



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
"Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil"
"Doce Terra dos Colibris"

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO INTERNO Nº: 2026-TX0GQ.

PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 000050/2026.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE OFICINAS DE TEATRO, DESTINADOS AO PÚBLICO JUVENIL E ADULTO, NO MUNICÍPIO DE SANTA TERESA, COMPREENDENDO O PLANEJAMENTO, PREPARAÇÃO E CONDUÇÃO DAS ATIVIDADES, O ACOMPANHAMENTO DOS PARTICIPANTES E A REALIZAÇÃO DAS APRESENTAÇÕES PREVISTAS NESTE TERMO DE REFERÊNCIA, POR MEIO DE PROFISSIONAL COM FORMAÇÃO SUPERIOR OU TÉCNICA EM TEATRO OU ARTES CÊNICAS E EXPERIÊNCIA MÍNIMA DE 02 (DOIS) ANOS NA CONDUÇÃO DE OFICINAS TEATRAIS, DEVIDAMENTE COMPROVADAS, VISANDO O DESENVOLVIMENTO ARTÍSTICO, CULTURAL, SOCIAL E PESSOAL DOS PARTICIPANTES.

BASE LEGAL: LEI FEDERAL Nº 14.133/21.

REQUERENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO E CULTURA.

I - DO RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação proveniente do Setor de Contratos e Convênios (peça #101), que enviou os autos a esta Procuradoria, para análise da legalidade da realização de Pregão Eletrônico, cujo objeto é a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de oficinas de teatro, destinadas ao público juvenil e adulto, no Município de Santa Teresa/ES, compreendendo o planejamento, preparação e condução das atividades, o acompanhamento dos participantes e a realização das apresentações previstas neste Termo de Referência, por meio de profissional com formação superior ou técnica em Teatro ou Artes Cênicas e experiência mínima de 02 (dois) anos na condução de oficinas teatrais, devidamente comprovadas, visando ao desenvolvimento artístico, cultural, social e pessoal dos participantes.

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. Ofício/SMTC/Nº 185/2026, peça #2;
2. Estimativa preliminar do valor da contratação, peças #5 e #6;
3. Minuta do Estudo Técnico Preliminar, peça #9;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
"Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil"
"Doce Terra dos Colibris"

4. Listagem de empenhos e declaração do Setor Contábil, peças #13 a #15;
5. Estudo Técnico Preliminar, peça #17;
6. Orçamentos, peças #19 e #20;
7. Análise de Riscos, peça #22;
8. Termo de Referência, peça #28;
9. Pesquisa de Preços, peças #30 a #35 e #38 e #39;
10. Mapa de Preços, peça #36;
11. Declaração de Sigilo de Propostas, peça #37;
12. Valores Médios para a Reserva Orçamentária, peça #40;
13. Manifestação do Setor de Compras, peça #41;
14. Nota de Pré Empenho nº 831/2026, peça #44;
15. Autorização do Ordenador de Despesas, peça #48;
16. Parecer do Setor de Licitação e Cadastro, peça #50;
17. Manifestação da Secretaria Municipal de Turismo e Cultura, peça #61;
18. Parecer do Setor de Licitação e Cadastro, peça #69;
19. Documento de Formalização de Demanda, peça #73;
20. Manifestação da Secretaria Municipal de Turismo e Cultura, peça #76;
21. Pedido de Compras, peça #81;
22. Termo de Referência, peça #84;
23. Mapa de Preços, peça #87;
24. Valores Médios para a Reserva Orçamentária, peça #89;
25. Minuta do Pregão Eletrônico nº 050/2026 e seus Anexos, peças #93 e #94;
26. Portaria/SEGOV nº 339/2026, peça #95;
27. Minuta do Contrato de Prestação de Serviços, peça #97;
28. Minuta do Contrato de Prestação de Serviços retificado, peça #100;

É o relatório. Opinions 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.

