

## Parecer nº 513/2026

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 56.711/2026**

**INTERESSADA:** SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E PROJETOS ESTRUTURANTES – SEMOPE

**ASSUNTO:** ANÁLISE JURÍDICA PRÉVIA DE MINUTA DE EDITAL DE CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA – CONTRATAÇÃO PARA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS E EXECUÇÃO DAS OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DO MERCADO GASTRONÔMICO DA PRAINHA – REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA – RECURSOS DO CONVÊNIO SEDURB Nº 034/2026

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021, ART. 53. ANÁLISE JURÍDICA PRÉVIA DE MINUTA DE EDITAL, DE ANEXOS E DE MINUTA CONTRATUAL. OBRA DE ENGENHARIA. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. CRITÉRIO DE MAIOR DESCONTO. REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA (ART. 46, V, E § 2º). ANTEPROJETO JUNTADO EM PEÇAS ELETRÔNICAS NÃO PAGINADAS E AUSENTE DO ROL DE ANEXOS DO EDITAL (ART. 25, § 3º). METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO ANTEPROJETO E APROVAÇÃO PELA AUTORIDADE MÁXIMA DA PASTA (DECRETO MUNICIPAL Nº 307/2023, ART. 31, IV E § 1º) NÃO LOCALIZADAS. MATRIZ DE RISCOS AUSENTE DO ROL DE ANEXOS DO EDITAL (ART. 22, § 3º). SISTEMÁTICA DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO VINCULADA A METAS DE RESULTADO (ART. 46, § 9º) CONTRARIADA PELA CLÁUSULA SEXTA DA MINUTA DE CONTRATO E PELOS ANEXOS III E IV DO EDITAL. VEDAÇÃO DE ALTERAÇÃO DE VALORES (ART. 133) INCOMPATÍVEL COM A CLÁUSULA 16.2. ATESTADO DE POTENCIAL SUBCONTRATADO SEM O LIMITE DO ART. 67, § 9º, E EM CONFLITO COM A CLÁUSULA 4.2 DA MINUTA. PRAZO MÍNIMO DE 60 DIAS ÚTEIS (ART. 55, II, “C”). RECEBIMENTO DEFINITIVO EM 150 DIAS EM DESACORDO COM O ART. 169, I, “B”, DO DECRETO Nº 307/2023. LICENCIAMENTO AMBIENTAL ATRIBUÍDO À CONTRATADA (ART. 25, § 5º, I) — VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA À ALOCAÇÃO EXPRESSA DO RISCO. RECURSOS DE CONVÊNIO NÃO JUNTADO AOS AUTOS. APROVAÇÃO DAS MINUTAS COM PROVIDÊNCIAS OBRIGATÓRIAS DE SANEAMENTO PRÉVIO À PUBLICAÇÃO E RECOMENDAÇÕES DE APERFEIÇOAMENTO.

### I. RELATÓRIO

Trata-se do Processo Administrativo nº 56.711/2026, autuado em 21 de maio de 2026 (fl. 1), no qual a Secretaria Municipal de Obras e Projetos Estruturantes – SEMOPE pretende contratar, mediante concorrência eletrônica sob o regime de contratação integrada, a elaboração

dos projetos e a execução das obras de implantação do Mercado Gastronômico da Prainha, no bairro Centro, com valor estimado de R\$ 27.004.548,08 (fl. 3500).

O Documento de Formalização da Demanda – DFD, de 21 de maio de 2026 (fls. 3 a 5), descreve o objetivo e a motivação, classifica o objeto como obra e serviço de engenharia, registra a previsão no Plano de Contratações Anual de 2026 sob o identificador PCW00732.2026-58 (fl. 4) e contém a autorização de prosseguimento da Secretária Municipal (fl. 5). No mesmo dia, a Secretária encaminhou os autos à Subsecretaria de Obras para a instrução técnica, consignando que os recursos são provenientes de convênio celebrado com o Estado do Espírito Santo, por intermédio da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEDURB (fl. 6); a Subsecretaria, por sua vez, remeteu o feito à Gerência de Projetos e Orçamentos (fl. 7).

O primeiro Estudo Técnico Preliminar, aprovado em 22 de maio de 2026 (fls. 9 a 23), apresenta a descrição da necessidade, o levantamento de mercado, a justificativa da não divisão do objeto, a estimativa de R\$ 27.018.983,82 (fl. 18) e a fundamentação da escolha da modalidade, do critério de julgamento e do regime de execução (fls. 20 e 21). O primeiro Termo de Referência foi aprovado na mesma data (fls. 24 a 56), acompanhado da Matriz de Riscos (fls. 57 a 61).

Às fls. 62 a 85 encontra-se o Parecer Técnico SEMMA/COATEC nº 820/2023, oriundo do Processo Administrativo nº 86.906/2023, que fixa as diretrizes e os estudos ambientais para as obras de requalificação do Mercado de Pescados da Prainha. O documento enquadra o empreendimento como “urbanização de orlas marítimas e estuarinas”, submete-o ao rito ordinário de Licença Municipal Prévia e de Instalação (fl. 64), veicula o Termo de Referência para elaboração do Relatório de Controle Ambiental (fls. 69 a 83) e relaciona, entre as exigências, a anuência da CESAN e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, além de manifestação junto à Secretaria do Patrimônio da União e à Capitania dos Portos (fl. 84). O despacho de fl. 86 encaminhou o parecer à SEMOPE.

