



PREFEITURA DE
VILA VELHA

Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Procuradoria Geral do Município

PARECER Nº 388/2026

PROCESSO Nº 24279/2026

PROCEDÊNCIA: Secretaria Municipal de Educação — SEMED / Secretaria Municipal de Obras e Projetos Estruturantes — SEMOPE

ASSUNTO: ANÁLISE DE LEGALIDADE DA MINUTA DE EDITAL DE CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA E RESPECTIVOS ANEXOS TÉCNICOS (REFORMA E AMPLIAÇÃO DA UMEI VEREADOR ARNALDO BORGIO) — REGIME DE CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO DE OBRA PÚBLICA DE ENGENHARIA. REFORMA E AMPLIAÇÃO DE UNIDADE DE ENSINO INFANTIL (UMEI VEREADOR ARNALDO BORGIO). RECURSOS DO FUNPAES. FASE PREPARATÓRIA INTERNA. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. MODALIDADE CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELO MAIOR DESCONTO. REGIME DE CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA. CABIMENTO. RECOMENDAÇÕES DA CONTROLADORIA INTERNA (SEMCONT) E DA DIRETORIA DE COMPRAS INTEGRALMENTE SANADAS. DFD, LISTA DE VERIFICAÇÃO 1, ART E PRANCHAS DE TERRAPLENAGEM JUNTADOS EM FORMATO DEFINITIVO E DEVIDAMENTE ASSINADOS. RETIFICAÇÃO DE ERROS MATERIAIS DE SOMA E DIGITAÇÃO SEM IMPACTO FINANCEIRO OU OPERACIONAL. EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO TÉCNICA OPERACIONAL E PROFISSIONAL PROPORCIONAIS E EM CONFORMIDADE COM A LEI GERAL DE LICITAÇÕES E COM A JURISPRUDÊNCIA DO TCU. GRAVE ERRO MATERIAL IDENTIFICADO NA MINUTA DO TERMO DE CONTRATO (ANEXO XIII) QUANTO À INDICAÇÃO DA SECRETARIA CONTRATANTE. NECESSIDADE IMPERIOSA E PREJUDICIAL DE RETIFICAÇÃO DO NOME DO ÓRGÃO GESTOR ANTES DA DIVULGAÇÃO DO EDITAL. APROVAÇÃO CONDICIONADA AO SANEAMENTO DO VÍCIO DE ESCRITA. EXIGÊNCIA DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR EM EDIFICAÇÃO EDUCACIONAL. NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA SUFICIENTE NOS AUTOS QUANTO À PERTINÊNCIA, NECESSIDADE E PROPORCIONALIDADE DA RESTRIÇÃO.



PREFEITURA DE
VILA VELHA

Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Procuradoria Geral do Município

I - RELATÓRIO

O presente processo administrativo foi encaminhado a esta Procuradoria Geral do Município pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED), por meio de despacho de envio subscrito pela Diretoria de Compras Governamentais (p.1045). O objetivo da remessa consiste no controle prévio de legalidade e na emissão do correspondente parecer jurídico sobre a regularidade formal, material e processual da minuta de edital e respectivos anexos destinados à "Contratação de empresa especializada para Execução das Obras de Reforma e Ampliação da Unidade Municipal de Ensino (UMEI) Arnaldo Borgo, no bairro Praia de Gaivotas, no Município de Vila Velha/ES, sob o regime de contratação semi-integrada" (p.870, p.954, p.988).

De acordo com as informações constantes nos autos eletrônicos, o valor total estimado para a pretendida contratação perfaz o montante de R\$ 6.723.082,87 (seis milhões, setecentos e vinte e três mil, oitenta e dois reais e oitenta e sete centavos), nos expressos termos da planilha de orçamento referencial sintético, do cronograma físico-financeiro consolidado e da correspondente reserva de despesa devidamente autorizada (p.829-832).

O empreendimento em testilha será realizado com amparo em recursos financeiros transferidos pelo Fundo Estadual de Apoio à Ampliação e Melhoria das Condições de Oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental — FUN-PAES, consoante as fáticas estabelecidas no Edital de Chamada Pública nº 001/2025 (p.7, p.74).

