



**MUNICÍPIO DE ATÍLIO VIVACQUA - ES**  
Procuradoria Geral do Município

## **PARECER JURÍDICO**

### **I - RELATÓRIO**

Trata o presente processo administrativo da **CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 001/2026**, instaurada pelo Município de Atílio Vivacqua/ES, cujo objeto é a **contratação de empresa especializada para execução de obra de pavimentação e drenagem das Ruas Projetadas 01 e 02 na localidade de Córrego da Fama**, neste município, com fornecimento de peças, equipamentos, materiais e mão de obra, conforme especificações contidas no Edital e seus anexos.

O procedimento foi devidamente instruído com a requisição da Secretaria demandante, Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência, planilhas orçamentárias e demais documentos preparatórios. O valor total estimado para a contratação, conforme orçamento base da Administração, foi de **R\$ 1.143.615,89 (um milhão, cento e quarenta e três mil, seiscentos e quinze reais e oitenta e nove centavos)**.

Após a fase de disputa, sagrou-se vencedora a licitante **JBP TRANSPORTES E SERVIÇOS LTDA**, que apresentou a proposta final no valor de **R\$ 799.959,30 (setecentos e noventa e nove mil, novecentos e cinquenta e nove reais e trinta centavos)**, o que representa um desconto de **30,05%** em relação ao valor orçado pela Administração.

Considerando que o valor da proposta se situa abaixo do patamar de 75% do valor orçado, o que acarreta uma presunção de inexequibilidade nos termos do art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, o Agente de Contratação, de forma diligente, intimou a licitante a demonstrar a exequibilidade de sua oferta.

Em resposta, a empresa apresentou justificativas técnicas e planilhas comprobatórias, as quais foram submetidas à análise da equipe de engenharia desta Municipalidade. O Parecer Técnico de Engenharia nº 2026-KFRJT8 concluiu pela **exequibilidade da proposta**, atestando que a licitante logrou êxito em demonstrar a viabilidade de seus custos, em razão de vantagens competitivas próprias, como a verticalização de insumos e a posse de frota e equipamentos.

Adicionalmente, por ter a proposta se situado em patamar inferior a 85% do orçamento de referência, foi consignada a **obrigatoriedade de prestação de garantia adicional**, nos moldes do art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, no montante de **R\$ 343.656,59 (trezentos e quarenta e três mil, seiscentos e cinquenta e seis reais e cinquenta e nove centavos)**, correspondente à diferença entre o valor orçado e o valor da proposta.

Cumpridas as fases de julgamento e habilitação, os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Geral do Município para análise e parecer jurídico final, previamente aos atos de adjudicação e homologação do certame.

É o relatório do necessário. Passo a opinar.

## II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A análise que se segue se debruçará sobre os aspectos mais relevantes da fase final do procedimento licitatório, notadamente a aferição da exequibilidade da proposta vencedora e a correta exigência da garantia adicional, à luz da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) e da jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário.

### II.1. Da Análise de Exequibilidade da Proposta

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar do julgamento das propostas, estabelece critérios objetivos para a desclassificação daquelas que se mostrarem inexequíveis. O dispositivo central que rege a matéria é o artigo 59:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que: I - contiverem vícios insanáveis; II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital; III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação; IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração; V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável. § 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada. § 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo. § 3º No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério de aceitabilidade de preços unitário e global a ser fixado no edital, conforme as especificidades do mercado correspondente. § 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração. § 5º Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.

Da leitura do referido artigo, extraem-se duas regras fundamentais para o caso em tela. A primeira é a do § 4º, que estabelece uma presunção de inexequibilidade para propostas de obras e serviços de engenharia cujos valores sejam inferiores a 75% do valor orçado pela Administração. A segunda, e não menos importante, é a do § 2º, que consagra o poder-dever da Administração de realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir que os licitantes a demonstrem.

A correta interpretação sistêmica desses dispositivos, alinhada à jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União (TCU), é a de que a presunção de inexequibilidade é **relativa (*juris tantum*)**, e não absoluta. Ou seja, a apresentação de uma proposta com valor inferior ao parâmetro legal não acarreta a desclassificação automática da licitante. Pelo contrário, impõe à Administração o dever de oportunizar à empresa a comprovação de que, apesar do preço reduzido, possui condições fáticas e gerenciais de cumprir integralmente o objeto do contrato.

Nesse sentido, o TCU já se manifestou de forma inequívoca, consolidando o entendimento de que a desclassificação sumária, sem a devida diligência, constitui irregularidade.

REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEL DIVERGÊNCIA ENTRE A INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/MGI 2/2023 E O DISPOSTO NO ART. 59, § 4º, DA LEI 14.133/2021. CRITÉRIO DE INEXEQUIBILIDADE DE PREÇOS. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. CIENTIFICAÇÃO. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. ARQUIVAMENTO. 1. O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, sendo possível que a Administração conceda à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta, nos termos do art. 59, § 2º, do mesmo diploma legal. (TCU - CONSULTA (CONS): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/8032024>, Relator: BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 24/04/2024)

REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA 2/2023-SR/PF/AM. OITIVA PRÉVIA. DESCLASSIFICAÇÃO POR INEXEQUIBILIDADE, COM BASE NA ADOÇÃO DE CRITÉRIO DE FORMA ABSOLUTA, SEM A DEVIDA DILIGÊNCIA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO. (TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/20882024>, Relator: AUGUSTO NARDES, Data de Julgamento: 02/04/2024)

O entendimento é cristalino: a busca pela proposta mais vantajosa (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) não pode ser frustrada por uma interpretação meramente literal e isolada da norma. A vantajosidade, que é a pedra de toque de todo o procedimento licitatório, reside em obter a melhor qualidade pelo menor preço, desde que este seja exequível.

No caso concreto, a atuação do Agente de Contratação e da equipe técnica da Secretaria de Obras foi precisa e alinhada às melhores práticas e à jurisprudência. Ao se deparar com uma proposta 30,05% inferior ao orçamento, não procedeu à desclassificação imediata, mas sim à devida diligência, permitindo que a licitante demonstrasse sua capacidade. O parecer técnico de engenharia, ao analisar as justificativas (como possuir pedreira própria e frota de equipamentos), validou a viabilidade da proposta, afastando, com fundamentação técnica, a presunção relativa de inexequibilidade.

Portanto, sob o prisma da exequibilidade, o procedimento observou rigorosamente o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, culminando em uma decisão administrativa fundamentada que atestou a aptidão da proposta vencedora, não havendo óbice jurídico neste ponto.

## II.2. Da Exigência de Garantia Adicional

A Lei nº 14.133/2021 inovou ao criar um mecanismo de contracautela para os casos em que, mesmo sendo a proposta exequível, seu valor se mostre significativamente baixo, gerando um risco intrínseco à execução contratual. Trata-se da garantia adicional, prevista no § 5º do mesmo art. 59.

A norma determina que, para propostas inferiores a 85% do valor orçado, será **exigida** uma garantia adicional, sem prejuízo da garantia ordinária de execução do contrato (prevista no art. 96).

No presente certame, o valor da proposta (R\$ 799.959,30) corresponde a 69,95% do valor orçado (R\$ 1.143.615,89), situando-se, portanto, abaixo do referido patamar de 85%. Desta forma, a exigência de garantia adicional não é uma faculdade, mas uma **imposição legal** à qual a Administração está vinculada.

O cálculo do valor desta garantia também foi realizado de forma correta, correspondendo à diferença entre o valor orçado pela Administração e o valor da proposta da licitante, totalizando R\$ 343.656,59. A apresentação desta garantia, em uma das modalidades previstas no art. 96, § 1º, da Lei, é condição *sine qua non* para a assinatura do futuro contrato.

Esta medida visa a mitigar os riscos de inexecução contratual, assegurando à Administração Pública um lastro financeiro robusto para fazer frente a eventuais inadimplementos por parte da contratada, protegendo, em última análise, o erário e o interesse público na conclusão da obra. A jurisprudência dos Tribunais de Contas tem reiteradamente validado a importância e a obrigatoriedade de tais mecanismos de gestão de riscos.

REPRESENTAÇÃO. UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO. CONCORRÊNCIA 1/2023. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIAIS DE ENGENHARIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E DEMAIS DOCUMENTAÇÕES LEGAIS REFERENTES À CONSTRUÇÃO DO CAMPUS DA UNIDADE ACADÊMICA DE BELO JARDIM. DESCLASSIFICAÇÃO DE DEZESSETE PROPOSTAS SUPOSTAMENTE INEXEQUÍVEIS COM VALOR INFERIOR A 75% DO ORÇAMENTO ESTIMATIVO DA CONTRATAÇÃO SEM QUE TENHAM SIDO FEITAS DILIGÊNCIAS JUNTO AOS LICITANTES PARA FINS DE DEMONSTRAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE DE SUAS PROPOSTAS. PROPOSTA CLASSIFICADA EM 18º LUGAR DECLARADA VENCEDORA. PEDIDO CAUTELAR PARA SUSPENSÃO DO CERTAME. OITIVA PRÉVIA. RETORNO DA LICITAÇÃO À FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS E REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS JUNTO ÀS EMPRESAS PROPONENTES PARA FINS DE ANÁLISE DE EXEQUIBILIDADE DE SUAS PROPOSTAS. CONHECIMENTO. PERDA DE OBJETO DO PEDIDO CAUTELAR E DO MÉRITO DA REPRESENTAÇÃO. ARQUIVAMENTO. COMUNICAÇÕES. (TCU - REPRESENTAÇÃO (REPR): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/4652024>, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Data de Julgamento: 20/03/2024)

