

PARECER JURÍDICO Nº 25/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO LICITATÓRIO Nº 17/2026
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 06/2026

Identificador e-CIGA: 6c870074-1e37-4c96-bbe3-d51536dd5e07

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133, DE 2021, DECRETO Nº 11.462, DE 2023, RESOLUÇÃO Nº 01/2024 E Nº 02/2025/ CIM-AMUREL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FRESAGEM DE PAVIMENTO ASFÁLTICO. **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 “REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FRESAGEM DE PAVIMENTO ASFÁLTICO”, no valor estimado de R\$ 1.867.792,20 (um milhão, oitocentos e sessenta e sete mil, setecentos e noventa e dois reais e vinte centavos).

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

- documento de formalização de demanda (6107458b-c93c-422f-8398-531acc8983c2)
- estudo técnico preliminar (6dcbd1cf-be5a-4a38-b491-a6c29454344e)
- pesquisa de preços (c531dc23-4213-43c2-ae43-57583c029e92 e 9b5d6f81-8ed5-4173-b6c3-95640340c12e)
- análise de riscos (85040797-26ba-4598-b1c8-fab3bfdc9062)
- termo de referência (1477b0bb-409d-485b-9793-4703f522d00a)
- minuta de edital (196f719c-44a7-40a3-a9b3-70c1b211d71e)
- minuta de ata de registro de preços/contrato (1beedca5-93e0-4d6a-a46f-78cb397314bc)
- ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (b766764a-45ee-4191-85ee-94386bad0d9a)

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 **serviço comum de engenharia** 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 3 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:

4 – ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES E VALORES

Nesse contexto, adoção do Sistema de Registro de Preços mostra-se a solução mais adequada, por proporcionar maior flexibilidade e aderência às demandas reais que surgirem ao longo da execução contratual.

Mais adiante, no tópico que trata do Descrição da solução como um todo, justifica-se ainda:

6 – DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Tendo em vista a Descrição da necessidade e as exigências relacionadas, a solução que se mostrou mais vantajosa para a contratação é a realização de licitação, na modalidade “Pregão Eletrônico”, sob o sistema de registro de preços, através do critério de julgamento “menor preço por lote”, para aquisição de forma fracionada e conforme a necessidade da Usina de Asfalto do CIM-AMUREL.

A solução consiste na contratação de empresa especializada para execução dos serviços de fresagem, incluindo:

- Equipamento fresador de alto rendimento;
- Operador qualificado;
- Caminhão-pipa;
- Mobilização/desmobilização;
- Insumos operacionais.

A execução ocorrerá sob demanda, conforme necessidade do consórcio.

Por fim, o ETP, ao tratar da Viabilidade da Contratação conclui que:

11 – VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

Com base nos estudos técnicos realizados, conclui-se que a contratação de empresa especializada para execução dos serviços de fresagem de pavimento asfáltico mostra-se plenamente viável sob os aspectos técnico, operacional e econômico.

A análise das alternativas disponíveis evidenciou que a execução direta pelo consórcio não atende de forma eficiente à demanda existente, em razão da limitação de equipamentos e capacidade produtiva atualmente disponível. Por outro lado, a contratação por meio de processo licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, sob o Sistema de Registro de Preços, possibilita maior competitividade, flexibilidade e adequação às demandas variáveis dos municípios consorciados.

Dessa forma, a solução proposta apresenta-se como a mais adequada para garantir o atendimento das necessidades identificadas, promovendo a eficiência na aplicação dos recursos públicos e assegurando a continuidade dos serviços essenciais de manutenção viária.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a contratação pretendida é necessária, adequada e alinhada ao interesse público, atendendo aos requisitos técnicos e legais estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

Com isso, enquadrando a contratação no art. 3º, caput, e inciso I, II e V, 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, a presente contratação visa atender demanda exclusiva do CIM-AMUREL, para os serviços a serem realizados pela Usina de Asfalto, razão pela qual não foi realizado procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP, e a contratação será exclusiva para o órgão gerenciador, admitindo-se, possíveis procedimentos de “carona”.

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, constata-se que os documentos foram juntados nos autos do Processo Administrativo nº 17/2026 – e-CIGA (6c870074-1e37-4c96-bbe3-d51536dd5e07).

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.

Foi ainda, indicada a data pretendida para conclusão da contratação, estando apto a prosseguir.

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 nos autos do Processo Administrativo nº 17/2026 – e-CIGA (6c870074-1e37-4c96-bbe3-d51536dd5e07).

Em análise pormenorizada, eminentemente jurídica, **verificou-se que não foram abordados no estudo técnico preliminar, as previsões dos incisos II e XI, do art. 18, §1º**, sendo a “demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração” e a eventual necessidade de “contratações correlatas e/ou interdependentes”. Em que pese, os referidos incisos não integrem o rol de exigências indispensáveis, conforme estabelece o art. 18, §2º, a sua supressão deve obrigatoriamente ser justificada, nos termos do mesmo parágrafo.

Por esta razão, **recomenda-se, à equipe de planejamento, para que complemente o Estudo Técnico Preliminar apresentado, (6dcbd1cf-be5a-4a38-b491-a6c29454344e), com a abordagem dos requisitos estabelecidos pelos incisos II e XI do art. 18, §1º da Lei nº 14.133/2021, ou que justifique a sua não realização.**

Cumpridas tais diligências, opino pelo prosseguimento.

3.1.2. Gerenciamento de riscos

Cabe pontuar que “Mapa ou Análise 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 serviços comuns, o art. 47, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que o termo de referência, além dos elementos previstos acima, deverá atender em especial aos seguintes princípios:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

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, consistindo na seguinte justificativa:

4. FUNDAMENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

A presente contratação visa à execução de serviços de fresagem de pavimento asfáltico, necessários à adequada manutenção e requalificação das vias públicas, bem como à preparação das

superfícies para posterior aplicação de nova camada asfáltica (CBUQ), no âmbito das atividades desenvolvidas pelo Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios da AMUREL – CIM-AMUREL.