Na fase interna de planejamento do certame, os autos foram submetidos ao crivo da Secretaria Municipal de Controle e Transparência (SEMCONT), órgão central do sistema de controle interno municipal. A SEMCONT emitiu a Ma-



**PREFEITURA DE
VILA VELHA**

Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Procuradoria Geral do Município

nifestação Técnica nº 336/2026 (p.870-883), por intermédio da qual recomendou uma série de complementações e saneamentos formais e materiais na instrução do processo, destacando-se:

Ausência de assinaturas eletrônicas definitivas no Documento de Formalização de Demanda (DFD) e na correspondente Lista de Verificação 1 (p.878);

Apresentação da ART de elaboração do Projeto de Terraplenagem no modelo "rascunho" e ausência das pranchas físicas devidamente assinadas nos autos (p.876);

Constatação de divergência de quantitativos no item orçamentário nº 040102 (CA-50 média) que apresentava quantitativo de 3.046,2 kg na Planilha Orçamentária e 3.248,74 kg no documento de Memória de Cálculo, bem como no item nº 040103 (CA-50 grossa) com 4.847,7 kg na Planilha e 4.857,48 kg na Memória de Cálculo (p.880);

Ausência de tabelas de composições de custos unitários e pesquisa de preços consolidada para os serviços de elaboração de projetos executivos — item 0103 (p.880);

Necessidade de preenchimento pormenorizado das evidências documentais nas listas de checagem, com indicação precisa das páginas e peças do processo (p.881).

Em ato contínuo, a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e a Secretaria Municipal de Obras e Projetos Estruturantes (SEMOPE) adotaram providências para o saneamento das pendências apontadas pelo controle interno. Foram colacionados aos autos o DFD e a Lista de Verificação 1 devidamente preenchidos e assinados de forma eletrônica definitiva pelas autoridades competentes (p.982-983).



**PREFEITURA DE
VILA VELHA**

Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Procuradoria Geral do Município

Outrossim, a SEMOPE promoveu a juntada da versão definitiva e assinada da ART nº 0820260080107 de elaboração do Projeto de Terraplenagem, bem como das correspondentes pranchas de projeto (p.951-953).

No que tange à divergência de quantitativos nos itens de armação de ferro, a área técnica demonstrou que as inconsistências originaram-se de um erro puramente material de digitação e somatório nas planilhas de memória de cálculo, sendo juntados os novos documentos retificados, sem qualquer alteração ou impacto no valor global do orçamento de referência.

Quanto às composições de projetos do item 0103, a SEMOPE justificou tecnicamente que os preços foram balizados diretamente na Tabela Referencial de Preços de Projetos do Departamento de Edificações e de Rodovias do Espírito Santo (DER-ES), a qual não possui desdobramento de composições de insumos de forma unitária (p.879).

A Diretoria de Compras Governamentais da SEMAD designou formalmente a servidora Sheila Batista dos Santos como Agente de Contratação para conduzir o certame (p.1011) e emitiu manifestação identificando omissões nos itens 9.9.2 do Termo de Referência, referentes à clareza das regras para atestados (p.984).

A equipe técnica de engenharia procedeu à retificação tempestiva do documento, sanando o erro de escrita para fazer constar as exigências adequadas de qualificação técnica nos subitens 9.9.2, 9.9.2.1 e 9.9.2.2 (p.974).

Ademais, a realização da despesa estimada foi formalmente submetida à deliberação e aprovada sem ressalvas pela Ordenadora de Despesas e Subsecretária de Educação, conforme rito regulamentar estabelecido pela legislação municipal (p.842-846).



PREFEITURA DE
VILA VELHA

Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Procuradoria Geral do Município

Com o término da fase preparatória e o saneamento das manifestações técnicas, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Geral do Município para a emissão de manifestação jurídica definitiva (p.1045).

É o relatório. Passo à fundamentação jurídica do feito.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Da competência e do alcance da análise jurídica consultiva

A atuação do órgão de assessoria jurídica municipal encontra respaldo no artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, que impõe o controle prévio de legalidade dos atos da fase preparatória das licitações, mediante a análise das minutas de editais, contratos, convênios e respectivos acordos.

É imperioso destacar que a manifestação deste órgão consultivo se restringe estritamente aos aspectos de legalidade formal e material dos documentos submetidos, não adentrando na conveniência, na oportunidade, na eficiência administrativa ou em aspectos de natureza técnica de engenharia e arquitetura.

A aferição de quantitativos, a escolha das metodologias executivas, a elaboração das planilhas de custos, a definição das especificações de materiais e o cálculo de orçamentos constituem atribuições técnico-profissionais exclusivas dos engenheiros e arquitetos das secretarias demandantes.

Presume-se, portanto, a correção e a veracidade das informações e cálculos apresentados pelas áreas de engenharia da SEMOPE e da SEMED, sob as penas de sua responsabilidade funcional junto ao conselho de classe respectivo (CREA/CAU).

