

PARECER TÉCNICO

Projeto: Programa de Fortalecimento das Redes de Inclusão Social e Atenção à Saúde – PROREDES-Sergipe – BR L1583 – Contrato de Empréstimo nº 5639/OC-BR (LPI nº 01/2025 – Contratação Desenho e Construção para elaboração dos projetos e construção da Maternidade de Alto Risco Nossa Senhora de Lourdes – Aracaju/SE)

Processo: LPI nº 01/2025 – PROREDES/SE (BRL-1583-P00001) – Contratação de empresa para elaborar os Projetos Básicos e Executivos e Construir a Maternidade de Alto Risco Nossa Senhora de Lourdes, em Aracaju/SE, com o uso da metodologia em BIM. Fase de solicitação de ofertas.

Reclamante: EBSA – Empresa Brasileira de Soluções Aeroportuárias Ltda – CNPJ 06.912.347/0001-97, com sede na Quadra SEPN 509, Bloco D, nº 50, Sala 110 e 112, Asa Norte, SEP 70.750-50, Brasília-DF.

Comunicações Prévias: Não houve nenhuma comunicação anterior, nem mesmo pedido do Edital, sendo já interposto a Impugnação.

Natureza do Protesto: Impugnação ao Edital de Licitação Pública Internacional nº 01/2025, recebida em 15/10/2025, através de email: cel.proredes@saude.se.gov.br alegando, em breve síntese, 1) a Matriz de Riscos desproporcional, genérica e excessivamente onerosa à contratada; 2) a violação ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato; 3) a omissão de eventos relevantes (força maior, variação cambial, etc.) e 4) os requisitos BIM e obrigações técnicas excessivas.

Assunto: Resposta à Impugnação apresentada pela empresa EBSA – Empresa Brasileira de Soluções Aeroportuárias Ltda.

I. EMENTA

Licitação Pública Internacional (LPI) – Desenho & Construção – Financiamento BID – Alegação de desequilíbrio contratual, matriz de riscos desproporcional e exigências BIM. Análise técnico-jurídica. Aplicação supletiva da Lei nº 14.133/2021. Compatibilidade com as políticas de aquisição do BID (GN-2349-15). Conclusão pela improcedência dos questionamentos.

II. RELATÓRIO (Exposição do motivo do protesto):

A empresa EBSA Ltda. apresentou impugnação ao Edital da Licitação Pública Internacional nº 01/2025, cujo objeto é a contratação dos projetos e da construção da Maternidade de Alto Risco Nossa Senhora de Lourdes – Aracaju/SE, sob regime Desenho & Construção, com uso da metodologia BIM, financiada com recurso do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Caixa Econômica Federal através do novo PAC - Programa de Aceleração e Crescimento e recursos próprios.

III. PRELIMINARMENTE

De forma preliminar e analisando o documento de impugnação apresentado pela empresa EBSA – Empresa Brasileira de Soluções Aeroportuárias Ltda, constatou-se que este não preencheu os requisitos e as diretrizes estabelecidas pelo BID, por meio do documento “Diretriz Técnica de Protesto”, podendo ser encontrado através do link <https://projectprocurement.iadb.org/pt/politicas>.

Inobstante a isso, segue, abaixo, a análise técnica dos pontos impugnados.

IV. ANÁLISE TÉCNICA (Fatos e Evidências):

1. Da Matriz de Riscos

Síntese da alegação:

A EBSA argumenta que a Matriz de Riscos (Anexo III do edital) transfere à contratada praticamente todos os riscos, sem gradação de impacto, mitigação ou mecanismos de reequilíbrio, contrariando os artigos 22 e 103 da Lei nº 14.133/2021 e as diretrizes do BID.

Análise:

A matriz de risco constitui instrumento essencial de gestão contratual e tem por finalidade identificar, classificar e alocar, de forma objetiva e equilibrada, os riscos inerentes à execução do contrato, observando-se os princípios da eficiência, economicidade e proporcionalidade.

