PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO INTERNO Nº: 2026-VF34V.
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº: 000017/2026.
OBJETO: EXECUÇÃO DE REFORMA DA UNIDADE DE SAÚDE DA FAMÍLIA DE 25 DE JULHO, SANTA TERESA/ES.
BASE LEGAL: LEI Nº 14.133/2021.
REQUISITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.

I - DO RELATÓRIO:

Trata-se de processo administrativo, que objetiva realizar Concorrência Eletrônica que tem como objeto a execução de reforma da Unidade de Saúde da Família 25 de Julho, Santa Teresa/ES.

Os autos foram regularmente formalizados e se encontram instruídos com os seguintes documentos, sendo que, por razões de economia processual, aqueles aqui não mencionados, se necessário, serão devidamente referenciados ao longo deste Parecer:

1. Documento de Formalização de Demanda, peça #5;
2. Despacho Técnico - SMMA, peça #16;
3. Estudo Técnico Preliminar, peça #20;
4. Projeto Básico, peça #21;
5. Planilha Orçamentária, peça #22;
6. Memorial de Cálculo, peças #23 e #24;
7. Cronograma Físico-Financeiro, peça #25;
8. Curva ABC de Serviços, peça #26;
9. Memorial Descritivo, peça #27;
10. ART, peça #28;
11. Plantas, peças #29 a #32;
12. Detalhamento do BDI, peça #33;
13. Pedido de Compras, peças #36 e #42;
14. Nota de Pré Empenho nº 346/2026, peça #44;
15. Autorização do Ordenador de Despesas do Fundo Municipal de Saúde, peça #46;
16. Minuta do Edital da Concorrência Eletrônica, peça #50;
17. Minuta do Contrato de Prestação de Serviços, peça #52;

2026-WXSRC7 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 06/10/2026 10:22 PÁGINA 1 / 16

Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Centro - Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72 – Site:www.santateresa.es.gov.br

É o sucinto relatório.

Opinamos a seguir.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica.

O dever de licitar decorre diretamente do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o qual estabelece que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem, em regra, ser contratados mediante prévio procedimento licitatório, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes e observância aos princípios que regem a Administração Pública. Ainda no âmbito constitucional, compete à União editar normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, cabendo aos Estados, Distrito Federal e Municípios suplementarem tais normas no exercício de sua competência legislativa, observadas as peculiaridades locais e os limites estabelecidos pelo texto constitucional.

O processo administrativo licitatório constitui instrumento indispensável para legitimar e fundamentar as contratações realizadas pela Administração Pública, em observância às exigências estabelecidas pela Constituição Federal. Nesse contexto, a realização de procedimento licitatório configura regra geral aplicável às contratações públicas, enquanto a contratação direta representa hipótese excepcional, admitida apenas nos casos expressamente previstos em lei.

A licitação possui como finalidade precípua a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, sem descuidar da garantia de igualdade de condições entre todos os interessados. Além disso, o procedimento licitatório deve observar estritamente os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, dentre os quais destacam-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, celeridade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável.

2026-WXSRC7 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 06/10/2026 10:22 PÁGINA 2 / 16

Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Centro - Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72 – Site:www.santateresa.es.gov.br

O planejamento constitui etapa essencial e indispensável no processo de contratação pública, sendo por meio dele possível alcançar contratações mais eficientes, econômicas e alinhadas ao interesse público. Nesse contexto, a fase preparatória da contratação assume papel central na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, passando a ser marcada pela necessidade de planejamento prévio e adequado, devendo guardar compatibilidade com o Plano de Contratações Anual e com as leis orçamentárias, além de contemplar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão capazes de influenciar a futura contratação, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Confira-se o teor do referido dispositivo:

> *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.*

2026-WXSRC7 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 06/10/2026 10:22 PÁGINA 3 / 16

Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Centro - Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72 – Site:www.santateresa.es.gov.br

Nessa linha, observa-se que a nova legislação passou a exigir que, desde os momentos iniciais da fase interna da licitação, a pretensa contratação esteja devidamente alinhada ao Plano de Contratações Anual do órgão ou entidade, reforçando a importância do planejamento administrativo como instrumento voltado à racionalização das despesas públicas, à eficiência das contratações e à adequada gestão dos recursos públicos.