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabeleceu os objetivos e os princípios gerais que disciplinam as licitações e os contratos administrativos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

O intuito maior deste normativo foi, de certa maneira, moralizar a Administração, os negócios públicos e os contratos administrativos em todos os níveis. Para tanto, o legislador estabeleceu os dois principais objetivos da licitação: A seleção da melhor proposta e o oferecimento de igualdade de oportunidades aos participantes.

Assim, quando se verifica a necessidade de a Administração contratar realiza-se a licitação, visto que esta não pode contratar livremente, por estar adstrita aos princípios da isonomia e da moralidade, visando garantir igualdade de oportunidade para todos os interessados em contratarem com a Administração e assegurar efetivamente a aplicação ao princípio da impessoalidade.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, da Lei 14.133/2021:

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

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

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade; (...) [grifo nosso]

O artigo 18 e incisos da Lei de Licitações e Contratos estabelece todos os requisitos a serem observados na fase preparatória da licitação, senão vejamos:

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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

- 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. (...).*

Dentre os documentos que compõem a fase preparatória da contratação, destacam-se o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, instrumentos que devem guardar coerência entre si e evidenciar, de forma técnica e motivada, que a solução adotada é a mais adequada para o atendimento da necessidade pública, em observância aos princípios que regem o planejamento das contratações públicas.

Nesse contexto, o primeiro documento a ser analisado é o Estudo Técnico Preliminar, cuja finalidade consiste em identificar a necessidade administrativa, avaliar as alternativas disponíveis e fundamentar a escolha da solução mais vantajosa ao interesse público. Para tanto, deverá observar os requisitos previstos no art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, contemplando, de forma harmônica e consistente, todos os elementos necessários à demonstração da viabilidade técnica e econômica da contratação e da regularidade do planejamento administrativo.

Art.18 (...)

§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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

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;

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. (...). [grifo nosso]

No que se refere à justificativa da necessidade da contratação, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar deve evidenciar, de forma clara, objetiva e suficientemente fundamentada, o problema administrativo que se pretende solucionar, demonstrando a efetiva necessidade da contratação e a adequação da solução escolhida ao atendimento do interesse público. A motivação da contratação não deve se limitar a afirmações genéricas acerca da conveniência da aquisição, sendo recomendável que esteja amparada em elementos técnicos e dados concretos que permitam compreender a realidade enfrentada pela Administração.

Da mesma forma, sempre que o Estudo Técnico Preliminar concluir que a solução escolhida proporcionará benefícios como maior eficiência, autonomia administrativa ou economicidade, recomenda-se que tais conclusões sejam acompanhadas da respectiva



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
"Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil"
"Doce Terra dos Colibris"

fundamentação técnica, indicando, de forma objetiva, as razões pelas quais a aquisição produzirá esses resultados na realidade do Município. A adequada motivação fortalece o planejamento da contratação, evidencia a observância dos princípios da eficiência, da economicidade e do planejamento e confere maior segurança jurídica ao procedimento, especialmente diante do controle exercido pelos órgãos de fiscalização.

No que se refere ao levantamento de mercado, observa-se que essa etapa possui papel fundamental na fase de planejamento da contratação, pois tem por finalidade identificar e avaliar as soluções disponíveis para o atendimento da necessidade administrativa, permitindo que a Administração escolha aquela que se revele mais adequada sob os aspectos técnico, operacional e econômico. Não se trata, portanto, de mera formalidade ou de simples indicação de alternativas abstratas, mas de verdadeira análise comparativa entre soluções efetivamente disponíveis no mercado.

Nesse contexto, recomenda-se que o levantamento de mercado seja elaborado com base em soluções reais e passíveis de implementação, contemplando análise suficientemente fundamentada das alternativas efetivamente existentes, com a exposição das vantagens, limitações, impactos operacionais e demais aspectos relevantes que justifiquem a adoção da solução selecionada. A motivação deve evidenciar o percurso lógico que conduziu à escolha da alternativa reputada mais vantajosa para a Administração, demonstrando que as demais opções foram efetivamente avaliadas e afastadas mediante critérios técnicos objetivos.