O Termo de Referência dos Projetos Básico e Executivo, também denominado Caderno Técnico de Projetos, está às fls. 88 a 113 e detalha os produtos técnicos exigíveis da futura contratada, inclusive levantamentos, sondagens, projetos por disciplina, catálogo técnico de equipamentos, “as built” e manual de operação. Às fls. 114 a 119 constam os registros de juntada dos arquivos técnicos em formato compactado, correspondentes aos estudos preliminares, aos projetos de arquitetura, aos memoriais descritivos e aos demais elementos gráficos, relacionados individualmente pela Secretaria Municipal de Controle e Transparência às fls. 1741 a 1743 como cadernos de anteprojetos.

O orçamento estimado original ocupa as fls. 120 a 1690 e compreende planilha orçamentária, planilha por índice de reajuste, cronograma físico-financeiro analítico, curva ABC, relatório de composições de preços unitários, memórias de cálculo, demonstrativos de BDI e de encargos sociais e mapa de cotações. O Memorial Descritivo do Orçamento (fls. 1691 e 1692) informa data-base de março de 2026, metodologia analítica, utilização das tabelas LABOR, SINAPI, SBC, DER-ES e SICRO na ordem da Resolução TCEES nº 366/2022, BDI de 29,09% e, no item 8, resposta afirmativa ao quesito relativo à consideração de taxa de risco compatível com o objeto.

Seguem-se as listas de verificação da SEMCONT (fls. 1694 a 1709), entre elas a Lista 4.2, que registra o anteprojeto e seus elementos nas peças eletrônicas nº 3.6 a 3.11 (fls. 1702 e 1703) e assinala como não atendidos, à época, a adequação orçamentária e o parecer técnico da área (fl. 1701); o despacho da Gerência de Projetos e Orçamentos, que relaciona a documentação técnica e adverte para a necessidade de observância da Matriz de Riscos na elaboração da minuta contratual (fls. 1710 e 1711); o Parecer Técnico do Subsecretário de Obras, de 22 de maio de 2026 (fls. 1714 a 1716); o check list da matriz de responsabilidades (fls. 1719 e 1720); o cadastro da contratação no Portal CidadES (fl. 1721) e o atestado de conformidade com o Decreto Municipal nº 266/2025 (fls. 1730 e 1731).

A Manifestação Técnica SEMCONT nº 287/2026, de 26 de maio de 2026 (fls. 1738 a 1750), relaciona as peças dos autos, aponta divergências entre memórias de cálculo e planilhas,

a ausência de itens do sistema de combate a incêndio, a falta de indicação de data e horário nas cotações eletrônicas e a ausência de assinatura do ordenador na Lista de Verificação 5, e formula nove recomendações, entre as quais a de atendimento ao Parecer SEMMA/COATEC quanto às licenças ambientais e a de apresentação da reserva orçamentária (fl. 1748).

Em resposta, a SEMOPE juntou novo Estudo Técnico Preliminar e novo Termo de Referência, ambos aprovados em 28 de maio de 2026 (fls. 1760 a 1774 e 1775 a 1807), com valor estimado revisado de R\$ 27.004.548,08 (fl. 1775), e o orçamento retificado (fls. 1808 a 3379). Às fls. 3418 a 3426 a Secretaria respondeu ponto a ponto à manifestação do controle interno, esclarecendo o decréscimo de 0,05343% no valor, informando a inserção das listas de verificação assinadas e sustentando que a obtenção das licenças ambientais integra as obrigações da futura contratada. A Gerência de Controle Interno restituiu os autos em 1º de junho de 2026 (fls. 3432 a 3437) e a SEMOPE, em 29 de junho de 2026, registrou a inexistência de metodologia oficial para a quantificação econômica dos riscos e determinou o prosseguimento com a manutenção da matriz de alocação de riscos (fls. 3443 e 3444).

Na sequência, a SEMFI indicou o elemento de despesa (fl. 3452), procedeu-se ao cadastramento do item (fls. 3456 e 3457) e a Superintendência de Convênios informou que o objeto se refere ao Convênio SEDURB nº 034/2026, cujo objeto é a construção do Mercado de Pescado de Vila Velha, com repasse de R\$ 2.701.898,39 em 18 de junho de 2026 e vinculação à fonte 1.701.0106.0000 (fl. 3467). Foram emitidas a Requisição de Serviços nº 640/2026, no valor total estimado (fl. 3479), e a Nota de Reserva nº 650, no valor de R\$ 144.760,56, correspondente a um mês do cronograma (fl. 3481). A Comissão Municipal de Administração Financeira e Orçamentária deliberou pela inexistência de impedimento à realização da licitação em 23 de julho de 2026 (fl. 3487), após o que a Secretária autorizou a abertura do procedimento (fl. 3492) e a Diretoria de Compras Governamentais designou a presidente responsável pelo acompanhamento (fl. 3496).

A minuta de edital de concorrência eletrônica, com seus quatorze anexos, inclusive a minuta do termo de contrato, está às fls. 3500 a 3556. Por fim, o despacho de 18 de agosto de

2026 encaminhou os autos a esta Procuradoria-Geral para análise da minuta de edital, registrando que não há minuta padronizada para o regime de contratação integrada (fl. 3557).

É o relatório.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1. Do objeto e dos limites da manifestação**

A presente manifestação é emitida no exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, e tem por objeto a minuta de edital e seus anexos, entre os quais a minuta do termo de contrato, bem como a regularidade formal da instrução da fase preparatória. A análise é jurídica e formal, não alcançando o mérito técnico das escolhas da área requisitante — quantitativos, soluções de engenharia, composições de custos, produtividades e critérios de dimensionamento —, cuja responsabilidade permanece com os profissionais habilitados que subscreveram as peças técnicas. Onde adiante se examinam elementos técnicos, o exame se limita a verificar a existência de motivação e a compatibilidade formal com a lei e com o Decreto Municipal nº 307/2023.

