

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL MULTIFINALITÁRIO DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO
ITAPECERICA - CIMMVI

ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. SINALIZAÇÃO VIÁRIA HORIZONTAL E VERTICAL. LEI Nº 14.133/2021. FASE PREPARATÓRIA. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. TERMO DE REFERÊNCIA. PROJETO BÁSICO. OBJETO PADRONIZÁVEL. POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO, CONDICIONADA À RATIFICAÇÃO TÉCNICA DA NATUREZA COMUM DO SERVIÇO. ADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS A DEMANDAS FUTURAS, VARIÁVEIS E DESCENTRALIZADAS DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS. CONTRATAÇÕES DERIVADAS COM RESPONSABILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DE CADA ENTE. JUSTIFICATIVA DE NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO. LOTE ÚNICO FUNDAMENTADO EM PADRONIZAÇÃO, ECONOMIA DE ESCALA, EFICIÊNCIA OPERACIONAL, FISCALIZAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DE RESPONSABILIDADE. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA COMPETITIVIDADE E DA ISONOMIA. PESQUISA DE PREÇOS. NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DOS FORNECEDORES CONSULTADOS E DA EQUIVALÊNCIA DAS PROPOSTAS. EDITAL. NECESSIDADE DE SANEAMENTO DE CAMPOS PENDENTES E COERÊNCIA ENTRE ANEXOS. REVISÃO DE EXIGÊNCIAS POTENCIALMENTE RESTRITIVAS, INCLUSIVE CREDENCIAMENTO EM SICAF/COMPRAS.GOV, CADIN E PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO. AUSÊNCIA OU INCONSISTÊNCIA DA MATRIZ DE RISCOS. PARECER JURÍDICO OPINATIVO. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO E REABERTURA DO CERTAME, CONDICIONADA AO SANEAMENTO DAS INCONSISTÊNCIAS APONTADAS.

NUP: Processo Administrativo nº DIREX-PL-001/2026-PREGÃO-ELETRÔNICO-001/2026

INTERESSADO: Departamento de Licitações do CIMMVI

ASSUNTO: Análise jurídica de Pregão Eletrônico, na forma de Sistema de Registro de Preços, destinado à contratação de empresa especializada para execução de serviços de sinalização viária (horizontal, vertical) nos termos da Lei nº 14.133/2021.

A stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to a legal professional or official.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo voltado à deflagração de Pregão Eletrônico, pelo Sistema de Registro de Preços, sob gestão do CIMMVI, para atendimento de demandas dos Municípios consorciados, originada a partir de formalização de necessidade apresentada pelo Município.
2. A demanda foi formalizada por meio de Documento de Formalização de Demanda (DFD), no qual se descreveu a necessidade de contratação de empresa especializada para a execução de serviços de sinalização viária horizontal e vertical adotando-se a Ata de Registro de Preços como instrumento para dar flexibilidade e agilidade às contratações futuras. Não obstante, constatou-se a suspensão do processo e abertura de diligência visando o controle interno dos atos licitatórios em virtude das disposições técnicas de engenharia do certame.
3. Neste sentido o processo foi reencaminhado à fase interna visando sua reelaboração. Com a finalização preliminar da instrução, foi devolvido à assessoria jurídica, cuja nova preparação documental é o que se apresenta para parecer prévio à reabertura da licitação.

II - DO CARÁTER JURÍDICO E OPINATIVO DO PARECER

1. 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.
2. 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.)

3. 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).
4. Por outro lado, a jurisprudência também esclarece os efeitos do amparo em pareceres técnico e jurídico sobre a responsabilização do gestor. o TCE/MG afasta 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).
5. 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.
6. 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



7. A contratação pública deve observar os princípios que regem a Administração Pública — legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência — previstos no art. 37, caput, da Constituição, bem como a regra constitucional de licitar para obras, serviços, compras e alienações, assegurando igualdade de condições aos concorrentes (art. 37, XXI). Quanto ao interesse público subjacente, à atuação municipal se relaciona à organização e prestação de serviços de interesse local (art. 30), o que dá suporte constitucional para políticas públicas de segurança viária e mobilidade urbana (sem prejuízo das normas gerais federais aplicáveis ao trânsito e às contratações).
8. A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, estabelece como princípios das contratações, entre outros, planejamento, transparência, eficiência, competitividade e proporcionalidade. A própria fase preparatória (planejamento) exige instrução do processo com elementos como **estudo técnico preliminar e definição do objeto/solução, conforme diretrizes do art. 18**. O presente parecer irá se debruçar sobre o referido tópico após analisar questões mais gerais de modo preliminar. Senão vejamos.
9. **Do uso da modalidade pregão.**
10. Quanto à **modalidade**, a Lei admite o **pregão** para bens e serviços comuns, entendidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por especificações usuais de mercado, e dispõe que o pregão é adotado “sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos”.
11. Quanto ao **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, a Lei define-o como conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição/locação de bens, para contratações futuras, estabelece regras de vigência e possibilidade de prorrogação da ata (art. 84) e trata de **adesão** por órgãos/entidades não participantes (art. 86)
12. Nos documentos analisados, a Administração afirma expressamente que se trata de “serviços de natureza comum, com padrões de qualidade e desempenho claramente definidos”, o que, em tese, se alinha ao conceito legal de bem/serviço comum na Lei

