



MUNICÍPIO DE MARATAÍZES

Estado do Espírito Santo

PROCURADORIA MUNICIPAL – Setorial de Licitações e Contratos

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. MINUTA DE EDITAL DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A EXECUÇÃO DAS OBRAS DE REFORMA E AMPLIAÇÃO DA ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA EM TEMPO INTEGRAL – EMEBTI PONTAL. **NECESSIDADE DE ADEQUAÇÕES A EXIGÊNCIAS DA LEI Nº 14.133/2021.**

Processo nº **20108/2026.**

I – RELATÓRIO.

1. Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A EXECUÇÃO DAS OBRAS DE REFORMA E AMPLIAÇÃO DA ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA EM TEMPO INTEGRAL – EMEBTI PONTAL”, na modalidade concorrência, em sua forma eletrônica, pelo critério de julgamento “menor preço global”, sob o regime empreitada por preço unitário, conforme justificativa e especificações constantes no estudo técnico preliminar, projeto básico e demais documentos, no valor total previsto de R\$ 4.088.631,79 (quatro milhões oitenta e oito mil seiscentos e trinta e um reais e setenta e nove centavos).
2. A Administração justifica que EMEBTI Pontal atende alunos da educação fundamental (do 1º ao 9º ano) em transição para tempo integral desde 2024, em modelo híbrido, sendo a infraestrutura atual insuficiente para consolidar a expansão de demanda prevista para 2026. De tal modo, aduz que a contratação visa solucionar problemas de descontinuidade pedagógica, segurança, acessibilidade e ineficiência orçamentária (custos de locação).
3. Em 03 de julho foram apresentadas as versões iniciais do Estudo Técnico Preliminar (id. 4.2.) e demais documentos necessários para a abertura do procedimento licitatório, que após atualização de valores foram atualizados e que serão considerados para análise.



4. Assim, destacam-se os seguintes documentos identificados no processo eletrônico:
- Id. 5.5. Nova curva ABC;
 - Id. 5.7. Projetos;
 - Id. 7.1. Autorização do Chefe do Executivo para abertura do procedimento licitatório;
 - Id. 10.2. Reserva orçamentária;
 - Id. 12.2. Estudo Técnico Preliminar;
 - Id. 12.3. Projeto Básico;
 - Id. 12.4. Planilha Orçamentária;
 - Id. 12.5. Memorial de Cálculo;
 - Id. 12.6. Cronograma físico-financeiro;
 - Id. 12.6. Memorial descritivo;
 - Id. 13.2. Decreto de nomeação do agente de contratação;
 - Id. 13.3. Minuta do Edital e anexos.
5. É a síntese do necessário.

II – FUNDAMENTOS.

- APRECIÇÃO JURÍDICA.

- Finalidade e abrangência do parecer jurídico.

6. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Lei de Licitações e Contratos – LLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I – apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II – redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

7. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.



8. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas no processo.

9. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

10. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

- PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO.

11. A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18.

12. O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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. (Destacou-se)

13. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

14. Nesse sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021). Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada



a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

- ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP.

15. O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o Estudo Técnico Preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se de documento que deve ser elaborado quando o gestor ainda desconhece a solução que deverá ser dada ao caso, exigindo-se múltiplas atuações da Administração.

16. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho¹:

O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.

17. Os próprios elementos que devem constar no documento indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

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: [...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá 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 conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.



- V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
- VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. [...]

18. O Estudo Técnico Preliminar deve indicar um problema a ser resolvido. A partir daí, devem ser examinadas as soluções disponíveis, estabelecendo-se qual é a mais adequada ao caso. Nesse sentido, é o ensinamento do doutrinador Ronny Charles²:

Diante da Lei nº 14.133/2021, pode-se compreender o Estudo Técnico Preliminar como um instrumento estratégico para reflexão sobre elementos exógenos (por exemplo, soluções do mercado para atendimento da necessidade administrativa) e elementos endógenos (ferramental aplicável à seleção do objeto licitatório), fundamentais para uma boa definição do objeto da licitação e do mecanismo de seleção e contratação a ser adotado. Assim, por exemplo, quando um órgão possui uma necessidade de transporte de seus colaboradores, surge uma demanda administrativa a ser atendida. Contudo, o mercado oferece diversas soluções para atendimento dessa demanda administrativa; em tese, seria possível contratar uma empresa terceirizada, realizar a aquisição de veículos, a locação de veículo, optar pelo uso de aplicativo, entre outras soluções. Nesta sentença, o primeiro passo relevante da etapa de planejamento envolve a definição da “pretenção contratual”.

² TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações e Contratos Comentadas*. São Paulo, JusPodivm, 15. ed., 2024, p. 174.



Ao escolher um desses modelos, para a definição do objeto da licitação, excluir-se-ão os demais. Uma precipitada definição do objeto licitatório pode ignorar problemas que apenas serão percebidos mais claramente durante a licitação ou mesmo na execução contratual.

Por isso, em licitações para aquisição de equipamentos, antes da confecção do termo de referência, deve ser avaliada a potencial existência no mercado de diferentes modelos para o atendimento da necessidade administrativa da Administração.

19. Consoante se extrai do exposto, ao escolher uma das soluções disponíveis do mercado, o administrador excluirá as demais. Uma precipitada definição do objeto da licitação pode ignorar problemas que apenas serão percebidos durante o procedimento licitatório ou a execução do contrato. Diante disso, é necessário que, na fase de planejamento, haja aprofundada análise das soluções disponíveis para atender a necessidade da Administração.

20. Em linhas gerais, o ETP juntado está de acordo com as exigências do artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21, servindo aos fins a que se destina.

21. Em razão do Estudo Técnico Preliminar ser elaborado no início do planejamento de uma contratação, é possível que ainda se desconheça todos os elementos que serão exigidos como requisitos de habilitação. Aqueles que forem conhecidos, no entanto, devem ser devidamente indicados no estudo.

22. Assim, por se tratar de uma construção de reforma e ampliação, o levantamento de mercado indicou as alternativas para justificar qual tipo de construção seria a mais vantajosa para a Administração (item 4), e, ao fim, optou-se pela alternativa B, que é construção a seco para a ampliação, integrada à reforma da estrutura existente.

- DA ANÁLISE DE RISCO.

23. O Tribunal de Contas do Espírito Santo tem exigido ainda, como documento essencial da fase de planejamento da contratação, a elaboração da análise de riscos, preconizada no inciso X do artigo 18, da Lei nº 14.133/2021, segundo o TCE “essa etapa consiste em identificar eventos futuros e incertos que, caso venham a se concretizar, podem ocasionar algum prejuízo ao procedimento de seleção ou a regular execução do contrato”.



24. De modo a elucidar tal exigência, transcreva-se abaixo o teor da fundamentação do Acórdão 000378/2025-7:

Acórdão 000378/2025-7

Enunciado: 1. **A análise de riscos prevista no art. 18, inciso X, da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) é etapa obrigatória, autônoma e indispensável do planejamento da licitação, situando-se entre o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), sendo vedada sua dispensa fora das hipóteses de contratação direta, nos termos do art. 72, inciso I, da mesma norma.** 2. A aplicação de sanção ao agente público responsável pela irregularidade exige a demonstração de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, devendo ser consideradas a boa-fé do agente, a plausibilidade da interpretação adotada, as dificuldades operacionais decorrentes de mudanças na legislação e a ausência de dano relevante à Administração Pública. [...] (TCE-ES. Controle Externo > Fiscalização > Auditoria. Acórdão 000378/2025-7. Processo TC 03595/2024-9. Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 10/04/2025, Data da Publicação no DO-TCES: 22/04/2025).

25. Ao fim do ETP, antes das assinaturas dos responsáveis foram apresentados os apontamentos pertinentes à “Análise de Risco”, para as futuras contratações de obra, sugere-se que o documento seja apresentado separadamente, como recomenda o TCE-ES, em observância ao artigo 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

- DA CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA.

