

PARECER JURÍDICO Nº 041/2025
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 024/2025
Processo Adm. Eletrônico - 1Doc nº 018/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. LICITAÇÃO COMPARTILHADA / CENTRALIZADA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133, DE 2021, DECRETO Nº 11.462, DE 2023, RESOLUÇÃO Nº 01/2024 E Nº 02/2025/ CIM-AMUREL. AQUISIÇÃO DE ESCAVADEIRA HIDRÁULICA ANFÍBIA E DE EQUIPAMENTO COMBINADO PARA SERVIÇOS DE SUCÇÃO E HIDROJATEAMENTO DE ALTA PRESSÃO. REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Pregão Eletrônico, processado sob o Sistema de Registro de Preços, que tem por objeto a realização de “LICITAÇÃO COMPARTILHADA PARA O REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA E EVENTUAL AQUISIÇÃO DE ESCAVADEIRA HIDRÁULICA ANFÍBIA E DE EQUIPAMENTO COMBINADO PARA SERVIÇOS DE SUCÇÃO E HIDROJATEAMENTO DE ALTA PRESSÃO, DESTINADOS AO ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS DO CIMAMUREL, DE ACORDO COM AS ESPECIFICAÇÕES DETALHADAS NO TERMO DE REFERÊNCIA E SEUS ANEXOS”, no valor estimado de R\$ 10.417.057,12 (dez milhões, quatrocentos e dezessete mil e cinquenta e sete reais e doze centavos).

Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- documento de formalização de demanda (Despacho “0”, Proc. Adm. 018/2025 - 1doc)
- estudo técnico preliminar (Despacho “2”, Proc. Adm. 018/2025 -1doc)
- mapa de riscos (Despacho “3”, Proc. Adm. 018/2025 -1doc)
- pesquisa de preços (Despacho “2”, Proc. Adm. 018/2025 -1doc)
- termo de referência (Despacho “2”, Proc. Adm. 018/2025 -1doc)
- divulgação da intenção de registro de preços (Despacho “1”, Proc. Adm. 018/2025 -1doc)
- minuta de edital com anexos (Despacho “5”, Proc. Adm. 018/2025 -1doc.)
- ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (Despacho “6”, Proc. Adm. 018/2025 -1doc.)
- Termo de cooperação técnica e operacional (Despacho “2”, Proc. Adm. 018/2025 -1doc.)

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. 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 da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

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)

2.2. DA NATUREZA DO PARECER JURÍDICO

Com relação à natureza do parecer jurídico, esclarece que as considerações feitas por esta assessoria jurídica não têm caráter vinculativo, tampouco decisório, de modo que o seu acolhimento ou não decorre do exercício da competência discricionária da autoridade administrativa.

Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de eventuais questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do órgão.

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

2.3. DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO

Vê-se que a escolha do Pregão Eletrônico, como modalidade de licitação, foi adequada, pois o bem a ser adquirido foi qualificado como comum pela unidade técnica (art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133, de 2021 c/c Orientação Normativa AGU nº 54, de 25 de abril de 2014, item 2 do Estudo Técnico Preliminar). Destaque-se que, à luz do art. 6º,

XLI, Lei nº 14.133, de 2021, somente é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço ou maior desconto.

2.4. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços - SRP - poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial (art. 3º do Decreto nº 11.462, de 2023):

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;

IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou

V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

No caso, verifica-se que a Administração indicou, reiteradas vezes no documento de Estudo Técnico Preliminar – ETP, que o SRP foi adotado pelas seguintes razões:

1 – DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

[...]

A utilização do **modelo de registro de preços proporcionará economia de escala, padronização dos equipamentos, otimização dos recursos financeiros e maior agilidade nos processos de aquisição**, garantindo que os municípios consorciados disponham de soluções modernas e eficazes para execução de serviços de dragagem, desobstrução, limpeza e manutenção de sistemas de drenagem.

Mais adiante, no tópico que trata das estimativas de quantidades, justifica-se ainda:

3 – ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES E VALORES

[...]