- 14.133 e ao comando de adoção do pregão quando os padrões forem objetivamente definidos.
13. No processo suspenso, o núcleo do objeto descreve uma solução que inclui infraestrutura semafórica inteligente, CCI e elementos tecnológicos (OCR, plataformas, licenças, comunicação) . Anteriormente o parecer defendeu que tal ampliação do escopo **exige** que o Termo de Referência/Projeto Básico descreva critérios de desempenho, níveis de serviço, interoperabilidade, garantia e aceitação de forma objetiva, sob pena de fragilizar a licitação. Nada obstante, a remessa à fase interna teve o condão de suprimir o referido objeto, de modo que a sinalização viária horizontal e vertical encontram-se devidamente instruídas com projeto básico, descrevendo as características específicas envolvendo a prestação do serviço, de modo que se encontram, segundo o parecer técnico, devidamente padronizadas.
14. A análise jurídica do “objeto comum” (para justificar pregão) não depende de o objeto ser “simples”, e sim de ele poder ser descrito e comparado objetivamente entre propostas, por padrões usuais de mercado. A própria Lei 14.133/2021 define bens e serviços comuns como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”.
15. Esse dever de definição clara do objeto e de preservação da competitividade/isonomia está conectado ao núcleo constitucional da licitação (igualdade de condições, exigências de habilitação apenas indispensáveis), nos termos do art. 37, XXI, da Constituição.
16. Neste sentido há elementos fortes para sustentar o argumento que o objeto trata-se de objeto comum — sobretudo quando o TR/Caderno Técnico ancoram o objeto em normas/manuais e em especificações mínimas; O TR exige observância de manuais e normas (Manuais Brasileiros de Sinalização, resoluções do Contran, ABNT), vinculando desempenho/qualidade/durabilidade/funcionalidade.
17. Nos documentos analisados, há métricas e requisitos objetivos que podem compor o núcleo mensurável do serviço. Tais elementos indicam que não se trata de solicitação carente de padronização; dada a presença de requisitos mínimos verificáveis, muitos deles

já estabilizados por normas e prática de mercado. Ademais, o ETP apresentou justificativa para o atingimento dos níveis de padronização do objeto deve contar com a confirmação do órgão demandante e do responsável técnico pelo documento, dada a necessária expertise no assunto para realizar o referido juízo, confirmando, assim tratar-se de objeto comum.

18. Do não parcelamento da solução

19. Pela Lei 14.133/2021, o planejamento de compras deve observar, entre outros, o princípio do parcelamento, “quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso”, e, ao aplicá-lo, a Administração deve considerar a divisão em lotes, o aproveitamento do mercado local e “o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado”.
20. Ao mesmo tempo, a própria Lei admite não parcelar quando isso for recomendado por economia de escala, redução de custos de gestão de contratos ou “maior vantagem”, e também quando o objeto configurar “sistema único e integrado” com risco ao conjunto se fracionado.
21. No plano constitucional, o desenho do certame (inclusive lotes) deve preservar a igualdade de condições/competitividade na licitação (CF, art. 37, XXI). E, no ETP, é obrigatório registrar justificativas para o parcelamento ou não (Lei 14.133, art. 18, §1º, VIII, conforme compilação oficial do Senado).
22. No ETP, a Administração afirma que, embora os objetos sejam tecnicamente divisíveis por itens, a contratação foi concebida como solução em que o parcelamento traria prejuízos à padronização, eficiência operacional e economicidade. A justificativa é detalhada com ganhos esperados da execução unificada: eficiência logística e técnica, redução de custos administrativos, eliminação de redundâncias, padronização de materiais e métodos, além de centralização de responsabilidade para facilitar fiscalização, controle de qualidade e responsabilização.

23. O próprio ETP também invoca, de modo acertado, entendimentos de controle externo (Súmula 247/TCU; Súmula 114/TCE-MG; acórdãos) para sustentar a licitação em lote único quando tecnicamente justificada.
24. No DFD, aparece a mesma lógica de “plataforma completa” com CCI e camadas tecnológicas, indicando que a estrutura foi desenhada para assegurar padronização, interoperabilidade tecnológica e racionalização de custos.
25. Assim, constata-se que a motivação está expressamente registrada no ETP como análise de parcelamento, o que atende ao dever de planejamento e de motivação (art. 18, §1º, VIII); O núcleo argumentativo se encaixa nas hipóteses legais de não parcelamento: economia de escala/redução de custos de gestão. Em contexto consorciado, a ênfase em padronização e responsabilização central é juridicamente relevante, porque reduz “zonas cinzentas” (quem responde por falha de integração; quem corrige; quem garante compatibilidade).
26. No tendo como referência o processo anterior, este parecer defendeu que a Lei 14.133/21 também impõe que, ao tratar de parcelamento, a Administração considere a ampliação da competição e evite concentração de mercado. Um grande lote (sinalização horizontal/vertical + semafórica + CCI/plataformas/equipes) poderia, dependendo do mercado, restringir o universo de competidores a poucos integradores, tensionando o dever de competitividade. Foi o que a administração entendeu por bem retificar em sede de controle interno, O ETP afirmava vantagens do lote único (logística, gestão, padronização e integração), no entanto não se dirigia ao ponto central: **há evidência suficiente de que o mercado efetivamente oferece competição saudável para “um único pacote”?** Como se entendeu posteriormente que levantamento de mercado não possuía idoneidade para demonstrar amplitude de fornecedores capazes (e equivalência de soluções), suprimiu-se a sinalização semafórica bem como o CCI, tendo em vista o atendimento da demanda local por sinalização horizontal e vertical. Neste sentido e com apoio no projeto básico, entendo que resta justificada a aglutinação dos itens em lote único.