Nos termos do art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021, a concorrência constitui modalidade de licitação destinada à contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, admitindo os critérios de julgamento legalmente previstos.

> ***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;*

Nesse sentido, leciona Joel de Menezes Niebuhr o seguinte:

> *" […] nos termos estritos da Lei n° 14.133/2021: (i) obra de engenharia não pode, qualquer que seja a obra, ainda que considerada comum, ser licitada por meio da modalidade pregão, deve ser por meio da modalidade concorrência; (ii) serviços de engenharia comuns podem ser licitados por meio da modalidade pregão ou da concorrência; (iii) serviços de engenharia não comuns, qualificados como especiais, devem ser licitados por meio da modalidade concorrência."(NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 6 ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 577)*

Feitas essas considerações acerca da modalidade licitatória adotada, cumpre analisar os instrumentos legais relacionados ao planejamento da contratação pretendida, os quais assumem papel fundamental na fase preparatória do procedimento licitatório e na adequada demonstração da necessidade administrativa que se busca atender por meio da presente contratação.

2026-WXSRC7 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 06/10/2026 10:22 PÁGINA 4 / 16

Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Centro - Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72 – Site:www.santateresa.es.gov.br

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitui instrumento essencial da fase de planejamento da contratação, devendo evidenciar, de forma clara e fundamentada, o problema administrativo que se busca solucionar, bem como demonstrar a solução mais adequada dentre as alternativas possíveis, considerando aspectos técnicos, operacionais, econômicos e de viabilidade da futura contratação.

O art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021 elenca os elementos que devem ser observados na elaboração do Estudo Técnico Preliminar, os quais têm por finalidade subsidiar o planejamento da contratação e demonstrar, de forma fundamentada, a viabilidade técnica e administrativa da solução pretendida pela Administração Pública.

> ***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;*
>
> *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;*

Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Centro - Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72 – Site:www.santateresa.es.gov.br

2026-WXSRC7 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 06/10/2026 10:22 PÁGINA 5 / 16

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.

O Estudo Técnico Preliminar deve ser elaborado de forma robusta, motivada e suficientemente detalhada, não se admitindo sua confecção meramente formal ou genérica. Trata-se de documento essencial ao adequado planejamento da contratação pública, cuja finalidade é demonstrar, de maneira técnica e fundamentada, a real necessidade administrativa, o problema a ser solucionado, as possíveis soluções existentes no mercado e as razões que conduziram à escolha da alternativa considerada mais vantajosa para a Administração Pública.

Nesse contexto, o ETP deve apresentar motivação clara, coerente e compatível com a realidade fática da contratação pretendida, contemplando elementos técnicos, operacionais, econômicos e de gestão aptos a justificar a viabilidade da solução escolhida, permitindo, inclusive, o adequado controle da legalidade, da eficiência e da economicidade dos atos administrativos praticados durante a fase preparatória da licitação.

Além dos instrumentos anteriormente mencionados, a Análise de Riscos também integra a fase de planejamento da contratação, constituindo importante mecanismo de prevenção e mitigação de eventos capazes de comprometer o sucesso do procedimento licitatório e a adequada execução contratual. Sua finalidade consiste na identificação, avaliação e tratamento dos riscos administrativos, técnicos, operacionais, financeiros e jurídicos relacionados à contratação pretendida, permitindo à Administração estabelecer medidas preventivas e estratégias de gerenciamento destinadas à redução dos impactos decorrentes de eventos adversos.