Nos termos das diretrizes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (GN-2349-15, item 2.45) e da Lei nº 14.133/2021, a alocação de riscos deve assegurar o equilíbrio entre as partes, de modo que cada risco seja atribuído à parte que detenha melhores condições para gerenciá-lo, mitigá-lo ou absorvê-lo, sem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A caracterização da matriz de risco compreende, entre outros, os seguintes critérios:

1. **Identificação do risco:** mapeamento de potenciais eventos que possam impactar negativamente o custo, o prazo ou a qualidade da execução contratual (ex.: riscos técnicos, ambientais, financeiros, administrativos e de força maior).
2. **Avaliação de probabilidade e impacto:** análise qualitativa e/ou quantitativa do risco, considerando sua frequência esperada e a magnitude dos efeitos potenciais.
3. **Alocação objetiva:** definição da parte responsável por prevenir, suportar ou mitigar o risco, conforme sua capacidade técnica, operacional e contratual.
4. **Mitigação e contingência:** estabelecimento de medidas preventivas e corretivas para redução de impactos, incluindo seguros, garantias contratuais e planos de resposta.
5. **Revisão e monitoramento contínuo:** atualização periódica da matriz de risco durante a execução contratual, garantindo sua aderência às condições efetivas do projeto.

Assim, a matriz de risco assume caráter preventivo e instrumental à boa gestão pública, permitindo previsibilidade, segurança jurídica e estabilidade contratual, em consonância com as normas do BID (GN2349-15, item 2.45) e com os arts. 22, §3º, e 42, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Em análise ao ponto suscitando, verifica-se que a argumentação apresentada pela Impugnante não considerou de forma adequada a Matriz de Riscos constante no Anexo do Edital (“Matriz de Riscos – PROREDES/SE”). Cumpre destacar que, embora a GN 2349-15 do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) não trate expressamente da adoção de uma matriz de riscos, suas disposições orientam para a necessidade de se promover o equilíbrio na alocação dos riscos entre as partes contratantes, assegurando maior eficiência, transparência e previsibilidade na execução contratual.

Nesse sentido, a Matriz de Riscos inserida no instrumento convocatório foi elaborada em consonância com as diretrizes estabelecidas na referida GN 2349-15, bem como em conformidade com o disposto na Lei nº 14.133/2021, que prevê a obrigatoriedade de definição objetiva e racional da distribuição dos riscos entre contratante e contratada.

Tal matriz estabelece, de forma clara e inequívoca, a alocação das responsabilidades e dos riscos inerentes às etapas de projeto, execução e operação, reforçando, assim, a atribuição da responsabilidade técnica à contratada, em especial nos contratos firmados sob o regime de Desenho & Construção.

Ainda, o Termo de Referência constante no item 7 e as Seções V e VI do Edital estabelecem que o regime é **Desenho e Construção**, cabendo à empresa vencedora a elaboração dos projetos e a execução integral da obra, com uso de metodologia BIM, sendo, portanto, natural que os riscos de projeto e execução sejam **predominantemente privados**.

Já a Matriz (itens 1 a 10) explicita a responsabilidades de ambas as partes, inclusive admitindo:

- Riscos de força maior e caso fortuito com “análise do caso concreto e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato”;
- Riscos de atraso em licenças por atuação administrativa, atribuídos à Contratante (item 2);
- Previsão expressa de reequilíbrio econômico-financeiro, conforme a cláusula de garantia contratual e do objeto (item 6).

Insta esclarecer, ainda, que o processo de aquisição é ordenado pelas políticas do Banco, conforme contrato de empréstimo, e artigos 1º, §3º, e 22, da Lei 14.133/21, cuja estrutura da matriz atende aos requisitos de proporcionalidade e clareza, não havendo indicação de transferência integral e indevida de riscos típicos da Administração, conforme equivocadamente citado na argumentação inicial do pedido de impugnação apresentado pela EBSA - EMPRESA BRASILEIRA DE SOLUÇÕES AEROPORTUÁRIAS LTDA.