A adequada realização do levantamento de mercado fortalece o planejamento da contratação e a motivação do ato administrativo, permitindo verificar que a solução escolhida decorre de análise técnica consistente, em observância aos princípios do planejamento, da eficiência, da economicidade e da motivação, que norteiam o regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021.

No que se refere ao quantitativo estimado da contratação, esse aspecto merece especial atenção, uma vez que a definição da quantidade a ser contratada constitui um dos elementos centrais da fase de planejamento e deve refletir, de forma precisa, a necessidade administrativa a ser atendida. A estimativa dos quantitativos não pode decorrer de premissas genéricas ou de mera conveniência administrativa, devendo resultar de análise técnica devidamente motivada, baseada em dados objetivos, critérios verificáveis e na realidade enfrentada pela Administração. Somente por meio dessa fundamentação é possível



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
"Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil"
"Doce Terra dos Colibris"

demonstrar que a quantidade pretendida é suficiente e necessária para atender ao interesse público, sem gerar excessos ou insuficiências na futura contratação.

Nesse sentido, o art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o Estudo Técnico Preliminar deverá conter a estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala. A exigência legal evidencia que não basta a indicação do quantitativo pretendido, sendo indispensável que o Estudo Técnico Preliminar demonstre todo o raciocínio técnico adotado pela Administração para se chegar à quantidade estimada, permitindo compreender os critérios utilizados, as premissas consideradas e a compatibilidade entre o quantitativo definido e a necessidade pública identificada.

A adequada fundamentação dos quantitativos representa importante mecanismo de controle da legalidade e da eficiência da contratação, pois assegura que a Administração contrate apenas o estritamente necessário ao atendimento de suas demandas, evitando tanto o superdimensionamento do objeto, com potenciais impactos à economicidade e à adequada aplicação dos recursos públicos, quanto o subdimensionamento, que pode comprometer a continuidade e a efetividade da política pública pretendida. Dessa forma, a definição do quantitativo deve refletir fielmente a necessidade administrativa, revelando-se compatível com os elementos técnicos que instruem a fase de planejamento e com a solução escolhida para atendimento do interesse público.

No tocante ao objeto da contratação, cumpre salientar que sua definição deve ser realizada de forma clara, precisa, objetiva e tecnicamente fundamentada, constituindo requisito essencial para a regularidade do procedimento licitatório. As especificações técnicas adotadas devem limitar-se ao estritamente necessário para atender à necessidade administrativa, sendo imprescindível que cada requisito encontre justificativa nos estudos que instruem a fase preparatória. Recomenda-se, portanto, que a Secretaria verifique se as características técnicas exigidas estão adequadamente motivadas e amparadas em critérios objetivos, de modo a demonstrar que decorrem da efetiva necessidade da Administração, mitigando riscos de restrição injustificada à competitividade, de direcionamento do certame e de futuros questionamentos pelos órgãos de controle.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

Superada a análise do Estudo Técnico Preliminar, passa-se ao exame do Termo de Referência, documento que materializa a solução definida durante a fase de planejamento e estabelece os parâmetros que nortearão a futura contratação:

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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária; (...). [grifo nosso]

À luz das disposições acima, o Termo de Referência deve guardar coerência com os demais documentos que integram a fase preparatória, especialmente com as premissas estabelecidas no Estudo Técnico Preliminar. Nesse ponto, verifica-se divergência quanto aos requisitos de qualificação do profissional responsável pela execução das oficinas, uma vez que o ETP admite, alternativamente, formação superior ou técnica em Teatro ou Artes Cênicas ou experiência mínima de 02 (dois) anos na área, enquanto o Termo de Referência passou a exigir, cumulativamente, formação específica e experiência mínima de 02 (dois) anos, estabelecendo requisito mais restritivo que aquele inicialmente previsto no planejamento da contratação.

Recomenda-se, portanto, à SMTC que compatibilize os documentos quanto a esse aspecto, definindo se os requisitos serão exigidos de forma alternativa ou cumulativa. Caso se opte pela manutenção da exigência cumulativa prevista no Termo de Referência, deverá a



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

área técnica justificar sua necessidade e proporcionalidade em relação ao objeto, promovendo a correspondente adequação do ETP.