Registro, ainda, que o parecer se apoia exclusivamente nos documentos paginados no caderno processual. Os arquivos técnicos juntados em formato compactado (fls. 114 a 119) não foram objeto de exame material, por não estarem paginados nos autos. Sua existência e conteúdo são aqui considerados a partir do que consta das listas de verificação e da relação elaborada pela SEMCONT (fls. 1741 a 1743 e 1702).

### **II.2. Do regime de contratação integrada e do anteprojeto**

O art. 46, V, da Lei nº 14.133/2021 admite a contratação integrada entre os regimes de execução indireta de obras. O § 2º do mesmo artigo dispensa a Administração da elaboração do projeto básico nessa hipótese, exigindo, em contrapartida, a elaboração de anteprojeto “de acordo com metodologia definida em ato do órgão competente, observados os requisitos estabelecidos no inciso XXIV do art. 6º”. O § 3º submete o projeto básico elaborado pela

contratada à aprovação da Administração, mantida a responsabilidade integral do particular pelos riscos a ele associados; o § 6º condiciona a execução de cada etapa à conclusão e aprovação das anteriores; e o § 9º impõe licitação por preço global e sistemática de medição e pagamento vinculada a metas de resultado.

O Estudo Técnico Preliminar justifica a adoção do regime pela elevada complexidade técnica e multidisciplinar do empreendimento, pela interdependência funcional entre os blocos, pela exposição a ambiente litorâneo agressivo e pela conveniência de concentrar em uma única contratada a responsabilidade pela compatibilização das disciplinas (fls. 1771 e 1772). A motivação é pertinente e suficiente, em tese, para o enquadramento pretendido, e nesse ponto incumbe única e exclusivamente à Pasta zelar pela adequação de seu juízo técnico.

Persistem, entretanto, três exigências normativas que não localizei atendidas nos autos. A primeira é a metodologia de elaboração do anteprojeto a que se refere o art. 46, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, cuja fixação compete, no Município, à Secretaria Municipal de Obras e Projetos Estruturantes, por força do art. 31, IV, do Decreto Municipal nº 307/2023. Não localizei nos autos o ato que a tenha estabelecido, nem referência a ele nas peças técnicas. A segunda é a aprovação do anteprojeto pela autoridade máxima da Pasta, com a garantia expressa da observância dos requisitos do art. 6º, XXIV, da Lei, conforme determina o art. 31, § 1º, do mesmo Decreto: os autos contêm a aprovação do Estudo Técnico Preliminar (fl. 1774) e do Termo de Referência (fl. 1807), mas não ato específico de aprovação do anteprojeto. A terceira é a divulgação do anteprojeto como elemento do edital: o art. 25, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 determina que todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e demais anexos, sejam divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data da divulgação do edital, e o rol de anexos de fl. 3501 não contempla o anteprojeto, o Termo de Referência dos Projetos e o Termo de Referência Ambiental.

A esse respeito, o manual Licitações & Contratos — Orientações e Jurisprudência do TCU, 5ª edição, é expresso ao consignar que, no regime de contratação integrada, “o edital deverá conter o anteprojeto, que é uma peça técnica com todos os subsídios necessários à

elaboração do projeto básico”. A omissão compromete a formulação das propostas e o próprio pressuposto do regime, uma vez que é do anteprojeto que decorre a assunção, pelo contratado, dos riscos associados ao projeto básico.

Anoto, por dever de coerência da instrução, que a nomenclatura empregada nas peças não é uniforme. O rol de anexos identifica o Anexo I como “Projeto Básico” (fl. 3501), ao passo que a folha de rosto do próprio anexo o denomina “Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência” (fl. 3524); os itens 1.1, 13.1 e 14.1 do edital e diversas cláusulas da minuta contratual referem-se a “Projeto Básico/Termo de Referência” (fls. 3502, 3522, 3538 e 3543). O Caderno Técnico de Projetos alude a “soluções técnicas constantes do Projeto Básico disponibilizado pela Administração” (fl. 97). No regime de contratação integrada não há projeto básico elaborado pela Administração, e a manutenção dessa terminologia é apta a gerar dúvida quanto ao alcance das obrigações da futura contratada e quanto ao regime de alterações contratuais.

### **II.3. Do orçamento estimado, da publicidade e do critério de julgamento**

O art. 23, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 admite, na contratação integrada, que a estimativa de preço seja baseada em orçamento sintético, reservando a metodologia expedita ou paramétrica às frações não suficientemente detalhadas no anteprojeto. A elaboração de orçamento analítico, como se fez na espécie (fls. 1808 a 3379), não é vedada: quando o anteprojeto permite maior detalhamento, o orçamento detalhado é não apenas admissível como preferível, conforme registra o manual do TCU acima referido. O § 6º do mesmo artigo, por sua vez, exige dos licitantes, no orçamento que compuser suas propostas, no mínimo o mesmo nível de detalhamento adotado pela Administração, o que se encontra contemplado no item 5.3.5 do edital (fl. 3508).

A adoção do critério de maior desconto conduz, por força do art. 24, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 40 do Decreto Municipal nº 307/2023, à publicidade obrigatória do preço estimado ou máximo aceitável, exigência atendida pelo item 3.1.1 do edital, que fixa

o valor máximo pagável (fl. 3505). A incidência linear do desconto sobre todos os itens do orçamento, prevista nos itens 3.1.1.1 e 5.3.5.1 (fls. 3505 e 3509), observa o art. 34, § 2º, da Lei e o art. 62 do Decreto Municipal.