2.2. Da modalidade de licitação, do critério de julgamento e do regime de



PREFEITURA DE
VILA VELHA

Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Procuradoria Geral do Município

execução

A modelagem jurídica proposta para o certame amolda-se à Lei Federal nº 14.133/2021.

A Administração Municipal optou pela modalidade **Concorrência** em formato eletrônico (artigo 6º, inciso XXXVIII, e artigo 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021). Trata-se do procedimento adequado para a contratação de obras de engenharia que apresentem natureza de serviço especial de engenharia de alta complexidade técnica, insuscetível de padronização por meio de pregão.

O critério de julgamento eleito é o de **maior desconto** (artigo 33, inciso II, e artigo 34, § 2º, da Lei nº 14.133/2021), a incidir linear e proporcionalmente sobre todos os preços unitários constantes da planilha orçamentária referencial elaborada pelo Município. Essa sistemática confere ampla transparência e objetividade ao julgamento das propostas, permitindo a seleção da proposta mais vantajosa economicamente para o erário sem comprometer os requisitos mínimos de qualidade especificados.

No tocante ao regime de execução do objeto, a escolha recaiu sobre a **contratação semi-integrada** (artigo 6º, inciso XXXIII, e artigo 46, § 1º, da Lei nº 14.133/2021). A justificativa técnica apresentada nos autos demonstra-se juridicamente idônea, porquanto a Administração Municipal disponibilizou aos licitantes um Projeto Básico robusto e completo em diversas disciplinas essenciais, incluindo:

- Projeto arquitetônico e urbanístico (p.874);
- Estudos geotécnicos de sondagem SPT e levantamento topográfico (p.874-875);
- Projeto estrutural e de fundações (p.874);



PREFEITURA DE
VILA VELHA

Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Procuradoria Geral do Município

- Projetos de instalações elétricas, hidrossanitárias, prevenção contra incêndio, climatização e segurança (p.874).

Sendo assim, transfere-se ao licitante vencedor a responsabilidade técnica e executiva de elaborar o Projeto Executivo detalhado (artigo 46, § 3º, da Lei nº 14.133/2021) e de executar integralmente a obra. Esse modelo promove a integração técnica entre o desenvolvimento do projeto e a execução física, mitigando de forma relevante os riscos de paralisação decorrentes de incompatibilidades ou falhas de projeto que comumente oneram as obras públicas licitadas sob o regime de empreitada por preço global simples.

2.3. Do pleno saneamento dos apontamentos realizados pela SEMCONT e pela Diretoria de Compras

O exame dos autos revela que as áreas requisitantes e técnicas demonstraram alto grau de zelo e responsabilidade administrativa ao promoverem o saneamento tempestivo de todas as pendências que haviam sido identificadas pela SEMCONT na Manifestação Técnica nº 336/2026 e pela Diretoria de Compras, restando o processo devidamente instruído para a fase externa:

2.3.1. Formalização das assinaturas do DFD e das Listas de Verificação

A juntada do Documento de Formalização de Demanda (DFD) e da correspondente Lista de Verificação 1 devidamente assinados de forma eletrônica e definitiva pelas autoridades (p.982-983) atende de forma integral ao disposto no artigo 12, inciso VII, da Lei Federal nº 14.133/2021 e às normas regulamentares do Decreto Municipal nº 266/2025.

2.3.2. Juntada definitiva das ARTs e pranchas técnicas de terraplenagem

A regularização do Projeto de Terraplenagem e a respectiva inserção da ART nº 0820260080107 em formato definitivo e devidamente assinada por profis-



PREFEITURA DE
VILA VELHA

Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Procuradoria Geral do Município

sional habilitado (p.951-953) suprimam a omissão outrora verificada, em estrito cumprimento às diretrizes estabelecidas na Súmula nº 260 do Tribunal de Contas da União.

2.3.3. Retificação fática da divergência de quantitativos nos itens de ferro

O saneamento das divergências matemáticas nos quantitativos de CA-50 (itens 040102 e 040103) restou sobejamente demonstrado pelas retificações técnicas apresentadas, demonstrando o ajuste material nas memórias de cálculo. A correção eliminou as incongruências sem gerar qualquer espécie de alteração ou impacto financeiro no valor estimado global de R\$ 6.723.082,87, preservando o equilíbrio fiscal do certame e a fidedignidade da dotação.

2.3.4. Justificativa jurídica da ausência de composições unitárias para elaboração de projetos (Item 0103)

Este órgão assessorio acolhe integralmente a justificativa apresentada pela SEMOPE (p.894, p.896) no sentido de dispensar o desdobramento de composições de custos unitários e mapas de cotações para os serviços de elaboração de projetos executivos (item 0103).