Ademais, considerando que o Termo de Referência estabelece experiência profissional mínima de 02 (dois) anos como requisito de qualificação técnico-profissional, deverá a SMTC apresentar justificativa técnica específica para a fixação desse período, demonstrando sua pertinência, necessidade e proporcionalidade em relação às características e à complexidade do objeto. A exigência de experiência anterior por período determinado, por possuir potencial restritivo à competitividade, deve estar devidamente motivada nos autos, de modo a evidenciar que o lapso temporal estabelecido decorre de necessidade concreta da contratação, e não de critério meramente arbitrário.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no Acórdão TC nº 01000/2023 – Plenário, assentou:

“A exigência de atestado de capacidade técnica que comprove experiência mínima de três anos para qualificação técnica de empresas, em editais de licitação para serviços contínuos, é considerada razoável, desde que embasada em características específicas do serviço a ser contratado, como essencialidade, complexidade e risco da execução.”

(TCE-ES, Acórdão TC nº 01000/2023 – Plenário, Processo TC nº 01824/2023, Rel. Cons. Sebastião Carlos Ranna de Macedo, sessão de 09/11/2023). [grifo nosso]

Embora o precedente tenha examinado exigência temporal diversa, o entendimento reforça a necessidade de motivação concreta para a adoção de período mínimo de experiência. Assim, deverá a área técnica demonstrar as razões pelas quais, especificamente para as oficinas objeto desta contratação, mostra-se necessária a comprovação de experiência mínima de 02 (dois) anos.

No que se refere ao modelo de execução contratual, merece especial atenção a disciplina da subcontratação, cuja vedação, quando adotada pela Administração, deve estar devidamente motivada nos documentos que compõem a fase preparatória da contratação. A restrição à possibilidade de subcontratação não constitui regra absoluta, razão pela qual sua adoção exige demonstração técnica de que a medida é necessária para assegurar a adequada execução do objeto, preservar a qualidade da prestação ou resguardar outro interesse público relevante.

Registre-se, ainda, o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.450/2025 – Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira (sessão de 22/10/2025), segundo o qual é irregular a vedação integral à subcontratação quando não



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

acompanhada de justificativa técnica expressamente consignada no Estudo Técnico Preliminar ou no Termo de Referência, por afronta aos princípios da motivação e da transparência previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Vejamos:

(...)

9.4.2. vedação integral à subcontratação sem a devida justificativa técnica no Estudo Técnico Preliminar ou no Termo de Referência, contrariando os princípios da motivação e da transparência previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021; e

(...).

(Acórdão nº 2.450/2025 – Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira, sessão de 22/10/2025). (grifo nosso)

A orientação do Tribunal de Contas da União reforça que toda restrição potencialmente limitadora da competitividade deve estar devidamente motivada, cabendo à Administração demonstrar, de forma clara e objetiva, que a vedação à subcontratação decorre das particularidades do objeto e se revela indispensável à sua adequada execução, não sendo suficiente a mera previsão abstrata da proibição.

No caso em análise, recomenda-se que a Secretaria reavalie a disciplina da subcontratação constante do Termo de Referência, verificando a compatibilidade entre as cláusulas que vedam a subcontratação e aquelas que admitem a execução da entrega por terceiros, bem como promovendo, se necessário, a inserção de justificativa técnica expressa para a vedação adotada ou a adequação das disposições pertinentes, em observância aos princípios da motivação, da transparência, da competitividade e do planejamento.

Além disso, importante analisar a escolha do pregão na forma eletrônica como a modalidade de licitação eleita, nesse sentido estabelece o artigo 6º, inciso XLI, da Lei 14.133/2021:

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

XLI – pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.
(...). [grifo nosso]

A Lei nº 14.133/2021 consagra, ainda, a preferência pelo procedimento sob forma eletrônica, consoante disposição do §2º, do artigo 17:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

(...)