Duas observações, porém, se impõem. A primeira diz respeito ao item 8 do Memorial Descritivo do Orçamento (fl. 1692), no qual se afirma a consideração de taxa de risco compatível com o objeto e se determina, no próprio formulário, a apresentação do respectivo estudo. Não contam nos autos estudo a respeito da taxa de risco ou demonstração de que ela tenha sido incorporada ao BDI de 29,09% (fl. 1662), nos termos do art. 23, § 5º, que condiciona o acréscimo da parcela de remuneração do risco a decisão motivada, e o art. 22, § 1º, que exige que a matriz promova alocação eficiente dos riscos.

**A área técnica, porém, promoveu despacho às folhas 3443/3444, dissertando sobre a inexistência de critérios em âmbito municipal para determinação da Taxa de Risco e justificando sua ausência nos autos, competindo a ela zelar pela regularidade e adequação das premissas técnicas e financeiras subsumidas nos argumentos apresentados.**

A segunda refere-se ao item 1.2 do edital (fl. 3503), que condiciona a visualização do orçamento básico de referência à instalação do programa ORÇAMAG, e ao item 9.4.1 do Termo de Referência (fl. 1796), que exige a apresentação do eventograma elaborado no mesmo sistema. A exigência de programa específico como via única de acesso ao orçamento e de formulação da proposta tem aptidão para restringir a competitividade, em desacordo com os arts. 5º e 11, IV, da Lei nº 14.133/2021, sobretudo em certame de âmbito nacional realizado na plataforma Compras.gov. Nessa linha, entendo que a restrição pode ser afastada com a disponibilização simultânea das planilhas em formato de leitura universal e em planilha eletrônica editável, cabendo a Pasta, independentemente da decisão final referente à forma de disponibilizar a planilha, garantir que não haja prejuízo à formulação das propostas dos licitantes.

#### **II.4. Da matriz de alocação de riscos**

Nos regimes de contratação integrada e semi-integrada, o art. 22, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 determina que “o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado”. O § 2º do mesmo artigo exige que o contrato reflita a alocação realizada na matriz, especialmente quanto às hipóteses de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, à resolução por sinistro que impeça a continuidade da execução e à contratação de seguros obrigatórios.

Os autos contêm a Matriz de Riscos às fls. 57 a 61, e a minuta contratual a relaciona entre os seus anexos (fls. 3552 e 3553). O rol de anexos do edital, todavia, não a contempla (fl. 3501), embora o próprio Termo de Referência afirme, no item 6.2.15, que a matriz “integra o edital e o contrato” (fl. 1780). A correção é indispensável antes da publicação. Sobre o ponto, o manual do TCU registra o entendimento firmado no Acórdão nº 2.980/2015-Plenário, segundo o qual, “nas contratações integradas, é imprescindível a inclusão da matriz de risco detalhada no instrumento convocatório, com alocação a cada signatário dos riscos inerentes ao empreendimento”, bem como o do Acórdão nº 1.465/2013-Plenário, que recomenda a integração da matriz ao edital e ao contrato.

Quanto à quantificação econômica dos riscos, objeto da recomendação da SEMCONT e da instrução de fls. 3443 e 3444, o art. 103, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 é dirigido aos contratos que prevejam matriz de alocação de riscos e vincula a quantificação à projeção dos reflexos no valor estimado. A ausência de metodologia municipal, invocada pela Secretaria, não constitui, por si, óbice jurídico ao prosseguimento, desde que a matriz permaneça nos autos, integre o edital e o contrato e explicita a alocação de cada evento. O ponto é, contudo, matéria de aperfeiçoamento institucional, e não de saneamento deste processo.

## **II.5. Da sistemática de medição e pagamento**

O art. 46, § 9º, da Lei nº 14.133/2021 determina que os regimes de contratação integrada e semi-integrada “serão licitados por preço global e adotarão sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao

cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários”.

O Termo de Referência incorpora o comando. Os itens 6.2.6 a 6.2.9 preveem o cronograma executivo (eventograma) com metas de resultado (fl. 1779), e os itens 8.1 a 8.6 vedam expressamente a remuneração por preços unitários, condicionam a medição à conclusão integral da etapa e proíbem pagamento proporcional ou fracionado (fls. 1790 e 1791).

A minuta do termo de contrato, entretanto, dispõe em sentido oposto. A Cláusula Sexta estabelece que “o pagamento dos serviços a serem executados será efetuado em parcelas mensais, pelos serviços efetivamente realizados, medidos e aceitos pela Fiscalização”, que “as medições dos serviços serão efetuadas pela Fiscalização sempre no último dia útil do mês” e que o pagamento se dará até o último dia útil do mês subsequente (fl. 3540). A redação reproduz a lógica da empreitada por preço unitário e é incompatível com o art. 46, § 9º, e com o próprio Termo de Referência que a minuta declara vinculante (Cláusula 1.2, fl. 3538).

O mesmo vício alcança dois anexos do edital. O Anexo III — Carta Proposta refere-se ao preço “conforme apresentado na composição de preços unitários” (fl. 3526), e o Anexo IV — Termo Declaratório exige do licitante a declaração de que executará os serviços “de acordo com a planilha fornecida e pelos preços unitários propostos e aceitos pelo Município” (fl. 3527), redação repetida no item 5.3.2, “c”, do edital (fl. 3508). A referência aos preços unitários deve ser suprimida ou reescrita para explicitar que os preços unitários servem exclusivamente à demonstração da composição do preço global e a eventual e excepcional aditamento, na forma do art. 56, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, sem constituir critério de remuneração.