Destaca-se ainda que, por se tratar da **primeira aquisição conjunta desses equipamentos pelo consórcio, não é possível estabelecer com precisão absoluta a demanda real de cada ente participante**. Nesse sentido, a **utilização do registro de preços representa a forma mais adequada de contratação**, pois possibilita maior flexibilidade e aderência às necessidades que surgirem ao longo da execução das atividades municipais.

Com isso, enquadrando a contratação no art. 3º, caput, e inciso III, do Decreto nº 11.462, de 2023. Pelo exposto, considera-se cabível e devidamente justificada a adoção do sistema de registro de preços.

2.4.1. DA INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

Nos termos do art. 86 da Lei nº 14.133, de 2021, e art. 9º do Decreto nº 11.462, de 2023, a adoção do Sistema de Registro de Preços pressupõe, como regra geral, a divulgação da intenção de registro de preços perante possíveis órgãos participantes.

Conforme verifica-se nos autos, houve a referida divulgação de IRP entre os dias 20/08/2025 e 01/09/2025, portanto cumprindo o prazo de 8 (oito) dias úteis previstos no caput do art. 86, da lei 14.133/21.

A referida publicação foi realizada por meio do sistema de gestão de Contratos e Atas de Registro de Preços, denominado CLIC, em que todos os municípios consorciados possuem acesso e recebem comunicados.

Desta forma, cumpridos os requisitos.

3. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

3.1. DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, “A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo **planejamento** e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual [...], sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação”, e com isso traz um rol de exigências ao qual deve a administração observar, compreendendo:

- I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Ainda, de acordo com a IN SEGES nº 58, de 2022, a IN SEGES/ME nº 81, de 2022 e a IN SEGES/MP nº 05, de 2017, aplicável, no que couber, por força da IN SEGES/ME nº 98, de 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados nos Despachos “0” e “2” do Processo Administrativo nº 018/2025 – 1doc.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, far-se-á algumas observações a título de orientação jurídica.

3.1.1. Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

Da análise do Documento de Formalização da Demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos necessários, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica, os beneficiários da contratação, a identificação do responsável e a indicação dos resultados a serem alcançados com a contratação.

Embora não indique a data pretendida para conclusão da contratação, não se vislumbra prejuízo que acarrete impedimento no prosseguimento do processo, entretanto, **recomenda-se a adoção de medidas para o suprimento da informação nos próximos processos.**

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, a Lei nº 14.133, de 2021 (art. 18, I, e §1º) estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação.

Tal documento foi definido como a primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido, o problema a ser resolvido e a melhor solução. Caso haja conclusão pela viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação, o estudo técnico preliminar deverá fundamentar o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 6º da IN SEGES nº 58, de 2022).

A equipe de planejamento deverá certificar-se de que o estudo técnico preliminar traz os conteúdos previstos no art. 18, §1º da Lei 14.133/2021. Destaque-se, em especial, que o §2º, do art. 18 estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter no mínimo:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; (inc. I);

- estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; (inciso IV);
- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; (inciso VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da contratação; (inc. VIII);
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (inc. XIII);

Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos no art. 18, §1º, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 18, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar no despacho nº 02 do Processo Administrativo nº 018/2025 – 1doc, razão pela qual opinou pelo prosseguimento.

3.1.2. Gerenciamento de riscos

Cabe pontuar que **“Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco**, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir **a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual**.

Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que foi juntado aos autos, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência, estando de acordo com as exigências legais.

3.1.3. Termo de Referência

O art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, define o termo de referência como documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária.

Em se tratando de compras, o art. 40, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o termo de referência deverá conter, além dos elementos previstos acima, as seguintes informações:

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, sem adentrar em aspectos técnicos, verifica-se que o termo de referência contemplou, em geral, as exigências contidas nos normativos acima citados.

Apenas para registro formal, destaca-se que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (art. 6º, XXIII, "i", art. 23, § 1º, I, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 5º, I da IN SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, Súmula TCU nº 259, por analogia, e item 9.2.3. do Acórdão nº 7.021, de 2012- 2 Câmara).

3.1.4. Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A necessidade da contratação foi devidamente justificada, tendo sido estimados os quantitativos de serviço a partir de método devidamente amparado por documentos juntados aos autos.

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, não deve esta Assessoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º, da Lei nº 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a

pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis.