26. O artigo 45 da Lei nº 14.133/21 estabelece normas que deverão ser observadas quando da contratação de obras ou serviços de engenharia. O artigo 46, por outro lado, indica os regimes de execução que poderão ser utilizados. Em síntese, poderão ser utilizados para a execução do contrato os seguintes regimes: empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada integral, contratação por tarefa, contratação integrada, contratação semi-integrada e fornecimento e prestação de serviços associados.

27. É plenamente possível que a Administração realize uma determinada obra diretamente. Igualmente, no entanto, admite-se que se opte pela terceirização. Nesse caso, deverá o gestor observar os regimes de execução previstos na legislação.



28. Cada regime de execução possui características próprias, sendo indicado para uma determinada espécie de obra. Diante disso, tem-se que a escolha feita deve ser devidamente justificada. Nesse sentido, é o ensinamento do doutrinador Juliano Heinen³:

Cabe referir que a escolha de um ou outro regime não é de livre escolha do gestor. Aliás, a Lei nº 8.666/93, revogada, não deixava claro quando optava por um ou outro regime, sendo lacônica neste sentido. A Lei nº 14.133/21 também não tratou do tema com objetividade.

Assim, serão as características do objeto a ser contratado que conferem legitimidade à escolha de um ou de outro regime, devendo ser justificada a escolha dos seguintes regimes nos autos do processo licitatório (empreitada por preço unitário; contratação por tarefa; contratação integrada; contratação semi-integrada; fornecimento e prestação do serviço associado).

29. No caso em tela, optou-se pela realização de uma empreitada por preço unitário, que é a execução da obra por preço certo de unidades determinadas.

30. A definição do regime de execução indicado para o caso em tela ultrapassa o escopo de atuação deste órgão de assessoramento jurídico. Tal questão envolve matéria eminentemente técnica, ultrapassando a competência desta diretoria consultiva. No entanto, necessário informar que a escolha feita pelo gestor deve ser devidamente justificada.

31. Consoante já dito anteriormente, ao menos em tese, poderia o gestor optar pela adoção de outro regime de execução. Sendo assim, é necessário que conste nos autos a devida justificativa para a escolha do regime de empreitada por preço unitário.

- DA MATRIZ DE RISCO.

32. Dentre as normas constantes na Nova Lei de Licitações, tem-se a possibilidade de se prever matriz de risco. Trata-se de cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades, consoante estabelece o artigo 6º, XXVII, da Lei nº 14.133/21.

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

[...]

XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de

³ HEINEN, Juliano. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas – Lei nº 14.133/21. São Paulo, JusPodivm, 4. ed., 2024, p. 404.



eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

- a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prorrogação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;
- b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;
- c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;

33. O artigo 22 da Lei nº 14.133/21 estabelece o que o contrato deve prever sobre a alocação de riscos.

34. No caso em análise, “entendeu-se que a adoção da matriz de risco não se justifica” (id. 12.3. – item 11 do Projeto básico), a qual poderia descrever os riscos que podem impactar a execução do contrato, com a alocação dos riscos, definindo-se a responsabilidade do contratante e do contratado.

- DA PRECIFICAÇÃO.

35. A Lei nº 14.133/21 trouxe regras específicas que devem ser seguidas para fins de precificação. Tais comandos constam no artigo 23 do referido diploma legal.

36. As regras de precificação a serem aplicadas estão relacionadas com a natureza da contratação. Em se pretendendo a celebração de contrato que envolva obras ou serviços de engenharia, é necessário que se observe o § 2º do artigo 23 da Lei nº 14.133/21.

37. O dispositivo referido estabelece que o valor estimado, acrescido de BDI e Encargos Sociais, será definido preferencialmente com base em informações extraídas no Sinapi. A utilização de outro sistema apenas será possível de forma subsidiária.