27. Da adequação do Sistema de Registro de Preços ao contexto “sob demanda” e consorciado

28. O Sistema de Registro de Preços (SRP), na Lei nº 14.133/2021, qualifica-se como procedimento auxiliar vocacionado a organizar contratações futuras, permitindo que a Administração, diante de demandas variáveis, acione o contratado conforme a necessidade, sem obrigação automática de contratar apenas por existir ata vigente. Nesse sentido, o art. 83 explicita que a existência de preços registrados implica compromisso do fornecedor nas condições fixadas, “mas não obrigará a Administração a contratar”, sendo possível inclusive licitação específica, desde que motivada. Essa racionalidade se harmoniza com a lógica “sob demanda” que permeia o processo, pois o próprio DFD descreve que a contratação se dará “sob demanda e por meio de ordens de serviço específicas”, formalizada via Ata de Registro de Preços, em arranjo consorciado.

29. No caso, o modelo “sob demanda” não é apenas retórico: o DFD prevê regime de execução por tarefa, mediante ordens de serviço emitidas individualmente por cada município consorciado, com observância dos prazos e cronogramas físico-financeiros próprios de cada ente. No mesmo sentido, o Termo de Referência estrutura a execução vinculada à ordem de serviço, assim, o prazo de execução será estabelecido individualmente para cada município conforme os cronograma geral estipulado, critérios técnicos de execução e critérios de medição do projeto básico e conforme seu cronograma físico-financeiro.

30. Sob a ótica do arranjo consorciado, o DFD explicita que não haverá transferência direta de recursos entre municípios consorciados e o consórcio, prevendo execução descentralizada: cada município deverá formalizar seu contrato individualizado, emitir nota de empenho e proceder aos registros contábeis no seu sistema próprio. Além disso, o DFD estabelece que a comprovação de disponibilidade orçamentária e financeira será exigida previamente à emissão da Ordem de Serviço e à formalização de cada contratação derivada da ARP, cabendo ao município demonstrar documentalmente a existência de crédito orçamentário suficiente. Esse encadeamento (ARP → contratação derivada → empenho/lastro orçamentário → OS) é juridicamente coerente com o SRP, pois impede

que o registro de preços seja tratado como “autorização automática” de despesa, preservando a responsabilidade fiscal e a autonomia financeira de cada ente.

31. Esse desenho descentralizado também é consistente com a disciplina jurídica dos consórcios públicos: a Lei nº 11.107/2005 prevê que a entrega de recursos pelos entes consorciados ao consórcio, quando necessária, deve ocorrer por contrato de rateio. Ao optar por um fluxo em que cada município contrata e paga diretamente, o modelo descrito no DFD reduz o risco de “mistura” de responsabilidades financeiras e reforça a rastreabilidade do gasto, sem afastar as vantagens de escala e padronização típicas da contratação consorciada.
32. Conclui-se, portanto, que o SRP **se revela juridicamente compatível** com o contexto descrito (demanda variável e consorciada), dado que: (i) o edital/ARP observa as exigências do SRP (definição de quantitativos máximos e regras de gestão), conforme art. 82 da Lei 14.133/2021; (ii) a contratação derivada será formalizada por cada ente com **empenho e comprovação prévia de disponibilidade orçamentária**, antes da OS, como previsto no DFD; (iii) as rotinas de execução por OS, cronogramas e fiscalização estejam claramente atribuídas — como já delineado no TR.
33. Cabe ressaltar que no caso do objeto do serviço de engenharia não estiver definido objetivamente nem padronizado no instrumento convocatório, de modo que não seria aplicável o SRP, deverá ser considerado incompatível o enquadramento. Isso se evidencia em manifestação do próprio TCE-MG ao afirmar a incompatibilidade do SRP com objeto que envolvia “verdadeira eficientização e modernização” (com implantação de telegestão e extensão de rede), justamente pela complexidade e pela ausência de definição objetiva/padronização suficientes.
34. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já enfrentou, em sede de controle externo, a utilização do Sistema de Registro de Preços em contratações consorciadas envolvendo serviços de engenharia, destacando a necessidade de rigor na análise do enquadramento jurídico do objeto. **No Processo nº 1092207 (Denúncia), de relatoria do Conselheiro Agostinho Patrus, julgado pela Primeira Câmara em 19/03/2024, o**

TCE-MG examinou licitação promovida por consórcio público para contratação de serviços de engenharia estruturados por meio de registro de preços, a partir de denúncias formuladas por empresas do setor da construção e energia.