Ademais, o documento anexado demonstra:

- Inclusão de colunas específicas para tipo do risco, descrição, materialização, mitigação, probabilidade e impacto;
- Identificação explícita de riscos assumidos pela contratada e pela contratante;
- Inclusão do item 6: Caso fortuito ou força maior, com previsão de “análise do caso concreto para alocação de responsabilidades” e “manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato”;

- Inclusão do item 12: Inflação/deflação e fato do príncipe, prevendo reajustamento e reequilíbrio econômico-financeiro.

Conclusão: Argumentos improcedentes.

A matriz contempla adequadamente:

- A responsabilidade compartilhada do contratante e da contratada;
- O tratamento de eventos de força maior;
- A previsão expressa de reequilíbrio econômico-financeiro.

Dito isto, tem-se que o ANEXO III do Edital já atende plenamente à recomendação do parecer.

2. Do equilíbrio econômico-financeiro e proporcionalidade contratual

Síntese da alegação:

Alega a EBSA que o edital viola o equilíbrio econômico-financeiro, pois não define gatilhos de reequilíbrio nem mecanismos objetivos para compensar eventos imprevistos.

Análise:

O edital contempla mecanismos compatíveis com o equilíbrio econômico-financeiro, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e a GN-2349-15, considerando a previsão de recomposição contratual em caso de eventos imprevisíveis, como demonstrado no item CGC 47.1 do referido edital.

A contratação é regida prioritariamente pelas Políticas de Aquisição do BID (GN-2349-15) e suplementarmente pela Lei nº 14.133/2021 (art. 1º, §3º, do TDR).

O regime Desenho & Construção transfere à contratada a responsabilidade pela solução técnica integral, porém não afasta a obrigação da Administração Pública de manter o equilíbrio econômico-financeiro, em conformidade com o artigo 124 da Lei nº 14.133/2021.

O edital, mais especificamente na Seção V – Condições Gerais do Contrato, cláusulas 13, 14 e 15), e a Matriz (item 6), preveem expressamente a possibilidade de recomposição contratual mediante comprovação de impacto por evento imprevisível ou de força maior.

O instrumento, portanto, não elimina o direito ao reequilíbrio, apenas exige a demonstração técnica do fato gerador.

Além disso, o contrato será supervisionado por consultor técnico e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o que confere duplo controle de legalidade e proporcionalidade.

Conclusão: Argumentos improcedentes.

Improcede a alegação de desequilíbrio contratual, haja vista que o edital contempla mecanismos compatíveis com o equilíbrio econômico-financeiro, conforme demonstrado no item CGC 47.1 deste, sendo a eventual recomposição tratada em conformidade com as políticas do BID.

3. Das responsabilidades por licenças, aprovações e atos da Administração

Síntese da alegação:

A EBSA sustenta que o edital impõe à contratada a responsabilidade pela obtenção de licenças e autorizações que, por natureza, são de competência pública, o que configuraria transferência irregular de risco.

Análise:

O Termo de Referência atribui à contratada a tramitação técnica das licenças, cabendo à Administração Pública as atuações junto aos órgãos públicos.

O item 2.1 do Termo de Referência e o item 2 da Matriz atribuem à contratada a elaboração e submissão dos projetos aos órgãos competentes. Subsequentemente, a Matriz prevê expressamente que “em caso de atraso na análise dos órgãos caberá a atuação da contratante”, mantendo a responsabilidade pública nos atos administrativos.

A obrigação da contratada limita-se à tramitação e adequação técnica, não à emissão de atos administrativos — conforme prática consolidada em contratos BID. Assim, não há transferência irregular, mas apenas compartilhamento operacional para celeridade processual.

Conclusão: Argumentos improcedentes.

As responsabilidades estão adequadamente distribuídas conforme o regime de contratação e a jurisprudência do TCU (Acórdão nº 1175/2023 – Plenário).

4. Dos Requisitos de Gerenciamento e Troca de Informações BIM

Síntese da alegação:

A impugnante afirma que as exigências de gerenciamento e troca de informações BIM (Anexo V – EIR BIM) seriam excessivas e sem clareza quanto à divisão de responsabilidades.