No âmbito da Lei Federal nº 14.133/2021, a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual encontra-se expressamente

Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Centro - Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72 – Site:www.santateresa.es.gov.br

2026-WXSRC7 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 06/10/2026 10:22 PÁGINA 6 / 16

inserida na fase preparatória da contratação, nos termos do art. 18, inciso X, devendo ser compreendida como instrumento próprio do planejamento.

Sobre a matéria, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no Acórdão TC-378/2025, firmou entendimento no sentido de que a Análise de Riscos constitui etapa obrigatória, autônoma e indispensável do planejamento da licitação, não se confundindo com o Estudo Técnico Preliminar, com o Termo de Referência ou Projeto Básico, tampouco com a Matriz de Alocação de Riscos:

> *LICITAÇÃO. PLANEJAMENTO. ANÁLISE DE RISCOS. 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.*
>
> *[...]*
>
> *A área técnica esclareceu que **a análise de riscos não deve ser confundida com uma parte ou etapa do Estudo Técnico Preliminar (ETP), tampouco com o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB)**, embora os resultados de sua análise devam alimentar e fundamentar a elaboração desses últimos (TR/PB). Ressaltou, assim, se tratar de uma etapa autônoma, a ser realizada justamente entre o ETP e o TR/PB.*
>
> *Argumentou, também, que ainda que o ETP sirva naturalmente ao gerenciamento de riscos, há riscos relevantes que não são tratados no âmbito do ETP ou do planejamento definitivo (TR/PB e Edital) e que, portanto, precisam ser registrados durante o processo de planejamento e gerenciados ao longo da seleção do fornecedor e da gestão do contrato.*
>
> *A equipe destacou ainda que, diferentemente de outras exigências da nova lei, como a minuta de contrato (art. 18, VI), a **análise de riscos não comporta exceções**, podendo ser dispensada tão somente nos casos de contratação direta, conforme disposto no art. 72, inciso I.*
>
> *Também elucidou a diferenciação entre a análise de riscos (obrigatória) e a matriz de alocação de riscos (facultativa), prevista no art. 22 da mesma lei. A primeira visa à identificação e tratamento prévio de riscos na fase interna da licitação, enquanto a segunda trata de cláusula que faz alocação desses riscos no contrato firmado, conferindo segurança jurídica às partes contratantes.*
> *Em sua manifestação, o conselheiro relator concordou com a fundamentação técnica quanto à obrigatoriedade da análise de riscos na nova sistemática da Lei nº 14.133/2021. [grifo nosso]*

Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Centro - Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72 – Site:www.santateresa.es.gov.br

2026-WXSRC7 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 06/10/2026 10:22 PÁGINA 7 / 16

Acórdão TC-378/2025, Processo TC-3595/2024, relator conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, publicado em 22/04/2025.

Aduz-se, ainda, do regramento municipal aplicável à matéria, especialmente da Instrução Normativa SCL nº 25/2024, versão 02, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 465/2025, a existência de disposição específica acerca da instrução dos procedimentos de pregão e concorrência eletrônica, nos seguintes termos:

> ***Art. 9.°*** *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 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e o Decreto n° 250/2025, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.*
>
> ***§1°*** *O procedimento de Pregão ou Concorrência, na forma eletrônica, será instruído minimamente com os seguintes documentos:*
>
> *[...]*
>
> *III. Análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual, salvo nos casos de dispensa de licitação; [grifo nosso]*
>
> *[...]*

No presente caso, contudo, não se identifica nos autos a Análise de Riscos da contratação, não obstante sua previsão no art. 18, inciso X, da Lei Federal nº 14.133/2021, no art. 9º, §1º, inciso III, da Instrução Normativa SCL nº 25/2024 – Versão 02, bem como o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo no Acórdão TC-378/2025.

Deverá, portanto, o setor competente providenciar a elaboração da Análise de Riscos específica da presente contratação e sua juntada aos autos antes do prosseguimento do certame, contemplando os riscos capazes de comprometer o sucesso da licitação e a adequada execução contratual, bem como as respectivas medidas de prevenção, mitigação e tratamento.

