



Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santo Ângelo

Parecer nº 78 – AJ/SMGRI/2026

1. RELATÓRIO E MODALIDADE ESCOLHIDA

O presente parecer jurídico tem por finalidade a análise da legalidade da fase preparatória e das minutas de edital e ata de registro de preços referentes ao procedimento administrativo deflagrado pelo Município de Santo Ângelo/RS, por intermédio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano.

O certame é originário do Pedido de Compra nº 1128/2026, visando o atendimento das demandas de manutenção urbana e rural da municipalidade para o exercício de 2026/2027.

A identificação da necessidade da contratação está indicada no Documento de Formalização da Demanda (DFD) e no respectivo Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme exigência contida no art. 18, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

O objeto do futuro certame consiste na implantação de um Sistema de Registro de Preços (SRP) para a prestação de serviços de horas-máquina, abrangendo equipamentos pesados e veículos de carga, todos obrigatoriamente acompanhados de operador qualificado e com todos os custos de manutenção e insumos sob responsabilidade da futura contratada.

Conforme detalhado no termo de referência e nos estudos preparatórios, o objeto encontra-se fracionado em 13 itens distintos para fins de ampla competitividade, compreendendo as seguintes especificações e quantitativos estimados:

Item	Descrição do Serviço/Equipamento	Quan. H estimada
1	Retroescavadeira hidráulica	3.000
2	Caminhão basculante toco	1.000
3	Caminhão basculante truck	2.000
4	Miniescavadeira	1.000
5	Trator equipado com roçadeira articulada	1.000
6	Empilhadeira (capacidade 2 toneladas)	800
7	Escavadeira hidráulica	1.000
8	Escavadeira hidráulica com rompedor	500
9	Trator de esteira (15 toneladas)	1.000
10	Caminhão com cesto aéreo	1.000



**Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santo Ângelo**

11	Caminhão Munck (capacidade 13,5 toneladas)	1.000
12	Caminhão Munck (capacidade 36 toneladas)	1.000
13	Caminhão prancha para transporte	500

A contratação interessa diretamente ao Município de Santo Ângelo, que justifica o pedido pela insuficiência de frota própria e de pessoal capacitado para suprir a demanda urgente de manutenção de estradas vicinais e vias urbanas, especialmente após a ocorrência de fortes chuvas que comprometeram o leito trafegável em diversos pontos da extensão territorial de 680,5 km² da municipalidade.

Assim, o procedimento busca garantir a continuidade do serviço público essencial de infraestrutura e limpeza urbana, em estrita observância ao princípio da eficiência administrativa.

A instrução seguiu o rito estabelecido pela Lei nº 14.133/2021, especificamente no que tange à fase preparatória, caracterizada pelo planejamento das necessidades administrativas e mercadológicas.

A justificativa para a contratação, conforme exposta no Documento de Formalização da Demanda (DFD) e no respectivo Estudo Técnico Preliminar (ETP), fundamenta-se na insuficiência da frota municipal e do quadro de operadores para atender às crescentes demandas de manutenção de estradas vicinais e infraestrutura urbana.

O relatório técnico destaca que o município possui uma extensão territorial de 680,5 km², dividida entre áreas urbanas e rurais, exigindo intervenções constantes. A urgência da medida é acentuada pelos danos causados por fortes chuvas dos últimos meses, que resultaram no rompimento de trechos do leito trafegável, demandando ações de manutenção corretiva e preventiva imediatas para garantir o escoamento da produção agrícola e o tráfego seguro de veículos escolares e de emergência.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) cumpriu os requisitos do art. 18, §1º, da Lei de Licitações, apresentando um levantamento de mercado que avaliou três soluções distintas: locação de equipamentos, aquisição direta ou contratação de empresa especializada para execução dos serviços.



**Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santo Ângelo**

A equipe de planejamento concluiu pela viabilidade da contratação de empresa especializada (solução 03), por ser a alternativa que melhor atende ao interesse público, uma vez que desonera o erário da manutenção mecânica e da gestão de pessoal próprio, transferindo o risco operacional e os custos de mobilização, combustíveis e lubrificantes à contratada.

O Termo de Referência (TR) estabeleceu de forma objetiva as obrigações da futura contratada, prevendo que o serviço será prestado sob demanda, com mobilização do maquinário em até 24 horas após a solicitação. A fiscalização será realizada por cada secretaria solicitante, sendo que o pagamento ocorrerá exclusivamente pelas horas efetivamente trabalhadas, conforme medição acompanhada por servidor designado.