De toda sorte, a Pasta poderá fazer justificativa técnica específica minudenciando a adoção da forma de remuneração como está nos presentes autos, explicitado motivadamente sua escolha, não incumbindo a este órgão jurídico adentrar em tal mérito técnico.

## **II.6. Do regime de alterações contratuais**

O art. 133 da Lei nº 14.133/2021 veda, na contratação integrada e na semi-integrada, a alteração dos valores contratuais, ressalvadas as quatro hipóteses que enumera. A Cláusula 16.4 da minuta reproduz fielmente o dispositivo (fls. 3551 e 3552). O Termo de Referência disciplina a matéria de modo adequado no item 6.35 (fl. 1787).

## **II.7. Da qualificação técnica**

As exigências de qualificação técnica constam do item 7.1.4 do edital (fls. 3513 a 3516) e dos itens 9.9 a 9.17 do Termo de Referência (fls. 1797 a 1800). As parcelas de maior relevância foram definidas como aquelas de valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado, em consonância com o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e com o art. 78, § 1º, do Decreto Municipal nº 307/2023, e os quantitativos mínimos foram fixados em 40% das parcelas, abaixo do teto de 50% do art. 67, § 2º, da Lei (fl. 1797), com os quantitativos reproduzidos no edital (fl. 3513).

A vedação de somatório de atestados de edificações distintas para os itens 4 e 5, bem como a exigência de concomitância para o somatório dos itens 1 a 3, vêm acompanhadas de motivação técnica expressa quanto à mobilização simultânea de recursos e à coordenação multidisciplinar (fls. 1798 e 3514). Cláusulas dessa natureza situam-se no limite entre a aferição de capacidade operacional e a restrição à competitividade, de modo que a motivação constante dos autos deve ser preservada para ser apresentada em eventuais respostas a impugnações, para permitir o controle de proporcionalidade da exigência.

Aponto, contudo, incompatibilidade a sanear quanto ao atestado de potencial subcontratado. O art. 67, § 9º, da Lei nº 14.133/2021 autoriza que “o edital poderá prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado”. A previsão do edital (item 7.1.4.1, “b.5”, fl. 3514) e do Termo de Referência (item 9.10.6, fl. 1798) não reproduz o limite de 25% nem a faculdade de

utilização do mesmo subcontratado por mais de um licitante, e não delimita os aspectos técnicos específicos a que se aplica.

Além disso, a Cláusula 4.2 da minuta contratual veda a subcontratação “das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto”, assim consideradas as de valor individual igual ou superior a 4% do total estimado (fl. 3539) — exatamente as parcelas para as quais se admitiu a habilitação por atestado de potencial subcontratado. O licitante que se habilitar por essa via ficará impedido de subcontratar o serviço correspondente, resultado que frustra a própria finalidade da regra e expõe a Administração a impugnação. **As duas disposições devem ser harmonizadas.**

## II.8. Da habilitação econômico-financeira

A exigência de patrimônio líquido ou capital social mínimo de 10% do valor estimado, equivalente a R\$ 2.700.454,80 (fl. 3512), observa o limite máximo do art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 79, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 307/2023. Os índices contábeis de liquidez geral, liquidez corrente e solvência geral iguais ou superiores a 1,00 (fl. 3511) correspondem a parâmetros usualmente adotados, na forma do art. 69, § 4º, da Lei.

O acréscimo de 30% sobre os valores exigidos do licitante individual, no caso de consórcio, com admissão do somatório proporcional e ressalva quanto aos consórcios integralmente compostos por microempresas e empresas de pequeno porte (fl. 3512), está em conformidade com o art. 15, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e com o art. 76, § 4º, do Decreto Municipal nº 307/2023. A admissão de consórcios, por sua vez, encontra-se motivada no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência pela heterogeneidade do objeto (fls. 1767 e 1777), atendendo ao art. 15 da Lei.

## II.9. Dos prazos

O art. 55, II, “c”, da Lei nº 14.133/2021 fixa em 60 (sessenta) dias úteis o prazo mínimo entre a divulgação do edital e a apresentação de propostas quando o regime de execução for de

contratação integrada. O quadro resumo do edital deixa em branco a data da sessão e a data limite para impugnações (fl. 3500), de modo que o cumprimento do prazo dependerá do preenchimento, cuja observância deve ser expressamente certificada nos autos antes da publicação.

Quanto à duração do ajuste, o prazo de execução de 960 dias contados da ordem de serviço e o prazo de vigência de 1.140 dias são compatíveis com os arts. 105 e 111 da Lei nº 14.133/2021, tratando-se de contrato de escopo, sendo igualmente adequada a previsão de prorrogação automática da vigência da Cláusula 2.2 da minuta (fl. 3539). Há, todavia, divergência quanto ao termo inicial da vigência: o item 11.3 do edital conta-a “a contar da publicação de seu extrato nos meios cabíveis” (fl. 3519), ao passo que o item 1.4 do Termo de Referência (fl. 1775) e a Cláusula 2.1 da minuta (fl. 3539) a contam da data da assinatura. A divergência deve ser eliminada, recomendando-se que seja a data da assinatura.