Importa distinguir, nesse ponto, a Análise de Riscos da denominada Matriz de Alocação de Riscos, uma vez que, embora ambos os instrumentos estejam relacionados à gestão de riscos da contratação, possuem natureza e finalidades distintas.

Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Centro - Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72 – Site:www.santateresa.es.gov.br

2026-WXSRC7 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 06/10/2026 10:22 PÁGINA 8 / 16

A Matriz de Alocação de Riscos, nos termos do art. 6º, inciso XXVII, da Lei Federal nº 14.133/2021, possui natureza de cláusula contratual, destinada a definir os riscos e as responsabilidades entre as partes e a caracterizar o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato quanto aos eventos supervenientes à contratação, estabelecendo a responsabilidade de cada parte pelos respectivos ônus financeiros. Sua disciplina encontra-se, ainda, no art. 22 da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, a elaboração da Análise de Riscos não se confunde nem é suprida pela eventual adoção de Matriz de Alocação de Riscos, assim como a existência desta última não afasta a necessidade de realização daquela, conforme, inclusive, expressamente diferenciado pelo TCE-ES no precedente acima transcrito.

No caso concreto, verifica-se que o item 18 do Estudo Técnico Preliminar consignou expressamente que, "*considerando as características do objeto e a natureza da contratação, será adotada matriz de riscos*". Entretanto, não se identifica nos autos a correspondente Matriz de Alocação de Riscos.

Considerando que a obrigatoriedade de adoção da Matriz de Alocação de Riscos não decorre indistintamente de toda e qualquer contratação, deverá o setor técnico responsável reavaliar, diante das características, porte, complexidade e riscos concretos do objeto, a efetiva necessidade de sua adoção no presente caso, justificando expressamente a conclusão alcançada.

Caso seja mantida a opção consignada no item 18 do ETP, deverá ser elaborada a correspondente Matriz de Alocação de Riscos e promovida sua adequada incorporação ao instrumento contratual, com a necessária compatibilização dos demais documentos da contratação. Caso, após a análise técnica, conclua-se fundamentadamente pela sua desnecessidade, deverá ser promovida a correspondente adequação do ETP, de modo a afastar a previsão atualmente constante do referido item.

Superadas as considerações acerca da fase de planejamento da contratação e dos instrumentos que a compõem, cumpre analisar o Projeto Básico constante nos autos, documento este de fundamental importância para a adequada definição do objeto pretendido pela Administração Pública. Isso porque o Projeto Básico deve conter os elementos técnicos necessários e suficientes à caracterização da obra, serviço ou fornecimento pretendido, possibilitando a correta compreensão da demanda administrativa, a elaboração de propostas adequadas pelos licitantes e a futura execução contratual,

Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Centro - Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72 – Site:www.santateresa.es.gov.br

2026-WXSRC7 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 06/10/2026 10:22 PÁGINA 9 / 16

reduzindo riscos de falhas de planejamento, aditivos indevidos e controvérsias durante a execução do ajuste.

A Lei nº 14.133/2021 define o Projeto Básico como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, elaborado com base em estudos técnicos preliminares, devendo demonstrar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, além de possibilitar a avaliação dos custos da contratação, a definição dos métodos e do prazo de execução, conforme dispõe o art. 6º, inciso XXV, da mencionada legislação:

> ***Art. 6º*** *Para os fins desta Lei, consideram-se:*
>
> *[...]*
>
> ***XXV*** *- projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:*
>
> ***a)*** *levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;*
>
> ***b)*** *soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;*
>
> ***c)*** *identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*
>
> ***d)*** *informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*
>
> ***e)*** *subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;*
>
> ***f)*** *orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do* ***caput*** *do art. 46 desta Lei;*

2026-WXSRC7 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 06/10/2026 10:22 PÁGINA 10 / 16

Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Centro - Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72 – Site:www.santateresa.es.gov.br

No presente caso, verifica-se a juntada do Projeto Básico aos autos, o qual deverá observar integralmente os requisitos e elementos previstos na Lei nº 14.133/2021, especialmente aqueles constantes no art. 6º, inciso XXV, devendo conter detalhamento técnico suficiente para caracterização adequada do objeto, definição dos métodos executivos, estimativa de custos, cronograma de execução e demais elementos necessários à regular instrução da contratação e à futura execução contratual.