Tais definições são essenciais para evitar a antieconomicidade e assegurar que o Município remunere apenas o serviço efetivamente prestado, em consonância com o princípio da eficiência e com as diretrizes do Tribunal de Contas da União quanto à robustez necessária na fase preparatória.

No que tange à escolha do Sistema de Registro de Preços (SRP), a medida encontra amparo no art. 82 da Lei nº 14.133/2021. A contratação de serviços de horas-máquina possui natureza fragmentada e execução parcelada, sendo impossível definir com exatidão, no momento da licitação, a cronologia exata e o local específico de cada intervenção, dada a imprevisibilidade das demandas de manutenção e emergências climáticas.

O SRP revela-se a ferramenta mais adequada para o caso, pois permite que a Administração convoque os prestadores apenas quando houver necessidade real e disponibilidade orçamentária, evitando a imobilização desnecessária de recursos públicos.

Nesse sentido, o uso do registro de preços para serviços sob demanda requer a demonstração da imprevisibilidade do quantitativo exato, requisito este que foi atendido na fundamentação do Pedido de Compra nº 1128/2026.



**Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santo Ângelo**

A análise da viabilidade técnica e econômica constante no ETP também demonstra conformidade com os princípios da economicidade e do parcelamento. O planejamento optou pela divisão do objeto em 13 itens distintos, o que, além de observar a regra do art. 40, inciso V, alínea 'b', da Lei 14.133/2021, fomenta a ampla competitividade ao permitir que empresas especializadas em diferentes tipos de maquinário participem do certame.

Essa estratégia de parcelamento mitiga o risco de restrição indevida ao mercado e favorece a obtenção de preços mais próximos aos praticados no setor privado, garantindo que o teto orçamentário estimado de R\$ 3.887.900,00 seja otimizado durante a vigência da ata.

Portanto, a fase preparatória encontra-se regularmente instruída, com justificativas que amparam legalmente o prosseguimento do feito.

A presente análise jurídica se debruça, portanto, sobre as minutas de Edital de Pregão Eletrônico nº 23/2025 e da respectiva Ata de Registro de Preços.

O foco do exame recai sobre a conformidade das cláusulas editalícias com a legislação federal vigente e com as recomendações dos órgãos de controle, avaliando-se a legalidade do critério de julgamento por menor preço por item, a adequação das exigências de habilitação e a robustez das cláusulas sancionatórias e de fiscalização.

O parecer busca conferir segurança jurídica ao ordenador de despesa, assegurando que o procedimento licitatório esteja blindado contra vícios que possam comprometer a validade do certame ou a execução do futuro contrato administrativo.

2. ADMISSIBILIDADE DO PREGÃO PARA SERVIÇOS DE ENGENHARIA

A definição da modalidade licitatória constitui etapa fundamental da fase preparatória, devendo a escolha recair sobre o rito que melhor atenda aos princípios da eficiência e da competitividade, observando-se a natureza técnica do objeto.

No caso em tela, o Município de Santo Ângelo optou pela modalidade Pregão Eletrônico para a contratação de serviços de horas-máquina (retroescavadeiras, caminhões basculantes, escavadeiras hidráulicas, entre outros), acompanhados de



**Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santo Ângelo**

operador. Tal escolha encontra-se em consonância com o ordenamento jurídico vigente, especificamente com as diretrizes da Lei nº 14.133/2021.

O fundamento central para a adoção do pregão reside na classificação do objeto como **serviço comum de engenharia**, nos termos do art. 6º, inciso XXI, alínea 'a', da Lei nº 14.133, de 2021. Conforme o dispositivo legal, consideram-se serviços comuns de engenharia aqueles que têm por objeto ações objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, voltadas à manutenção, adequação e adaptação de bens.

A prestação de serviço de horas-máquina para manutenção de estradas vicinais e vias urbanas enquadra-se nessa definição, uma vez que as especificações dos equipamentos e a qualificação dos operadores são padrões usuais de mercado, permitindo que a Administração defina objetivamente os requisitos mínimos no edital.

A viabilidade do pregão para este tipo de objeto é reforçada pelo art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, que veda a aplicação desta modalidade apenas para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e para obras de engenharia, excetuando expressamente os serviços comuns de engenharia definidos na alínea “a” do inciso XXI do art. 6º.

