



Estado do Rio Grande do Sul

MUNICÍPIO DE SÃO MARTINHO

CNPJ 87.613.097/0001-96

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 111/2026

INTERESSADO: Secretaria de Planejamento e Gestão e Secretaria de Indústria e Comércio

ASSUNTO: Análise jurídica preliminar da fase preparatória para contratação de serviços técnicos especializados de topografia (locação de parcelamento e levantamento planialtimétrico). Modalidade Pregão Eletrônico. Lei Federal nº 14.133/2021.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E LICITAÇÕES. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. FASE PREPARATÓRIA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE TOPOGRAFIA PARA LOCAÇÃO DE PARCELAMENTO COM 23 (VINTE E TRÊS) LOTES E LEVANTAMENTO PLANIALTIMÉTRICO NA ÁREA INDUSTRIAL. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP). ENQUADRAMENTO COMO SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA. ADOÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO NA FORMA ELETRÔNICA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR MENOR PREÇO. OPÇÃO PELA VIA LICITATÓRIA EM DETRIMENTO DA DISPENSA POR VALOR QUE SE MOSTRA LEGÍTIMA E CONSONANTE COM OS PRINCÍPIOS DA COMPETITIVIDADE E TRANSPARÊNCIA. NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO DA PESQUISA DE MERCADO, ELABORAÇÃO DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD), TERMO DE REFERÊNCIA, MATRIZ DE RISCOS E REVISÃO DA CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL DA DESPESA. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO, CONDICIONADA AO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EXARADAS.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada a esta Procuradoria Jurídica do Município de São Martinho/RS, originada a partir de expediente instruído pela Secretaria de Planejamento e Gestão, por intermédio de sua titular, a Secretária Mônica Foletto Machado, versando sobre a deflagração de procedimento de contratação pública com vistas à prestação de serviços técnicos especializados de topografia para a implantação física de parcelamento constituído por 23 (vinte e três) lotes na Área Industrial deste Município.

Consta dos autos a elaboração do correspondente Estudo Técnico Preliminar (ETP), no qual se detalhou o escopo dos serviços, consubstanciado em duas etapas interdependentes: (i) locação topográfica, abrangendo a conferência da documentação técnica oficial, preparação e implantação dos vértices dos 23 lotes por meio de equipamento GNSS de precisão centimétrica operando em modo RTK, materialização em campo mediante piquetes de madeira, identificação unívoca dos pontos, registro de coordenadas, emissão de planilha georreferenciada e relatório técnico conclusivo; e (ii) levantamento planialtimétrico cadastral, contemplando a coleta de dados planimétricos e altimétricos, processamento em ambiente computacional, geração do modelo digital do terreno (MDT), traçado de curvas de nível com equidistância métrica de 1,00 m (um metro), pontos cotados e a elaboração da respectiva planta planialtimétrica.

Como produtos finais a serem entregues pela contratada, foram listados: planta planialtimétrica em formato PDF e arquivo vetorial editável em extensão DWG ou DXF; relação de pontos e coordenadas em formato tabular; planilha de coordenadas dos pontos implantados; relatório técnico circunstanciado da



Estado do Rio Grande do Sul

MUNICÍPIO DE SÃO MARTINHO

CNPJ 87.613.097/0001-96

locação; modelo digital do terreno; curvas de nível; e a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) junto ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).

No que tange à estimativa orçamentária prévia, o ETP aponta um valor global estimado em **R\$ 12.650,00 (doze mil, seiscientos e cinquenta reais)**, obtido pela multiplicação do custo unitário de **R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais)** pela quantidade de 23 (vinte e três) lotes, lastreado, até o presente estágio, em proposta comercial única. A despesa foi alocada preliminarmente na dotação orçamentária: Unidade Orçamentária 15 – Secretaria da Indústria e Comércio; Projeto/Atividade 1207 – Reforma/Melhoria e Ampliação da Estrutura da Área Industrial; Elemento de Despesa 4490 51 00 00 000 – Obras e Instalações.

