



Proc. Administrativo 25- 316/2026

De: Carla S. - PG-PL

Para: SA-L - Licitação

Data: 15/06/2026 às 14:23:27

Setores envolvidos:

GP, SA-L, SF, SF-C, PG, PG-PL, SO-E

Concorrência - Manutenção de Vias.

Encaminho o Parecer nº 104/2026 , para adoção das providências cabíveis e regular prosseguimento do feito. Sem a necessidade de retorno a esta Procuradoria para reanálise.

—

Carla Máximo Spencer
OAB/RS 116.091

Anexos:

104_2026_Departamento_de_Licitacoes_PE_Vias_Publicas_Obras1.pdf



Parecer: 104/2026 – PGPL
Processo: 316/2026 - 1Doc
Para: Departamento de Licitações

EMENTA:

Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Pregão Eletrônico nº 013/2026 pelo Sistema de Registro de Preços, nos termos dos artigos 6º, incisos XLI e XLV, 29, caput, e 82 e seguintes da Lei nº 14.133/2021. Contratação de empresa especializada para execução de serviços de manutenção de vias públicas no Município de Cidreira. Estimativa de valor R\$ R\$ 14.607.690,68. Observância dos princípios da legalidade, economicidade, eficiência e competitividade. Regularidade formal do procedimento. Opina-se pela viabilidade da contratação.

1. DO RELATÓRIO

O presente expediente foi encaminhado a esta Procuradoria em 12/06/2026, às 09:45, para apreciação de Edital, Minuta de Ata e anexos do presente Pregão, com posterior emissão de parecer jurídico, visando a contratação de empresa especializada para execução de serviços de manutenção de vias públicas no Município de Cidreira, conforme pedido da Secretaria de Obras, pela via do Pregão Eletrônico, pelo Sistema de Registro de Preços, na forma dos artigos 6º, incisos XLI, XLV, 29, *caput* e 82 e ss. da Lei 14.133/21¹.

¹ 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;

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

[...]

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.



A fase preparatória do presente processo foi instruída com **estudo técnico preliminar e termo de referência**, definição das **condições de execução e pagamento, pesquisa de preços, valor estimado** da futura contratação, bem como indicação da **modalidade de Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços**.

- a) Solicitação de compra nº 936/2026;
- b) Solicitação de compra nº 942/2026;
- c) Solicitação de Portaria;
- d) Estudo Técnico Preliminar;
- e) Termo de Referência;
- f) Memorial Descritivo;
- g) Termo de Fiscal e Gestor de Contrato;
- h) Termo de Estimação de Valores;
- i) Planilha BDI;
- j) Planilha de Composições;
- k) Planilha Orçamentária SINAPI;
- l) Portaria nº 761/2026 com designação de Gestor, Fiscal e Suplente;
- m) Planilha de Composições/Custos;
- n) Índices econômicos;
- o) Parecer Técnico Ambiental nº 14/2026;
- p) Solicitação de compra nº 993/2026;
- q) Solicitação de compra nº 994/2026;
- r) Minuta de Edital de Pregão.

2. PRELIMINAR – Da abrangência do parecer jurídico

[...]

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre: [...]





Antes de realizar a análise sobre a viabilidade jurídica da contratação, é importante destacar que essa Procuradoria faz apenas a análise jurídica dos requisitos legais, não se atendo a questões de mérito do objeto a ser contratado.

Além disso, os apontamentos eventualmente realizados são exclusivamente para adequar o expediente aos entendimentos da lei, da jurisprudência e dos órgãos de controle.

Isso é necessário para que o Município, o Gestor, os Secretários e os servidores envolvidos no seu trâmite não sejam prejudicados no futuro.

Por fim, é importante mencionar que esta Procuradoria não *autoriza* ou *desautoriza* contratações², tampouco cria regras aplicadas a elas, buscando apenas fazer a melhor e mais segura interpretação da legislação.

3. DO MÉRITO

Trata-se de processo licitatório através da modalidade Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços, para a visando a contratação de empresa especializada para execução de serviços de manutenção de vias públicas no Município de Cidreira, contemplando serviços de drenagem e pavimentação, incluindo materiais, equipamentos, ferramentas, mão de obra, transporte, mobilização, insumos e demais recursos necessários à adequada execução dos serviços demandados pela Administração Municipal.