Aponto, ainda, incompatibilidade entre o item 8.19 do Termo de Referência, que fixa em 150 (cento e cinquenta) dias o prazo para o recebimento definitivo contado do recebimento provisório (fl. 1793), e o art. 169, I, “b”, do Decreto Municipal nº 307/2023, que determina o recebimento definitivo “em prazo não superior a 90 (noventa) dias corridos a contar do recebimento provisório”. Diferentemente do que ocorre com o recebimento provisório, cuja regra regulamentar admite prazo diverso estipulado no ajuste, o dispositivo relativo ao recebimento definitivo estabelece teto, e não prazo supletivo. **O prazo do Termo de Referência deve ser reduzido.**

## II.10. Do licenciamento ambiental e das anuências

O art. 25, § 5º, I, da Lei nº 14.133/2021 autoriza o edital a prever a responsabilidade do contratado pela obtenção do licenciamento ambiental, e o art. 115, § 4º, exige a manifestação prévia ou a licença prévia antes da divulgação do edital apenas quando a responsabilidade pelo licenciamento for da Administração. A modelagem adotada — atribuição integral das licenças, autorizações e condicionantes à futura contratada (itens 6.2.4, 6.2.5 e 10.52 a 10.65 do Termo

de Referência, fls. 1778, 1804 e 1805) — é, portanto, juridicamente viável, e a resposta da Secretaria à SEMCONT (fls. 3424 e 3425) apresenta motivação técnica, na medida em que o licenciamento pressupõe definições que somente o desenvolvimento dos projetos permitirá consolidar.

A viabilidade jurídica dessa solução, entretanto, pressupõe tratamento expresso do risco correlato. O art. 137, VI, da Lei nº 14.133/2021 arrola o atraso na obtenção da licença ambiental, a impossibilidade de obtê-la e a alteração substancial do anteprojeto dela resultante como causas de extinção contratual, e o art. 124, II, “d”, admite a recomposição por álea extraordinária. A matriz de riscos de fls. 57 a 61, no entanto, não contém linha específica sobre a demora ou o indeferimento do licenciamento ambiental, sobre as anuências do IPHAN, da CESAN, da Secretaria do Patrimônio da União e da Capitania dos Portos exigidas pelo Parecer SEMMA/COATEC nº 820/2023 (fl. 84), nem sobre a desocupação das edificações existentes, esta expressamente atribuída à Administração pelo item 13 do Estudo Técnico Preliminar (fl. 1773) e pelo item 6.34 do Termo de Referência (fl. 1787). Sem a alocação objetiva desses eventos, a formulação das propostas fica prejudicada e a Administração fica exposta a pleitos de reequilíbrio de resultado incerto.

Anoto, por fim, que o Parecer SEMMA/COATEC nº 820/2023 foi emitido em processo diverso e há mais de dois anos, sob a designação de obras de requalificação do Mercado de Pescados, o que recomenda a certificação, pela área técnica, de sua atualidade e de sua aderência ao empreendimento agora licitado.

#### **II.11. Dos recursos orçamentários e do convênio**

A despesa correrá à conta da dotação 15.451.0007.1.052, elemento 4.4.90.51.91, fonte 1.701.0106.0000, vinculada ao Convênio SEDURB nº 034/2026 (fls. 3479, 3481 e 3551). Foram juntadas a Requisição de Serviços (fl. 3479) e a Nota de Reserva de R\$ 144.760,56 (fl. 3481), correspondente à parcela do cronograma prevista para o exercício, o que satisfaz o art. 150 da Lei nº 14.133/2021, que exige a indicação dos créditos orçamentários para as parcelas

vincendas no exercício da contratação, e a declaração de adequação orçamentária consta do item 12.3 do Termo de Referência (fl. 1807), na forma do art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101/2000. A deliberação da COMAFO está à fl. 3487.

Não localizei nos autos, contudo, o termo do Convênio SEDURB nº 034/2026 nem o respectivo plano de trabalho. A juntada é necessária por duas razões. A primeira é de compatibilidade do objeto: a informação de fl. 3467 descreve o objeto conveniado como “construção do Mercado de Pescado de Vila Velha”, ao passo que o objeto licitado compreende também a elaboração dos projetos básico e executivo, despesa cuja elegibilidade à luz do plano de trabalho precisa ser certificada. A segunda é de suficiência financeira: o repasse noticiado é de R\$ 2.701.898,39, valor correspondente a cerca de dez por cento da contratação, de modo que devem ser explicitadas a forma de liberação das demais parcelas e a eventual contrapartida municipal, sob pena de a execução contratual ficar sujeita a paralisações por indisponibilidade financeira.

## **II.12. Da minuta de edital e da minuta contratual — vícios formais e ajustes pontuais**

Além dos pontos já examinados, a minuta de edital apresenta impropriedades que, embora não comprometam a substância do certame, devem ser corrigidas antes da publicação, por dever de coerência do instrumento convocatório. O item 8.1 remete o exame dos documentos de habilitação às exigências “previstas no item 05 deste Edital”, quando a matéria está no item 7 (fl. 3517). Há numeração repetida nos itens 4.12 e 4.13 (fl. 3507), 9.4 e 9.5 (fl. 3518) e 12.2 a 12.5 (fl. 3521), e o item 11.7 é inexistente (fl. 3519). O item 12.3 do edital inicia a enumeração dos prazos-base pelo inciso III (fl. 3521), e o item 12.4 da minuta contratual remete a “incisos V a VIII a XII do item 12.1”, cujos incisos IX a XII não existem (fl. 3550). O item 4.11 invoca genericamente o “art. 4º” da Lei nº 14.133/2021 para afastar o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte (fl. 3507), quando o fundamento é o § 1º daquele artigo, correta a solução adotada porque o valor estimado supera a receita bruta máxima de enquadramento.