O ETP instrui ainda as razões técnicas que desaconselham o parcelamento do objeto (fundadas na interdependência técnica e na utilização da mesma base georreferenciada), a inviabilidade de execução direta pela Administração Municipal em face da ausência de equipamentos de precisão (GNSS RTK) e equipe própria, a constatação de baixo impacto ambiental, a necessidade de fiscalização formal por servidor designado, a exigência de recebimento condicionado à entrega total dos produtos e da ART, além de condicionar o início dos trabalhos à entrega da base técnica oficial pelo Município, admitindo a suspensão do prazo contratual acaso ocorra mora imputável ao Poder Público.

O processo administrativo encontra-se em sua fase preparatória (interna), vindo a este órgão de consultoria jurídica para apreciação prévia quanto à higidez do enquadramento legal, da modalidade licitatória alvitrada e dos requisitos a serem consolidados no Termo de Referência e na futura minuta de edital.

É o relatório do essencial. Passa-se à fundamentação jurídica.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Do cabimento da licitação e da modalidade pregão eletrônico

A ordem constitucional brasileira consagrou, no **artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal**, a obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório prévio para as contratações de obras, serviços, compras e alienações promovidas pela Administração Pública direta e indireta. No plano infraconstitucional, a **Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos)**, em seus **artigos 5º e 11**, estabelece que os processos licitatórios destinam-se a assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, assegurando tratamento isonômico e justa competição, com observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público e da transparência.

As hipóteses de contratação direta consubstanciadas na inexigibilidade e na dispensa de licitação (**artigos 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021**) traduzem exceções taxativas à regra geral do certame público. Cumpre sublinhar que, conquanto o valor global estimado da presente contratação (**R\$ 12.650,00**) situe-se muito abaixo do teto fixado para a dispensa de licitação em razão do valor (**artigo 75, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021**), a opção administrativa pela instauração de procedimento licitatório estrito constitui ato plenamente discricionário, legítimo e recomendável. Trata-se de faculdade que privilegia a



Estado do Rio Grande do Sul

MUNICÍPIO DE SÃO MARTINHO

CNPJ 87.613.097/0001-96

ampla publicidade, amplia a competitividade, prestigia a obtenção da proposta mais vantajosa para o erário e confere inequívoca segurança jurídica aos atos de gestão do Município de São Martinho/RS.

No que tange à caracterização do objeto, a Lei Geral de Licitações define serviços comuns, no **artigo 6º, inciso XLI**, como *"aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado"*. Na espécie vertente, os serviços de topografia e agrimensura pretendidos enquadram-se com precisão na categoria de serviços comuns de engenharia, porquanto sua metodologia de execução, as tecnologias exigidas (rastreamento GNSS em modo RTK de precisão centimétrica), as tolerâncias planimétricas e altimétricas, bem como os produtos e formatos finais de entrega (plantas em DWG/DXF, relatórios e ART) são perfeitamente padronizados segundo as normas técnicas vigentes e práticas consagradas no mercado especializado.

Identificada a natureza comum do serviço, impõe-se a aplicação cogente do **artigo 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021**, o qual preconiza que a licitação para a aquisição de bens e contratação de serviços comuns será realizada, *obrigatoriamente*, sob a modalidade pregão, adotando-se o critério de julgamento por menor preço ou maior desconto. Outrossim, os **artigos 17, § 2º, 28, inciso I, e 29 da Lei nº 14.133/2021** estabelecem a forma eletrônica como regra imperativa para a realização das licitações, garantindo ampliação da disputa, celeridade processual e transparência em ambiente público de compras.

Ressalta-se a plena submissão do Município de São Martinho/RS à disciplina da **Lei Federal nº 14.133/2021**, com arrimo no **artigo 193, inciso II**, em consonância com os regulamentos locais eventualmente editados pelo Poder Executivo Municipal e, subsidiariamente, com a legislação federal correlata incidente sobre a matéria (a exemplo das diretrizes gerais de governança em contratações públicas e do Decreto Federal regulamentador do pregão eletrônico vigente na esfera federal, no que couber e não colidir com as normas municipais).