Ainda, faz-se necessária a elaboração de pesquisa de preços, em observância ao disposto no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, bem como ao artigo 9º, §1º, inciso V, da Instrução Normativa SCL nº 25/2024, versão 02, a fim de subsidiar a Administração quanto à estimativa do valor da contratação e à demonstração da compatibilidade dos preços praticados com os valores de mercado:

> ***Lei nº 14.133/2021***
>
> ***Art. 23****. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*
> *[...]*
>
> *§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e* ***serviços de engenharia****, conforme regulamento,* ***o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem****: [grifo nosso]*
>
> *I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;*
>
> *II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo Federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;*
>
> *III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;*
>
> *IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.*
>
> ***Instrução Normativa SCL nº 25/2024 - Versão 02***

2026-WXSRC7 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 06/10/2026 10:22 PÁGINA 11 / 16

Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Centro - Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72 – Site:www.santateresa.es.gov.br

> ***Art. 9°*** *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 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e o Decreto n° 250/2025, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.*
>
> ***§1°*** *O procedimento de Pregão ou Concorrência, na forma eletrônica, será instruído minimamente com os seguintes documentos:*
>
> *[...]*
>
> *V. Pesquisa de Preços, Tabela Referencial de Preço quando houver tabela de referência formalmente aprovada e Mapa de Preços com valores praticados no mercado; [grifo nosso]*

No tocante à estimativa de preços da contratação, verifica-se a juntada, aos autos, das planilhas de composição de custos e demais documentos orçamentários pertinentes à obra pretendida, os quais possuem relevante função na demonstração da formação do valor estimado da contratação. Em se tratando de obras e serviços de engenharia, tais documentos assumem especial importância, devendo apresentar detalhamento adequado dos quantitativos, insumos, composições unitárias, encargos, BDI e demais elementos técnicos necessários à adequada avaliação da compatibilidade dos preços com os valores praticados no mercado e com as referências oficiais aplicáveis, em observância aos princípios da economicidade, eficiência e planejamento previstos na Lei nº 14.133/2021.

No que se refere ao instrumento convocatório, verifica-se a juntada da minuta do Edital aos autos, documento que possui papel central na condução do procedimento licitatório, uma vez que estabelece as regras, condições, critérios de participação, julgamento, habilitação e futura execução contratual aplicáveis ao certame. Nesse contexto, o Edital deverá guardar estrita observância às disposições da Lei nº 14.133/2021, bem como aos princípios que regem as contratações públicas, especialmente os princípios da legalidade, vinculação ao instrumento convocatório, isonomia, competitividade, transparência, julgamento objetivo e segurança jurídica, devendo apresentar cláusulas claras, objetivas e compatíveis com o objeto pretendido pela Administração Pública.

Diante dessas considerações, e sob a ótica dos aspectos formais do instrumento convocatório, verifica-se que a minuta do Edital e seus respectivos anexos, em princípio, encontram-se compatíveis com os princípios que regem as contratações públicas,

Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Centro - Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72 – Site:www.santateresa.es.gov.br

2026-WXSRC7 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 06/10/2026 10:22 PÁGINA 12 / 16

especialmente aqueles previstos no art. 37 da Constituição Federal, dentre os quais destacam-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No que se refere à minuta do instrumento convocatório e seus anexos, verifica-se que sua estrutura contempla, em linhas gerais, os elementos exigidos pela Lei nº 14.133/2021. Todavia, foram identificadas inconsistências e aspectos que demandam revisão e compatibilização previamente à publicação do edital, conforme recomendações consignadas ao final deste Parecer, especialmente quanto à uniformidade entre os documentos da contratação e às exigências suscetíveis de repercutir na competitividade, habilitação e futura execução contratual.

