



Estado do Rio Grande do Sul  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHUVISCA**  
Procuradoria Geral do Município

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 013/2025 – EDITAL Nº 003/2025**

**De:** Procuradoria Geral do Município

**Para:** Secretaria de Gestão Pública – Setor de Compras, Contratos e Licitações

**Assunto:** Registro de Preços para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de horas-máquina.

**PARECER JURÍDICO Nº 070/2025**

*Licitação. Pregão Eletrônico. Lei nº 14.133/2021. Recurso administrativo. Contratação de serviços de horas-máquina. Análise de exequibilidade de preço. Exigência de comprovação da exequibilidade. Atestado de capacidade técnica. Documentação de qualificação técnica compatível com edital. Princípio da vinculação ao edital. Princípio da adjudicação da proposta mais vantajosa.*

**I – DO RELATÓRIO**

Vem a análise da Procuradoria Geral do Município o recurso administrativo em face da decisão decretada no Pregão Eletrônico nº 03/2025, apresentado pela empresa CONSTRUTORA VILELA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 57.460.733/0001-26, referente ao Processo Administrativo de Licitação nº 013/2025, que trata de contratação por meio de licitação, na modalidade pregão eletrônico, pelo critério do menor preço por item, destinado à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de horas-máquina.

No seu recurso, a licitante formula irrisignação quanto à suposta inexecuibilidade do preço, sustentando que a proposta financeira da empresa vencedora (Conterra Locações, Terraplanagem e Serviços de Guincho Ltda) apresenta valores irrisórios e inexecutáveis, sem a devida comprovação de exequibilidade, em desconformidade com o disposto no art. 59 da Lei nº 14.133/2021 e com o item 6.2, alíneas “c” e “d” do edital, bem como aduz a irregularidade do Atestado de Capacidade Técnica fornecido pela licitante, pois não apresenta as quantidades e prazos de execução dos serviços anteriores, contrariando a exigência expressa do item 10.3.1 do edital, tendo sido assinado com data e horário posteriores ao início da sessão pública (09/09/2025, às 09:57, para uma sessão iniciada às 9:01:38), o que, em tese, demonstra que a empresa não possuía a documentação válida no momento do certame.

O recorrente postula a inabilitação da empresa recorrida, uma vez que teria descumprido expressamente o edital e a legislação em vigor. O presente recurso administrativo segue instruído com os seguintes documentos: documento de identificação do sócio administrador e representante legal da empresa, contrato social e atos constitutivos.

A empresa recorrida apresentou contrarrazões defendendo a regularidade do procedimento e da sua habilitação, apresentando documentos comprobatórios.

É o breve relatório.

Vieram os autos para exame e parecer, nos termos dos artigos 53, § 4º e 169, inc. II, da Lei Federal nº 14.133/2021.



Estado do Rio Grande do Sul  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHUVISCA**  
Procuradoria Geral do Município

## II – DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, cuja análise **LIMITA-SE AOS ASPECTOS JURÍDICOS DAS IMPUGNAÇÕES E DIVERGÊNCIAS ASSINALADAS NO RECURSO INTERPOSTO**, sem revisar fases já apreciadas do processo que fogem das atribuições deste órgão de consultoria, excluindo, portanto, o exame de questões de natureza eminentemente técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, ficando a Administração responsável pela adoção, ou não, das recomendações desta Procuradoria.

Cabe dizer que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações, de modo que, na eventualidade de o administrador não atender as orientações deste Órgão Consultivo, **deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura**, nos termos do art. 1º da Lei Municipal n.º 456/2005 combinado com o art. 50, VII, da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Nesse entendimento, importante é a análise dos ensinamentos do insigne doutrinador Hely Lopes Meirelles, ao definir a natureza jurídica do parecer, consoante abaixo transcrito:

**Hely Lopes  
Meirelles**

“pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos a sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares a sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva.”. (MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 185)

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, **tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para melhor atender ao interesse público**. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária (questões de oportunidade e conveniência) pelo órgão assessorado, cujas decisões devem sempre ser motivadas nos autos, a fim de possibilitar maior controle e segurança dos atos administrativos e da própria autoridade.

Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante do Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição, 2016), que assim dispõe:

**Enunciado nº 7**

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

Noutra senda, importante salientar, ainda, que não é papel desta consultoria jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Feitas as ressalvas preliminares, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

## III – DO MÉRITO

Inicialmente, vejamos que a análise do caso será conduzida à luz da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), que estabelece as normas gerais para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional. A fundamentação seguirá a divisão dos problemas apontados no recurso.



