

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO
ITAPECERICA - CIMMVI

ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER Processo nº DIREX/PL-002/2026/PREGÃO-ELETRÔNICO-002/2026/ASJUR

EMENTA: Licitação. Pregão Eletrônico. Sistema de Registro de Preços. Serviços técnicos especializados de topografia. Execução sob demanda. Grupo único. Pesquisa de mercado por tabela referencial SICOR-MG e estimativa de valor. Adesão (“carona”) por não participantes: necessidade de motivação específica e controle de quantitativos. Inconsistências jurídico-documentais a sanar antes da publicação: harmonização entre Edital e minuta da ARP quanto à prorrogação/renovação de quantitativos; adequação do critério de julgamento e do modo de disputa à lógica de tabela referencial (maior desconto x menor preço, conforme definição adotada); supressão/adequação de referências indevidas ao SICAF e aos meios de comunicação correspondentes. Parecer opinativo com recomendações para mitigação de riscos e aprimoramento do instrumento convocatório e anexos.

NUP: Processo nº DIREX/PL-002/2026/PREGÃO-ELETRÔNICO-002/2026/ASJUR

INTERESSADO: SETOR DE LICITAÇÕES

ASSUNTO: análise jurídica prévia do Pregão Eletrônico nº 002/2026, para Registro de Preços, visando contratação de serviços técnicos especializados de topografia sob demanda.

I - RELATÓRIO

1. Chegaram a esta Assessoria Jurídica os autos para análise jurídica prévia do Pregão Eletrônico nº 002/2026, a ser realizado para Registro de Preços, com critério de julgamento “menor preço”, destinado à contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos especializados de topografia, a serem executados sob demanda, para atendimento das necessidades do CIMMVI e dos municípios consorciados, conforme condições e exigências estabelecidas no Edital e anexos.

2. Conforme a fase de planejamento, o DFD registra tratar-se de demanda de prioridade alta, por envolver serviço técnico essencial e recorrente, e descreve que historicamente tais serviços eram executados por meio da AMVI, que deixou de ofertá-los em razão de fato do príncipe que desencadeou alterações em sua finalidade institucional/estatutária, o que motivou a busca de alternativa formal e regular para evitar descontinuidade e prejuízos a obras e políticas públicas municipais.
3. No mesmo sentido, o ETP (DIREX/PL-002/2026/PREGÃO-ELETRÔNICO-002/2026) contextualiza que o CIMMVI atua como ente executor/gerenciador de demandas delegadas pelos municípios mediante Contratos de Programa, apontando a necessidade permanente e recorrente de serviços topográficos e reforçando que, diante da mudança institucional da AMVI, tornou-se necessária a contratação de empresas para continuidade do serviço.
4. O Edital prevê que a licitação será realizada em grupo único, composto por 8 (oito) itens, devendo o licitante apresentar proposta para todos os itens do grupo, com sessão pública designada para 18/02/2026, às 09:00, em ambiente eletrônico, sendo a participação condicionada ao credenciamento no Portal de Compras Públicas.
5. Quanto ao orçamento estimado, o Termo de Referência estabelece o custo total máximo aceitável de R\$ 450.457,95, correspondente à composição dos itens do grupo. Além disso, o DFD e o ETP consignam que as quantidades foram estimadas a partir da demanda histórica executada em 2025, e que os preços referenciais foram obtidos com base na tabela SICOR-MG (data-base 31/12/2025).
6. Por fim, consta dos autos que o objeto é caracterizado como serviço comum e que a execução ocorrerá sob demanda, mediante emissão de ordens de serviço, com vigência inicial de 1 (um) ano, prorrogável, na forma indicada no Termo de Referência.
7. Constam no processo a seguinte documentação:
 - I. DFD – Documento de Formalização da Demanda (Topografia – Pregão)

- II. ETP – Estudo Técnico Preliminar
(DIREX/PL-002/2026/PREGÃO-ELETRÔNICO-002/2026)
 - III. Projeto Básico (Topografia)
 - IV. Planilha orçamentária / planilha de composição de preços (referida como anexa/elemento de exequibilidade e aceitabilidade)
 - V. Edital do Pregão Eletrônico (Topografia)
 - VI. Minuta de Contrato (Topografia)
 - VII. Minuta da Ata de Registro de Preços (Topografia)
8. Por sua vez, o próprio Edital relaciona como anexos o TR, o ETP (apêndice), o Projeto Básico, a Minuta de Contrato e a Minuta de ARP.