A Lei Federal n.º 14.133/2021, em seu artigo 28, dispõe as modalidades licitatórias, quais sejam:

- Art. 28. São modalidades de licitação:
- I - pregão;
 - II - concorrência;
 - III - concurso;

² O parecer jurídico não reflete o exercício de competência decisória. O assessor Jurídico não é investido e poder para determinar a prática ou a omissão de um ato administrativo. A competência decisória é reservada à autoridade administrativa. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993 – 18. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Pag.870.





IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

§ 1º Além das modalidades referidas no **caput** deste artigo, a Administração pode servir-se dos procedimentos auxiliares previstos no [art. 78 desta Lei](#).

O Sistema de Registro de Preços (SRP) também está previsto na Lei Federal nº 14.133/21, como um procedimento auxiliar, e que depende de regulamentação. Trata-se de um instrumento auxiliar à contratação, sendo um conjunto de procedimentos adotados pela Administração para registro formal de preços podendo aplicar-se para prestação de serviços, obras e a aquisição e locação de bens para futuras contratações.

Tem seu regramento nos artigos 82 e seguintes da Lei Federal nº 14.133/2021 e foi regulamentada no Município de Cidreira, através do Decreto nº 186/2017.

Considerando a natureza do objeto a ser contratado (*bens e serviços comuns*), o presente processo licitatório, se realizará na modalidade de Pregão Eletrônico, pelo Sistema de Registro de Preços, adotando o critério de julgamento menor preço, nos termos do artigo 6º, incisos XLI e XLV, artigo 29, *caput* e artigo 82 e ss. da Lei 14.133/21. Ou seja, a proposta a ser selecionada deve ser a de menor preço, de modo a assegurar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública:

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;

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

Do mesmo diploma legal, extrai-se, do artigo 29, que a modalidade de Pregão, seguirá o rito procedimental comum do artigo 17:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto



possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

O Manual de Licitações e Contratos do TCU³, em análise à norma, estabelece alguns critérios para a determinação da escolha da modalidade licitatória:

“Assim, o que vai determinar a escolha do pregão ou da concorrência é a natureza do objeto: bens e serviços especiais e obras e serviços comuns e especiais de engenharia, no caso da concorrência[1]; e bens e serviços comuns, inclusive os de engenharia, no caso de pregão[2].

Incluem-se entre os serviços a serem licitados por concorrência os técnicos de natureza predominantemente intelectual, ressalvando-se a hipótese do uso do concurso ou desses serviços serem contratados por meio de inexigibilidade de licitação, quando verificada a inviabilidade de competição[3].

Assim, as principais diferenças entre a concorrência e o pregão são:

- a) o objeto: a concorrência pode ser utilizada para a contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia; sendo o pregão utilizado para a contratação de objetos comuns, incluindo os serviços comuns de engenharia;
- b) o critério de julgamento das propostas: a concorrência pode utilizar os critérios de julgamento de menor preço, maior desconto, de melhor técnica ou conteúdo artístico, de técnica e preço, e por maior retorno econômico; o pregão restringe-se ao menor preço ou maior desconto;
- c) prazos entre a divulgação do edital e apresentação das propostas: para cada critério de julgamento adotado na concorrência, podem ser diferenciados os prazos de publicidade do edital (Lei 14.133/2021, art. 55); e
- d) modo de disputa: o modo fechado poderá ser utilizado para a concorrência; enquanto no pregão sempre haverá a fase de lances (modo de disputa aberto), pois é vedada a utilização isolada do modo fechado (Lei 14.133/2021, art. 56, § 1º).”

No caso em apreço, revela-se plenamente aplicável o Sistema de Registro de Preços, haja vista que as quantidades referentes ao objeto a ser contratado apresentam natureza variável, bem como em razão de as entregas serem executadas de forma parcelada. Assim, o SRP se mostra adequado para conferir maior economicidade às contratações e obstar a formação de estoques desnecessários.

Nesse sentido, esclarece-se que as informações prestadas no **Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência** são de responsabilidade de seus subscritores, não cabendo análise jurídica acerca deles, **salvo se contrários à jurisprudência ou às normas aplicáveis ao caso.**

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.



Contudo, ainda assim, a análise jurídica realizada por esta Procuradoria, é etapa necessária da fase de planejamento das contratações, **tendo por objetivo o controle prévio de legalidade**, nos termos do artigo 53, §4º, da Lei Federal nº 14.133/21.