Dessa forma, restando demonstrado que os serviços de horas-máquina solicitados pela Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano não envolvem alta complexidade técnica ou heterogeneidade que impeça sua descrição objetiva, a adoção do pregão não apenas é permitida, como é preferencial.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiteradamente admitido o uso do pregão para a locação de máquinas e prestação de serviços mecanizados, desde que o objeto possua padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais de mercado.

A natureza comum do serviço decorre do fato de que os equipamentos solicitados (como o Caminhão Munck de 13,5 toneladas ou a Escavadeira Hidráulica com rompedor) possuem especificações técnicas normatizadas pelos fabricantes e amplamente



**Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santo Ângelo**

conhecidas pelas empresas do ramo, o que permite uma disputa baseada exclusivamente no menor preço, sem prejuízo da qualidade da execução.

Ademais, a utilização da forma eletrônica para o processamento do pregão, conforme previsto na minuta do Edital nº 23/2025, atende ao comando do art. 17, §2º, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a realização de licitações sob a forma eletrônica, admitindo-se a forma presencial apenas em casos excepcionais e devidamente motivados.

A tramitação eletrônica amplia significativamente o universo de licitantes, favorecendo a obtenção da proposta mais vantajosa para o Erário e garantindo maior transparência e celeridade ao procedimento de Registro de Preços. Portanto, conclui-se pela plena admissibilidade jurídica da modalidade e forma adotadas para o presente certame.

3. PESQUISA DE PREÇOS E COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS

A regularidade da estimativa de custos é pressuposto de validade do certame, devendo a Administração demonstrar que o valor orçado reflete a realidade do mercado e assegura a seleção da proposta mais vantajosa.

No presente procedimento, o Município de Santo Ângelo adotou como metodologia de pesquisa a consulta ao sistema Licitacon, do Tribunal de Contas do Estado, conforme registrado no Estudo Técnico Preliminar e nas planilhas de referência anexas.

Tal prática encontra respaldo no art. 23, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, que permite aos municípios, em contratações que não envolvam recursos da União, a utilização de sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo ou órgãos de controle estaduais.

A utilização do Licitacon e do Painel de Preços como fontes primárias confere maior robustez ao orçamento estimado de R\$ 3.887.900,00, uma vez que tais bancos de dados são compostos por contratações similares realizadas por outras prefeituras da região, atendendo ao parâmetro do art. 23, § 1º, inciso II, da Lei de Licitações.



Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santo Ângelo

A análise das planilhas de referência demonstra que a Administração realizou o levantamento de preços unitários para cada um dos 13 itens, obtendo médias ponderadas que balizam o teto máximo de aceitabilidade.

Quanto à necessidade de detalhamento analítico de custos, convém ressaltar que, por se tratar de serviço comum de engenharia, a aferição da exequibilidade das propostas demanda a verificação da composição dos custos unitários, compreendendo os gastos com combustível, manutenção, lubrificantes e, primordialmente, a remuneração do operador qualificado.

O art. 59, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que, em serviços de engenharia, a Administração deve avaliar a exequibilidade considerando os preços unitários relevantes. Embora o edital utilize o critério de julgamento por menor preço por item, **é essencial que a futura contratada, no momento da apresentação da proposta final, anexe a planilha de composição de custos** para demonstrar que o preço ofertado cobre todos os encargos previstos no Termo de Referência, evitando-se o risco de paralisação por preços inexequíveis.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem reiteradamente advertido que a pesquisa de preços não pode ser meramente formal, exigindo-se uma análise crítica dos valores levantados para evitar sobrepreço ou subestimativas que comprometam o certame.

No caso em exame, a memória de cálculo apresentada nas planilhas 01 a 13 demonstra que a Administração teve o cuidado de identificar o histórico de homologações recentes (ex: homologações de 2025 e 2026 em municípios como Amaral Ferrador e Vila Flores), o que confere atualidade ao orçamento.

Assim, a estimativa global encontra-se justificada, atendendo aos princípios da economicidade e da transparência orçamentária, estando apta a balizar a disputa na fase de lances do Pregão Eletrônico.



Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santo Ângelo

4. TRATAMENTO DIFERENCIADO PARA EPP E ME

A análise do tratamento diferenciado concedido às microempresas e empresas de pequeno porte exige simetria entre o planejamento da contratação e a redação final do edital.