2. Da fase preparatória e dos instrumentos de planejamento

A fase preparatória do processo licitatório encontra-se disciplinada no **artigo 18 da Lei nº 14.133/2021**, devendo ser pautada pelo dever de planejamento e alinhamento estratégico da Administração. Do cotejo dos autos, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) atende substancialmente aos requisitos descritos no **artigo 18, § 1º, incisos I a XII**, contendo a caracterização da necessidade administrativa, a definição dos requisitos da contratação, a justificativa técnica para o não parcelamento do objeto, a demonstração de baixo impacto ambiental e a conclusão pela viabilidade e adequação da solução técnica eleita.

Nada obstante a higidez estrutural do ETP, faz-se imperiosa a consolidação dos demais atos essenciais da instrução preparatória antes do encaminhamento da minuta de edital, destacando-se:

a) **Documento de Formalização da Demanda (DFD)**: formalização expressa da necessidade pelo setor requisitante, nos termos do **artigo 18, § 2º, da Lei nº 14.133/2021**;

b) **Termo de Referência (TR)**: elaboração de documento minucioso, em consonância com o **artigo 6º, inciso XXIII, e artigo 18, § 1º, inciso V**, contendo a especificação precisa do objeto, cronograma físico de execução, métodos de entrega dos arquivos e definição expressa dos critérios de medição e aceitação dos produtos entregues;



c) **Matriz de Riscos:** estruturação formal da análise e alocação de riscos da contratação, em atendimento ao **artigo 18, § 1º, inciso XII, e artigo 22 da Lei nº 14.133/2021**, mapeando as providências prévias a cargo do Município, a exemplo da disponibilização tempestiva da base cartográfica oficial em arquivo vetorial (DWG/DXF);

d) **Pesquisa de Preços e Formação do Preço de Referência:** o valor estimado constante do ETP (R\$ 12.650,00) repousa unicamente sobre uma cotação comercial avulsa (R\$ 550,00 por lote). Sob a ótica do **artigo 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021**, e dos parâmetros fixados pelas normas de referência em compras públicas (tal como a *Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021*, aplicada de forma analógica/subsidiária), a utilização de proposta única é insuficiente para consolidar o preço estimado da licitação. Cumpre ao setor competente realizar ampla cesta de preços, combinando contratações similares de outros entes públicos, sistemas oficiais e/ou ampliação das cotações com fornecedores do ramo, visando mitigar o risco de sobrepreço ou de estimativas inexequíveis.

No que concerne à conformidade orçamentária e financeira, a realização da despesa pública pressupõe a observância do **artigo 7º, § 2º, inciso III, e artigo 150 da Lei nº 14.133/2021**, conjugados com os **artigos 58 a 60 da Lei Federal nº 4.320/1964**. Conquanto tenha sido indicada a dotação orçamentária funcional 15.1207 sob o elemento de despesa 4490 51 00 00 000 (Obras e Instalações), este órgão jurídico ressalva a necessidade de manifestação expressa do setor contábil municipal para validar a adequação da rubrica. Isso porque os serviços especializados de topografia e demarcação possuem natureza de serviços técnicos profissionais (habitualmente classificados em elemento específico de serviços de terceiros), cabendo assegurar a regularidade do enquadramento e a existência de saldo orçamentário suficiente para a emissão da respectiva nota de empenho prévio.

3. Da habilitação e da qualificação técnica

A disciplina das exigências de habilitação nas licitações públicas é regida pelos **artigos 62 a 70 da Lei Federal nº 14.133/2021**, abrangendo as dimensões jurídica, fiscal, social e trabalhista, econômico-financeira e técnica. Em estrita observância ao **artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal**, somente são admitidas exigências de qualificação técnica e econômica que se mostrem indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais.

