o regime estabelecido pelo art. 165 da Lei nº 14.133/2021.

Nos recursos contra o ato de julgamento das propostas e contra o ato de habilitação ou inabilitação, a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, iniciando-se posteriormente o prazo legal para apresentação das razões recursais.

Ademais, considerando que a **AUTORIZAÇÃO Nº 43 (SEI 24036189)** definiu a realização da licitação no formato eletrônico, as disposições editalícias referentes à fase recursal deverão estar compatibilizadas com a operacionalização do sistema eletrônico utilizado para condução do certame.

Impõe-se, portanto, a revisão do subitem 14.13 e de eventuais disposições correlatas constantes da **Minuta de Edital (SEI 24397732)**.

II.8. Da Minuta de Contrato

A **Minuta de Contrato (SEI 23399465)** integra a instrução processual e deverá guardar correspondência com o edital, o Projeto Básico e os demais documentos que integram a contratação.

O instrumento deverá observar as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, notadamente quanto ao objeto, vinculação ao edital e à proposta vencedora, legislação aplicável, regime de execução, preço, condições de pagamento, critérios de reajustamento, prazos, garantias, responsabilidades das partes, fiscalização, penalidades, hipóteses de alteração e extinção contratual.

Sob a perspectiva estritamente jurídica, não se identifica óbice ao prosseguimento da minuta contratual, desde que sejam nela refletidas, quando pertinentes, as adequações decorrentes do

saneamento das inconsistências verificadas na fase preparatória e na **Minuta de Edital (SEI 24397732)**.

III. CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, firmo o entendimento segundo o qual é **viável a aprovação da** da **fase interna do procedimento licitatório, bem como da Minuta de Edital da Concorrência Eletrônica e da Minuta de Contrato , condicionada ao integral saneamento das pendências a seguir relacionadas:**

(i) Compatibilizar formalmente o Estudo Técnico Preliminar (SEI 21365046) com a solução definida na AUTORIZAÇÃO Nº 43 (SEI 24036189), mediante registro expresso da superação da justificativa anteriormente apresentada para a realização do certame na forma presencial;

(ii) Corrigir a divergência entre os subitens 6.8 e 8.2.1 da Minuta de Edital (SEI 24397732) quanto ao valor da garantia de proposta, que indicam, respectivamente, R$ 182.193,11 e R$ 101.430,23. O edital deverá fixar montante único, calculado sobre o valor estimado da contratação e observado o limite de 1% estabelecido no art. 58, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;

(iii) Corrigir o subitem 14.12 da Minuta de Edital (SEI 24397732), substituindo a expressão "Administração Pública Municipal" por referência compatível com a natureza estadual da contratação ou pela expressão genérica "Administração", em consonância com o art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021;

(iv) Revisar o subitem 14.13 e as disposições correlatas da Minuta de Edital (SEI 24397732) para compatibilizar a disciplina recursal com o art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e com a operacionalização do sistema eletrônico utilizado na condução do certame, de modo que texto preveja manifestação imediata da intenção de recorrer contra o julgamento das propostas e contra o ato de habilitação ou inabilitação, sob pena de preclusão, com posterior abertura do prazo legal para apresentação das razões recursais.

Consigne-se, por necessário, que o presente parecer é emitido exclusivamente com base nos elementos constantes dos autos e nos limites do exame de juridicidade, não abrangendo a análise do conteúdo técnico dos documentos do processo, matéria que permanece sob a responsabilidade das áreas competentes, tampouco os aspectos de conveniência e oportunidade da decisão administrativa.

É como entendo.

Boa Vista, *data e hora registrada no sistema.*

(Assinatura eletrônica)
BRUNO ARI CARDOSO ROSA
PROCURADOR DO ESTADO

Documento assinado eletronicamente por **Bruno Ari Cardoso Rosa**, **Procurador do Estado**, em 28/09/2026, às 17:11, conforme Art. 5º, XIII, "b", do Decreto Nº 27.971-E/2019.

A autenticidade do documento pode ser conferida no endereço https://sei.rr.gov.br/autenticar informando o código verificador **24415436** e o código CRC **D6D27C1B**.