No que concerne ao **Estudo Técnico Preliminar**, impende tecer algumas ponderações:

“2. ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO”, considerando a manifestação da Secretaria de Obras, no sentido de que embora exista o Plano de Contratações Anual (PCA), bem como de que o objeto a ser contratado está ausente do planejamento, faz-se necessário que venha aos autos manifestação da Secretaria demandante acerca dos efeitos financeiros dessa contratação.

Quanto ao **Termo de Referência**, tem-se as seguintes observações:

“4.5. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NA FASE HABILITATÓRIA” recomenda-se que seja reformulado para que conste da seguinte forma:

4.5. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NA FASE HABILITATÓRIA

a) Certidão de registro do responsável técnico da empresa, no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul (CREA/ RS), ou com visto da mesma no caso de empresas sediadas em outro estado (o visto deverá ser comprovado no momento da assinatura do contrato). Poderá o registro ou inscrição ser em outra entidade profissional competente, conforme artigo 67, inciso V, da Lei Federal nº 14.133/2021;

b) Atestado de capacidade técnica profissional, em nome do profissional técnico da empresa licitante, fornecido por Pessoa Jurídica de Direito Público ou Privado, devidamente registrado no Conselho Profissional Competente, acompanhados da respectiva Certidão de Acervo Técnico- CAT, comprovando que executou obra ou serviço de características semelhantes ao objeto da presente licitação, conforme artigo 67, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021;

c) Certidão atualizada de registro da empresa licitante no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul (CREA/ RS), ou com visto dela no caso de empresas sediadas em outro estado (documento deverá ser apresentado antes da assinatura do contrato). Poderá o registro ou inscrição



ser em outra entidade profissional, desde que de acordo com seu ramo de atividade, conforme artigo 67, inciso V, da Lei Federal nº 14.133/2021;

d) Atestado técnico-operacional, em nome da empresa licitante, fornecido por Pessoa Jurídica de Direito Público ou Privado, comprovando que executou pelo menos uma obra compatível com objeto licitado;

e) Prova de registro ou inscrição, acompanhada de prova de regularidade da empresa licitante, no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA);

f) Visita técnica ou declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para cumprimento das obrigações objeto dessa licitação, e se responsabilizar por quaisquer custos relacionados à execução do contrato, ainda que imprevistos em sua proposta a referida colicitação deverá ser encaminhada para e-mail obras@cidreira.rs.gov.br em até 01 (um) dia útil antes da data da licitação;

g) Licença de Operação da FEPAM ou órgão competente, em vigor, ou através de comprovação de pedido de renovação da licença de operação, desde que, protocolado 120 (cento e vinte) dias antes do vencimento, conforme resolução do CONAMA 237/1997, art. 18, §4º, cujas cópias devem figurar em anexo, das instalações da britagem, empresa fornecedora de areia ou de outros materiais utilizados que exijam licença ambiental;

h) Para a destinação dos resíduos gerados nas atividades, deverá ser apresentada cópia da Licença de Operação (LO) válida, emitida por órgão ambiental competente, da empresa que será o destino final desses materiais.

i) Para a atividade de LIMPEZA DE CANAIS DE DRENAGEM PLUVIAL URBANA, deverá ser apresentada licença ambiental municipal apenas quando ultrapassar a extensão de 500 m.

“4.8. DA PLANILHA DE CUSTOS”, recomenda-se a alteração da redação atualmente constante do instrumento, que dispõe: “Será exigida da licitante vencedora, juntamente com a proposta final ajustada, a apresentação de planilha de custos, conforme modelo anexo ao processo”, para que passe a vigorar nos seguintes termos: **“Será exigida dos licitantes a apresentação de planilha de custos juntamente com a proposta final, conforme modelo anexo”**, a fim de conferir maior clareza ao procedimento e compatibilizar a exigência com a fase processual pertinente.

No que tange ao **Estudo Técnico Preliminar** e ao **Termo de Referência**, verifica-se que ambos atendem às disposições contidas nos artigos 18, §1º, 6º, inciso XXIII, e 40, §1º, da Lei de Licitações. Em linhas gerais, conclui-se pela imprescindibilidade das retificações acima elencadas, a fim de que ambos os



instrumentos se encontrem em plena consonância com as disposições previstas nos artigos em epígrafe.

O valor total estimado da contratação é R\$ 14.607.690,68 (quatorze milhões, seiscentos e sete mil, seiscentos e noventa reais e sessenta e oito centavos), como se vê da pesquisa de preços realizada, em consonância o disposto no art. 23, § 2º da Lei Federal nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 31/2023⁴.