38. O § 5º do artigo 23 da Lei nº 14.133/21 estabelece que a precificação deverá ser realizada nos termos do § 2º, utilizando-se o Sinapi. Admite-se, no entanto, que a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custos definido no inciso I do § 2º, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

39. No processo em deslinde, a área técnica, ciente do que determina o artigo 23, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, informou na planilha orçamentária a referência “SINAPI: 03/2026 ES, DER-E 03/2026 ES, SBC – 03/2026 ES, ORSE – 03/2026 – Sergipe” e o percentual de BDI (31,01%), em tese, os parâmetros basilares constam no processo; todavia, ausente a justificativa para a taxa de BDI adotada, o que deve ser providenciado pelo órgão gestor.

- ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.

40. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\[Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\]](#)

(...)

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento; (...)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

41. No caso concreto, observa-se que consta a comprovação de disponibilidade orçamentária por meio do documento denominado “nota de pré-empenho”, que comprova a disponibilidade para o ano de 2026. Tal logo concluída a licitação e aprovada a Lei Orçamentária para



o exercício de 2027, deve ser providenciada a comprovação para o exercício seguinte, tal como feito para o presente.

- MINUTA DO EDITAL E ANEXOS.

- Da modalidade e critério de julgamento.

42. Ao que se depreende, busca-se a contratação de pessoa jurídica para realização de obra de engenharia. Tal objeto exige a adoção da modalidade concorrência, não se admitindo a realização de pregão, conforme estabelece o parágrafo único do artigo 29 da Lei nº 14.133/21:

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.

43. Consoante visto, a concorrência é uma modalidade de licitação residual, aplicável em hipóteses nas quais não se admite a utilização do pregão. Ao que se verifica, esse é o caso apreciado, em que se pretende a contratação de pessoa jurídica para realização de obra.

44. Quanto ao critério de julgamento, optou-se pela adoção do menor preço, em detrimento de melhor técnico ou técnica e preço. Quanto à matéria, observa-se o que estabelece a Lei nº 14.133/21:

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.

45. A área técnica, ciente do que determina os artigos 34 e 37 da Lei nº 14.133/21, entendendo que o critério de julgamento de menor preço é o mais indicado ao caso, constou-se tal apontamento no projeto básico.

46. E ainda, *o ETP apresenta justificativa para o não parcelamento objeto*, conforme descrito no tópico 8.

47. Assim, a minuta do edital aponta o critério de julgamento menor preço global.



- Do instrumento convocatório.

48. Concernente ao instrumento convocatório, assim dispõe a Lei nº 14.133/21:

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.

[...]

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

§ 4º Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o edital deverá prever a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses, contado da celebração do contrato, conforme regulamento que disporá sobre as medidas a serem adotadas, a forma de comprovação e as penalidades pelo seu descumprimento.

§ 5º O edital poderá prever a responsabilidade do contratado pela:

I - obtenção do licenciamento ambiental;

II - realização da desapropriação autorizada pelo poder público.

[...]

§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. [...]

49. Em linhas gerais, o edital constante nos autos atende às exigências legais. Chama-se atenção, no entanto, para as seguintes recomendações:

50. O subitem 11.3.3. estabelece que, nos casos de serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% do valor orçado pela Administração. Tal comando tem como fundamento o artigo 59, § 4º, da Lei nº 14.133/21, o qual diz o seguinte:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que: [...]

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.

§ 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à



diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.

51. O dispositivo legal transcrito traz uma presunção de inexecutabilidade. Essa, no entanto, é relativa, admitindo-se prova em contrário. Nesse sentido, é o entendimento doutrinário:

A única alternativa compatível com a eficiência e a moralidade é reputar que a previsão do ora examinado §4º, contempla presunção relativa. Ou seja, a proposta de valor inferior a 75% do valor orçado pela Administração é presumida como inexecutável até prova em contrário⁴.

De qualquer forma, tais critérios devem ser percebidos como uma “sugestão” do legislador, um critério relativo de inexecutabilidade, que não permite uma presunção incondicional e irrestrita⁵.

52. Na mesma linha o Tribunal de Contas da União entende que as presunções de inexecutabilidade constantes na legislação são apenas relativas. Isso significa que, ocorrendo a hipótese legalmente prevista, deve a Administração Pública realizar diligência, permitindo que o licitante comprove a executabilidade da proposta apresentada.

