

## PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

### PARECER MINUTA

**PROCESSO:** 23032/2025 **INTERESSADO:** SEMAP e SEMSUR

**ASSUNTO:** Análise da Minuta de Edital de Registro de Preços para serviços de horas-máquina.

**FUNDAMENTAÇÃO:** Lei Federal nº 14.133/2021 (NLLC)

#### I. RELATÓRIO

Processo já conta com parecer, onde ficou delineado pela sugestão da não realização da modalidade SRP, como instruído o processo, o qual mantenho na integralidade por não observar qualquer melhoria na instrução.

Retornam os autos sem qualquer questionamento ou apontamento a ser esclarecido.

Não obstante, trata-se de análise jurídica da minuta de edital vinculada ao processo nº 23032/2025, que visa o **Registro de Preços** para a futura e eventual contratação de serviços de **horas-máquina** (veículos e máquinas pesadas com operadores). O valor estimado da contratação é de aproximadamente **R\$ 31.729.495,00**.

O processo foi instruído com Termo de Referência (TR), Estudo Técnico Preliminar (ETP) e pesquisa mercadológica, tendo sido objeto de manifestações anteriores que apontaram falhas na instrução e na escolha do Sistema de Registro de Preços (SRP).

#### II. DA RATIFICAÇÃO DA IMPROPRIEDADE DO USO DO SRP

Em consonância com pareceres pretéritos nos autos, ratifica-se a **impropriedade da utilização do Sistema de Registro de Preços** para o caso em tela, pelas seguintes razões fundamentadas na Lei nº 14.133/2021 e na jurisprudência:

- Imprevisibilidade Inexistente:** O SRP deve ser adotado quando houver incerteza quanto ao quantitativo ou ao momento da necessidade. No caso de manutenção de estradas e vias urbanas (serviço contínuo), o serviço é certo e a necessidade idem.
- Contratação Única e Integral:** O Tribunal de Contas da União (TCU) entende ser irregular o uso do SRP para realização de contratação única e integral do objeto, o que exauriria a ata

já na primeira utilização, afrontando os princípios da **razoabilidade e da finalidade**.

3. **Súmula TCU nº 247 e Acórdão 1604/2017:** A utilização do SRP para contratação imediata de serviços continuados sem parcelamento de entregas viola a lógica do instituto. Se a Administração possui planejamento capaz de definir a demanda exata, deve-se realizar uma **licitação convencional** para garantir economia de escala, uma vez que fornecedores tendem a oferecer preços menores quando há compromisso firme de contratação integral.

O **Acórdão 1604/2017 do TCU (Plenário)** impacta diretamente a contratação de horas-máquina do processo 23032/2025 ao estabelecer uma restrição severa ao uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) para serviços de natureza contínua e previsível.

Os principais reflexos desse entendimento nesta contratação específica são:

#### 1. **Vedação ao Uso do SRP para Quantitativos Certos**

O enunciado do Acórdão deixa claro que utilizar o registro de preços para a **contratação imediata de serviços continuados e específicos**, com quantitativos já determinados e sem parcelamento real das entregas, é uma violação normativa. No caso de Aracruz, se a manutenção de estradas e vias urbanas for uma necessidade constante e com metas anuais definidas, o TCU entende que a Administração deveria realizar uma **licitação convencional** em vez de uma Ata de Registro de Preços.

#### 2. **Insuficiência da "Possibilidade de Aumento de Demanda"**

A justificativa comum de que o SRP é necessário para cobrir eventuais aumentos futuros e incertos de demanda (como demandas emergenciais por chuvas) foi expressamente rejeitada no Acórdão 1604/2017. O tribunal decidiu que o simples fato de a demanda poder aumentar não autoriza a criação de uma ata se o escopo principal já é conhecido e imediato.

#### 3. **Exigência de Justificativa Técnica Robusta**

Para que esta contratação não seja considerada ilegal à luz desse precedente, a SEMAP e a SEMSUR precisam demonstrar tecnicamente que:

- Há uma **impossibilidade real** de definir previamente o quantitativo exato a ser demandado.
- O serviço não será contratado de forma única e integral, exaurindo a ata logo no primeiro empenho (o que desvirtuaria o sistema).

#### 4. **Risco à Economicidade (Descontos de Escala)**

O impacto prático apontado pela jurisprudência é que, ao usar o SRP para algo que poderia ser planejado, a Administração perde a **economia de escala**. Como no registro de preços não há compromisso firme de contratação total, os fornecedores tendem a oferecer preços unitários mais elevados do que fariam em uma licitação regular onde o volume de serviço é garantido.