Estado do Rio Grande do Sul  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHUVISCA**  
Procuradoria Geral do Município

**(A) Da Análise acerca da Exequibilidade da Proposta**

A Lei nº 14.133/2021 consagra, em seu art. 11, como um de seus objetivos fundamentais, "evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos". Esse dispositivo reflete um princípio de gestão fiscal responsável e impõe à Administração Pública o dever de zelar pela economicidade, que não se confunde com a mera escolha do menor preço, mas sim do preço mais vantajoso, desde que factível.

Nos termos do art. 59, inciso III e IV, da Lei nº 14.133/2021, são desclassificadas propostas que apresentem preços inexequíveis ou que não comprovem a exequibilidade quando exigido pela administração. O edital, no item 6.2, estabelece que serão desclassificadas as propostas que contenham preços inexequíveis, permanecendo acima do orçamento estimado, ou que não demonstrem sua exequibilidade quando demandado pela Administração.

A doutrina especializada, seguindo a lógica dos Tribunais de Contas, sustenta que a mera apresentação de um preço substancialmente inferior aos demais ou abaixo de parâmetros de mercado conhecidos **impõe à Administração o ônus de investigar sua viabilidade**. Segundo leciona Marçal Justen Filho, "a diligência é uma providência para confirmar o atendimento pelo licitante de requisitos exigidos pela lei ou pelo edital, seja no tocante à habilitação, seja quanto ao próprio conteúdo da proposta".<sup>1</sup>

Conforme prevê o art. 59, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, o pregoeiro tem o dever legal de realizar diligências para aferir a exequibilidade da proposta ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, quando houver dúvidas ou indícios de inexequibilidade, o que deve ser precedido da ampla defesa e contraditório.

Nesse sentido, é firme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) ao informar que, antes de ter sua proposta desclassificada por inexequibilidade, ao licitante deve ser franqueada oportunidade de defendê-la e demonstrar sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório (Súmula-TCU 262; [Acórdão 1244/2018-TCU-Plenário](#), Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer; 2528/2012-TCU-Plenário, Rel. Min. André Carvalho; 1079/2017-TCU-Plenário, Rel. Min. Sub. Marcos Bemquerer; e 1161/2014-TCU-Plenário, Rel. Min. José Jorge).

Dessa forma, a realização de diligências no sentido de comprovar a exequibilidade da proposta vencedora busca atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame, o que, conforme entendimento do TCU, não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes (v.g. [Acórdão 1211/2021-TCU-Plenário](#), relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

No caso concreto, a Recorrente sustenta disparidade relevante entre o preço ofertado pela licitante vencedora e parâmetros técnicos usualmente utilizados para estimar custos, além da ausência de comprovação da exequibilidade, bem como destaca que a proposta da empresa vencedora apresenta valores irrisórios para as horas-máquina, em afronta direta ao previsto na Lei nº 14.133/2021 e dispositivo editalício que impõe comprovação documental.

Embora não haja um percentual fixo para serviços comuns como o de horas-máquina, o limite de 75% do valor orçado pela Administração, previsto no art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, também pode ser considerado para fins de **PRESUNÇÃO RELATIVA** de inexequibilidade de preços, no entanto, **A AVALIAÇÃO DA INEXEQUIBILIDADE DE PROPOSTAS INFERIORES A ESSE PERCENTUAL DEVE SER FEITA CASO A CASO**, analisando-se a viabilidade da proposta de forma fundamentada, isso porque se deve presumir que o proponente pode não conseguir cumprir o contrato, havendo o risco à continuidade e à qualidade da prestação dos serviços, além de práticas de concorrência desleal ou temerária.

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed., RT: São Paulo, 2014, p. 803.



Estado do Rio Grande do Sul  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHUVISCA**  
Procuradoria Geral do Município

De toda sorte, em que pese não tenham sido empreendidas diligências prévias, ao licitante foi oportunizada a demonstração da viabilidade econômico-financeira de sua proposta durante a fase recursal, momento em que justificou que a proposta de preços apresentada “foi devidamente formulada levando em consideração a planilha de custos e formação de preços interna utilizada pela empresa. Levando em consideração, todas as despesas relativas para execução do contrato”, tendo espontaneamente atendido a exigência com a juntada de documentos que acompanham as suas contrarrazões e comprovam a exequibilidade da contratação.

