



Proc. Administrativo 2.945/2026

De: **André Marcos Pignone** Setor: **PGM - Procuradoria**

Despacho: **9- 2.945/2026**

Assunto: **Estradas Vicinais MAPA TC 944215**

São Martinho da Serra/RS, 20 de Agosto de 2026

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: nº 2.945/2026

PROCESSO LICITATÓRIO: nº 117/2026

PREGÃO ELETRÔNICO: nº 012/2026

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura / Departamento de Compras e Licitações

OBJETO: Contratação de empresa especializada para recuperação de pontos críticos das estradas vicinais do Município de São Martinho da Serra/RS – Convênio MAPA nº 944215/2023.

VALOR ESTIMADO: R\$ 340.692,69.

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. RECURSOS DO CONVÊNIO MAPA Nº 944215/2023. RECUPERAÇÃO DE ESTRADAS VICINAIS. EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. PREGÃO ELETRÔNICO. NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO TÉCNICA PRÉVIA QUANTO À NATUREZA DO OBJETO. ETP QUE O CLASSIFICA EXPRESSAMENTE COMO “OBRA”. EDITAL QUE O QUALIFICA COMO “SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA”. ART. 6º, XII E XXI, “A”, E ART. 29, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 14.133/2021. PREGÃO INADMISSÍVEL PARA OBRA E ADMISSÍVEL PARA SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA. NECESSIDADE DE SANEAMENTO DA CONTRADIÇÃO PELA ÁREA TÉCNICA. DEMAIS AJUSTES NO EDITAL: EMPATE FICTO DE ME/EPP, GARANTIA CONTRATUAL, QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA, QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, REGULARIDADE FISCAL, DATA-BASE DO REAJUSTE E CORREÇÕES DE COERÊNCIA DOCUMENTAL. PARECER FAVORÁVEL AO PROSSEGUIMENTO, CONDICIONADO AO PRÉVIO SANEAMENTO DAS RESSALVAS INDICADAS.

I – RELATÓRIO

Vieram os autos à Procuradoria Jurídica para controle prévio de legalidade da fase preparatória e da minuta do Edital de Pregão Eletrônico nº 012/2026, correspondente ao Processo Administrativo Licitatório nº 117/2026, inserido no Processo Administrativo interno nº 2.945/2026.

O procedimento foi instaurado para viabilizar a execução do Convênio MAPA nº 944215/2023, tendo como objeto a recuperação de pontos críticos das estradas vicinais municipais. Consta dos autos documentação técnica composta, entre outros elementos, por projeto básico, memorial descritivo, planilha orçamentária, memória de cálculo, composições, memória de DMT, BDI, encargos sociais, ART, Documento de Formalização da Demanda – DFD, Estudo Técnico Preliminar – ETP e Termo de Referência.

O DFD atribui a demanda à Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura e descreve a contratação de empresa, sob regime de empreitada global, com fornecimento de material e mão de obra, destinada à “Recuperação de pontos críticos das estradas vicinais do município de São Martinho da Serra”, no âmbito do Convênio MAPA nº 944215/2023. A continuidade da contratação foi expressamente autorizada pelo Prefeito Municipal, com encaminhamento ao setor competente.

O valor estimado é de R\$ 340.692,69, dos quais R\$ 286.500,00 correspondem à fonte de recursos vinculada ao Convênio e R\$ 54.192,69 à contrapartida municipal. O parecer contábil atestou a existência de dotações específicas e suficientes e a compatibilidade da despesa com PPA, LDO e LOA, ressaltando a verificação da disponibilidade financeira anteriormente ao empenho.

O Termo de Referência informa, ainda, que a nova licitação decorre da necessidade de continuidade da demanda, uma vez que a contratação anteriormente celebrada não teria sido executada e a empresa então contratada teria manifestado desinteresse na continuidade ou prorrogação.