II - DO CARÁTER JURÍDICO E OPINATIVO DO PARECER

9. O presente parecer possui natureza técnico-opinativa, não se caracteriza, portanto, como ato de gestão ou decisão administrativa. Trata-se de manifestação especializada destinada a esclarecer o direito aplicável, indicar riscos e apontar soluções juridicamente possíveis, integrando a motivação do ato, mas sem substituir o juízo de conveniência e oportunidade da autoridade competente.
10. Isto posto, cabe esclarecer que a decisão final permanece na esfera de atribuições do gestor, que poderá acolher ou não a orientação jurídica, desde que motive adequadamente sua escolha. Tal compreensão é compatível com a linha interpretativa adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, segundo a qual cada agente responderá pelos atos que pratica, no limite de suas competências. (Processo 1084493 – Recurso Ordinário, Rel. Cons. Durval Ângelo, sessão de 27/10/2021.)
11. No que se refere especificamente ao órgão jurídico, o TCE/MG tem afirmado que a responsabilidade do advogado ou consultor responsável pelo parecer nas licitações reside no exame das questões de direito relevantes para a contratação e para a regularidade dos atos

administrativos praticados (Processo 1084215 – Representação, Rel. Cons. Wanderley Ávila, sessão de 14/12/2021, publicado no DOC em 28/01/2022).

12. Por outro lado, a jurisprudência também esclarece os efeitos do amparo em pareceres técnico e jurídico sobre a responsabilização do gestor. o TCE/MG afastou a aplicação sancionatória ao agente público que reconhecidamente atua com fundamento em parecer técnico e jurídico, desde que não se evidencie dolo ou culpa grave (erro grosseiro), aplicando expressamente o art. 28 da LINDB (Processo 1024616 – Representação, Rel. Cons. Subst. Licurgo Mourão, sessão de 05/05/2022, publicado no DOC em 18/05/2022).
13. No já citado Processo (1084493 – Recurso Ordinário, Rel. Cons. Durval Ângelo, sessão de 27/10/2021), o Tribunal reforçou que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e que não se pode exigir da autoridade superior a refação integral da instrução técnica e jurídica, sob pena de violação aos princípios da legalidade, eficiência e celeridade, rechaçando a ideia de um “direito administrativo do medo”. Ao mesmo tempo, deixou claro que o parecer não blinda o gestor diante de vícios grosseiros e facilmente perceptíveis, segundo o contexto real da administração.
14. À luz desse panorama, o papel desta Assessoria Jurídica, no âmbito do presente processo, delimita-se à análise da conformidade jurídica do procedimento e do adequado enquadramento da contratação direta nos dispositivos pertinentes da Lei nº 14.133/2021 e legislação correlata, sem adentrar na avaliação técnico-especializada do objeto nem na aferição de conveniência e oportunidade, que competem às áreas demandantes e à autoridade decisória. Assim, o presente parecer objetiva cumprir sua função de orientação qualificada, como subsídio relevante à decisão administrativa, sem se converter em ato vinculante ou substitutivo da vontade do administrador.