§2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo. (...).

Considerando a necessidade de otimização, racionalização e agilização no gerenciamento dos contratos administrativos, toda licitação deve ser pautada em princípios e regras previstos no texto constitucional, segundo se infere do artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

No que pertine a realização de Pesquisa de Preços e Apuração de Média de Valores Estimados para aquisição de bens, o Município de Santa Teresa instituiu a Instrução Normativa SCL nº022/2022, versão 03, regulamentada pelo Decreto Municipal nº274/2025, os procedimentos necessários para sua realização:

Art. 8º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal, estadual ou municipal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

IV — pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional e/ou em bases do Estado do Espírito Santo de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior a data da pesquisa de preços. [grifo nosso]

Além do disposto, se utilizado o parâmetro de pesquisa direta com no mínimo 03 (três) fornecedores, faz-se necessário a observação do §3º mesmo dispositivo:

§3º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão da proposta; e

e) nome completo, identificação e assinatura do responsável.

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 7º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV - declaração, pelo responsável da pesquisa, de que manteve o sigilo das propostas entre os demais fornecedores consultados;

V - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta a solicitação de que trata o inciso IV do caput.

Ademais, é importante que haja também o método estatístico aplicado para a definição do valor estimado da contratação, bem como o atendimento ao disposto do artigo 6º da IN nº022/2022, versão 03:

Art. 6º. A pesquisa de preços será de responsabilidade da Gerência de Compras, sendo materializada em documento que conterá, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser contratado;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

- II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;*
- III - caracterização das fontes consultadas;*
- IV - série de preços coletados;*
- V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;*
- VI - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e*
- VII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 8º.*

Dessa forma, recomendamos que haja o cumprimento integral do disposto na Instrução Normativa SCL nº 022/2022, versão 03.

De maneira geral, a pesquisa de preços deve conter elementos que permitam aferir a regularidade e a fidedignidade dos valores utilizados para a estimativa do custo da contratação, nos termos do artigo 8º da Instrução Normativa SCL nº 022/2022, versão 03. Entre esses elementos, destacam-se: a identificação clara do objeto pesquisado, a data e o meio de obtenção das cotações, a indicação das fontes consultadas (tais como sistemas oficiais, contratações similares, publicações especializadas, consultas diretas a fornecedores ou bases de notas fiscais eletrônicas), bem como a justificativa para a escolha dos orçamentos utilizados e a demonstração de que os dados estão atualizados dentro dos prazos legais. Esses requisitos visam assegurar a transparência, a rastreabilidade e a coerência metodológica da pesquisa.

Ressalta-se que a análise desta Procuradoria limita-se à verificação da conformidade legal da pesquisa de preços, não abrangendo a avaliação técnica dos dados ou da metodologia empregada. O conteúdo e a veracidade das informações apresentadas são de exclusiva responsabilidade do setor técnico que elaborou a pesquisa, o qual deve observar os parâmetros legais e técnicos pertinentes à matéria, garantindo que os valores obtidos representem, de forma fidedigna, o comportamento atual do mercado.

Repisa-se que a pesquisa de preços tem como finalidade assegurar a adequação dos valores estimados à realidade do mercado, prevenindo tanto a superavaliação quanto a subavaliação dos custos contratuais. Nesse contexto, a utilização de preços públicos, tais como os constantes em painéis de preços do Governo Federal (Painel de Preços), atas de registro de preços vigentes, contratações similares de outros entes federativos e demais bases oficiais, confere maior transparência, confiabilidade e economicidade ao procedimento administrativo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

Assim, evidencia-se que a consulta a preços públicos é não apenas recomendável, mas obrigatoriamente preferencial, sendo instrumento fundamental para assegurar a probidade administrativa, a eficiência e a economicidade das contratações.