A minuta submetida à análise prevê Pregão Eletrônico nº 012/2026, critério de julgamento pelo menor preço global, regime de empreitada por preço global, modo de disputa aberto e sessão prevista para 08 de setembro de 2026.

É o relatório.

II – DA FUNÇÃO DO CONTROLE JURÍDICO

A presente análise é realizada em cumprimento ao art. 53 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual, ao final da fase preparatória, o processo licitatório deve ser encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico para realização do controle prévio de legalidade.

O exame jurídico não substitui a avaliação da engenharia quanto às soluções técnicas, quantitativos, composições, especificações, produtividade, necessidade física da intervenção ou definição técnica do objeto. Compete à Procuradoria verificar a conformidade jurídica do enquadramento adotado, das regras da licitação e do futuro contrato.

A própria Advocacia-Geral da União, em sua Orientação Normativa nº 54, reafirma que compete ao agente ou setor técnico definir se o objeto corresponde a obra ou serviço de engenharia e declarar sua natureza comum, cabendo ao órgão jurídico examinar o enquadramento da modalidade licitatória decorrente dessa definição.

III – DA INSTRUÇÃO E DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Sob o aspecto formal, constata-se adequada instrução inicial. Há DFD, ETP, Termo de Referência, elementos de engenharia, planilha orçamentária, cronograma, ART, orçamento, indicação das fontes de custeio e manifestação contábil.

O ETP identifica os quatro trechos de intervenção — Durasnal, Lajeadozinho, Rincão dos Trindades e Santo Inácio — e descreve a necessidade pública associada à melhoria da trafegabilidade e da infraestrutura de deslocamento e escoamento da produção rural.

A solução técnica compreende, essencialmente, reconformação da plataforma, execução de revestimento primário com material de jazida e drenagem. O ETP também apresenta justificativa para a contratação em lote único, em razão da integração das intervenções e da economia de escala.

O orçamento foi elaborado com utilização de referências SINAPI e SICRO. A planilha registra SINAPI/RS 04/2025 e SICRO/RS 01/2025, com BDI de 23,32% e valor global de R\$ 340.692,69. A metodologia é compatível, em tese, com o art. 23, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, que prioriza SICRO para infraestrutura de transportes e SINAPI para as demais obras e serviços de engenharia.

Considerando, entretanto, que as bases referenciais são de janeiro e abril de 2025 e a licitação está sendo processada em 2026, recomenda-se que o setor técnico certifique expressamente a atualidade e a compatibilidade do orçamento com os valores de mercado na data da licitação, promovendo atualização caso necessária ou justificando tecnicamente a manutenção da planilha aprovada no âmbito do Convênio. Tal providência reduz o risco de propostas artificialmente inexequíveis ou de orçamento defasado.

IV – QUESTÃO CENTRAL: OBRA OU SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA

Este é o principal ponto jurídico a ser saneado antes da publicação ou prosseguimento do certame.

O ETP declara textualmente:

“NATUREZA DO OBJETO: Obra, conforme Art. 6º, inciso XII da Lei Federal 14.133/2021” e “NATUREZA DA CONTRATAÇÃO: Execução de obras, no regime de empreitada por preço global.”

O mesmo documento volta a afirmar, ao tratar dos impactos ambientais, que a contratação pretendida “caracteriza-se como obra de engenharia”. O Termo de Referência igualmente utiliza repetidamente a expressão “execução da obra”.

Contrariamente, o edital passou a qualificar exatamente o mesmo objeto como “serviço comum de engenharia”, adotando o Pregão Eletrônico.

A diferenciação é juridicamente relevante. O art. 6º, XII, da Lei nº 14.133/2021 conceitua obra como intervenção que inova o espaço físico ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel. Já o art. 6º, XXI, “a”, considera serviço comum de engenharia aquele composto por ações objetivamente padronizáveis de manutenção, adequação ou adaptação, com preservação das características originais do bem.