Como bem pontuado pela área técnica, a referida etapa foi precificada com base na Tabela Referencial de Preços de Projetos do DER-ES correspondente ao ano de 2026, sistema oficial que disponibiliza preços referenciais de escopo fechado sem desdobramento analítico de insumos.

Conforme as regras da Resolução nº 366/2022 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), a utilização de tabelas oficiais aprovadas pelo Poder Executivo dispensa a realização de pesquisas diretas no mercado de varejo ou a apresentação de composições analíticas próprias, visto que o preço referencial decorre de aferição técnica de órgão público oficial do Estado.



PREFEITURA DE
VILA VELHA

Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Procuradoria Geral do Município

2.3.5. Da estimativa de despesa e da certificação técnica da pesquisa de preços

No tocante à estimativa de despesa, registra-se que a formação do orçamento em obras e serviços de engenharia deve observar os parâmetros previstos no art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no art. 48 do Decreto Municipal nº 307/2023, cabendo à unidade técnica requisitante zelar pela adequação das referências utilizadas, pela compatibilidade dos valores adotados e pela suficiência da documentação orçamentária constante dos autos.

No caso concreto, a justificativa apresentada pela SEMOPE quanto à utilização da Tabela Referencial de Preços de Projetos do DER-ES para os serviços de elaboração de projetos executivos mostra-se juridicamente admissível, desde que a unidade técnica certifique que os demais itens orçamentários também foram formados com base em sistemas referenciais oficiais, tabelas admitidas pela regulamentação municipal ou outra metodologia idônea prevista na legislação aplicável.

Dessa forma, recomenda-se que conste nos autos certificação técnica quanto à conformidade global da estimativa de despesa com os parâmetros legais e regulamentares aplicáveis às obras e serviços de engenharia, especialmente quanto à origem dos preços, à data-base adotada, ao BDI, aos encargos sociais e à compatibilidade entre orçamento, cronograma físico-financeiro e documentos técnicos do projeto.

A Diretoria de Compras havia identificado imprecisões no Termo de Referência no que se refere aos limites e regras de comprovação de área mínima (p.984).

A equipe técnica procedeu à revisão e retificação do texto, promovendo as devidas adequações normativas (p.973-974) e fazendo constar as diretrizes pre-



PREFEITURA DE
VILA VELHA

Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Procuradoria Geral do Município

cisas para fins de qualificação técnico-operacional e profissional, as quais passam a ser analisadas a seguir.

A equipe técnica procedeu à revisão e retificação do texto, promovendo as devidas adequações normativas (p.946, p.964) e fazendo constar as diretrizes precisas para fins de qualificação técnico-operacional e profissional, as quais passam a ser analisadas a seguir.

2.4. Da qualificação técnica. Necessidade de justificativa suficiente para a exigência de experiência em edificação educacional

No que se refere às exigências de qualificação técnica, observa-se que o Projeto Básico/Termo de Referência passou a exigir comprovação de aptidão para elaboração de projetos e execução de obras de edificação educacional.

A Lei Federal nº 14.133/2021 admite a exigência de qualificação técnico-operacional, desde que vinculada às parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto e acompanhada de motivação circunstanciada na fase preparatória.

Nesse sentido, o art. 18, inciso IX, exige justificativa das condições editalícias relacionadas à qualificação técnica, enquanto o art. 9º, inciso I, alínea “a”, veda a inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame.

Dessa forma, a exigência de experiência anterior especificamente em “edificação educacional” somente se mostra juridicamente adequada se houver justificativa técnica suficiente demonstrando que as características do objeto demandam experiência prévia nessa tipologia construtiva específica.

A motivação deve indicar, de forma objetiva, quais peculiaridades funcionais,



PREFEITURA DE
VILA VELHA

Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Procuradoria Geral do Município

normativas, construtivas ou operacionais de uma unidade educacional diferenciam o empreendimento de outras edificações públicas, institucionais ou de complexidade equivalente.

Isso porque a restrição da comprovação técnica a obras educacionais pode afastar licitantes que tenham executado edificações de uso público, institucional, administrativo, assistencial, hospitalar ou outras construções com complexidade técnica compatível com o objeto licitado. Nessa hipótese, ausente demonstração técnica específica, a exigência pode ser interpretada como limitação indevida da competitividade.

Assim, recomenda-se que a aprovação da cláusula seja condicionada à existência, nos autos, de justificativa técnica suficiente para a exigência de experiência em edificação educacional, com demonstração expressa de sua pertinência, necessidade e proporcionalidade em relação ao objeto.