Salienta-se ainda que não é recomendável que se utilize apenas o parâmetro de pesquisa direta com três fornecedores de forma isolada, uma vez que a legislação e as boas práticas de gestão pública indicam a importância da combinação de diferentes fontes de informação para garantir maior precisão e representatividade dos preços estimados. A adoção de múltiplos parâmetros contribui para mitigar riscos de distorção de valores e assegurar maior transparência e credibilidade ao procedimento. Todavia, caso o setor técnico opte pela utilização exclusiva desse método, deverá justificar nos autos, de maneira devidamente fundamentada, as razões que motivaram tal escolha, demonstrando que a decisão decorreu de critérios técnicos e que foi adotada em observância aos princípios da eficiência, economicidade e legalidade.

Em atenção ao disposto no artigo 18, inciso X da Lei nº14.133/2021, faz-se necessário constar ainda na fase preparatória a elaboração de análise de risco:

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:*

[...]

X - *a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;*

Importante salientar que, a análise de riscos é etapa obrigatória do processo licitatório, sendo também autônoma, ou seja, ela não pode ser considerada parte do Estudo Técnico Preliminar ou do Termo de Referência, conforme entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:

*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***



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

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. 222 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]

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

Dessa forma, recomenda-se pela elaboração da análise de risco em todos os processos licitatórios, sendo vedada sua dispensa fora das hipóteses de contratação direta, em atenção ao disposto no artigo 18, inciso X da Lei nº 14.133/2021, bem como em consonância com o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Concluída a análise dos documentos que compõem a fase preparatória da contratação, passa-se ao exame da minuta do Edital e da minuta contratual, instrumentos que devem



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
"Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil"
"Doce Terra dos Colibris"

refletir, de forma fiel e coerente, as definições estabelecidas ao longo do planejamento da contratação.

Sob o aspecto jurídico-formal, verifica-se que a minuta do Edital contempla, em linhas gerais, os elementos essenciais previstos no art. 25 da Lei nº 14.133/2021, disciplinando o objeto da contratação, as regras relativas à participação dos interessados, aos critérios de julgamento, à habilitação, aos recursos administrativos, às sanções, à fiscalização e gestão contratual, às condições de execução e às formas de pagamento, observadas, ainda, as disposições legais aplicáveis à modalidade licitatória adotada.

Ressalta-se que a regularidade jurídica das minutas pressupõe a observância das recomendações constantes desta manifestação, bem como a compatibilidade entre os documentos que instruem a fase preparatória, de modo que as justificativas constantes do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, da pesquisa de preços e dos demais documentos guardem coerência com as condições estabelecidas no instrumento convocatório e na minuta contratual.

Cumprir destacar, ainda, que o instrumento convocatório deverá ser disponibilizado aos interessados com observância dos prazos mínimos de divulgação previstos na Lei nº 14.133/2021, assegurando-se ampla publicidade, transparência, isonomia e igualdade de condições entre os potenciais licitantes.

Registra-se, por oportuno, que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, restringindo-se ao controle prévio de legalidade dos atos administrativos submetidos à apreciação desta Procuradoria, não abrangendo aspectos de conveniência e oportunidade administrativa, tampouco substituindo as avaliações de natureza técnica, orçamentária, operacional ou de mérito, cuja responsabilidade permanece atribuída aos setores competentes e à autoridade administrativa.

À luz das considerações desenvolvidas neste parecer, opina-se pelo prosseguimento do procedimento licitatório, desde que sejam atendidas ou tecnicamente justificadas as recomendações consignadas nesta manifestação, bem como preservada a conformidade entre os documentos que integram a fase preparatória da contratação, o Edital e a minuta contratual.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

III - DA CONCLUSÃO:

Em face do exposto, considerando os elementos constantes dos autos e nos limites da análise jurídica de legalidade prevista no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria Jurídica conclui que a **Minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 000050/2026** e seus anexos encontram-se aptos à **aprovação**, desde que sejam atendidas ou tecnicamente justificadas as recomendações consignadas ao longo deste Parecer. Registra-se que a presente manifestação restringe-se ao controle prévio de legalidade da instrução processual, não abrangendo aspectos de natureza técnica, tampouco o mérito administrativo relacionado à oportunidade e conveniência da contratação. Assim, cumpridas ou devidamente justificadas as recomendações exaradas no decorrer deste Parecer, bem como aquelas relacionadas a seguir, esta Procuradoria manifesta-se pela aprovação da minuta do Edital e de seus anexos.