III - ANÁLISE JURÍDICA

15. **Do uso da modalidade pregão e do sistema de registro de preço para consumo das necessidades originadas no próprio órgão.**

16. O objeto descrito no Termo de Referência consiste na contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos de topografia, executados sob demanda, para atendimento das necessidades do CIMMVI e dos municípios consorciados. Neste sentido, trata-se de objeto que carece de justificativa técnica visando apresentação de características e detalhamento suficientemente padronizado. O projeto base apresentado se presta justamente a tal função, demonstrando as características e qualidades técnicas do serviço, padronizado por tabelas e metodologias referenciadas.
17. Quanto à modalidade pregão (eletrônico), o ETP registra que o TR sustenta a adequação do pregão por se tratar de serviços com padrões técnicos objetivamente definidos, viabilizando comparação isonômica e seleção da proposta mais vantajosa. Além disso, o TR classifica o objeto como serviço comum (conforme justificativa do Projeto Básico), o que reforça o adequado enquadramento do certame na modalidade escolhida.
18. No que toca ao Sistema de Registro de Preços (SRP), o próprio Edital define que se trata de licitação “para registro de preços”, sob a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto nº 11.462/2023. A solução descrita no ETP está estruturada para execução por Ordens de Serviço, justamente em contexto de demandas variáveis e acionamento conforme necessidade, característica típica que recomenda o SRP.
19. Ademais, o Edital expressamente prevê que a existência de preços registrados não obriga a Administração a contratar, preservando a flexibilidade administrativa inerente ao SRP. Na minuta de Ata, o objeto é descrito como “registro de preços para futura e eventual contratação, sob demanda” para atender CIMMVI e municípios consorciados, alinhando-se ao uso do SRP para consumo das necessidades originadas no próprio arranjo consorcial (órgão gerenciador e participantes).
20. Não obstante, **há divergência entre o Edital e a minuta da Ata sobre eventual “renovação” de quantitativos em prorrogação**: o Edital menciona possibilidade de renovação do quantitativo originalmente registrado em caso de prorrogação, enquanto a

minuta da Ata veda a renovação do quantitativo originalmente registrado e, ainda, registra vedação de acréscimo de quantitativos. Pela natureza do serviço e recorrência da demanda, conforme justificativas apresentadas no DFD, recomendamos ao responsável pela fase interna reconsiderar se não se trataria de apresentar justificativa técnica para a renovação das quantidades, em conformidade com o parecer da AGU mencionado no modelo de TR utilizado. De qualquer modo, a publicação tão somente se justifica com a harmonização das cláusulas incompatíveis, seja qual for o juízo de mérito da administração.

21. Da divisibilidade do objeto e do parcelamento da solução

22. Embora o objeto possua itens múltiplos (8 itens), o Edital expressamente determina que a licitação seja realizada em grupo único, exigindo que o licitante apresente proposta para todos os itens do grupo.
23. Sob o prisma jurídico, o parcelamento é diretriz a ser considerada, mas não é absoluto: deve ser adotado quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, especialmente em serviços. O ETP registra esse enquadramento e, de forma motivada, conclui não recomendar o parcelamento (por municípios, por lotes territoriais ou por grupos de serviços), indicando que a contratação deve ser estruturada como solução única, em um único instrumento (contrato/ARP) com um único responsável.
24. A justificativa do ETP se apoia, em síntese, em: (i) natureza interdependente dos serviços e necessidade de consistência/interoperabilidade das bases e produtos técnicos; (ii) responsabilidade técnica e rastreabilidade, com risco de fragmentação de autoria e dificuldade de imputação objetiva de falhas se houver múltiplos contratados; (iii) aumento do custo e complexidade de gestão (multiplicação de rotinas de OS, fiscalização, medições, recebimentos e controles) sem evidência de ganho proporcional; e (iv) economia de **escala** e maior vantagem na contratação com fornecedor único.
25. À luz dos elementos constantes do ETP e da estrutura do instrumento convocatório (grupo único), entende-se juridicamente motivada a opção administrativa por não parcelar a

solução, desde que preservada a competitividade e mantida a coerência dos documentos do SRP (especialmente quanto a limites/quantitativos, conforme apontado no item anterior).