No que tange à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional (**artigo 67 da Lei nº 14.133/2021**), e em face da especificidade da atividade de agrimensura e engenharia topográfica, revela-se plenamente legítima e imperiosa a previsão editalícia dos seguintes requisitos:

a) Comprovação de registro e regularidade da empresa licitante e de seu responsável técnico perante o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), com atribuições compatíveis para a execução de serviços de topografia e georreferenciamento;

b) Apresentação de Atestado de Responsabilidade Técnica ou Certidão de Acervo Técnico (CAT), expedida pelo CREA, que comprove a execução pretérita de serviços de características e complexidade semelhantes (locação topográfica e levantamento planialtimétrico georreferenciado);

c) Declaração de disponibilidade de equipamento GNSS de precisão centimétrica (tecnologia RTK), admitida a comprovação mediante declaração formal no momento da contratação, vedando-se a



exigência de propriedade prévia de equipamentos como condição de participação, nos termos do **artigo 67, § 6º, da Lei nº 14.133/2021**;

d) Imposição de obrigatoriedade de emissão e registro de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de execução, com fulcro na **Lei Federal nº 6.496/1977** e nas resoluções normativas do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), como condição precedente ao início e ao recebimento dos serviços.

Adverte-se a comissão de contratação e o agente de contratação/pregoeiro para a rigorosa observância das vedações insertas no **artigo 9º, § 1º, e artigo 14 da Lei nº 14.133/2021**, que obstem a participação, direta ou indireta, de agentes públicos do Município de São Martinho/RS, bem como de empresas com vínculos proibidos pela legislação de regência.

4. Das cláusulas contratuais e do regime de execução

A futura minuta de contrato administrativo ou instrumento equivalente deverá consagrar as cláusulas essenciais dispostas no **artigo 92 da Lei nº 14.133/2021**. Quanto à dinâmica de execução, impõe-se a fixação precisa de prazos para início, etapas de campo, processamento e entrega final dos produtos cartográficos e relatórios técnicos. Deve constar cláusula expressa consignando que o prazo de execução terá início unicamente a partir da formal disponibilização da base técnica oficial pelo Município, assegurando-se a suspensão do cômputo temporal caso a Administração incorra em atraso no fornecimento de dados essenciais.

A fiscalização do ajuste deverá atender estritamente ao **artigo 117 da Lei nº 14.133/2021**, mediante designação formal de servidor qualificado como fiscal do contrato, a quem competirá acompanhar as atividades de campo, conferir a acurácia dos dados e atestar os relatórios. O recebimento do objeto obedecerá ao rito do **artigo 140 da Lei nº 14.133/2021**, operando-se de forma provisória para verificação da integridade dos arquivos e levantamentos, e de forma definitiva após a integral validação técnica e apresentação da competente ART quitada. Somente após o atesto definitivo da fiscalização poderá ser autorizado o pagamento, em estrita consonância com o **artigo 141 da Lei nº 14.133/2021**.

No que tange às garantias de execução contratual (**artigo 96 da Lei nº 14.133/2021**), tratando-se de faculdade da Administração e diante da baixa monta e simplicidade executiva do ajuste, recomenda-se a dispensa de exigência de garantia financeira, visando não onerar a participação de licitantes. Por derradeiro, o instrumento contratual deverá prever expressamente o regime de sanções administrativas (**artigos 155 a 163**), as hipóteses de extinção e rescisão unilateral (**artigos 137 a 139**), a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro (**artigo 124, inciso II, alínea "d", e artigo 131**) e as regras para eventuais alterações contratuais (**artigo 133**).

5. Das exigências específicas do objeto

Em virtude da natureza técnica do serviço, o instrumento convocatório deverá prescrever a estrita observância das normas técnicas editadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), em especial a **NBR 13.133** (Execução de Levantamento Topográfico) e correlatas, bem como os padrões técnicos e éticos emanados do Sistema CONFEA/CREA. O profissional e a empresa contratada responderão civil e administrativamente pela exatidão, precisão e fidedignidade dos pontos e



coordenadas demarcados, aplicando-se cláusula de obrigação de refazimento ou correção de inconsistências sem qualquer ônus financeiro adicional para o erário municipal.

Garante-se a titularidade pública de todos os produtos gerados, devendo o edital exigir a entrega de arquivos digitais vetoriais abertos e editáveis nas extensões DWG e/ou DXF, bem como a adoção do Sistema Geodésico de Referência oficial adotado no país (**SIRGAS 2000**), garantindo a integração dos dados ao cadastro territorial municipal.