O CIM-AMUREL conta com 18 municípios consorciados, para os quais presta serviços de infraestrutura viária, sendo eles: Armazém/SC, Braço do Norte/SC, Capivari de Baixo/SC, Grão-Pará/SC, Gravatal/SC, Imaruí/SC, Imbituba/SC, Jaguaruna/SC, Laguna/SC, Pedras Grandes/SC, Pescaria Brava/SC, Rio Fortuna/SC, Sangão/SC, Santa Rosa de Lima/SC, São Ludgero/SC, São Martinho/SC, Treze de Maio/SC e Tubarão/SC.

Considerando a necessidade de manutenção contínua da malha viária e a execução de obras de pavimentação asfáltica nos municípios consorciados, a fresagem do pavimento existente mostra-se etapa essencial para garantir a qualidade e durabilidade das intervenções.

Considerando que o CIM-AMUREL não dispõe de equipamentos próprios suficientes para a execução desse tipo de serviço especializado, torna-se necessária a contratação de empresa capacitada, com equipamentos adequados e mão de obra qualificada.

Considerando, ainda, a ausência de histórico consolidado para mensuração precisa da demanda, bem como a necessidade de atendimento conforme a programação das frentes de trabalho, a contratação por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP) mostra-se a solução mais adequada para atender às necessidades do Consórcio.

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 exigências técnicas adequadas, uma vez que trazem requisitos mínimos para uma execução adequada dos serviços, sem frustrar a competitividade, e sem ferir a isonomia do certame, visto serem exigências usuais de mercado, portanto considerando-se dentro da normalidade. De toda

forma, é dever da equipe técnica de planejamento garantir, que tais exigências não façam referência a um serviço ou fornecedor 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 serviços 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 serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, caput, II, c/c §1º, da Lei nº 14.133/2021):

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Verifica-se, no presente caso, que o certame previu a adjudicação do objeto por lotes. Considerando que tal previsão contraria o princípio do parcelamento, e demanda obrigatoriamente de justificativas de sua necessidade, e viabilidade técnica, foram juntados aos autos, através do ETP, as seguintes justificativas:

7 – JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO

Embora o objeto da contratação, sob o aspecto técnico, apresente características que poderiam permitir sua divisão, verifica-se que, no caso concreto, o parcelamento não se mostra a alternativa mais vantajosa para a Administração Pública.

A execução dos serviços de fresagem de pavimento asfáltico demanda integração operacional contínua, envolvendo equipamentos específicos, equipe técnica qualificada, logística de mobilização e desmobilização, além do suporte simultâneo de caminhão-pipa para controle de poeira e auxílio às atividades. A fragmentação da contratação em múltiplos prestadores poderia comprometer essa integração, resultando em perda de eficiência operacional, aumento de custos indiretos e maior complexidade na gestão contratual.

Adicionalmente, o parcelamento poderia gerar descontinuidade na execução dos serviços, com impactos negativos na qualidade final das intervenções, especialmente em obras viárias que exigem uniformidade técnica e sequenciamento adequado das etapas executivas.

Sob o ponto de vista econômico, a contratação unificada tende a proporcionar ganhos de escala, melhor aproveitamento dos recursos mobilizados e maior competitividade, possibilitando a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração.

Ressalta-se, ainda, que a concentração da execução em um único contratado facilita a fiscalização e o controle contratual, reduzindo riscos de conflitos operacionais entre diferentes prestadores e assegurando maior responsabilização quanto aos resultados entregues.

Dessa forma, conclui-se que a não adoção do parcelamento do objeto é tecnicamente justificável e economicamente vantajosa, atendendo aos princípios da eficiência, economicidade e interesse público, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Dito isso, verifica-se que a equipe de planejamento justificou adequadamente, sob critérios técnicos plausíveis, as razões de optar pela adjudicação do certame por lote. De toda forma, corretamente indicou os itens que compõe o lote, suas quantidades, unidades de medida e valores unitários, razões pelas quais não há observações adicionais 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 serviços 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, e no item 10 do Estudo técnico Preliminar, avaliação de impactos, critérios e práticas de sustentabilidade, para evitar ou mitigar os possíveis impactos ambientais.

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.

§ 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;

II - 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 a hora de acesso;

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

IV - 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, verifica-se que foram estimados os custos unitário e total da contratação, a partir dos dados coletados por meio de ampla pesquisa de preços, em contratações similares realizadas pela administração pública, em especial publicadas no PNCP, 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, nos autos do Proc. Adm. 17/2026, a Resolução nº 05/2026, 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).

3.2. 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, considerando os valores elevados dos equipamentos necessários para adequada prestação dos serviços, como caminhões, máquinas e implementos, verifica-se que, no caso em tela, a reserva de item exclusivamente a micro e pequenas empresas, pode representar prejuízo ao conjunto do objeto a ser contratado, podendo inclusive gerar itens ou lotes desertos. Dessa forma, foi acertada, portanto, a não exigência da participação exclusiva das microempresas e empresas de pequeno porte no presente certame, entretanto garantindo as MEs e EPPs os benefícios da LC nº 123/2006.

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

O 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 **10 (dez) 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, II, "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 neste documento, em especial aquelas previstas no **subitem 3.1.1.**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

Não há, ademais, determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela Procuradoria. Eis o teor do BPC nº 05: "Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

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.

Tubarão/SC, 09 de junho de 2026.

DAVID WILLIAN WINTER DOS SANTOS

Assessor Jurídico do CIM-AMUREL

OAB/SC nº 72.514