RECOMENDAÇÕES:

- 1) À SMTTC, considerando a exigência de experiência profissional mínima de 02 (dois) anos prevista no Termo de Referência, apresentar justificativa técnica específica e concreta para a fixação desse período, demonstrando sua necessidade, pertinência e proporcionalidade em face das características, complexidade e riscos inerentes ao objeto, em consonância com o entendimento firmado pelo TCE/ES no Acórdão TC nº 01000/2023 – Plenário, segundo o qual a exigência de tempo mínimo de experiência deve estar amparada nas particularidades do serviço a ser contratado;
- 2) À SMTTC, revisar e compatibilizar a definição dos potenciais contratados, considerando que o item 1.1 do Termo de Referência prevê a contratação de pessoa jurídica especializada, enquanto os itens 12.40.18 fazem referência à execução por pessoa física;
- 3) À SMTTC, compatibilizar o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência quanto aos requisitos de qualificação do profissional responsável pela execução das oficinas, considerando que o ETP admite, alternativamente, formação superior ou técnica em Teatro ou Artes Cênicas ou experiência mínima de 02 (dois) anos, enquanto o Termo de Referência estabelece tais requisitos de forma cumulativa. Deverá a área técnica definir a sistemática a ser adotada e, caso mantida a exigência cumulativa, justificar sua necessidade e proporcionalidade em relação ao objeto, promovendo a correspondente adequação dos documentos da contratação.
- 4) Ao SCC, caso sejam acolhidas as recomendações constantes deste parecer e promovidas alterações no Termo de Referência, proceda à revisão da minuta do Edital de Pregão Eletrônico e da minuta contratual, assegurando a plena compatibilização entre todos os



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
Estado do Espírito Santo
“Primeira Cidade de Colonização Italiana do Brasil”
“Doce Terra dos Colibris”

documentos da fase preparatória da contratação, de modo a preservar a coerência interna do procedimento e a segurança jurídica do certame;

5) Ao SLC, caso sejam acolhidas as recomendações constantes deste parecer e promovidas alterações no Termo de Referência, proceda à revisão da minuta do Edital de Pregão Eletrônico e da minuta contratual, assegurando a plena compatibilização entre todos os documentos da fase preparatória da contratação, de modo a preservar a coerência interna do procedimento e a segurança jurídica do certame;

6) Juntar Portaria designando Gestor e Fiscal do Contrato. Recomendamos que seja observado o disposto nos artigos 8º, 9º e 12º do Decreto Municipal nº 287/2025, 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.

Por fim, recomenda-se que o cumprimento das orientações e determinações constantes neste parecer seja devidamente certificado nos autos pelo agente público responsável pela sua execução, a fim de assegurar a adequada instrução processual e a transparência dos atos administrativos. Tal providência visa garantir a rastreabilidade das etapas do procedimento e a demonstração formal do atendimento às exigências legais e orientações jurídicas aqui consignadas.

Dessa forma, à luz dos princípios da economia processual e da celeridade administrativa, entende-se que, estando os autos devidamente instruídos e cumpridas integralmente as determinações e orientações constantes no presente parecer, não se mostra necessário o retorno dos autos a esta Procuradoria, podendo-se dar seguimento regular ao procedimento de contratação.

É o parecer, *sub censura*.

Respeitosamente, à consideração superior.

Santa Teresa/ES, 28 de setembro de 2026.

KATHERINE ZANETTI
Procuradora Jurídica Municipal

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

KATHERINE ZANETTI
PROCURADOR(A) JURIDICO MUNICIPAL
PJUR - PJUR - PMST
assinado em 28/09/2026 10:57:14 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 28/09/2026 10:57:14 (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-J9VJVL>