35. Naquele precedente, o Tribunal reafirmou que, embora a Lei nº 14.133/2021 tenha ampliado o cabimento do SRP para obras e serviços de engenharia, essa possibilidade não é automática nem irrestrita, devendo estar condicionada à demonstração de que o objeto contratado se caracteriza como padronizável, comparável e destituído de complexidade técnica e operacional incompatível com o regime do registro de preços. **O julgamento evidencia a preocupação do órgão de controle com modelos que, sob a aparência de SRP, possam ocultar contratações integradas complexas, com variabilidade significativa de escopo, execução e soluções técnicas, sobretudo quando conduzidas por consórcios públicos.**
36. O precedente é relevante para o caso em análise porque sinaliza que, em contratações consorciadas de engenharia, o TCE-MG exige que a Administração demonstre, de forma clara e documentada, a compatibilidade do objeto com o SRP, especialmente quanto à **existência de projeto padronizado, critérios objetivos de execução e medição, e governança que preserve a responsabilidade individual dos entes consorciados.** Assim, a adoção do SRP somente se sustenta quando o registro de preços funcione como instrumento de racionalização e planejamento, e não como meio de diluir responsabilidades ou viabilizar contratações tecnicamente complexas sem o adequado detalhamento prévio.
37. Apenas com a satisfação de tal pressuposto, reputamos como adequado o uso do Sistema de Registro de Preços.
38. **Quanto a pesquisa de mercado e estimativa de valor**
39. O Projeto Básico bases referenciais e metodologia de levantamento (SINAPI, SICRO e consultas a fornecedores).

40. Não obstante, como demonstrado pelos demais documentos de planejamento (ETP, Projeto Básico e Planilha Orçamentária), **o valor estimado foi obtido somente pela análise comparativa de cotações recebidas**, com natureza referencial, e que as planilhas integram o processo para transparência e rastreabilidade. Existe justificativa para o afastamento do levantamento nas tabelas referenciadas, conforme justificativa técnica do projeto básico.
41. Ao setor responsável pela fase externa da licitação recomendamos expressamente que não seja realizada desclassificação por inexecuibilidade sem que antes seja amplamente oportunizada em diligência própria a exequibilidade da proposta com apresentação de planilha com memória de cálculo e demais elementos comprobatórios necessários a serem verificados pela equipe de apoio.
- 42. Regras do edital sobre disputa eletrônica, transparência e SRP**
O edital prevê credenciamento no Portal de Compras Públicas, modo de disputa aberto e divulgação no PNCP do preço registrado com indicação dos fornecedores — coerente com os princípios de publicidade e transparência (CF, art. 37, caput) e com a diretriz legal de transparência na Lei 14.133. Tendo em conta a equipe reduzida de licitações do consórcio, faz-se necessária a adoção de portal com maiores facilidades técnicas como padrão, como o portal de compras públicas.
- 43. Adesão (“carona”) e controles de quantitativos**
44. O edital admite adesão por órgãos/entidades não participantes, condicionando à justificativa e anuência do órgão gerenciador, e fixa limites: até 50% por órgão não participante e, no total, até o dobro do quantitativo registrado por item, além de prazo de 90 dias para efetivar a contratação após autorização. Esse regramento dialoga com a disciplina legal da adesão no art. 86 da Lei 14.133 — e deve ser operacionalizado com controles efetivos (gestão de saldos e quantitativos) para evitar extrapolações.
- 45. Providências e governança para execução descentralizada (risco de conformidade local)**

46. O ETP lista providências prévias pelos municípios antes da contratação derivada: previsão orçamentária, planos de trabalho, designação de fiscalização, verificação documental e, expressamente, “análise jurídica e validação documental local do instrumento contratual”. Juridicamente, tal determinação deve ser louvada, pois no SRP consorciado a regularidade não se esgota no certame: cada contratação derivada precisa respeitar as regras locais (competência, empenho, publicação e fiscalização).

47. Dos elementos obrigatórios da fase de planejamento

48. 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.

49. Inciso I: descrição da necessidade (problema sob a ótica do interesse público)

50. O ETP cumpre, em termos gerais, o núcleo do inciso I ao explicitar que a contratação visa modernizar, ampliar e manter a sinalização viária horizontal e vertical, apontando limitações recorrentes dos municípios (orçamentárias, técnicas e estruturais) e a necessidade de atuação planejada e padronizada. O documento também conecta a necessidade pública à segurança viária, fluidez do tráfego e organização do espaço urbano, além de reconhecer que, para além da “sinalização tradicional”, pretende-se integrar elementos tecnológicos, como o CCI, como base estratégica de coordenação de dados e eventos.

51. Inciso II: demonstração de previsão no Plano de Contratações Anual (se existente)

52. O ETP apresenta “Demonstração da Previsão” ao afirmar que a contratação encontra respaldo nos instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro, com execução descentralizada (cada município formaliza contrato e empenho). O documento ainda registra que a inclusão da demanda nos instrumentos locais (como “Planos de Contratações Municipais” e programas de trabalho) estaria em consonância com diretrizes de planejamento urbano. E, no fecho conclusivo, menciona que a contratação será registrada em sistemas oficiais utilizados pelos entes, “como o Plano de Contratações

Anual”. Fatalmente, como indica o TR, no caso do SRP o momento da identificação do instrumento de planejamento orçamentário e financeiro bem como a identificação da dotação fica postergada ao momento da contratação.

53. Inciso III: requisitos da contratação

54. O ETP descreve requisitos de forma detalhada: escopo (sinalização horizontal e vertical), normas técnicas (ABNT, CONTRAN, manuais, cadernos e segurança do trabalho), insumos (mão de obra, equipamentos, materiais homologados), rotinas de controle (diário de obra, relatórios técnicos/fotográficos), documentação técnica (planos, cronogramas, ART/RRT e programas correlatos), além de prazos e regime por OS, com responsabilidades da contratada. Especialmente por intermédio do anexo que detalha tecnicamente os serviços a serem prestados.