O Tribunal de Justiça do Espírito Santo, por sua vez, reforça a necessidade de estrita observância às regras do edital e da lei, que visam conferir segurança jurídica ao procedimento, o que se aplica diretamente à obrigatoriedade da prestação das garantias exigidas.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO. AUSÊNCIA DE MERO ERRO MATERIAL. INOBSERVÂNCIA ÀS REGRAS DO EDITAL. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. Prevê o respectivo edital, em especial quanto aos critérios de avaliação, julgamento e classificação das propostas, que o critério para a escolha da melhor proposta é o de menor preço global, conforme item 11.1. Dispõe, outrossim, que a comissão de licitação pode retificar ou permitir a retificação das propostas em determinadas hipóteses, tais como: i) propostas com valor unitário diferente para o mesmo serviço; ii) discrepância entre o valor por extenso e a cifra, erros de multiplicação; iii) erros aritmético. 2. Por outro lado, o edital é expresso ao vedar a retificação de determinados vícios constantes nas propostas, especialmente naqueles onde o resultado da inobservância do edital culmine com a desclassificação do licitante, sendo uma delas a apresentação de valor global ou unitário que excedam aqueles orçados pelo DER-ES. 3. Quanto à violação ao princípio da isonomia, em razão da impossibilidade do agravante retificar sua proposta, em contraste com os demais licitantes, a quem foram oportunizadas as respectivas retificações, tal fato não ocorreu no presente certame. Isso porque, conforme se extrai dos documentos que integram o processo licitatório, a respectiva comissão permitiu a todos os licitantes, inclusive ao agravante, ou retificar a proposta ou apresentar concordância com as

retificações efetuadas de ofício, com fundamento nos dispositivos acima indicados, em especial os itens 11.4 e 11.8. Como se verifica, não houve tratamento diferenciado despendido à agravante, especialmente porque, assim como aos demais licitantes, repita-se, a Comissão de Licitação retificou ou permitiu a retificação da proposta apresentada em desconformidade com o edital, mas somente naqueles pontos em que o próprio instrumento convocatório permitia a alteração das propostas. Portanto, de acordo com o conjunto probatório pré-constituído apresentado neste recurso e no mandado de segurança, a Comissão de Licitação observou o princípio da isonomia e tratou os licitantes, em especial quanto às suas propostas e à possibilidade de retificação, de maneira equânime. 4. No que diz respeito à impossibilidade de retificação de mero erro material, ressalto que não há dúvidas acerca da possibilidade de tais correções. O ponto a ser dirimido no presente recurso é estabelecer se a hipótese apresentada configura mero erro material passível de tal correção, sem violar, com isso, os princípios que regem os procedimentos de licitação. 5. Com isso, como se verifica, a agravante foi desclassificada em razão de ter apresentado preço unitário para o item nº 40706 em valor que excedeu aquele previsto no edital, inerente ao orçamento feito pelo DER, em ofensa ao item 11.16.1. Embora a agravante sustente tratar-se de mero erro material, haja vista o suposto erro de digitação ao preencher a planilha, no lugar de R\$ 535,00 deveria constar R\$ 353,00, não existe nenhuma prova nos autos capaz de corroborar tal tese, apenas as alegações recursais. Apesar de também alegar que tal erro não seria passível de prova, entendo que a hipótese somente poderia ser tratada como simples erro material se, ao se retificar o vício, o valor global da proposta se mantivesse inalterado, situação que, sem sobra de dúvidas, demonstraria o equívoco. Ou seja, tal situação demonstraria que desde o princípio o valor que a licitante considerou para aquele item foi, de fato, outro que não aquele lançado na planilha, situação que não se viu presente nos autos. 6. Além disso, e aqui no meu entender é o ponto crucial para se afastar a possibilidade de retificação do valor unitário do item em questão, é que permitir tal alteração configuraria grave violação ao princípio da isonomia e, especialmente, ao da livre concorrência entre os licitantes, uma vez que seria permitido ao agravante, ao tomar conhecimento dos valores atribuídos para o item pelos concorrentes, alterar o preço unitário por ele apresentado e assim, obter vantagem em proposta mais vantajosa. Essa, inclusive, cabe ressaltar, essa foi exatamente a motivação adotada pela Comissão de Licitação ao, embora ter permitido a retificação de outros pontos da proposta, desclassificar a agravante em razão de vício insanável que, ao final, resultaria em alteração da proposta apresentada. 7. Ressalto, por oportuno, que apesar de permitir a retificação pretendida resultar em proposta mais vantajosa em cerca de vinte mil reais, em um universo global de cerca cinquenta e sete milhões, é preciso pontuar que a proposta mais vantajosa não pode ser obtida com o sacrifício dos demais princípios que conferem segurança jurídica não apenas à Administração Pública, mas também aos licitantes, como o da isonomia (livre concorrência) e o da vinculação ao edital. Assim, entendo que a hipótese dos autos não configurou mero erro material, haja vista a ausência completa de provas neste sentido, além de, na hipótese de ser permitida a sua retificação, ofenderia o princípio da igualdade entre os licitantes e o princípio da obrigatória vinculação ao instrumento de convocação. 8. Por derradeiro, com a devida vênia, necessário fazer a distinção da hipótese do presente caso, daquele precedente citado no voto da eminente relatora, haja vista versarem sobre situações diversas. Naquele recurso, a situação tratada demonstrava flagrante cenário de ilegalidade na condução da licitação, especialmente quanto à ausência de notificação dos licitantes na forma prevista no edital, inobservância da possibilidade de, diante de empate ficto, apresentação de nova proposta pela microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada, além de comportamento contraditório da Administração. Embora naquele precedente haja expressa menção à possibilidade de retificação das propostas quando contiverem erro material, tese que