Antes de ter sua proposta desclassificada por inexecutabilidade, ao licitante deve ser franqueada oportunidade de defendê-la e demonstrar sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório. Acórdão 1244/2018-Plenário. Relator: Marcos Bemquerer.

Se ficar comprovado que uma proposta de valor irrisório for plenamente executável pelo particular, a mesma não deve ser excluída do certame. Acórdão 3144/2010-Plenário. Relator: Raimundo Carreiro.

53. A redação constante no subitem 11.3.3. está de acordo com a legislação vigente, não sendo necessária alteração. Quando da aplicação de tal regra, no entanto, deverá o gestor considerar que a presunção de inexecutabilidade é apenas relativa.

- Da restrição a participação de interessados no certame.

54. O art. 9º da Lei nº 14.133/2021 veda expressamente que o agente público admita, preveja, inclua ou tolere qualquer tipo de restrição que comprometa ou frustre o caráter competi-

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 778.

⁵ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações e Contratos Comentadas. São Paulo, JusPodivm, 15. ed., 2024, p. 387.



tivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas e consórcios.

55. Também é vedado o estabelecimento de preferências ou distinções em razão da natureza, da sede ou do domicílio dos licitantes ou, ainda, a inclusão de regras que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

56. O agente público, do mesmo modo, não poderá estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional, conforme previsão do inciso II do art. 9º.

57. Especificamente em relação a consórcios, o artigo 15 da Lei nº 14.133/2021 apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações

58. No que se refere a cooperativas, a Lei nº 14.133, de 2021, no artigo 16 expressamente apresenta os requisitos necessários para sua participação em licitações.

59. Diante do exposto, qualquer vedação a participação de interessados na licitação, inclusive cooperativas e consórcios, deverá ser justificada no processo.

60. No caso concreto, observa-se que o edital prevê regras para a participação de consórcio e cooperativas, de modo que não se vislumbrou restrição a participação desses interessados.

- DA MINUTA DO CONTRATO.

61. Quanto à minuta do contrato, observa-se que essa deve estar de acordo com o artigo 92 da Lei nº 14.133/21, o qual diz o seguinte:

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. [...]

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal. [...]

§ 7º Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra ou a entrega do bem, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

62. Em linhas gerais, a minuta contratual constante nos autos atende às exigências legais. É necessário, no entanto, que a redação de tal documento seja objeto de revisão, adequando-se ao que consta na minuta do edital, se necessário.



63. Observe-se que a Cláusula Vigésima Terceira admite a subcontratação do objeto contratual, com condicionantes, o que vai ao acordo do previsto no Projeto Básico (Anexo I).

64. Registre-se que, em caso de subcontratação, deve ser indicado o limite percentual, bem como a vedação a subcontratação completa do objeto e a(s) parcela(s) de maior relevância técnica, o que foi observado na cláusula vigésima terceira, no item 23.1 da minuta.

- DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS.

65. No presente caso, foi juntado o Decreto de nomeação do agente de contratação, posteriormente deve ser juntada a portaria de designação do fiscal de contrato.

- PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO.

66. Destaque-se ainda que são obrigatórias a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, bem como a publicação em jornal diário de grande circulação, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e **art. 94** da Lei nº 14.133, de 2021.

67. E também 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.

III – CONCLUSÃO.

68. Ante o exposto, tendo em vista a conformidade com a legislação que rege a matéria, as justificativas coligidas, opina-se pela viabilidade jurídica da contratação pretendida, **desde que sejam acolhidas** (ou justificado eventual não acolhimento) as recomendações e condicionantes indicadas no presente opinativo, em especial os itens 31, 39, 41, 53, 65 e 66.

É o parecer, S.M.J.

Marataízes-ES, (data registrada no sistema).

CYNTIA DAMASCENO PETERLE

Procuradora Municipal

OAB-ES Nº 16.244



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://marataizes.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3900300030003100390032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **CYNTIA DAMASCENO PETERLE** em **03/08/2026 15:12**

Checksum: **C6D98C1D8AEB0DB9D82416AC799F10419764FCA8DDE4CC863668D3AC53A03E94**