O art. 29, parágrafo único, é expresse ao estabelecer que o pregão não se aplica às obras, admitindo-o, no campo da engenharia, para os serviços comuns previstos no art. 6º, XXI, “a”.

Por consequência, não é juridicamente possível conservar simultaneamente a declaração técnica de que o objeto constitui obra e licitá-lo por pregão como serviço comum de engenharia.

A Procuradoria não deve substituir a engenharia nessa classificação. O setor técnico deverá examinar concretamente se a reconformação da plataforma, o revestimento primário e as intervenções de drenagem apenas restauram e mantêm as características preexistentes das

estradas, mediante técnicas padronizadas, ou se produzem alteração substancial, permanente ou inovadora da infraestrutura.

Se o setor técnico concluir fundamentadamente que as intervenções apenas preservam/restabelecem as características originais e são objetivamente padronizáveis, deverá reclassificar formalmente o objeto como “serviço comum de engenharia”, corrigindo DFD, ETP, Termo de Referência, projeto e demais referências conflitantes. Nessa hipótese, o Pregão Eletrônico poderá ser mantido.

Se, ao contrário, for mantida a atual conclusão técnica do ETP de que se trata de “obra”, a modalidade Pregão não poderá ser utilizada, impondo-se a adequação do procedimento à modalidade Concorrência, prevista no art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021 para contratação de obras e serviços de engenharia.

Trata-se de condicionante essencial para a legalidade da contratação.

V – DO EDITAL E DOS AJUSTES JURÍDICOS NECESSÁRIOS

Além da definição da natureza do objeto, foram identificados pontos específicos que devem ser saneados.

Há erro material relevante na disciplina do empate ficto para ME/EPP. O item 7.17.1.1 do edital considera empatadas as propostas de microempresas e empresas de pequeno porte situadas em faixa de até 10% acima da melhor proposta.

Essa regra não se aplica ao pregão. O art. 44, § 2º, da Lei Complementar nº 123/2006 estabelece expressamente que, na modalidade pregão, o intervalo é de até 5%, e não 10%. O edital deve, portanto, ser corrigido nesse ponto caso a modalidade Pregão seja mantida.

Também merece ajuste a garantia de execução. O percentual de 5% previsto no edital encontra respaldo no art. 98 da Lei nº 14.133/2021. Contudo, a minuta prevê apenas caução/títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária, além de determinar a apresentação da garantia em momento incompatível com a disciplina específica do seguro-garantia. A minuta contratual chega a prever sua apresentação até cinco dias úteis após a assinatura do contrato.

A legislação vigente também contempla título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total, e determina que, quando o contratado optar pelo seguro-garantia, o edital assegure prazo mínimo de um mês contado da homologação e anterior à assinatura do contrato. O edital e a minuta deverão ser adaptados aos §§ 1º e 3º do art. 96.

Na qualificação econômico-financeira há incompatibilidade interna que deve ser sanada. O instrumento apresenta fórmulas denominadas “Liquidez Geral”, “Gerência de capitais de terceiros” e “Grau de endividamento”, porém, na sequência, estabelece consequências relacionadas a Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente, índices que não correspondem integralmente às fórmulas anteriormente indicadas. O art. 69 da Lei nº 14.133/2021 exige que os coeficientes e índices sejam previstos de forma objetiva e devidamente justificada no processo. Assim, devem ser uniformizados nomes, fórmulas, critérios e valores mínimos, acompanhados de justificativa técnica/contábil.

Quanto à qualificação técnica, o edital exige atestados de capacidade profissional e operacional referentes a características semelhantes ou superiores às “parcelas relevantes do objeto”. Porém, os documentos devem indicar objetivamente quais são essas parcelas. O art. 67, §§ 1º e 2º, limita a exigência de atestados às parcelas de maior relevância ou valor significativo e estabelece parâmetros para eventual exigência quantitativa. Recomenda-se, portanto, que a engenharia identifique e motive nos autos as parcelas sobre as quais incidirá a comprovação de capacidade, evitando exigência genérica ou restritiva da competitividade.