55. Inciso IV: estimativas das quantidades, memórias de cálculo e documentos de suporte

56. As quantidades foram coletadas por intermédio da Intenção de Registro de Preço, registrada nos autos do processo com a devida memória de cálculo. Cabe registrar o incidente de correção de quantidades pelo CIMMVI, que, ao receber quantitativos das secretarias dos entes Municipais, reparou distorções que estavam a maior. Posteriormente tais correções foram devidamente ratificadas pelo ente responsável.

57. Inciso V: levantamento de mercado, alternativas e justificativa técnica/econômica

58. O ETP cumpre o levantamento de mercado ao comparar **execução direta** versus **contratação de empresa especializada**, concluindo pela inviabilidade/desvantagem da execução direta por falta de equipe capacitada e pelos custos de infraestrutura tecnológica, manutenção, suporte e atualização; e justificando a contratação especializada por expertise, soluções integradas, suporte contínuo, atualização permanente e diluição de custos ao longo do período. Registra ainda pluralidade de fornecedores aptos e viabilidade competitiva, com base em cotações e oferta de soluções similares.

59. Inciso VI: estimativa do valor, preços referenciais e memórias de cálculo

60. O ETP apresenta pesquisa por **três cotações formais**, com valores globais e descrição de que os orçamentos contemplam com planilhas e itens/quantitativos. Também indica que o valor é referencial, destinado a planejamento, disponibilidade orçamentária e análise de vantajosidade, e que planilhas detalhadas integram o processo para transparência e rastreabilidade.
61. O inciso VI exige que a estimativa venha acompanhada de **preços unitários referenciais** e memórias/documentos de suporte. Os documentos das propostas levantadas indicam verdadeira (i) **composição por item/unidade** e (ii) equivalência entre propostas.
62. Inciso VII: descrição da solução como um todo, manutenção e assistência técnica
63. O ETP descreve a solução adotada em todo o seu ciclo de vida, contando com a especificação dos produtos, as condições de seu fornecimento e conta, inclusive com instrumento específico de fiscalização.
64. Inciso VIII: justificativas para o parcelamento ou não da contratação
65. Como tratamos anteriormente, o ETP traz justificativa robusta para **lote único**, reconhecendo que o objeto é tecnicamente divisível, mas conclui que o parcelamento prejudicaria padronização, eficiência e economicidade; destaca ganhos de logística, economia de escala, controle, uniformização e concentração de responsabilidade técnica.
66. Inciso IX: resultados pretendidos (economicidade e melhor aproveitamento de recursos)
67. O ETP inclui demonstrativo de resultados pretendidos com foco em padronização, aumento da segurança, modernização, centralização, redução de custos por economia de escala, além de melhoria de acessibilidade e durabilidade de pintura.
68. Inciso X: providências prévias da Administração (incluindo capacitação)
69. O ETP lista providências prévias: previsão orçamentária e empenho no momento da contratação, planos de trabalho com escopo e cronograma, designação de fiscais, verificação documental, rotinas de medição e comunicação, aprovação de infraestrutura

mínima (inclusive para equipamentos fixos/centrais), análise jurídica local do contrato e publicações oficiais.

70. Inciso XI: contratações correlatas e/ou interdependentes

71. Não existem contratações correlatas e/ou interdependentes

72. Inciso XII: impactos ambientais e medidas mitigadoras (incluindo baixo consumo e logística reversa, quando aplicável)

73. O ETP trata impactos ambientais urbanos: resíduos sólidos, consumo de energia/combustíveis, risco de descarte inadequado (tintas, solventes, metais, plásticos), perturbações temporárias, e prevê diretrizes de planos de gerenciamento.

74. Inciso XIII: posicionamento conclusivo sobre adequação

75. O ETP conclui, de forma expressa, pela viabilidade, oportunidade e adequação da contratação via ARP para sinalização horizontal/vertical, manutenção, sistemas semafóricos inteligentes e CCI. Reforça exequibilidade técnica, vantajosidade econômica, e defende lote único e escopo integrado, além de afirmar compatibilidade com instrumentos de planejamento e rastreabilidade.

76. Sobre o §2º e §3º (síntese de conformidade mínima)

77. O ETP contempla de modo claro os elementos mínimos do §2º (I, IV, VI, VIII e XIII) nos trechos acima citados. Quanto ao §3º (serviços comuns de engenharia), como discutido anteriormente, o ETP declara padrões e referência a parâmetros/tecnologias amplamente disponíveis.

78. Agora devemos voltar nossa atenção aos incisos do CAPUT do art. 18, senão vejamos:

79. I — Descrição da necessidade fundamentada em ETP (interesse público)

80. A necessidade está descrita e ancorada no ETP, que explicita a política pública a ser atendida (modernização/gestão da mobilidade urbana) e justifica a contratação.

