

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 162/2026

CONCORRÊNCIA PRESENCIAL Nº 018/2026

OBJETO: Controle prévio de legalidade do procedimento licitatório instaurado para a contratação de empresa especializada destinada à construção de 50 (cinquenta) unidades habitacionais no Bairro Dom Pepe, no Município de Porto Murtinho/MS, conforme Convênio nº 2025TR004170 (AGEHAB/MS), no valor estimado de R\$ 5.246.164,25, com fundamento no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021.

RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Procuradoria Jurídica para emissão de parecer de controle prévio de legalidade, nos termos do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, referente ao Processo Administrativo nº 162/2026, instaurado pela Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Serviços Públicos, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para a construção de 50 (cinquenta) unidades habitacionais no Bairro Dom Pepe, conforme Convênio nº 2025TR004170, mediante licitação na modalidade Concorrência Presencial nº 018/2026, modo de disputa aberto, critério de julgamento menor preço global, regime de execução de empreitada por preço global.

O Documento de Formalização de Demanda (DFD) nº 31/2026 e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), ambos de 1º de setembro de 2026, justificam a contratação pela necessidade de ampliar a oferta de moradias destinadas à população de baixa renda, diante do déficit habitacional existente e da demanda decorrente da expansão urbana associada ao Corredor Bioceânico, e adotam a execução indireta da obra, em lote único.

O Termo de Referência (TR) fixa o prazo de execução em 12 (doze) meses, contados da ordem de serviço, a vigência contratual em 15 (quinze) meses e o valor estimado da contratação em R\$ 5.246.164,25 (cinco milhões, duzentos e quarenta e seis mil, cento e sessenta

e quatro reais e vinte e cinco centavos), com lastro no Projeto Arquitetônico, no Memorial Descritivo, na Planilha Orçamentária com data-base SINAPI de fevereiro de 2026, nas Composições de Custos, no demonstrativo de BDI de 22,22%, no Cronograma Físico-Financeiro e nas Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) juntadas aos autos.

O empreendimento decorre do Convênio nº 2025TR004170, celebrado em 12 de junho de 2026 com a Agência de Habitação Popular de Mato Grosso do Sul (AGEHAB/MS), com vigência de 24 (vinte e quatro) meses, no valor total de R\$ 5.246.164,25, dos quais R\$ 3.147.698,55 correspondem ao repasse da concedente e R\$ 2.098.465,70 à contrapartida municipal.

A adequação orçamentária está demonstrada pelas Notas de Bloqueio do exercício de 2026, que reservam R\$ 592.669,50, pelas declarações da Contabilidade de disponibilidade para o exercício de 2027, no valor de R\$ 4.653.494,75, com a distribuição entre a fonte 1.701 (recursos do convênio) e a fonte 1.500 (recursos próprios) nos exatos valores do repasse e da contrapartida pactuados, e pela declaração de adequação orçamentária e financeira do ordenador de despesa, prevista no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000.

O Agente de Contratação e a respectiva equipe de apoio foram designados pelo Decreto nº 17.265, de 19 de janeiro de 2026.

Constam ainda dos autos a Minuta de Edital de Concorrência e seus anexos, entre eles a Minuta de Contrato, a justificativa de vedação à participação de empresas reunidas em consórcio e a Declaração Ambiental Eletrônica IMASUL nº 018089/2026, que atesta a isenção de licenciamento ambiental estadual para a atividade, com base na Resolução SEMADE nº 09/2015.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Esta manifestação realiza o controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, ao final da fase preparatória. O parecer é obrigatório, mas não vinculante: a decisão de publicar o edital, de adjudicar e de contratar pertence à autoridade competente, que pode acolher ou afastar a orientação jurídica mediante motivação própria.

O Supremo Tribunal Federal distingue o parecer vinculante, que compartilha a decisão administrativa, do parecer obrigatório não vinculante, que apenas a informa. Nesta segunda

hipótese, o parecerista não responde solidariamente pelo ato do gestor, salvo demonstração de culpa grave ou erro grosseiro na própria manifestação (STF, Pleno, MS 24.631/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgado em 09/08/2007; STF, Pleno, MS 24.073/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 06/11/2002). O parecer do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 enquadra-se na segunda categoria.