Em resumo, o Acórdão 1604/2017 serve como um **alerta jurídico** de que o processo 23032/2025 corre o risco de ser invalidado por órgãos de controle caso a justificativa para o uso do SRP não comprove a imprevisibilidade do objeto, uma vez que a manutenção viária é, por definição, um serviço público contínuo e planejado

**Não obstante, cabe a unidade técnica justificar o enquadramento no SRP diante das anotações descritas. O ETP está muito genérico e precisa de melhoramentos.**

As principais falhas na justificativa para o uso do **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, conforme apontado nos pareceres da Procuradoria e na jurisprudência dos tribunais de contas são em regra:

- **Inexistência de Imprevisibilidade Real:** A Procuradoria argumenta que o SRP é uma exceção voltada para demandas eventuais ou cuja quantidade não possa ser definida previamente. No caso de manutenção de estradas vicinais e vias urbanas (serviço contínuo), as necessidades costumam ser **certas e determinadas**, o que permitiria uma licitação convencional com quantitativos exatos para obter maior economia de escala.
- **Contratação Única e Exaustão Imediata:** A jurisprudência do TCU (Acórdãos 1604/2017 e 1351/2025) considera irregular o uso do SRP para uma **contratação única e integral** do objeto, o que causaria a extinção da ata logo na primeira utilização. Isso desvirtua a finalidade do sistema, que é manter preços registrados para múltiplas contratações futuras e incertas.
- **Violação ao Princípio do Planejamento:** O uso do SRP quando o objeto pode ser totalmente planejado evidencia falta de planejamento adequado. Se a Administração sabe a priori o que e quanto vai contratar, deve realizar uma licitação convencional. No SRP, como não há compromisso firme de contratação total, os fornecedores podem deixar de aplicar **descontos por escala**, resultando em preços mais elevados para o erário.
- **Inconsistência na Instrução e no Preço de Referência:** Foi detectada uma falha crítica na fase preparatória: os valores e quantidades nos anexos do Termo de Referência (TR), nas Requisições de Preço (RPs) e no Mapa Comparativo estavam **desalinhados**. Essa discrepância compromete a transparência do preço de referência e a verificação da exequibilidade das propostas.
- **Uso Indevido para Serviços Continuados Específicos:** O entendimento consolidado é que o SRP não deve ser usado para serviços continuados com quantitativos certos e sem parcelamento real de entregas. A simples possibilidade de aumento futuro da demanda não justifica, por si só, a constituição de uma ata de registro de preços.
- **Divergências Técnicas no TR:** A justificativa foi considerada fragilizada por imprecisões

técnicas, como a falta de definição sobre o ano mínimo de fabricação de equipamentos críticos (caminhão hiper vácuo) e contradições sobre quem arcaria com os custos de combustível

### III. INCONSISTÊNCIAS NA MINUTA E CORREÇÕES NECESSÁRIAS

Não obstante a impropriedade do SRP, a análise da minuta revela inconsistências que demandam saneamento obrigatório sob a égide da Lei nº 14.133/2021:

#### 1. Divergência de Quantitativos e Preços

É imperativo que a planilha de custos, a soma das requisições (RPs) e o Mapa Comparativo de preços estejam **estritamente alinhados** para evitar sobrepreço ou prejuízo ao erário.

#### 2. Falhas nas Especificações Técnicas (TR)

- **Ano de Fabricação:** Recomenda-se a adoção de **idade máxima em anos** em vez de ano fixo, conforme orientação técnica posterior.

#### 3. Subcontratação (Cláusula 17)

A minuta prevê subcontratação de até **40%**. No entanto, a instrução processual em outros trechos menciona que "não será permitida a subcontratação". Além da contradição interna, o limite de 40% é elevado e exige **justificativa técnica robusta** no ETP, sob pena de configurar intermediação de mão de obra vedada.

#### 4. Programa de Integridade (Compliance)

Tratando-se de contratação de grande vulto (acima de R\$ 200 milhões, o SRP não se enquadra pelo valor nominal, mas a NLLC incentiva práticas de integridade), a minuta deve prever, nos termos do edital, a exigência de **implantação de programa de integridade** caso o objeto ou o valor individual do contrato derivado assim o exija por regulamentação municipal.

#### 5. Análise e Matriz de Riscos

A instrução inicial carecia da **Análise de Riscos**. Embora juntada posteriormente, a minuta de contrato deve refletir a **alocação de riscos** (Matriz de Riscos), definindo objetivamente quem responde por eventos supervenientes, como variações climáticas que paralise as máquinas, garantindo o equilíbrio econômico-financeiro.

#### 6. Reajuste de Preços

A minuta cita o índice **IGP-DI**. Recomenda-se cautela, priorizando índices mais aderentes ao setor de serviços ou o **IPCA**, conforme orientações de boas práticas para manter a compatibilidade com o mercado.

#### IV. CONCLUSAO

Diante do exposto, esta Procuradoria manifesta-se **desfavoravelmente** à continuidade do certame nos moldes atuais, ratificando a **impropriedade do uso do SRP** para serviços de natureza certa e continuada sem parcelamento real.

Caso a autoridade competente decida, sob sua responsabilidade discricionária, prosseguir com o registro, o feito deve ser **devolvido para saneamento integral** das inconsistências apontadas:

1. Alinhamento total de preços e quantidades entre TR, Mapa e RPs;
2. Unificação das cláusulas de subcontratação e combustível;
3. Inclusão formal da Análise de Riscos nos artefatos da fase preparatória.