Na minuta contratual, a Cláusula 8.1.8 impõe ao Contratante “cientificar o órgão de representação judicial da Advocacia-Geral da União” (fl. 3543), quando o órgão competente é a Procuradoria-Geral do Município. As Cláusulas 11.18 e 11.19 referem-se a “garantia contratual do bem a ser fornecido, incluindo manutenção e assistência técnica” (fl. 3548), redação estranha a contrato de obra, cuja garantia é a do art. 140, § 6º, da Lei nº 14.133/2021 e a do art. 618 do Código Civil, já disciplinadas nos itens 6.36 a 6.38 do Termo de Referência (fl. 1787).

Registro, também, que a garantia adicional exigível do licitante cuja proposta seja inferior a 85% do valor orçado, prevista no art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 e reproduzida no item 5.8.1 do Termo de Referência (fl. 1777), não foi transposta para o edital, que disciplina apenas a presunção de inexecutabilidade abaixo de 75% (item 6.2.4.1, fl. 3510). A previsão deve constar expressamente do instrumento convocatório, por dizer respeito a condição de contratação oponível ao licitante vencedor.

Quanto ao eventograma, há divergência entre o item 9.4.1 do Termo de Referência, que o exige junto à proposta (fl. 1796), e os itens 6.2.8 e 6.2.9, que o situam após a aprovação dos projetos e antes do início das obras (fl. 1779); o item 5.3 do edital, por sua vez, não o relaciona entre os documentos da proposta final (fl. 3508). A definição do momento de apresentação é pressuposto do julgamento objetivo e deve ser uniformizada.

Por fim, a minuta de edital invoca as Portarias nºs 589/2025 e 672/2025 como atos de designação da Comissão Permanente de Contratação I (fl. 3502), que não localizei juntadas aos autos. A juntada é conveniente para demonstrar a regularidade da investidura dos agentes, na forma do art. 8º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e dos arts. 3º e 6º do Decreto Municipal nº 307/2023, sendo de registrar que a condução do certame por comissão de contratação atende à diretriz do art. 6º, § 1º, I, “b”, do mesmo Decreto.

## **II.13. Da instrução processual remanescente**

A instrução da fase preparatória atende, em linhas gerais, ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021, contando com documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, termo de referência, orçamento estimado com memórias de cálculo e composições, cronograma físico-financeiro, matriz de riscos, anotações de responsabilidade técnica, listas de verificação, manifestação do controle interno, deliberação da COMAFO e autorização da autoridade competente.

### III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino pela viabilidade jurídica do prosseguimento do certame, na modalidade concorrência eletrônica, sob o regime de contratação integrada e critério de julgamento de maior desconto, e pela aprovação da minuta de edital, de seus anexos e da minuta do termo de contrato, **desde que previamente saneados os pontos a seguir discriminados.**

#### A) Providências obrigatórias — saneamento indispensável antes da publicação do edital

- a) Incluir o anteprojeto de engenharia, o Termo de Referência dos Projetos/Caderno Técnico de Projetos e o Termo de Referência Ambiental no rol de anexos do edital (fl. 3501), assegurando a sua divulgação integral no sítio eletrônico oficial na mesma data da divulgação do edital, na forma do art. 25, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.
- b) Incluir a Matriz de Riscos (fls. 57 a 61) entre os anexos do edital, em cumprimento ao art. 22, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, harmonizando o rol de anexos do edital com o da minuta contratual (fls. 3552 e 3553) e com o item 6.2.15 do Termo de Referência (fl. 1780).
- c) Complementar a matriz de riscos com a alocação expressa dos eventos relativos ao atraso ou ao indeferimento do licenciamento ambiental e das anuências exigidas pelo Parecer SEMMA/COATEC nº 820/2023, bem como ao atraso na desocupação das edificações existentes, atribuída à Administração pelo item 6.34 do Termo de Referência, observados os arts. 22, §§ 1º e 2º, 124, II, “d”, e 137, VI, da Lei nº 14.133/2021.

d) Juntar aos autos o ato da Secretaria Municipal de Obras e Projetos Estruturantes que fixa a metodologia de elaboração do anteprojeto nas contratações integradas (art. 46, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 31, IV, do Decreto Municipal nº 307/2023) ou, na sua falta, certificar a metodologia efetivamente adotada, e formalizar a aprovação do anteprojeto pela autoridade máxima da Pasta, com declaração de observância dos requisitos do art. 6º, XXIV, da Lei, nos termos do art. 31, § 1º, do mesmo Decreto.

e) **Justificar** ou **adequar** a Cláusula Sexta da minuta contratual (fl. 3540) no que concerne à sistemática de medição e pagamento vinculada a metas de resultado, tendo em vista a previsão de parcelas mensais medidas por serviços efetivamente realizados, consoante o disposto no art. 46, § 9º, da Lei nº 14.133/2021, em atenção aos itens 8.1 a 8.6 do Termo de Referência.

f) **Justificar** ou **reescrever** as referências à execução e ao pagamento “pelos preços unitários propostos” constantes do item 5.3.2, “c”, do edital (fl. 3508), do Anexo III — Carta Proposta (fl. 3526) e do Anexo IV — Termo Declaratório (fl. 3527), esclarecendo a questão de que os preços unitários via de regra prestam-se à demonstração da composição do preço global, na forma do art. 56, § 5º, da Lei nº 14.133/2021.

g) Suprimir a Cláusula 16.2 da minuta contratual (fl. 3552) ou subordiná-la expressamente às hipóteses do art. 133 da Lei nº 14.133/2021, eliminando a antinomia com a Cláusula 16.4.

h) Adequar a previsão de habilitação por atestado de potencial subcontratado (item 7.1.4.1, “b.5”, do edital, fl. 3514, e item 9.10.6 do Termo de Referência, fl. 1798) ao art. 67, § 9º, da Lei nº 14.133/2021, delimitando os aspectos técnicos específicos a que se aplica, fixando o limite de 25% do objeto e consignando que mais de um licitante poderá apresentar atestado do mesmo potencial subcontratado, com a correspondente compatibilização da Cláusula 4.2 da minuta contratual (fl. 3539).