Em análise meramente formal, observa-se que foram indicadas dezenas de exigências técnicas, o que, considerando as especificidades dos objetos a serem contratados, “Escavadeiras Anfíbias e Implementos Hidro jato”, considera-se dentro da normalidade que a lista de especificações seja extensa. De toda forma, é dever da equipe técnica de planejamento garantir, que tais exigências não façam referência a um modelo ou marca específica, de forma a restringir a competitividade ou ainda direcionar o certame. Devendo ater-se ao estritamente necessário para garantir o atendimento da necessidade da administração, e garantir que haja uma grande quantidade de fornecedores capazes de fornecer os referidos equipamentos no mercado.

3.1.5. Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, **serviços**, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

No caso de compras, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 40, V, “b”, § 2º, Lei nº 14.133/2021):

- I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;
- II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Ademais, **o parcelamento não será adotado quando** (art. 40, V, “b”, § 3º, Lei nº 14.133/2021):

- I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Dito isso, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por itens, razão pela qual não há observação adicional a fazer.

3.1.6. Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES nº 58/2022), deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir, inclusive por meio da priorização de aquisições de produtos reciclados e/ou recicláveis (art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010):

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

Se a Administração entender que os bens não se sujeitam aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, no item 6 do termo de referência, critérios e práticas de sustentabilidade.

3.1.7. Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com o art. 23, §1º, da Lei nº 14.133/21, que prevê:

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.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Ainda, de acordo com o Manual de Licitações e Contratos do TCU, no que versa sobre Pesquisa de Preços, dever-se-á, sempre que possível elaborar a pesquisa de preços, utilizando-se uma “cesta de preços”, sendo esta caracterizada pela “consulta a diversas fontes”. Neste sentido, decidiu o Plenário do TCU, no Acórdão 1875/2021:

9.5.1. as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma “**cesta de preços**”, devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames;

9.5.2. a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou **cestas de preços** referenciais;

Tal definição, amplamente difundida nas jurisprudências do TCU, e de outros Tribunais de Contas, ressalta a importância de utilização de vários parâmetros de preços, para se obter um valor referencial regular, e dentro da realidade do mercado, evitando sobrepreços e valores inexequíveis.

No presente caso, verificou-se no documento de pesquisa de preços anexado aos autos, que foram utilizados mais de um parâmetro de pesquisa, (incisos I e IV), formando assim uma “cesta de preços”. Ainda, verifica-se que foram estimados os custos unitário e total da contratação, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise dos preços obtidos. Razão pela qual, opino pela regularidade do ponto.

3.1.8. Designação formal do pregoeiro e da equipe de apoio

Por fim, tal exigência foi atendida, pois houve a juntada, no despacho nº 6, do Proc. Adm. 018/2025 – 1doc, de documento (Resolução nº 017/2025) que comprova a designação do pregoeiro e da equipe de apoio (art. 8º, §§ 1º e 5º, da Lei nº 14.133/2021 e [Resolução](#) nº 007/2023/CIM-AMUREL).

3.1.9. Termo de Cooperação Técnica

Foi juntado ao processo, o Termo de Cooperação Técnica e Operacional nº 001/2025, celebrado entre o CIM-AMUREL e a Prefeitura de Tubarão/SC, no qual estabeleceu-se, resumidamente, a cooperação técnica entre os entes de forma não onerosa. O referido termo

encontra-se vigente, portanto, regular a produção de documentos da fase de planejamento por servidores de ambas as instituições.

Ressalta-se a importância da publicidade do referido Termo, através de publicação no Diário Oficial, a qual não foi juntada nos autos. Dessa forma, antes da publicação do certame, deve-se providenciar a publicação, acaso não tenha sido feita.

3.2. DA PARTICIPAÇÃO DE ME, EPP E COOPERATIVAS

O Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015 prevê tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

O art. 6º do referido Decreto estabelece que, nos itens ou lotes de licitação cujo valor esteja abaixo de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), a participação no processo licitatório deve ser exclusivamente destinada às microempresas e empresas de pequeno porte. Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato para aplicação A Orientação Normativa AGU nº 10/2009, por sua vez, pacifica a forma de aferição do valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) como sendo a referente ao período de um ano da contratação.