E AINDA:

### Requisitos Obrigatórios do Edital

- **Detalhamento Técnico (Termo de Referência):** Descrição precisa das máquinas
- **Pesquisa de Preços:** Definição clara do custo da hora efetivamente trabalhada (baseado em mercado).
- **Equipamento/Horímetro:** A medição da hora deve ser feita pelo horímetro da máquina (interpretando minutos corretamente).

### Requisitos para Licitação e Ata

**Estimativa de Quantidades:** Apesar de ser "eventual", o edital deve definir as quantidades máximas de horas por item.

- **Proibição de Excesso:** É vedado o acréscimo de quantitativos na ata de registro de preços.
- **Habilitação Técnica:** Comprovação de aptidão para prestação de serviços de terraplenagem ou locação de maquinário pesado

Para o saneamento do **Termo de Referência (TR)** do processo nº 23032/2025, as seguintes correções são consideradas indispensáveis à luz das fontes analisadas:

- **Alinhamento de Preços e Quantitativos:** A planilha do TR, a soma das Requisições de

Preço (RPs) e o Mapa Comparativo devem estar **estritamente alinhados e idênticos** para garantir a transparência e a exequibilidade do preço de referência.

- **Especificação de Idade/Ano dos Equipamentos:** A recomendação atualizada é a substituição do ano fixo pela exigência de **idade máxima** (ex: 10 ou 15 anos) contada a partir do ano de fabricação, para evitar a obsolescência tecnológica e garantir a competitividade.
- **Unificação de Itens Identificados:** Os autos apontaram a necessidade de **unificar itens com a mesma especificação** que apareciam de forma duplicada ou dispersa nas RPs nº 90 e 92/2025 (como retroescavadeiras e pás carregadeiras), informando a quantidade máxima total consolidada no TR.
- **Regras de Medição de Horas-Máquina:** O TR deve estabelecer com precisão que o início da contagem das horas para fins de pagamento ocorrerá **apenas a partir do início efetivo da execução dos serviços**, sendo vedada expressamente a contagem de horas durante o deslocamento ou preparativos prévios.
- **Qualificação Técnica Proporcional:** Devem ser feitos ajustes na qualificação técnico-operacional, exigindo atestados de capacidade técnica apenas para os equipamentos de uso mais recorrente e as licenças legalmente exigíveis, de forma proporcional à complexidade do objeto

Por fim, o entendimento do **Tribunal de Contas da União (TCU)** sobre a contratação de **hora máquina** (tratores, escavadeiras e correlatos) via **Sistema de Registro de Preços (SRP)** exige cautela no planejamento para evitar sobrepreços e falhas na execução. O uso do SRP é admitido quando a demanda é eventual e futura, mas o tribunal impõe requisitos rígidos de fiscalização e formação de preços.

Abaixo, os principais pontos de atenção baseados na jurisprudência:

- **Necessidade de Planejamento Técnico:** O TCU condena a indicação de quantitativos sem estudos técnicos preliminares (ETP) ou elementos objetivos que justifiquem a demanda estimada na Ata de Registro de Preços.
- **Composição de Custos e BDI:** O orçamento deve detalhar os custos da hora operativa, incluindo manutenção, depreciação, combustíveis e a mão de obra do operador. É fundamental observar as diretrizes de **BDI (Benefícios e Despesas Indiretas)** conforme o [Acórdão 2622/2013-Plenário](#) para evitar orçamentos acima do mercado.

•**Pesquisa de Preços ("Cesta de Preços")**: Conforme o [Acórdão 1875/2021-Plenário](#), as pesquisas devem basear-se em uma "cesta de preços", priorizando contratações públicas similares e tabelas de referência oficiais.

•**Fiscalização Rigorosa**: A administração deve monitorar a execução para garantir que as horas pagas foram efetivamente trabalhadas, evitando pagamentos por disponibilidade sem prestação do serviço.

•**Vedações e Riscos**: O Tribunal já suspendeu licitações (ex: "Tratoração") devido a indícios de sobrepreço e falhas na pesquisa de mercado em grandes registros de preços de maquinário pesado

Em suma, mantenho o parecer já lançado nos autos por entender não se tratar de hipótese de registro de preços.

No entanto, ante a insistência no modelo de contratação, reservo-me no presente ato a restringir a uma análise padrão da minuta colacionada (como acima realizado), sem no entanto abdicar da minha posição de contrariedade a contratação nos moldes como pleiteado, por entender não satisfeitos os requisitos legais para o registro de preço, bem como o ETP precisar de melhor especificações e detalhamento. .

É aconselhável que o termo já conste o responsável pelo acompanhamento e a fiscalização do contrato.

Havendo serviços de mão de obra a serem contratados, é necessário a exigência da tabela de custo unitário. (como é o caso)

Por fim, mesmo não se aplicando ao caso, é sempre bom lembrar que segundo a Lei é vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas; também impõe que no edital deve constar a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca; e veda a preferência de marca, mesmo em face de inexigibilidade de licitação.

Submeto o presente Parecer à consideração da Autoridade Competente.



Aracruz/ES, 11 de fevereiro de 2026.

**MOISÉS SASSINE EL ZOGHBI**

Procurador Municipal