No que concerne à respectiva **dotação orçamentária**, não se exige a indicação de dotação específica na fase licitatória, porquanto o procedimento destina-se ao registro de preços para futuras contratações, não implicando a realização imediata da despesa. A exigência de dotação orçamentária somente se impõe por ocasião da formalização do contrato ou da emissão da ordem de compra, no momento da efetiva contratação.

A **Minuta de Edital** de licitação estabelece, em síntese, as condições para participação no certame, incluindo vedações, requisitos de habilitação dos licitantes, hipóteses de classificação das propostas de preços, pedidos de esclarecimentos e impugnações, sanções e recursos, acerca do que não há o que opor sob o aspecto jurídico. Contudo, faz-se necessário as seguintes retificações:

4 DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA, recomenda-se que seja acrescido um tópico, constando os seguintes termos: **“4.6 Será exigida dos licitantes a apresentação de planilha de custos juntamente com a proposta final, conforme**

⁴ Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

[...]

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;



modelo anexo”, a fim de conferir maior clareza ao procedimento e compatibilizar a exigência com a fase processual pertinente.

5.5 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA NA HABILITAÇÃO, considerando que o Termo de Referência será objeto de retificação, recomenda-se que o presente item também seja devidamente ajustado, a fim de assegurar a necessária conformidade entre os documentos integrantes do procedimento.

A **Minuta de Contrato**, adaptada ao objeto da presente licitação, prevê as cláusulas necessárias para o cumprimento da obrigação, nos termos do art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Além do exposto, considerando a Conclusão Técnica nº 7 do TCERS, recomenda-se que o Estudo Técnico Preliminar seja publicado, também, como anexo ao ato convocatório (Edital).

Conclusão Técnica nº 7: Com fundamento nos princípios da publicidade e da transparência, o ETP deve ser publicado no PNCP em todos os casos em que sua elaboração for exigida, ressalvadas as hipóteses de sigilo devidamente justificadas

Justificativa: O ETP deve ser divulgado no PNCP como anexo do Edital, exceto nos casos de sigilo, a fim de garantir que os interessados possam ter acesso a informações e decisões relevantes sobre a contratação, como a justificativa da necessidade, a escolha da solução entre as alternativas do mercado, os requisitos do objeto, dentre outras. Não se aplica a exigência de divulgação do ETP nos casos em que o regulamento do órgão dispense a elaboração do artefato para a respectiva contratação.

Fundamentação: Constituição Federal de 1988, art. 37, § 3º, II; Lei Federal nº 14.133/2021, art. 5º, art. 13, art. 25, §3º, art. 54, caput e § 3º, e art. 174, I; Acórdão 1414/2023-TCU-Plenário e Acórdão 1463/2024-TCU-Plenário.

Por fim, salienta-se a necessidade de realização das publicações de estilo a fim de propiciar ampla participação no certame.

4. DA OPINIÃO

Em face do exposto, sob o aspecto jurídico e apoiada na documentação anexada aos autos, esta Procuradoria **OPINA** pela viabilidade da continuidade do procedimento, **desde que**:



- a. O Gestor entenda estar presentes os requisitos legais para a presente contratação;
- b. Sejam realizadas as **retificações**, esclarecimentos e ponderações constantes no campo “Do mérito”.

Com isso, feitas as observações acima, entende-se que se possa dar continuidade ao feito, procedendo-se à divulgação do instrumento convocatório, mediante publicações do aviso de edital – que deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir – nos meios de estilo.

É o parecer.

À consideração superior.

Cidreira, 15 de junho de 2026.

Carlos Eduardo Martinez
OAB/RS 103.463
Procurador-Geral do Município

Carla Máximo Spencer
OAB/RS 116.091

Camila Garcia de Vargas
OAB/RS 105.279



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: FA95-0030-3EB6-555F

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ CARLA MAXIMO SPENCER (CPF 021.XXX.XXX-07) em 15/06/2026 14:30:43 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

- ✓ CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS (CPF 025.XXX.XXX-65) em 15/06/2026 14:42:28 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: AC SyngularID Multipla << AC SyngularID << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

- ✓ CAMILA GARCIA DE VARGAS (CPF 029.XXX.XXX-21) em 15/06/2026 15:04:56 GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: AC SyngularID Multipla << AC SyngularID << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/FA95-0030-3EB6-555F>