81. Além disso, o próprio **TR** registra que a fundamentação está pormenorizada nos **Estudos Técnicos Preliminares**, incorporados como apêndice, e que os quantitativos são consolidados por IRP com municípios aderentes.
82. II — Definição do objeto por TR/Projeto Básico/Anteprojeto (conforme o caso)
83. O objeto está definido no Projeto Básico. O TR também descreve a solução com ênfase na integração do objeto e execução por OS no SRP.
84. Ademais, a documentação aparenta extremo detalhamento quanto às especificações técnicas dos serviços, indicando a aderência a altos níveis de padronização das tecnologias indicadas. Segundo o entendimento do projeto básico, são práticas normais de mercado e que contam com especificação adequada para o atendimento das necessidades locais. Cabe asseverar que, ainda que seja necessário sopesar a qualidade do serviço prestado com sua economicidade (dado que a projeção no tempo do material superior e do serviço superior tende a ser mais longa e, portanto, satisfatória da necessidade concreta), é imperioso preservar a isonomia do certame de modo que não sejam circunscritas marcas específicas aos serviços e materiais a serem ofertados.
85. III — Condições de execução e pagamento, garantias e condições de recebimento
86. Em relação às garantias e recebimento, o TR contempla cláusulas específicas (garantia na contratação e procedimentos de recebimento/aceite).
87. Quanto ao inciso IV — Orçamento estimado, com composições de preços, já nos reportamos anteriormente, reiterando a necessidade de **inclusão no processo do documento de justificativa de escolha dos fornecedores**.
88. V — Elaboração do edital de licitação
89. O Edital está elaborado e faz referência expressa ao arcabouço normativo aplicável, além de disciplinar participação, documentação e fluxo procedimental (inclusive por meio do Portal). Quanto ao procedimento competitivo, o edital prevê modo de disputa aberto, com lances públicos e sucessivos.

90. VI — Minuta de contrato como anexo do edital (quando necessária)
91. O Edital prevê a formalização por Termo de Contrato, e indica que os contratos serão celebrados conforme disposições do edital, da ARP e da Lei 14.133/2021. Foi apresentada a minuta do termo de contrato.
92. VII — Regime de fornecimento/prestação/execução (economia de escala)
93. O regime adotado é compatível com prestação sob demanda no SRP, com vigência de ata de até 12 meses e execução por OS, sem obrigação de contratação integral.
94. VIII — Modalidade, critério de julgamento, modo de disputa e adequação (vantajosidade/ciclo de vida)
95. O TR explicita que se trata de contratação por Pregão Eletrônico e que, por ser SRP, adota critério de julgamento de maior desconto. O edital, por sua vez, define modo de disputa aberto.
96. IX — Motivação das condições do edital (qualificação técnica/econômico-financeira; consórcio; justificativas)
97. A qualificação técnico-operacional foi definida sem exigência de quantidades mínimas, não obstante, com o necessário atendimento à experiência prévia no fornecimento em todos os itens da lista, conforme decisão do Projeto Básico. Em face da metodologia empregada, não se contempla qualquer desvio de finalidade e aderência da comprovação da capacidade com as finalidades precípuas à contratação.
98. Toda exigência de habilitação deve passar por um filtro constitucional: a licitação assegura igualdade de condições e somente permite exigências de qualificação técnica e econômica “indispensáveis” à garantia do cumprimento das obrigações.
99. Na Lei 14.133/2021, a qualificação econômico-financeira é disciplinada no art. 69, que a vincula à demonstração objetiva, por índices e coeficientes previstos no edital e

devidamente justificados, e a restringe a um núcleo documental (balanços/demonstrações e certidão de falência).

100. A qualificação técnica tem base no art. 67, inclusive quanto a: (i) possibilidade de exigir atestados relacionados às parcelas de maior relevância/valor, com balizas; e (ii) regra de participação e substituição de profissionais indicados. Em termos práticos: não basta a cláusula existir; ela precisa ser necessária, proporcional e motivada nos autos (ETP/TR/risco), sob pena de restrição indevida à competitividade.
101. “Cláusula de escape”: PL mínimo de 10% se algum índice ≤ 1
102. O TR prevê que, se qualquer índice for ≤ 1 , será exigido **patrimônio líquido mínimo de 10% do valor total estimado da contratação**. A Lei 14.133 autoriza a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo **até 10% do valor estimado**, especialmente em compras para entrega futura e na execução de obras e serviços. **Não obstante**, na **Ata de Registro de Preços consorciada**, o “valor total estimado” costuma refletir a soma de demandas potenciais de vários entes. Se o PL mínimo de 10% incidir sobre o **montante global**, a exigência pode se tornar **excessiva** (barreira de entrada), sobretudo porque a execução se dá por contratações derivadas/ordens de serviço e não necessariamente pelo “todo” para um único contratado de uma vez. Por isso, para reduzir risco jurídico, o ideal é que a Administração **amarre a base de cálculo** a um parâmetro mais aderente ao risco real que o fornecedor assumirá (ex.: maior contratação derivada estimada por município/ente participante; ou valor máximo de contratação por adesão/contrato; ou outro critério objetivo previsto no edital/ARP). Se isso não estiver claro, abre-se espaço para alegação de desproporcionalidade (CF, art. 37, XXI).
103. X — Análise dos riscos que possam comprometer a licitação e a execução contratual.
104. O TR menciona que o custo estimado considerou risco e indica que o assunto deve ser tratado conforme **Matriz de Riscos constante do contrato**. Não obstante, não identificamos a matriz de risco, indicando inconsistência documental. No entendimento desta assessoria faz-se necessária a inclusão da matriz no bojo do processo.