III - DA CONCLUSÃO:

Em face do exposto, com fundamento nos elementos constantes dos autos, esta Procuradoria opina pela possibilidade jurídica de prosseguimento do presente procedimento licitatório, desde que observadas as recomendações consignadas no decorrer deste parecer. Recomenda-se, ainda, que a Comissão Permanente de Licitação assegure a disponibilização do Edital e de seus anexos aos interessados, observando-se os prazos mínimos de publicidade previstos na Lei nº 14.133/2021, em atenção aos princípios da publicidade, transparência, competitividade e ampla participação dos interessados no certame.

Na oportunidade, RECOMENDAMOS:

1) À SMPE, considerando o lapso temporal entre a data-base do orçamento estimado e a previsão de realização do certame, para que, previamente à publicação do edital, avalie e certifique a atualidade e adequação da Planilha Orçamentária, verificando se os sistemas referenciais de custos, composições, cotações e demais preços utilizados permanecem representativos e compatíveis com os valores de mercado, promovendo, caso necessário, a atualização do orçamento e das demais peças correlatas;
2) À SMPE, revisar o item 5.9 do Projeto Básico, tendo em vista que a redação atualmente adotada estabelece, como data-base para fins de reajustamento, o mês de referência dos preços utilizados na elaboração da Planilha Orçamentária, enquanto a minuta-padrão de Projeto Básico adotada pelo Município considera, para essa finalidade, a data de finalização, consolidação e assinatura da Planilha Orçamentária pelo responsável técnico. Deverá o setor responsável verificar e sanar a divergência identificada, promovendo as adequações

Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Centro - Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72 – Site:www.santateresa.es.gov.br

2026-WXSRC7 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 06/10/2026 10:22 PÁGINA 13 / 16

necessárias e assegurando a uniformidade da data-base nos documentos que integram a contratação;

3) À SMPE, para que providencie a juntada aos autos de documentação idônea que comprove a titularidade ou a disponibilidade jurídica do bem em favor do Município, de modo a demonstrar a legitimidade da Administração para a realização das intervenções de reforma e ampliação pretendidas;

4) À SMPE, elaborar e juntar aos autos a Análise de Riscos da contratação, em atendimento ao art. 18, inciso X, da Lei Federal nº 14.133/2021, ao art. 9º, §1º, inciso III, da Instrução Normativa SCL nº 25/2024 – Versão 02 e ao entendimento firmado no Acórdão TC-378/2025 do TCE-ES; bem como reavaliar tecnicamente a necessidade de adoção da Matriz de Alocação de Riscos prevista no item 18 do ETP, considerando sua natureza de cláusula contratual, nos termos do art. 6º, inciso XXVII, da Lei nº 14.133/2021, justificando a conclusão alcançada e, caso mantida sua adoção, providenciando sua elaboração e incorporação ao instrumento contratual; caso afastada, adequar o ETP em conformidade;

5) À área técnica e/ou Secretaria Municipal de Saúde, para que esclareça e defina, previamente ao certame, se a unidade de saúde permanecerá em funcionamento durante as obras. Caso os atendimentos sejam mantidos no local, deverão ser previstas nas peças técnicas as medidas necessárias à compatibilização entre a obra e o funcionamento da unidade, especialmente quanto ao isolamento das áreas, segurança e acesso de usuários e servidores. Caso haja interrupção, deverão ser definidas as providências para a realocação temporária dos atendimentos, assegurando a continuidade do serviço público essencial de saúde;