Embora o Edital nº 23/2025 anuncie, em seu preâmbulo, a aplicação dos benefícios da Lei Complementar nº 123/2006, **detectou-se que o rito procedimental do desempate ficto não foi adequadamente transposto para o item 6 ("Dos Critérios de Desempate")**, notadamente em relação aos itens não abarcados com a exclusividade.

O art. 44 da referida Lei Complementar estabelece que o empate ocorre quando as propostas de ME/EPP são até 5% superiores ao melhor preço no pregão, assegurando-lhes a preferência de contratação. A ausência dessa regra pormenorizada no edital fere o dever de transparência e poderá ensejar debates desnecessários quando do julgamento pelo pregoeiro, **devendo a minuta ser retificada para incluir o rito previsto no art. 45 da LC 123/2006.**

Além da omissão procedimental, verificou-se que o edital falha em consolidar exigências de habilitação fundamentais para a segurança do certame e para o fomento regional. No Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR), consignou-se a necessidade de comprovação de capacidade técnica por meio de atestados e a exigência de **capital mínimo de 10%** do valor estimado para garantir a solvência das contratadas. Contudo, o reexame da minuta do edital revela que tais requisitos não constam no item 8 ("Documentos para Habilitação").

A exigência de atestados de execução de serviços compatíveis, autorizada pelo art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021, e a fixação de capital mínimo, permitida pelo art. 69, §4º, são instrumentos que asseguram a idoneidade operacional e financeira, inclusive das microempresas, devendo ser inseridos no edital para evitar contradições com os documentos preparatórios.



Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santo Ângelo

A descoordenação entre as peças processuais estende-se à minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo IV). **O documento contém cláusulas visivelmente voltadas à entrega de mercadorias**, mencionando descarga obrigatória, acondicionamento de produtos e inspeção de bens móveis (item 4). Tratando-se de prestação de serviços de horas-máquina, essa redação é impertinente e deve ser substituída por regras de **medição de serviços efetivamente trabalhados** e emissão de relatórios de campo assinados pelo fiscal.

A manutenção de termos inadequados ao objeto contraria o princípio da clareza e pode dificultar o exercício do direito de preferência e a própria participação de empresas do ramo de prestação de serviços mecanizados.

Por fim, a garantia da competitividade e o incentivo ao desenvolvimento local pretendidos com a licitação preferencial/exclusiva para os itens de até **R\$ 80.000,00** dependem da higidez total do instrumento convocatório. Se o edital não reflete os requisitos de qualificação técnica e o rito de desempate estabelecidos na lei, o tratamento diferenciado torna-se ineficaz ou vulnerável a impugnações.

Portanto, recomenda-se a correção da minuta do edital para inclusão do detalhamento do desempate ficto e dos requisitos de qualificação técnica e financeira, bem como a adequação da Ata de RP para a natureza de serviço, garantindo que o certame atenda aos objetivos da política pública de apoio às micro e pequenas empresas.

5. EXAME DAS MINUTAS DE EDITAL E ATA DE RP

O exame de legalidade das minutas de Edital de Pregão Eletrônico nº 23/2025 e da respectiva Ata de Registro de Preços revela a necessidade de ajustes pontuais para garantir a plena coerência entre a fase de planejamento e o instrumento convocatório.

Embora a estrutura jurídica atenda aos requisitos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, detectou-se que exigências fundamentais consignadas no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR) não foram adequadamente transpostas para o corpo do edital, o que pode comprometer a habilitação e a execução contratual.



**Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santo Ângelo**

No que concerne aos critérios de habilitação, observa-se uma lacuna no item 8 do edital (fls. 5). O Estudo Técnico Preliminar (fls. 4 do Pedido de Compra nº 1128/2026) prevê expressamente a necessidade de comprovação de capacidade técnica e operacional por meio de atestados. Todavia, a minuta do edital omite o item relativo à qualificação técnica, saltando da regularidade fiscal (item 8.1.2) diretamente para a qualificação econômico-financeira (item 8.1.4).

É imperativo que a Administração insira o item 8.1.3 para prever a exigência de atestados que comprovem a execução de serviços compatíveis com o objeto, nos termos do art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Da mesma forma, a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido de 10% do valor estimado, mencionada na fase interna como medida de segurança, não consta no item 8.1.4 do edital, devendo ser incluída para conferir suporte jurídico à seleção de empresas solventes, conforme autorizado pelo art. 69, § 4º, da referida Lei.