Análise:

O anexo “EIR BIM – Requisitos de Gerenciamento e Troca de Informações” apresenta conteúdo técnico compatível com a ISO 19650 e com o “BIM Standard for Public Projects”, do PlanBIM Corfo, utilizados em programas do BID.

Tais requisitos definem claramente:

- Os objetivos de implementação;
- Usos BIM (levantamento, estimativas, coordenação 3D, planejamento, entre outros);
- Produtos e entregas (Plano de Execução BIM – PEB, modelos, níveis de desenvolvimento LOD);
- Formatos e prazos de entrega.

Dessa forma, a contratada é responsável pela modelagem e integração das disciplinas, cabendo à Administração Pública apenas a validação e aceitação dos modelos.

Oportuno registrar, ainda, que o Governo do Estado de Sergipe vem investindo na implementação da metodologia Building Information Modeling (BIM), por meio da contratação de licenças, treinamentos, computadores de alto rendimento e demais recursos necessários à consolidação do processo.

Paralelamente, a equipe técnica envolvida tem sido continuamente capacitada pelo programa estadual, com o objetivo de aprimorar suas competências para a realização das atividades de fiscalização, validação e aceitação de projetos e obras com base na metodologia referida.

Essas ações asseguram a capacidade administrativa e técnica do Estado para conduzir e fiscalizar contratos que adotem a metodologia BIM, em conformidade com as melhores práticas e diretrizes nacionais de modelagem da informação na construção.

Do mesmo modo, importa esclarecer, também, que a Secretaria de Estado da Saúde possui Termo de Cooperação Técnica com a Secretaria do Estado de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – SEDURBI, visando estabelecer o auxílio quanto ao acompanhamento e fiscalização dos contratos e das obras do Programa de Fortalecimento das Redes de Inclusão Social e Atenção a Saúde – PROREDES, além da contribuição para o Fortalecimento da Gestão do SUS e a Estruturação dos serviços na rede estadual de Sergipe, com ênfase na inovação e tecnologia de informação em saúde.

Insta mencionar, ainda, que o Governo do Estado de Sergipe, por meio do Decreto Estadual nº 368 de 1º de agosto de 2023, estabelece os regramentos e as diretrizes para as contratações de obras e serviços de engenharia e arquitetura, de que trata a Lei nº 14133/2021, no âmbito da Administração Pública.

No supracitado Decreto, mais especificamente no Capítulo VI, Seção I, artigos 71 e ss, preconiza a adoção de inovações e tecnologias para a contratação de obras e serviços de arquitetura e engenharia, sendo o Building Information Modeling (BIM) uma dessas ferramentas.

Desta forma, os requisitos de gerenciamento e troca de informações BIM é condizente com o regime Desenho & Construção e não constitui exigência desarrazoada, pois deriva de padrão internacional (ISO/NBR 19650 e LOD BIM Fórum).

Ademais, o Termo de Referência e o edital vinculam o uso do BIM ao controle de custos, prazos e sustentabilidade, sendo elemento de modernização administrativa, não de restrição indevida.

Conclusão: Argumentos improcedentes.

O EIR BIM atende aos padrões técnicos e normativos exigidos para obras financiadas pelo BID e define adequadamente as obrigações da contratada. Portanto, o ANEXO V do Edital atende plenamente à recomendação do parecer.

5. Dos demais pontos e alegações residuais

A impugnação também menciona, de forma genérica, a “omissão de eventos relevantes” (pandemias, greves, variação cambial), trazendo riscos que encontram amparo nas cláusulas de força maior (item 6 da Matriz) e nas Condições Gerais do Contrato (CGC) do edital, que incorporam o direito ao reequilíbrio em hipóteses imprevisíveis.

Ademais, o financiamento internacional admite compensações por variação cambial, conforme regras do BID.

Conclusão: Argumentos improcedentes.