Com efeito, a empresa recorrida apresentou notas fiscais emitidas no decorrer deste ano, com a mesma finalidade das características contidas no edital, demonstrando a prestação de serviços correlatos, inclusive para outros municípios, o que pode ser confirmado através de simples pesquisa junto ao portal LicitaCon Cidadão do TCE-RS<sup>2</sup> pela Ata de Registro de Preços nº 012/2025, oriunda do Pregão Eletrônico nº 095/2024 (Proc. Adm. nº 335/2024), da Prefeitura Municipal de São Jerônimo/RS, conforme a imagem a seguir:

VENCEDOR: <b>CONTERRA LOCACOES, TERRAPLANAGEM E SERVICOS DE GUINCHO LTDA</b>					
CNPJ: 36.494.447/0001-01					
ITEM	DESCRIÇÃO	QUANT	UNID	VLR. UNIT	T/ITEM
1	LOCACAO DE VEICULOS - LEVES / PESADOS / COM MOTORISTA TIPO RETROESCAVADEIRA Características adicionais: potência mínima de 100 <b>hp</b> , capacidade da caçamba mínimo de 1 m³	1000	h	R\$ 100,00	R\$ 100.000,00
2	LOCACAO DE VEICULOS - LEVES / PESADOS / COM MOTORISTA: <b>TIPO ESCAVADEIRA HIDRAULICA</b> Características adicionais: potência mínima de 130 <b>hp</b> , capacidade da caçamba mínimo de 90cm	500	h	R\$ 142,00	R\$ 71.000,00
3	LOCACAO DE VEICULOS - LEVES / PESADOS / COM MOTORISTA TIPO PÁ CARREGADEIRA Características adicionais: Potência mínima de 140 <b>hp</b> , capacidade da caçamba mínimo de 2,5 m³	300	h	R\$ 142,00	R\$ 42.600,00
4	LOCACAO DE VEICULOS - LEVES / PESADOS / COM MOTORISTA <b>TIPO MOTONIVELADORA</b> Características adicionais: potência mínima de 145 <b>hp</b> , peso operacional mínimo de 13.000 quilos.	500	h	R\$ 148,00	R\$ 74.000,00
6	LOCACAO DE VEICULOS - LEVES / PESADOS / COM MOTORISTA TIPO TRATOR ESTEIRA Potência mínima de 125 <b>hp</b> , peso operacional de 14.000 quilos	500	h	R\$ 375,00	R\$ 187.500,00

São Jerônimo, 30, de janeiro de 2025.

ALESSANDRA STREB SOARES AZZI DE ARAÚJO  
Secretária Municipal de Governo  
Designada pelo Decreto Municipal nº 4.890/2018

Portanto, tem-se que as diligências realizadas na fase recursal demonstram de forma clara e objetiva que a proposta vencedora do certame possui viabilidade econômico-financeira, pois a empresa licitante comprova a prestação de serviços em características e condições similares às exigidas no presente procedimento e por preço compatível com o valor ofertado, de modo que resta confirmada a exequibilidade da proposta.

Assim, tendo em vista que a análise da exequibilidade deve ser rigorosa e obedecer a parâmetros objetivos e previstos no edital, resguardando o devido processo legal e o contraditório, bem como considerando que ficou demonstrado que a proposta da empresa habilitada é viável no aspecto econômico-financeiro, não merece qualquer reparo o julgamento do certame, devendo ser mantida a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

<sup>2</sup> BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE-RS. *Plataforma LicitaCon Cidadão*. Disponível em: [https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:10::NO::F50500\\_CD\\_ORGAO,P10\\_ID\\_LICITACAO,P10\\_PAG\\_RETORNO:58400,1299905,23&cs=1fWp5ayULIJ9xCi2oNHdO6hngws](https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:10::NO::F50500_CD_ORGAO,P10_ID_LICITACAO,P10_PAG_RETORNO:58400,1299905,23&cs=1fWp5ayULIJ9xCi2oNHdO6hngws). Acesso em: 03 out. 2025.



Estado do Rio Grande do Sul  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHUVISCA**  
Procuradoria Geral do Município

**(B) Da Análise acerca do Atestado de Capacidade Técnica**

O atestado de capacidade técnica, na forma do art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, tem a finalidade de demonstrar a capacidade operacional da empresa licitante na execução de serviços similares. A norma editalítica, ao exigir expressamente que o atestado indique "características, quantidades e prazos" dos serviços anteriores executados, estabeleceu um parâmetro objetivo e qualificado para aferição da compatibilidade e da experiência concreta da empresa.

A documentação relativa à qualificação técnica, conforme item 10.3.1 do edital, exige atestado da capacitação técnico-operacional fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando que executou satisfatoriamente contrato com objeto compatível, em características, quantidades e prazos proporcionais.

É entendimento consolidado nas Cortes de Contas que a comprovação da capacidade técnica deve guardar consonância com as exigências editalícias, não sendo cabível rigor excessivo quando a documentação satisfaça o objeto da licitação, observando o princípio da razoabilidade e do formalismo moderado.