Também deve ser reavaliada a exigência cumulativa de regularidade fiscal perante o Município de São Martinho da Serra/RS, imposta a todos os licitantes, além das certidões do domicílio ou sede da empresa. O art. 68, II e III, da Lei nº 14.133/2021 relaciona o cadastro de contribuintes e a regularidade fazendária ao domicílio ou sede do licitante. Sugere-se retirar a exigência local autônoma ou restringi-la às situações em que exista efetivo vínculo tributário municipal que legalmente exija a respectiva comprovação.

O procedimento também apresenta erros de coerência documental que devem ser eliminados. Em determinado trecho do ETP o Convênio aparece como nº 944215/2024, embora todos os demais documentos indiquem nº 944215/2023. Também existem referências a repasse ou fiscalização pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, apesar de o instrumento ser celebrado com o Ministério da Agricultura e Pecuária e utilizar recursos federais. No Termo de Referência, o item 8.1.9 ainda menciona documentos solicitados pelo Governo do Estado, enquanto o item 8.5 corretamente se refere ao Governo Federal. Tais referências devem ser padronizadas para evitar dúvida na execução e prestação de contas do Convênio.

Igualmente merece correção a disciplina do reajuste. O Termo de Referência estabelece, em um dispositivo, que o interregno anual será contado da data do orçamento estimado e, no dispositivo seguinte, fala em período contado da base da proposta. O art. 92, V, da Lei nº 14.133/2021 exige definição clara dos critérios, data-base e periodicidade do reajustamento. Deve ser estabelecida uma única data-base coerente em Termo de Referência, edital e contrato.

Por fim, a minuta deve separar com maior clareza vigência contratual e prazo de execução. Atualmente, os cinco meses de vigência são contados da Ordem de Início dos Serviços. Recomenda-se que o contrato estabeleça precisamente sua vigência e sua eficácia, lembrando que a divulgação contratual no PNCP constitui condição indispensável para sua eficácia, enquanto o prazo material de execução poderá ser contado da Ordem de Serviço.

VI – DA MINUTA CONTRATUAL

A minuta contratual contém, em linhas gerais, os elementos essenciais relativos ao objeto, valor, fontes orçamentárias, execução, medição, fiscalização, responsabilidades, garantias e recebimento.

O prazo de execução foi definido em dois meses e o período destinado ao recebimento definitivo em três meses adicionais. O pagamento está vinculado às medições efetivamente executadas e aprovadas pela fiscalização, com apresentação de boletins, diário de obra e documentos de regularidade.

Deve, contudo, ser uniformizada a cláusula que condiciona o pagamento à “disponibilidade e ao repasse dos recursos federais”, considerando a existência de dotação municipal e de contrapartida e as regras próprias de liquidação da despesa. A redação deverá ser compatibilizada com as condições efetivas do Convênio MAPA, com o parecer contábil e com a disciplina legal de pagamento, evitando transferência imprecisa do risco financeiro ao contratado após a regular execução e liquidação da obrigação.

Caso o objeto permaneça juridicamente enquadrado como obra, mostra-se adequada a previsão de responsabilidade mínima de cinco anos após o recebimento definitivo, pois o art. 140, § 6º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece esse prazo mínimo para a responsabilidade objetiva pela solidez, segurança e funcionalidade da obra.

VII – DA PUBLICIDADE E DOS PRAZOS

Após o saneamento, o edital e seus anexos deverão ser divulgados no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e pelos demais meios legalmente exigidos, nos termos do art. 54 da Lei nº 14.133/2021.

Caso alguma das alterações seja realizada após eventual publicação do edital e possa interferir na formulação das propostas, habilitação ou modalidade, será necessária nova divulgação e reabertura do prazo legal, conforme art. 55, § 1º. Para serviços comuns e obras/serviços comuns de engenharia julgados por menor preço ou maior desconto, a Lei estabelece prazo mínimo de dez dias úteis.