6. Da exigência desproporcional de garantia contratual (até 30%)

Síntese da alegação:

Empresa alega que o edital autoriza a fixação de garantia de execução de até 30% do valor contratual sem motivação técnica que justifique a elevação do limite ordinário de 5%, conforme preconizado no artigo 96, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

Análise:

A garantia da execução constante no Edital LPI 01/2025 é descrita no IAL 41.1, sendo facultado à empresa a ser contratada escolher se será feito por meio de Garantia Bancária no percentual de 5% ou Seguro Garantia no valor de 30%.

Assim, não há uma imposição por parte da Administração Pública do modelo a ser adotado pela empresa a ser contratada, inclusive, tal situação somente deverá ser discutida com a empresa que vier a ser adjudicada quando forem feitas as análises técnicas e financeiras das propostas a serem apresentadas.

Por conseguinte, o artigo 99 da Lei 14.133/2021 estabelece, ainda, que nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto poderá ser exigida, na modalidade seguro garantia, percentual equivalente a até 30% do valor inicial do contrato, demonstrando, desta feita, que não há nenhuma descrição no edital que macule a legalidade estabelecida nas legislações nacionais e do BID.

Conclusão: Argumentos improcedentes.

7. Da necessidade de complementação das regras sobre consórcios e ausência de disciplina sobre subcontratação.

Síntese da alegação:

Alega que apesar do Edital trazer a possibilidade de participação de empresas em consórcio, deixou de definir o percentual mínimo de participação da empresa líder; os critérios de substituição de membros em caso de desistência e o limite máximo de subcontratação de parcelas do objeto.

Análise:

O IAL 5.3 (j) do Edital ora impugnado traz o percentual de subcontratação e as condições a que devem ser observadas, com fulcro no artigo 122, da Lei 14.133/2021.

Com relação as demais temáticas de consórcio, destaca-se que devem ser observadas as condições responsivas que se encontram descritos no edital.

Outrossim, no que concerne a substituição de membros de consórcios, observa-se que se forem utilizados documentos técnicos de empresa consorciada para efeito de análise dos requisitos técnicos estabelecidos em edital e nos termos de referência e esta empresa venha a ser substituída, a qualificação técnica da contratação poderá restar prejudicada, o que poderá provocar a desclassificação do consórcio.

Conclusão: Argumentos improcedentes.

IV. CONCLUSÃO E DECISÃO:

Após exame técnico dos documentos (Edital LPI, Termo de Referência, Matriz de Riscos e Anexo BIM), pode-se concluir que:

1. A Matriz de Riscos está em conformidade com o regime Desenho & Construção, sendo proporcional e compatível com a GN-2349-15 e a Lei nº 14.133/2021;
2. Não há violação ao equilíbrio econômico-financeiro, pois o edital prevê mecanismos de recomposição e revisão contratual;
3. As responsabilidades de licenciamento e aprovação foram corretamente distribuídas, sem transferência irregular de deveres públicos;
4. Os requisitos BIM são tecnicamente válidos e normativamente adequados, conforme padrões ISO 19650 e práticas do BID;

5. Todos os demais argumentos não encontram elementos que mereçam aditamento ao Edital publicado.

Dessa forma, os argumentos trazidos pela empresa EBSA na impugnação apresentada não devem prosperar, sendo todos considerados improcedentes por esta Comissão Especial de Licitação, após detida e minuciosa análise técnica e documental, não havendo necessidade de alteração do edital.

É o parecer.

Aracaju, 29 de outubro de 2025.

Documento assinado digitalmente



IZABELA BETANIA BARROS DE ARAUJO DANTAS

Data: 29/10/2025 11:24:30-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Izabela Betânia Barros de Araújo Dantas

Presidente da Comissão Especial de Licitação UGP – PROREDES/SE

Documento assinado digitalmente



DECIO CARVALHO DE ARAGAO FILHO

Data: 29/10/2025 11:37:29-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Décio Carvalho de Aragão Filho

Membro da Comissão Especial de Licitação UGP – PROREDES/SE

Arquiteto e Urbanista

CAU nº 35.200-4