Por outro lado, prevê o art. 8º do Decreto nº 8.538/2015 que, na aquisição de bem de natureza divisível, quando os itens ou lotes de licitação possuírem valor estimado superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), deverá ser reservada cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. Os órgãos e entidades contratantes poderão deixar de observar as cotas reservadas quando justificar a existência de prejuízo para a contratação do conjunto ou do complexo do objeto.

Há, ainda, previsão facultativa de estabelecimento, nos instrumentos convocatórios:

- de exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte nos termos do art. 7º do Decreto nº 8.538, de 2015;
- de prioridade de contratação de microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de dez por cento do melhor preço válido nos termos do art. 9º, II, do Decreto nº 8.538, de 2015.

Registre-se que os tratamentos diferenciados previstos no presente tópico também se aplicam às cooperativas com receita bruta equivalente à das empresas de pequeno porte, por força do art. 34 da Lei nº 11.488, de 15 de junho de 2007.

Por fim, os tratamentos diferenciados devem ser afastados quando incidente alguma das situações previstas no art. 10 do Decreto nº 8.538, de 2015, o que requer a devida justificativa. Dispõe referido artigo:

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

- I - não houver o mínimo de três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório;
- II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;
- III - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 1993, excetuadas as dispensas tratadas pelos incisos I e II do caput do

referido art. 24, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente por microempresas e empresas de pequeno porte, observados, no que couber, os incisos I, II e IV do caput deste artigo; ou

IV - o tratamento diferenciado e simplificado não for capaz de alcançar, justificadamente, pelo menos um dos objetivos previstos no art. 1º.

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, considera-se não vantajosa a contratação quando:

I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; ou

II - a natureza do bem, serviço ou obra for incompatível com a aplicação dos benefícios.

Diante disso, verifica-se que, no caso, a estimativa do valor de cada item da contratação ultrapassa R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame.

3.3. MINUTA DE EDITAL

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

Observa-se que a minuta segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União. As alterações efetuadas no modelo elaborado pela AGU estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada tem-se a ponderar.

3.4. MINUTA DE CONTRATO/ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A minuta de termo da ata de registro de preços foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

Observa-se que a minuta segue o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União. As alterações efetuadas no modelo elaborado pela AGU estão de acordo com o ordenamento jurídico, razão pela qual nada tem-se a ponderar.

3.5. DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

No presente caso, trata-se de licitação destinada ao **registro de preços** pela Administração, incidindo, pois, o art. 17 do Decreto nº 11.462, de 2023, de forma que a indicação da disponibilidade de créditos orçamentários somente será exigida para a formalização do contrato ou de outro instrumento hábil.

Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo ou do instrumento equivalente, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 (*"As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes,*

dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000").

3.6. DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Conforme art. 54, *caput* e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial dos Municípios – DOM/SC, bem como em jornal de grande circulação.

No caso, deve ser observado o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (**art. 55, I, “a”, Lei nº 14.133/2021**).

Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverão ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na *internet*:

- cópia integral do edital com seus anexos;
- resultado da licitação;
- contratos firmados e notas de empenho emitidas.

3.7. AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE

Para prosseguimento da contratação, é necessário que a autoridade investida de competência própria autorize a realização da licitação através de declaração expressa.

Dessa forma, submeta-se o presente procedimento, somado ao presente parecer jurídico, a autoridade competente para que autorize ou não a continuidade do certame, culminando com a sua publicação.

Registra-se, que somente após a autorização da autoridade competente, o processo estará apto a prosseguir.

4. CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Assessoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, com ressalvas**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 3.1.9. e 3.7. deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus ulteriores termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade

jurídica. O encaminhamento do Edital para assinatura pela autoridade pressupõe a certificação, pelo agente de contratação, do saneamento dos apontamentos elencados neste parecer.

Por fim, registra-se que a manifestação disposta neste parecer jurídico tem caráter meramente opinativo, e não vincula a decisão do gestor, pois “o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. Malheiros Ed. 13ª ed. p.377.

É o parecer.

À consideração superior.

DAVID WILLIAN WINTER DOS SANTOS

Assessor Jurídico do CIM-AMUREL

OAB/SC nº 72.514