VIII – CONCLUSÃO

Diante do exame realizado, esta Procuradoria Jurídica entende que o procedimento apresenta planejamento, justificativa de interesse público, documentação técnica, previsão orçamentária e estrutura suficientes para o prosseguimento, porém contém inconsistências que impedem sua aprovação na redação atual sem prévio saneamento.

Assim, OPINA-SE FAVORAVELMENTE AO PROSSEGUIMENTO DO PROCEDIMENTO, COM RESSALVAS E CONDICIONADO AO CUMPRIMENTO PRÉVIO DAS SEGUINTE PROVIDÊNCIAS:

Submeter o objeto ao setor técnico/engenharia para manifestação expressa e fundamentada sobre sua natureza, esclarecendo definitivamente se constitui obra ou serviço comum de engenharia. Se mantida a classificação como obra, deverá ser afastado o Pregão e adotada modalidade juridicamente compatível, notadamente a Concorrência. Se caracterizado tecnicamente como serviço comum de engenharia, com preservação das características originais e padrões objetivamente definidos, deverão ser corrigidos ETP, Termo de Referência e demais documentos para eliminar as referências conflitantes a “obra”, podendo ser mantido o Pregão Eletrônico. Corrigir o item referente ao empate ficto de ME/EPP, substituindo a faixa de 10% por 5%, caso seja mantida a modalidade Pregão, em conformidade com o art. 44, § 2º, da LC nº 123/2006. Adequar a garantia contratual aos arts. 96 e 98 da Lei nº 14.133/2021, mantendo, se tecnicamente justificado, o percentual de 5%, incluindo o título de capitalização entre as modalidades legalmente admitidas e assegurando o prazo mínimo de um mês entre a homologação e a assinatura contratual quando o vencedor optar por seguro-garantia. Sanear a qualificação econômico-financeira, estabelecendo índices, fórmulas, limites e consequências absolutamente coincidentes no ETP, Termo de Referência e edital, com a correspondente justificativa técnica/contábil. Definir e motivar as parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo para fins de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, observados os limites do art. 67 da Lei nº 14.133/2021; bem como reavaliar a exigência de certidão fiscal específica perante o Município de São Martinho da Serra para licitantes sem vínculo tributário local. Corrigir todas as inconsistências formais e materiais, especialmente a referência ao Convênio nº 944215/2024, que deverá ser uniformizada para nº 944215/2023, e as menções ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, adequando-as ao Ministério da Agricultura e Pecuária/Governo Federal, quando esta for a origem efetiva do recurso ou da fiscalização. Uniformizar a data-base do reajustamento, a vigência, o prazo de execução e as condições de pagamento, harmonizando Termo de Referência, edital e minuta contratual; e providenciar manifestação da engenharia confirmando a atualidade dos custos SINAPI/SICRO utilizados ou sua atualização, diante das datas referenciais de 2025.

Cumpridas e certificadas nos autos as condicionantes acima, poderá o procedimento prosseguir independentemente de novo parecer jurídico, salvo se houver alteração substancial do objeto, da modalidade ou das minutas que demande nova análise.

Ressalta-se que este parecer possui natureza opinativa e de controle jurídico prévio, permanecendo sob responsabilidade dos setores técnicos as especificações de engenharia, quantitativos, composições, adequação dos preços, classificação técnica do objeto e demais aspectos que demandem conhecimento especializado.

É o parecer.

—
ANDRE MARCOS PIGNONE

Procurador Jurídico

Prefeitura de São Martinho da Serra - Rua 24 de janeiro, n° 853 - Centro, São Martinho da Serra - RS

Impresso em 26/08/2026 09:52:30 por Patrícia Motta Magrini Cavallin - PREGOEIRA (matrícula 577)