105. XI — Motivação sobre o momento da divulgação do orçamento (art. 24)
106. Será divulgado regularmente sem que se imponha sigilo prévio à licitação.
107. **ANÁLISE JURÍDICA DO EDITAL (PONTOS DE CONFORMIDADE E RISCOS)**
108. O edital, no preâmbulo, contém múltiplos campos ainda não consolidados (“XXXX/2026”, “NUP: XXXX.XXXXX/2026”, identificação de secretaria/órgão, etc. Juridicamente, isso é sensível: a publicidade e a vinculação ao instrumento convocatório exigem documento final coerente, completo e sem lacunas, sob risco de impugnação por falta de precisão, insegurança na identificação do processo e dificuldades de controle (inclusive no PNCP). Recomendamos o saneamento integral de campos variáveis antes da publicação e checagem de coerência entre os anexos referidos como “XXX”, “Anexo C” etc.
109. Credenciamento obrigatório em SICAF/Compras.gov (risco de restrição competitiva)
110. O edital afirma que os interessados **“deverão estar previamente credenciados no SICAF, no Compras.gov.br e no Portal de Compras Públicas”**. Para um certame que tramita em **Portal de Compras Públicas** (plataforma privada amplamente utilizada por municípios), exigir **Compras.gov** e **SICAF** como condição prévia tende a ser visto como: **ônus desnecessário**, e potencial **restrição indevida à competitividade** (especialmente para licitantes que não atuam rotineiramente no governo federal).
111. A jurisprudência do **TCU** é frequentemente invocada para coibir **exigências formais que restrinjam competição** sem indispensabilidade (inclusive no que toca a condicionantes cadastrais/credenciamentos como pré-requisito absoluto de participação).
112. Exigência de consulta/ausência de registro no Cadin (pertinência e alcance federativo)
113. O edital condiciona a celebração da contratação à comprovação de que “não possui registro no Cadin”, afirmando que “o registro é fator impeditivo para a realização dos atos previstos no art. 6º da Lei 10.522/2002”. De fato, após a Lei nº 14.973/2024, o art. 6º-A da Lei 10.522/2002 passou a prever que o registro no Cadin, na consulta prévia do art. 6º, é

fator impeditivo para os atos ali previstos. Entretanto, o art. 6º da Lei 10.522/2002 estrutura a obrigatoriedade da consulta para órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

114. **A exigência deve ser** questionada, pois cria requisito de habilitação/contratação não claramente indispensável e fora do regime típico do ente, com potencial conflito com a ideia constitucional de permitir apenas exigências indispensáveis.

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

Com a finalidade de facilitar a leitura e a adoção das providências saneadoras, sintetizam-se os principais pontos de atenção identificados ao longo da análise jurídica, sem prejuízo da leitura integral do presente parecer e das recomendações específicas formuladas no corpo da manifestação.

1. Saneamento dos dados formais do processo e do edital

Recomenda-se a conferência e o preenchimento integral de todos os campos ainda pendentes ou genéricos constantes do edital e dos anexos, tais como número do processo administrativo, número do pregão eletrônico, NUP, identificação correta do órgão/entidade, ano do certame, referências a anexos e demais campos indicados como “XXXX”, “XXX” ou equivalentes. A publicação de instrumento convocatório com lacunas formais pode comprometer a clareza, a vinculação ao edital, a publicidade e o controle do procedimento.

2. Manutenção da supressão dos elementos tecnológicos anteriormente questionados

Considerando que o processo anterior envolvia objeto mais amplo, com sinalização semaforica inteligente, CCI, plataformas tecnológicas, OCR, licenças e elementos de maior complexidade, recomenda-se que a versão final do edital, do Termo de Referência, do Projeto Básico, da planilha orçamentária, da ata e da minuta contratual seja revisada para garantir que não subsistam referências indevidas a esses componentes.

3. Pesquisa de preços e justificativa dos fornecedores consultados

Embora a estimativa de valor esteja instruída com cotações e planilhas, recomenda-se a juntada ou complementação de documento específico que justifique a escolha dos fornecedores consultados, a equivalência das propostas, a compatibilidade dos itens cotados, especialmente diante do afastamento ou insuficiência de bases referenciais como SINAPI/SICRO.

4. Revisão da exigência de credenciamento em SICAF/Compras.gov

Considerando que o certame será realizado pelo Portal de Compras Públicas, recomenda-se revisar a exigência de credenciamento prévio no SICAF e no Compras.gov.br como condição de participação, salvo se houver justificativa jurídica e operacional específica. A manutenção dessa exigência pode representar ônus desnecessário e potencial restrição à competitividade.

5. Revisão da exigência relativa ao Cadin

Recomenda-se reavaliar a cláusula que condiciona a contratação à ausência de registro no Cadin, especialmente quanto à sua aplicabilidade ao ente licitante e aos municípios consorciados, tendo em vista que a disciplina da Lei nº 10.522/2002 se volta, em regra, à Administração Pública Federal. Caso mantida, a exigência deve ser motivada de forma expressa e compatibilizada com o regime jurídico aplicável ao caso.

6. Adequação da exigência de patrimônio líquido mínimo

Recomenda-se revisar a cláusula que prevê patrimônio líquido mínimo de 10% do valor total estimado da contratação quando algum índice econômico-financeiro for igual ou inferior a 1. Em contexto de Ata de Registro de Preços consorciada, a incidência sobre o valor global estimado pode gerar restrição desproporcional à competitividade. Sugere-se avaliar base de cálculo mais aderente ao risco efetivo da contratação, como o valor máximo da contratação derivada, o maior contrato individual estimado ou outro critério objetivo e motivado.