Caso essa motivação não conste de forma adequada, recomenda-se a complementação da instrução antes da publicação do edital, a fim de reduzir o risco de impugnação e de questionamento pelos órgãos de controle.

2.5. Da constatação de grave erro material na Minuta do Contrato (Anexo XIII) — Necessidade imperiosa de retificação

Nada obstante a regularidade técnica e formal da fase preparatória e o saneamento das pendências apontadas pela SEMCONT, este órgão de assessoramento jurídico identificou um **grave erro material no preâmbulo e cabeçalho de qualificação contido na Minuta do Termo de Contrato (Anexo XIII)**, localizada especificamente na página 1026 do caderno processual.

No preâmbulo de qualificação das partes contratantes (p.1026), consta incorretamente que o contratante é representado pela:



PREFEITURA DE
VILA VELHA

Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Procuradoria Geral do Município

"SECRETARIA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL"

(p.1026).

Trata-se de flagrante vício material decorrente de erro de digitação ("copia e cola"), visto que a equipe técnica utilizou um modelo inadequado sem promover a devida e necessária substituição das secretarias para este certame. O órgão gestor correto e exclusivo deste Processo Administrativo nº 24279/2026 é a **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO — SEMED / FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL**, conforme amplamente atestado em todo o caderno processual (p.3, p.61, p.74, p.988).

A manutenção de qualificação de órgão alheio à pasta da Educação no cabeçalho contratual configura erro essencial que compromete a regularidade de todo o certame e a formalização futura do ajuste.

Portanto, **recomenda-se, como condição imperiosa, obrigatória e prejudicial para a publicação do Edital, que a Diretoria de Compras Governamentais e a Secretaria Requisitante promovam a retificação integral da redação do preâmbulo (p.1026) da Minuta de Contrato (Anexo XIII)**, de modo a fazer constar a informação correta do órgão contratante, qual seja: a **SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO / FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL**.

III. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, analisando de forma detida e pormenorizada a documentação fática, as justificativas técnicas e os fundamentos legais aplicáveis ao caso concreto, conclui-se que o procedimento administrativo adotado pelas Secretarias Municipais demandantes encontra-se apto a prosseguir para a fase externa, desde que observadas as condicionantes jurídicas apontadas no presente parecer.



PREFEITURA DE
VILA VELHA

Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Procuradoria Geral do Município

A redação do edital e de seus anexos técnicos atende, em linhas gerais, às exigências de clareza e legalidade estabelecidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, sem prejuízo da necessidade de complementação da instrução quanto aos pontos expressamente ressalvados.

Ante o exposto, recomenda-se:

- a) **a aprovação jurídica condicionada** das minutas de edital de Concorrência Eletrônica nº/2026 e respectivos anexos constantes dos autos do Processo Administrativo nº 24.279/2026;
- b) a complementação da instrução processual, antes da publicação do instrumento convocatório, com justificativa técnica suficiente para a exigência de experiência anterior em edificação educacional, demonstrando sua pertinência, necessidade e proporcionalidade em relação ao objeto licitado;
- c) **a retificação obrigatória, antes de qualquer ato de publicação do instrumento convocatório**, do preâmbulo de qualificação (p.1026) da Minuta do Termo de Contrato (Anexo XIII), a fim de fazer constar de forma fidedigna que a representação do contrato se dá pela **Secretaria Municipal de Educação / Fundo Municipal de Educação Infantil e do Ensino Fundamental**, expurgando-se a indicação incorreta da "Secretaria Municipal de Proteção e Defesa Civil";
- d) a juntada ou certificação, antes da publicação do instrumento convocatório, de manifestação técnica quanto à conformidade global da estimativa de despesa com os parâmetros legais e regulamentares aplicáveis às obras e serviços de engenharia, especialmente quanto à origem dos preços, à data-base adotada, ao BDI,



PREFEITURA DE
VILA VELHA

Estado do Espírito Santo
Prefeitura Municipal de Vila Velha
Procuradoria Geral do Município

aos encargos sociais e à compatibilidade entre orçamento, cronograma físico-financeiro e documentos técnicos do projeto;

e) o prosseguimento do feito com o encaminhamento dos autos eletrônicos à Diretoria de Compras Governamentais para a devida publicação do extrato do edital de licitação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Portal da Transparência do Município, em fiel observância ao princípio da publicidade dos atos da Administração Pública.

Este parecer possui natureza opinativa e não vincula a decisão final da autoridade administrativa.

SMJ, é o parecer.

Vila Velha/ES, 07 de julho de 2026.

DANIELLE BRANDÃO DE CASTRO

Procuradora-Geral do Município



MANIFESTO DE ASSINATURAS