A legislação confirma esse regime. O art. 184 do Código de Processo Civil limita a responsabilidade do membro da advocacia pública aos casos de dolo ou fraude, o art. 32 da Lei nº 8.906/1994 a vincula ao dolo ou à culpa no exercício profissional, e o art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, LINDB) restringe a responsabilização pessoal do agente público por opinião técnica aos casos de dolo ou erro grosseiro.

O art. 10 da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, assegura a defesa pela advocacia pública ao agente que atuar com estrita observância da orientação constante do parecer jurídico. Atos praticados em desacordo com esta manifestação não se apoiam nela e correm sob a responsabilidade exclusiva de quem os determinar.

O exame recai sobre os documentos relacionados no relatório, na versão juntada aos autos até esta data. Esta Procuradoria não examina a correção dos cálculos de engenharia, dos quantitativos, dos preços unitários, da solução construtiva nem a efetiva disponibilidade de caixa. Esses elementos são de responsabilidade dos subscritores técnicos, identificados por ART, e das unidades orçamentária e contábil, cujas declarações gozam de presunção de veracidade e legitimidade e foram tomadas como premissa desta análise.

A manifestação alcança a versão das minutas de edital e de contrato examinada. Alteração posterior que modifique objeto, critério de julgamento, exigências de habilitação ou valor estimado não está coberta por este parecer e exige nova submissão a esta Procuradoria.

A contratação encontra fundamento direto na Constituição Federal. O art. 6º inclui a moradia entre os direitos sociais, e o art. 23, IX, atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais. O Município atua, portanto, dentro de sua competência material, em cooperação com o Estado por meio da AGEHAB/MS, e no exercício da autonomia para tratar de assunto de interesse local (art. 30, I, da CF).

O procedimento observa o art. 37, XXI, da Constituição, que impõe a licitação pública com igualdade de condições entre os concorrentes, e segue as normas gerais editadas pela União

com base no art. 22, XXVII, consolidadas na Lei nº 14.133/2021. Dois pontos de índole constitucional merecem exame específico adiante: a execução do investimento em mais de um exercício financeiro (art. 167, I e § 1º, da CF) e os limites do tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, que a Constituição admite apenas **nos termos da lei** (arts. 170, IX, e 179 da CF).

A concorrência é a modalidade adequada. O art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021 a destina à contratação de obras e serviços de engenharia, e o art. 29, parágrafo único, afasta o pregão das obras. O critério de menor preço está previsto no art. 33, I, e o regime de empreitada por preço global, no art. 46, II, e no art. 6º, XXIX, compatível com objeto de quantitativos definidos em projeto e planilha.

A forma presencial está motivada no item 23 da minuta de edital. O art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 admite a forma presencial mediante motivação, e o art. 176, II, concede aos Municípios com até 20.000 habitantes o prazo de seis anos, contado da publicação da lei, para a adoção obrigatória da forma eletrônica. O edital registra população estimada de 12.859 habitantes, e o prazo legal alcança 1º de abril de 2027. A minuta prevê a gravação integral da sessão em áudio e vídeo, em atendimento ao art. 17, § 5º, e a gravação será juntada aos autos após o encerramento da sessão.

O ETP atende ao art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e contém os elementos obrigatórios do § 2º do mesmo artigo. Descreve a necessidade pública (item 1), estima as quantidades com base na planilha e na memória de cálculo (item 4), estima o valor da contratação em R\$ 5.246.164,25 com referência na tabela SINAPI (item 6), justifica o não parcelamento do objeto (item 8) e encerra com posicionamento conclusivo sobre a adequação da solução (item 11). O documento trata ainda do alinhamento com a Lei Orçamentária Anual (item 2), dos requisitos da contratação (item 3), da escolha da solução (itens 5 e 7), dos resultados pretendidos (item 9) e do impacto ambiental (item 10).