6) À SMSA, para que responda à solicitação de esclarecimentos ainda pendente nos autos, peça #13, acerca da situação dos recursos financeiros provenientes do Fundo Estadual de Saúde – FES, considerando a informação de que o prazo para início de sua utilização efetiva se encerrava em 30/06/2026. Deverão ser esclarecidas e comprovadas a realização do repasse, a disponibilidade e a possibilidade de utilização dos recursos na contratação pretendida, inclusive quanto à eventual prorrogação do prazo ou necessidade de regularização perante o órgão repassador;

7) Ao SLC, caso sejam acolhidas as recomendações constantes deste Parecer e promovidas alterações no Projeto Básico, proceder à correspondente revisão da minuta do Edital de Concorrência Eletrônica, assegurando a plena compatibilização entre o instrumento convocatório e os demais documentos que integram a fase preparatória da contratação, de modo a preservar a coerência interna do procedimento e a segurança jurídica do certame. Deverá, ainda, ser suprimido o item 19.20 da minuta do Edital, tendo em vista que o Projeto Básico não estabeleceu a exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada, prevendo apenas a prestação de garantia contratual nas modalidades e condições nele estabelecidas,

Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Centro - Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72 – Site:www.santateresa.es.gov.br

2026-WXSRC7 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 06/10/2026 10:22 PÁGINA 14 / 16

não se mostrando adequada a inserção, no instrumento convocatório, de exigência não contemplada no documento técnico que fundamenta a contratação;

8) Ao SCC, caso sejam acolhidas as recomendações constantes deste Parecer e promovidas alterações no Projeto Básico e no Estudo Técnico Preliminar, proceder à correspondente revisão e adequação da minuta contratual, de modo a assegurar sua plena compatibilização com os documentos que integram a fase preparatória da contratação;

9) Juntar Portaria designando Gestor e Fiscal do Contrato. Recomendamos que seja observado o disposto nos artigos 8º, 9º e 12º do Decreto Municipal nº287/2025, que dispõe sobre a necessidade de designação de fiscal técnico, se for o caso, e administrativo, bem como seus respectivos substitutos. Importante salientar que o Gestor deve ser o titular da Secretaria requisitante.

Atendidas as recomendações e os apontamentos constantes no presente Parecer, ou, na hipótese de não atendimento, desde que devidamente justificadas nos autos as razões que fundamentaram tal posicionamento, APROVAMOS a Minuta do Edital de Concorrência Eletrônica nº 000017/2026 e seus anexos, nos limites da presente análise jurídica, a qual se restringiu aos aspectos legais observados na instrução processual, excluídos os aspectos técnicos, contábeis, financeiros, orçamentários, bem como o juízo de oportunidade e conveniência da Administração Pública, desde que promovidas as adequações e alterações recomendadas no decorrer deste parecer jurídico.

S.M.J, é o parecer, *sub censura*.

Respeitosamente, à elevada consideração superior.

Santa Teresa/ES, 06 de outubro de 2026.

KATHERINE ZANETTI
Procuradora Jurídica Municipal

2026-WXSRC7 - E-DOCS - DOCUMENTO ORIGINAL 06/10/2026 10:22 PÁGINA 15 / 16

Rua Darly Nerty Vervloet, 446 – Centro - Santa Teresa – ES – CEP 29.650-000
TeleFax: (27) 3259-3900 – CNPJ: 27.167.444/0001-72 – Site:www.santateresa.es.gov.br

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

KATHERINE ZANETTI
PROCURADOR(A) JURIDICO MUNICIPAL
PJUR - PJUR - PMST
assinado em 06/10/2026 10:22:46 -03:00

INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO
Documento capturado em 06/10/2026 10:22:46 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por BEATRIZ PEREIRA DE BARROS (ANALISTA JURIDICO - PJUR - PJUR - PMST)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: https://e-docs.es.gov.br/d/2026-WXSRC7