26. Quanto a pesquisa de mercado e estimativa de valor

27. O ETP registra que foram avaliadas alternativas como: (i) execução por equipe própria (em regra inviável/antieconômica pela necessidade de quadro técnico e equipamentos), (ii) contratações pontuais e descentralizadas por município (com perda de padronização e aumento de custos transacionais) e (iii) contratação centralizada pelo CIMMVI, com padronização e atendimento sob demanda aos consorciados, reputada a solução mais racional e eficiente.
28. Quanto aos quantitativos, a Administração justificou que a estimativa decorreu da demanda histórica efetivamente executada em 2025, com base em registros formais, relatórios, medições e instrumentos de controle, buscando coerência com a necessidade real do órgão/consorciados.
29. No tocante à estimativa de valor, consta dos autos que o orçamento foi elaborado com base em preços referenciais da tabela SICOR-MG, com data-base de 31/12/2025, visando compatibilizar quantitativos e preços unitários para definição do custo máximo aceitável. Consta, ainda, o valor total estimado de R\$ 450.457,95, com discriminação por itens (quantidades, valores unitários e totais).
30. Sob o aspecto procedimental, o Edital explicita que o orçamento estimado não será sigiloso, garantindo transparência e controle. Além disso, disciplina a aceitabilidade de preços (desclassificação de proposta que permaneça acima do preço máximo definido) e a possibilidade de exigir planilha de custos e formação de preços do vencedor, como mecanismo de verificação de compatibilidade/exequibilidade.
31. Ora, o uso da tabela referencial em comento sana a demanda pela formação do preço. Não obstante, em razão justamente do formato da composição do preço, bem como da

publicidade do orçamento levantado na fase de planejamento, destacamos que a modalidade de disputa apresentada no certame é incompatível. Trata-se de situação onde a disputa deverá ser condicionada pelo maior desconto sobre a tabela, e não sobre o menor preço apresentado pelo licitante.

32. Adesão (“carona”) e controles de quantitativos

33. A minuta da Ata de Registro de Preços prevê expressamente a possibilidade de adesão por órgãos/entidades não participantes, condicionada ao atendimento de requisitos mínimos: (i) justificativa da vantagem (inclusive em risco de desabastecimento/descontinuidade), (ii) demonstração de compatibilidade dos valores registrados com os praticados no mercado (art. 23 da Lei 14.133) e (iii) consulta e aceitação prévias do órgão gerenciador e do fornecedor.

34. Cabe reforçar que a cláusula merece tratamento na fase interna. Por tratar-se do exercício de poder (faculdade) administrativo a motivação não pode ser, *in abstracto*, o cumprimento da lei. Deve ser justificada tecnicamente a escolha, no sentido de associar os resultados de fato ao interesse público.

35. Dos elementos obrigatórios da fase de planejamento

36. A seguir, apresento análise do ETP à luz do art. 18, §1º, incisos I a XIII, estruturada em tópicos, destacando (i) o que o ETP efetivamente contempla e (ii) pontos de atenção jurídico-documentais.

37. ANÁLISE JURÍDICA DO EDITAL (PONTOS DE CONFORMIDADE E RISCOS)

38. O Modelo oficial de edital utilizado pelo órgão foi adotado, não obstante, pontos de alteração já padronizados internamente quanto à sua execução devem ser observados no Edital e seus anexos. Senão vejamos:

- a. “14.15. Para a garantia da ampla defesa e contraditório dos licitantes, as notificações serão enviadas eletronicamente para os endereços de e-mail informados na proposta comercial, bem como os cadastrados pela empresa no SICAF.
- b. 14.15.1. Os endereços de e-mail informados na proposta comercial e/ou cadastrados no Sicafe serão considerados de uso contínuo da empresa, não cabendo alegação de desconhecimento das comunicações a eles comprovadamente enviadas. (edital)”

39. Ora, a redação do edital faz referência ao **SICAF**, devendo ser adaptada a redação com a supressão do cadastro e a menção aos meios institucionalmente utilizados em seu lugar. O mesmo ocorre na redação do Termo de referência.