- i) Reduzir ou justificar o prazo de recebimento definitivo previsto no item 8.19 do Termo de Referência (fl. 1793) pois a norma municipal prevê, no máximo, 90 (noventa) dias corridos contados do recebimento provisório, na forma do art. 169, I, “b”, do Decreto Municipal nº 307/2023.
- j) Uniformizar o termo inicial da vigência contratual, hoje divergente entre o item 11.3 do edital (fl. 3519), de um lado, e o item 1.4 do Termo de Referência (fl. 1775) e a Cláusula 2.1 da minuta (fl. 3539), de outro.
- k) Observar e certificar nos autos, no preenchimento do quadro resumo (fl. 3500), o prazo mínimo de 60 (sessenta) dias úteis entre a divulgação do edital e a apresentação das propostas, exigido pelo art. 55, II, “c”, da Lei nº 14.133/2021.
- l) Juntar aos autos o Convênio SEDURB nº 034/2026 e o respectivo plano de trabalho, com certificação da compatibilidade entre o objeto conveniado e o objeto licitado — inclusive quanto à elegibilidade da despesa com a elaboração dos projetos — e informação sobre o cronograma de liberação das parcelas remanescentes e eventual contrapartida municipal.
- m) Garantir que a disponibilização do orçamento estimado e das planilhas de referência apenas no sistema ORÇAMAG não causem restrição à competitividade, conforme redação do item 1.2 do edital (fl. 3503) e do item 9.4.1 do Termo de Referência (fl. 1796), deixando-se claro que é preferível que os referidos documentos também sejam disponibilizados em formato de leitura universal e em planilha eletrônica editável.
- o) Uniformizar a exigência do eventograma, definindo se integra a proposta ou se é apresentado após a aprovação dos projetos, hoje tratada de modo divergente pelos itens 9.4.1 e 6.2.8 do Termo de Referência (fls. 1796 e 1779) e omitida no item 5.3 do edital (fl. 3508).

p) Incluir no edital a exigência de garantia adicional do licitante cuja proposta for inferior a 85% do valor orçado, prevista no art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 e no item 5.8.1 do Termo de Referência (fl. 1777).

q) Corrigir a Cláusula 8.1.8 da minuta contratual (fl. 3543), substituindo a referência à Advocacia-Geral da União pela Procuradoria-Geral do Município, e adequar as Cláusulas 11.18 e 11.19 (fl. 3548) à natureza de contrato de obra, com remissão ao art. 140, § 6º, da Lei nº 14.133/2021.

## **B) Recomendações de aperfeiçoamento**

a) Substituir, no edital, na minuta contratual e no Caderno Técnico de Projetos, as referências a “Projeto Básico” e a “Projeto Básico/Termo de Referência” por designação compatível com o regime adotado, reservando a expressão projeto básico ao documento que a futura contratada elaborará e submeterá à aprovação da Administração, na forma do art. 46, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

b) Juntar aos autos as Portarias nºs 589/2025 e 672/2025, invocadas à fl. 3502 como atos de designação da Comissão Permanente de Contratação I, em atenção ao art. 8º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e aos arts. 3º e 6º do Decreto Municipal nº 307/2023.

c) Preservar e publicizar para justificar as respostas a eventuais impugnações, a motivação técnica já constante dos autos (fls. 1798 e 3514) quanto à vedação de somatório de atestados de edificações distintas e à exigência de execução concomitante, de modo a permitir o controle de proporcionalidade das exigências de qualificação técnica.

d) Certificar, pela área técnica, a atualidade e a aderência do Parecer Técnico SEMMA/COATEC nº 820/2023 (fls. 62 a 85), emitido em 2023 e em processo diverso, ao empreendimento ora licitado.

e) Corrigir as impropriedades de numeração e de remissão indicadas no item II.12 deste parecer, notadamente nos itens 4.12, 4.13, 8.1, 9.4, 9.5, 11.7 e 12.3 do edital e no item 12.4 da minuta contratual.

g) Avaliar, no âmbito da SEMCONT e da Secretaria Municipal de Obras e Projetos Estruturantes, a edição de ato normativo que discipline a quantificação econômica dos riscos nas matrizes de alocação, tema suscitado às fls. 3419 a 3421 e 3443 e 3444, cuja ausência não obsta o prosseguimento deste processo.

Ressalvo que a eventual impossibilidade de atendimento de alguma das exigências aqui formuladas, por incompatibilidade com a realidade fática ou com aspectos técnicos do objeto, deverá ser justificada nos autos pela unidade competente, permanecendo íntegra a prerrogativa da autoridade de, motivadamente, divergir em parte deste opinativo, com os ônus daí decorrentes.

Acrescento que, desde que cumpridas as providências e recomendações acima descritas, não há necessidade de os autos retornarem a esta Procuradoria, salvo por nova questão jurídica ou dúvida objetiva especificamente delineada pela Secretaria consultente.

É o parecer, submetido à superior consideração.

Vila Velha/ES, 31 de agosto de 2026.

**THIAGO VIOLA**  
Procurador Municipal  
OAB/ES nº 27.129



## MANIFESTO DE ASSINATURAS



Assinado eletronicamente por:  
THIAGO VIOLA PEREIRA DA SILVA  
CPF: \*\*\*.598.817-\*\*  
Data: 01/09/2026 09:45:45 -03:00