7. Inclusão da Matriz de Riscos

Tendo em vista que o Termo de Referência menciona a existência de Matriz de Riscos constante do contrato, mas tal documento não foi identificado nos autos, recomenda-se sua inclusão ou, alternativamente, a correção das referências documentais. A ausência da matriz indicada configura inconsistência formal e pode comprometer a clareza da distribuição de riscos entre Administração e contratado.

8. Preservação da isonomia e vedação a direcionamentos indevidos

Recomenda-se que as especificações técnicas, ainda que detalhadas e voltadas à qualidade do serviço, sejam revisadas para afastar exigências que possam conduzir a marcas, fornecedores ou soluções específicas, salvo nas hipóteses legalmente justificadas. O detalhamento técnico deve assegurar qualidade, durabilidade e segurança, sem comprometer a isonomia e a ampla competitividade.

V - CONCLUSÃO

Diante da análise realizada, esta Assessoria Jurídica entende que, em tese, é juridicamente viável a deflagração de Pregão Eletrônico, pelo Sistema de Registro de Preços, destinado à contratação de empresa especializada para execução de serviços de sinalização viária horizontal e vertical, sob gestão do CIMMVI e em benefício dos municípios consorciados, desde que previamente saneadas as inconsistências e observadas as recomendações constantes deste parecer.

A modalidade pregão mostra-se adequada ao caso, considerando que o objeto remanescente — após a supressão dos elementos de maior complexidade tecnológica anteriormente identificados — aparenta possuir padrões de desempenho e qualidade objetivamente definíveis, especialmente à luz do Projeto Básico, das normas técnicas aplicáveis, dos manuais de sinalização, das resoluções do CONTRAN e dos critérios de medição e recebimento apresentados nos autos. Ressalva-se, contudo, que a confirmação definitiva da padronização e da natureza comum do serviço depende da ratificação pela área técnica competente, por se tratar de juízo especializado que extrapola a análise estritamente jurídica.

Também se reputa juridicamente admissível a utilização do Sistema de Registro de Preços, tendo em vista a natureza sob demanda da contratação, a variabilidade das necessidades dos municípios consorciados, a inexistência de obrigação de contratação integral da ata e a previsão de formalização descentralizada das contratações derivadas. O modelo proposto, ao exigir que cada município formalize seu instrumento próprio, emita empenho, comprove disponibilidade orçamentária e execute a despesa em seu sistema contábil, preserva a autonomia financeira dos entes consorciados e reduz riscos de confusão de responsabilidades.

Quanto ao não parcelamento do objeto, a justificativa apresentada no ETP e nos demais documentos de planejamento indica motivação juridicamente aceitável para a adoção de lote único, especialmente diante da necessidade de padronização, racionalização logística, economia de escala, uniformidade técnica, eficiência de fiscalização e centralização de responsabilidade. Todavia, recomenda-se que a Administração mantenha nos autos demonstração suficiente de que a aglutinação não compromete a competitividade, sobretudo considerando o dever legal de ampliar a disputa e evitar concentração indevida de mercado.

No que se refere à fase preparatória, verifica-se que os documentos analisados contemplam, em linhas gerais, os elementos exigidos pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021, notadamente a descrição da necessidade, os requisitos da contratação, as estimativas de quantidade, o levantamento de mercado, a estimativa de valor, a justificativa do não parcelamento, os resultados pretendidos, as providências prévias da Administração e o posicionamento conclusivo quanto à adequação da solução. Ainda assim, foram identificados pontos que demandam saneamento, especialmente quanto à matriz de riscos, à justificativa da pesquisa de preços, à revisão de exigências potencialmente restritivas e à consolidação formal do edital e de seus anexos.

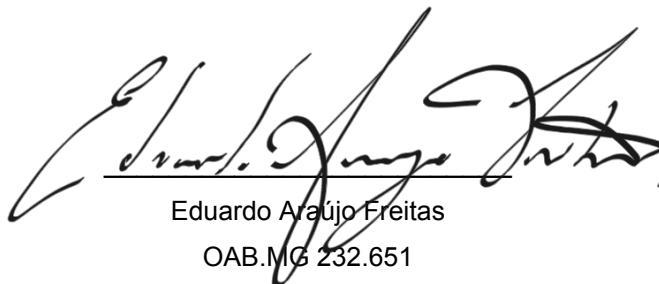
Assim, esta Assessoria Jurídica opina pela possibilidade de prosseguimento do feito e posterior reabertura do certame, condicionada à adoção das providências saneadoras apontadas neste parecer, em especial: preenchimento integral dos campos pendentes do edital; conferência da coerência entre todos os anexos; juntada ou complementação da Matriz de Riscos; revisão da exigência de credenciamento em SICAF/Compras.gov; reavaliação da cláusula relativa ao Cadin; adequação da exigência de patrimônio líquido mínimo ao risco efetivo da contratação;

complementação da justificativa da pesquisa de preços; e ratificação técnica quanto ao enquadramento do objeto como serviço comum de engenharia.

Cumpridas tais providências, não se vislumbra, sob o aspecto jurídico-formal, óbice à continuidade do procedimento licitatório, sem prejuízo da responsabilidade da autoridade competente pela decisão final, da área técnica quanto à adequação das especificações e quantitativos, da equipe de licitações quanto à condução da fase externa e dos municípios consorciados quanto à regularidade das contratações derivadas da Ata de Registro de Preços.

É o parecer.

Belo Horizonte, 04 de maio de 2026.



Eduardo Araújo Freitas
OAB.MG 232.651