IV - RESUMO ANALÍTICO DAS RECOMENDAÇÕES (não substitui a leitura das recomendações no corpo do texto)

- 40. Com a finalidade de facilitar a leitura, as recomendações estão indicadas na cor verde no corpo do texto.

Harmonização Edital x Minuta da ARP (quantitativos/prorrogação)

- 41. Sanar divergência entre: (i) previsão editalícia de renovação do quantitativo originalmente registrado em caso de prorrogação e (ii) cláusula da ARP que veda renovação do quantitativo e veda acréscimos.
- 42. Definir linha única (renova/não renova) e justificar tecnicamente a opção, em especial pela natureza recorrente do serviço e histórico de demanda.

Adequação do critério de julgamento / modo de disputa ao uso de tabela referencial (SICOR-MG)

43. Considerando que o orçamento foi formado por tabela referencial SICOR-MG (data-base 31/12/2025) e que os itens são precificados por composições/coeficientes, recomenda-se reavaliar a modelagem da disputa, com adoção de lógica compatível (ex.: maior desconto sobre a tabela), em substituição à disputa por “menor preço” puro, se esta se mostrar incongruente com a forma de precificação e com a publicidade do orçamento.

Revisão da justificativa do parcelamento e mitigação de riscos concorrenciais

44. Embora haja motivação técnica para contratação em grupo único, recomenda-se reforçar a análise de divisibilidade do objeto (serviço regionalizado e deslocamentos) e registrar por escrito as razões de mérito da Administração.

Aprimoramento da cláusula de “carona” (adesão) com motivação concreta e governança de consumo

45. A previsão de adesão por não participantes deve ser acompanhada de motivação específica, vinculando a escolha a resultados concretos de interesse público (eficiência, padronização, economicidade), e não apenas à “previsão legal”.
46. Reforçar controles: limites por item, controle de saldo, forma de autorização pelo órgão gerenciador, e prevenção de extrapolação do quantitativo global.

Correções de conformidade do Edital e TR: supressão de referências indevidas ao SICAF

47. Adequar dispositivos que mencionem SICAF (e comunicações por e-mail vinculadas ao SICAF), substituindo por meios institucionalmente adotados pelo CIMMVI/Portal de Compras Públicas e pelos cadastros efetivamente utilizados no certame.
48. Proceder às correções correspondentes no Termo de Referência, mantendo coerência entre peças.

Padronização final e revisão formal do conjunto documental antes da publicação

49. Realizar revisão final de consistência entre Edital, TR, Projeto Básico, Planilha Orçamentária, ARP e Minuta de Contrato, garantindo alinhamento de: objeto, itens/unidades, prazos, forma de execução (OS/medição), critérios de aceitabilidade, e regras do SRP.
50. Confirmar que a documentação de planejamento atende aos elementos do art. 18 (caput e §1º), com registro de justificativas quando algum item não se aplique.

Condição para publicação

51. Recomenda-se não publicar o edital antes de implementadas as correções mínimas de coerência e conformidade acima, sobretudo: (i) Edital x ARP (quantitativos/prorrogação), (ii) modelo de disputa compatível com SICOR-MG, e (iii) remoção de SICAF.

V - CONCLUSÃO

52. À vista do conjunto documental constante dos autos (DFD, ETP, Projeto Básico, Planilha Orçamentária, Termo de Referência, Edital, Minutas de Contrato e de Ata de Registro de Preços), opina esta Assessoria Jurídica pela viabilidade jurídica do prosseguimento do feito, sob a ótica da Lei nº 14.133/2021, desde que previamente saneadas as inconformidades e pontos de atenção apontados no corpo deste parecer, com destaque para:
53. Cumpridas as recomendações acima, não se vislumbram óbices jurídicos à publicação do instrumento convocatório e ao regular seguimento do procedimento licitatório, ressalvando-se que a decisão final compete à autoridade competente, no exercício do juízo de conveniência e oportunidade, com a devida motivação.

Belo Horizonte, 12 de fevereiro de 2026.

Eduardo Araújo Freitas
OAB.MG 232.651