também adoto neste julgamento, a busca pela proposta mais vantajosa, mesmo diante da inafastabilidade do interesse público, não pode sacrificar outros tantos importantes princípios que regem a licitação como, repita-se, o da igualdade e da vinculação ao edital, lá também defendido. Além disso, o dever da Comissão de Licitação em promover as diligências necessárias a fim de esclarecer ou complementar a instrução do respectivo processo e, com isso obter a proposta mais vantajosa e afastar eventuais ilegalidades, não pode em hipótese alguma ser implementada à revelia das regras do edital. 9. Recurso conhecido e desprovido. (TJ-ES - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 50061504420228080000, Relator: EWERTON SCHWAB PINTO JUNIOR, 1ª Câmara Cível)

Assim, a exigência da garantia adicional, tal como posta pela Administração, encontra pleno respaldo legal e se mostra uma medida acertada e indispensável para a salvaguarda do interesse público, não havendo qualquer vício a ser apontado.

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, e com fundamento na análise fática e jurídica detalhada, esta Procuradoria Geral do Município **OPINA** pela **ABSOLUTA REGULARIDADE E LEGALIDADE** dos atos praticados na fase de julgamento e habilitação da Concorrência Eletrônica nº 001/2026.

As questões potencialmente controvertidas, como a exequibilidade da proposta, foram devidamente saneadas por meio de diligências e pareceres técnicos fundamentados, em estrita observância ao art. 59 da Lei nº 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada, notadamente do Tribunal de Contas da União. A exigência da garantia adicional, por sua vez, decorre de imposição legal e foi corretamente dimensionada.

Não se vislumbram, portanto, vícios insanáveis ou quaisquer outras máculas que impeçam o prosseguimento do feito.

Desta forma, esta Procuradoria manifesta-se favoravelmente à **adjudicação** do objeto à licitante **JBP TRANSPORTES E SERVIÇOS LTDA** e à subsequente **homologação** do procedimento licitatório pela autoridade competente, o Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.

A eficácia da contratação, contudo, fica **condicionada à efetiva prestação, pela empresa, das garantias exigidas**, a saber, a garantia de execução contratual (art. 96) e a garantia adicional (art. 59, § 5º), nos valores e formas previstos no edital e na lei, como condição para a assinatura do respectivo contrato.

É o parecer.

Encaminhe-se ao Núcleo de Licitações para as providências cabíveis.

Atílio Vivacqua/ES, 01 de julho de 2026.

**EDUARDO BASTOS BERNARDINO**  
**PROCURADOR GERAL**  
**GABINETE DA PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL - PGM/GAB - PGM**

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

**EDUARDO BASTOS BERNARDINO**

PROCURADOR GERAL

PGM/GAB - PGM - PMAV

assinado em 01/07/2026 10:23:30 -03:00



**INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO**

Documento capturado em 01/07/2026 10:23:30 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)  
por EDUARDO BASTOS BERNARDINO (PROCURADOR GERAL - PGM/GAB - PGM - PMAV)  
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-KQG18M>