Por fim, reputa-se plenamente jurídica e tecnicamente motivada a decisão pelo não parcelamento do objeto em itens distintos (locação topográfica e levantamento planialtimétrico). Com base no **artigo 18, § 1º, inciso VII, e artigo 47, § 1º, da Lei nº 14.133/2021**, a divisão dos serviços em lotes separados comprometeria a unicidade do sistema de coordenadas de amarração, a continuidade metodológica e a responsabilização técnica unificada sobre a demarcação dos 23 lotes da Área Industrial, mostrando-se a contratação global por lote de serviços a opção mais eficiente.

III. RECOMENDAÇÕES

Diante dos fundamentos expostos, a emissão de parecer favorável ao prosseguimento do feito fica expressamente condicionada ao acolhimento e implementação das seguintes providências pela Secretaria de Planejamento e Gestão e pelo setor de licitações:

- a) Ampliar e consolidar a pesquisa de preços de mercado, não a limitando a uma cotação isolada, em estrita observância ao **artigo 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021** e aos parâmetros da *IN SEGES/ME nº 65/2021* aplicada subsidiariamente;
- b) Formalizar nos autos o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e elaborar o Termo de Referência definitivo em atendimento ao **artigo 6º, inciso XXIII, e artigo 18, §§ 1º e 2º**, integrando a correspondente Matriz de Riscos (**artigo 22**);
- c) Submeter a classificação contábil da despesa à validação do setor competente para confirmar a adequação do elemento de despesa (natureza de serviços técnicos especializados) e a declaração de disponibilidade de saldo com nota de empenho prévio;
- d) Incluir na minuta do edital os requisitos de qualificação técnica pertinentes (registro no CREA, comprovação de capacidade técnica mediante CAT/atestados e declaração de disponibilidade de GNSS RTK), vedando cláusulas de caráter restritivo ou excessivo;
- e) Fixar com clareza no edital os parâmetros de medição, os critérios de aceitabilidade dos produtos, os formatos de entrega (PDF e DWG/DXF editáveis) e a amarração obrigatória no datum oficial SIRGAS 2000;
- f) Promover a formal designação do servidor responsável pela fiscalização técnica do contrato administrativo, nos termos do **artigo 117 da Lei nº 14.133/2021**;
- g) Inserir cláusula editalícia e contratual expressa que condicione o recebimento definitivo e a liquidação da despesa à comprovação de emissão e baixa da competente Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);



Estado do Rio Grande do Sul

MUNICÍPIO DE SÃO MARTINHO

CNPJ 87.613.097/0001-96

h) Observar a regulamentação municipal pertinente ao procedimento do pregão eletrônico ou, na sua ausência, aplicar subsidiariamente as normas federais correlatas.

IV. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria Jurídica do Município de São Martinho/RS manifesta-se pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** do prosseguimento do procedimento tendente à contratação de serviços técnicos especializados de topografia para locação de parcelamento e levantamento planialtimétrico na Área Industrial, mediante a realização de **PREGÃO ELETRÔNICO**, sob o critério de julgamento por **MENOR PREÇO**, com fundamento na **Lei Federal nº 14.133/2021**.

O presente pronunciamento possui caráter estritamente consultivo e jurídico, não exaurindo a verificação de aspectos de conveniência, oportunidade e mérito administrativo, ficando o regular prosseguimento do certame **CONDICIONADO** ao estrito cumprimento das recomendações enumeradas no item III deste parecer. Ultimada a instrução da fase preparatória, com a juntada da pesquisa ampla de preços, do Termo de Referência definitivo e da respectiva minuta de edital e contrato, os autos deverão retornar a este órgão de assessoramento para controle final de legalidade prévia, nos termos do **artigo 53 da Lei nº 14.133/2021**.

É o parecer, sub censura.

SÃO MARTINHO – RS, 03 DE SETEMBRO DE 2026.

ALEX FABIANO BLATT

OAB/RS 94.597

Assessor Jurídico