Quanto à minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo IV, fls. 16), verificou-se uma impropriedade terminológica relevante. O item 4, que trata do recebimento do objeto, utiliza redação padronizada para a entrega de mercadorias, mencionando conceitos como "descarga obrigatória", "produtos" e "itens adequadamente acondicionados".

Tratando-se de prestação de serviços de horas-máquina, tais cláusulas são impertinentes e devem ser adequadas para prever a sistemática de medição de horas efetivamente trabalhadas e a emissão de relatórios de serviço, em total harmonia com o disposto no item 4.4 do Termo de Referência. A manutenção de termos voltados ao fornecimento de bens em um contrato de serviço gera ambiguidade e dificulta a fiscalização.

Por fim, o exame do item 6 do edital ("Dos Critérios de Desempate") aponta que, embora o preâmbulo do certame mencione a preferência para ME e EPP, o procedimento detalhado do desempate ficto não foi integralmente pormenorizado no capítulo correspondente.



Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santo Ângelo

O art. 44 da Lei Complementar nº 123/2006 estabelece que, em caso de empate, deve-se assegurar à microempresa a oportunidade de apresentar nova proposta para cobrir o lance vencedor.

Recomenda-se a readequação do item 6 para descrever explicitamente o rito desse benefício, evitando que o pregoeiro incorra em erro procedimental durante a sessão pública. Tais correções são essenciais para que o instrumento convocatório reflita fielmente o planejamento e as garantias legais asseguradas aos licitantes.

6. CONCLUSÃO E PARECER OPINATIVO

O exame de legalidade realizado nesta manifestação cumpre o dever estabelecido no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, atuando como controle prévio para conferir segurança jurídica à autoridade competente.

Após o reexame detalhado das minutas, este órgão de assessoramento jurídico manifesta-se pela **aprovação condicionada à retificação do Edital de Pregão Eletrônico nº 23/2025** e da respectiva **Ata de Registro de Preços** referente ao Pedido de Compra nº 1128/2026.

Embora o planejamento da contratação esteja maduro, detectou-se que o instrumento convocatório não reflete fielmente as exigências de segurança e os benefícios legais consignados na fase interna.

Para a regular continuidade do certame, a Administração deve proceder às seguintes correções na minuta do edital e seus anexos:

a) Inserção, no item 8 ("Documentos para Habilitação"), da exigência de atestados de capacidade técnica que comprovem a execução de serviços compatíveis com o objeto, conforme previsto no Estudo Técnico Preliminar e autorizado pelo art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021;

b) Inclusão, no subitem 8.1.4, da exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido de 10% do valor estimado da contratação. Tal requisito, embora mencionado nos estudos preparatórios como medida de mitigação de riscos, não consta na redação atual do edital, devendo ser inserido com amparo no art. 69, § 4º, da Nova Lei de Licitações;



**Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Santo Ângelo**

c) Readequação integral do item 6 ("Dos Critérios de Desempate") para descrever o rito procedimental do desempate ficto assegurado às microempresas e empresas de pequeno porte. O edital deve detalhar que, na modalidade pregão, o empate ocorre quando a proposta da ME ou EPP é até 5% superior ao melhor preço, garantindo-lhes o direito de apresentar nova oferta inferior, nos termos dos arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006;

d) Retificação da minuta da Ata de Registro de Preços (Anexo IV), especificamente no item 4, para substituir a terminologia relativa à entrega de mercadorias (como "descarga", "produtos" e "acondicionamento") por cláusulas adequadas à prestação de serviços. O texto deve prever a sistemática de medição por horas efetivamente trabalhadas e a emissão de relatórios de campo, conforme as obrigações já estabelecidas no Termo de Referência.

A aprovação do procedimento fica vinculada, ainda, ao cumprimento da recomendação técnica quanto à exigência de que os licitantes apresentem a planilha de composição de custos unitários para aferição da exequibilidade das propostas.

No campo da gestão contratual, os fiscais devem assegurar que o faturamento ocorra exclusivamente pelas horas de trabalho efetivo, respeitando a vedação ao pagamento por deslocamento. Realizadas as retificações pontuadas, o certame estará juridicamente hígido para a fase externa.

À consideração superior.

Santo Ângelo/RS, 08 de abril de 2026.

CRISTIANO ALEX MATTIONI
Advogado Municipal
OAB/RS nº 58.026