No presente processo, a alegação da recorrente sustenta ausência de quantificação e prazo no atestado apresentado, além de inconsistência temporal na assinatura do documento (documento assinado em horário posterior à sessão pública). Contudo, a recorrida apresentou contrarrazões acompanhadas de documentos complementares, como notas fiscais que **INDICAM CAPACIDADE E EXPERIÊNCIA ANTERIORES**, ressaltando que eventual dúvida poderia ter sido dirimida por diligência do pregoeiro, conforme orientação do TCU (Acórdão 1795/2015-Plenário).

Ademais, a empresa vencedora trouxe outro atestado de capacidade técnica, emitido em data anterior (09/05/2023), cujo teor assinala a prestação de serviços compatíveis com o objeto adjudicado no presente certame, demonstrando o pleno e satisfatório atendimento dos padrões de qualidade e exigências técnicas demandadas pela tomadora dos serviços, conforme imagem a seguir colacionada:

**ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA**

Atestamos para fim de comprovação técnica, que a empresa **Conterra Locações**, inscrita no CNPJ 36.494.447/0001-01, **prestou serviços de confecção, manutenção de estradas com motoniveladora e escavadeira hidráulica e transporte com caminhão caçamba.**

Declaramos ainda que os serviços prestados pela **Conterra Locações** atenderam plenamente todos os quesitos dos padrões de qualidade e exigências técnicas requeridos pela Solar Construtora.

Charqueadas, **09 de Maio de 2023.**

GUILHERME BORBA  
BARTZ  
BERBIGIER-023735220  
63

Assinado de forma digital por  
GUILHERME BORBA BARTZ  
BERBIGIER-02373522063  
Data: 2023.05.09 15:55:52  
+03'00'

Solar Construtora  
CNPJ 06.178.190/0001-18  
Eng. Guilherme Berbigier





Estado do Rio Grande do Sul  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CHUVISCA**  
Procuradoria Geral do Município

Verifica-se, por oportuno, que ambos os atestados de capacidade técnica apresentados foram emitidos pela empresa **SOLAR CONSTRUTORA LTDA**, inscrita no CNPJ nº 06.178.190/0001-18, cuja consulta da inscrição e situação cadastral junto ao portal da Receita Federal<sup>3</sup> demonstra que está ativa desde **24/03/2004**, portanto, há mais de 20 (vinte) anos de atuação no mercado da construção civil, sendo responsável por obras e empreendimentos realizados no município de Charqueadas/RS, tais como o Residencial Solar Maggiore, Condomínio Altos do Piratini, Loteamento Solar Colinas e Condomínio Mirah Residences, conforme se pode extrair de simples busca ao seu endereço eletrônico<sup>4</sup>.

Assim, diante do cotejo entre os elementos de prova juntados ao procedimento e as informações disponibilizadas à essa Consultoria Jurídica, considerando, ainda, as disposições contidas no instrumento convocatório, mostra-se razoável e totalmente presumível concluir, mediante juízo de cognição sumária, que o atestado de capacidade técnica apresentado atende aos requisitos e exigências legais e às condições editalícias, razão pela qual não procedem as inconsistências apontadas pela via recursal, devendo ser preservada a decisão pela seleção da proposta mais vantajosa e que melhor atende o interesse público.

#### IV – DA CONCLUSÃO

**Ante todo o exposto**, no que diz respeito ao aspecto jurídico, limitando-se a uma análise eminentemente técnica sobre os pontos legais que envolvem o presente recurso administrativo, **sem adentrar ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração, OPINA-SE** que seja julgado **TOTALMENTE IMPROCEDENTE**, com base nos fundamentos supraexpandidos, mormente por ter a empresa habilitada atendido aos critérios e condições exigidos ao objeto licitado, bem como observado as regras e preceitos legais que regem a matéria.

Opina-se, por derradeiro, pela remessa dos presentes autos à autoridade competente para promover a devida análise e as demais providências necessárias ao regular andamento do feito, nos termos da Lei n.º 14.133/2021, com a consequente **NOTIFICAÇÃO** da parte interessada acerca do resultado do julgamento.

É o parecer.

Chuvisca/RS, 03 de outubro de 2025.

---

**Jolcinei de Araujo**  
Procurador Chefe – Matrícula n.º 03131  
OAB/RS 107.799

<sup>3</sup> **BRASIL.** Receita Federal. *Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral.* Disponível em: [https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva\\_Comprovante.asp](https://solucoes.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Comprovante.asp). Acesso em: 03 out. 2025.

<sup>4</sup> **BRASIL.** Grupo Solar Empreendimentos. Disponível em: <https://gruposolarempreendimentos.com.br/#quem-somos>. Acesso em: 03 out. 2025.