O TR contempla os elementos do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021: definição do objeto, fundamentação na referência ao ETP, descrição da solução, requisitos da contratação, modelo de execução, modelo de gestão, critérios de medição e pagamento, forma de seleção do fornecedor e estimativa do valor. O prazo de execução de 12 meses e a vigência de 15 meses guardam coerência com o cronograma físico-financeiro e com a vigência de 24 meses do convênio, contados de 12 de junho de 2026.

A obra está instruída com projeto arquitetônico, memorial descritivo, planilha orçamentária com composições, cronograma físico-financeiro e ART, o que atende à exigência de projeto básico para obras de engenharia (art. 6º, XXV, e art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021).

O orçamento de referência adota a tabela SINAPI de fevereiro de 2026, parâmetro prioritário para obras e serviços de engenharia nos termos do art. 23, § 2º, I, da Lei nº 14.133/2021, com composições complementares de referência AGEHAB e AGESUL. O BDI de 22,22% vem demonstrado por componente e toma como referência os parâmetros do Acórdão nº 2.622/2013 do Tribunal de Contas da União, indicado na própria planilha. O custo total de **R\$ 5.246.164,25** coincide com o valor pactuado no convênio e com o total do cronograma físico-financeiro de 12 meses.

A contrapartida em bens e serviços prevista na cláusula sexta do convênio (limpeza mecanizada do terreno, aterro compactado e lotes, no total de R\$ 900.647,50) não integra a planilha licitada. Não há, portanto, sobreposição entre o que o Município executará diretamente e o que será contratado.

A contratação de obra exige a indicação dos créditos orçamentários que suportarão a despesa (art. 150 da Lei nº 14.133/2021) e a declaração de adequação orçamentária e financeira do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000. Como a execução alcança dois exercícios, incide também o art. 167, I e § 1º, da Constituição, que condiciona o início de investimento plurianual à sua prévia inclusão no plano plurianual.

Os autos atendem a esses requisitos. As Notas de Bloqueio reservam **R\$ 592.669,50** no exercício de 2026, valor idêntico ao desembolso acumulado dos dois primeiros meses do cronograma. As declarações da Contabilidade asseguram **R\$ 4.653.494,75** no orçamento de 2027, e a soma dos dois exercícios fecha no valor estimado. O ordenador de despesa declarou a compatibilidade da despesa com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, na dotação do Projeto/Atividade 2.227, Construção e Ampliação de Habitação e Moradia. A distribuição por fonte reproduz a do convênio: a fonte 1.701 soma **R\$ 3.147.698,55**, valor do repasse da concedente, e a fonte 1.500 soma **R\$ 2.098.465,70**, valor da contrapartida municipal, o que atende à cláusula sétima, II, alíneas "b" e "h", do convênio, que exige a movimentação em conta específica e o pagamento proporcional aos recursos aportados por cada partícipe.

A cláusula quinta, II, "a", do convênio condiciona a liberação dos recursos estaduais à apresentação do termo de homologação, e o parágrafo único da mesma cláusula remete à

vedação do art. 73, VI, "a", da Lei nº 9.504/1997, aplicável às transferências voluntárias nos três meses anteriores ao pleito. A execução financeira do contrato observará a proporcionalidade dos aportes em todo o seu curso, inclusive nesse período, com o pagamento de cada medição condicionado à disponibilidade das duas fontes na proporção pactuada.

A minuta atende ao art. 25 da Lei nº 14.133/2021. Define o objeto, a modalidade, o critério de julgamento, o regime de execução, as condições de participação, a forma de apresentação das propostas e dos documentos de habilitação, os prazos e as sanções. A habilitação observa os arts. 62 a 70 da lei. A exigência de patrimônio líquido de 10% do valor estimado respeita o limite do art. 69, § 4º, e a garantia de execução de 5% observa o art. 98. O reajuste pelo índice setorial, contado da data-base do orçamento, cumpre o art. 25, § 7º. O prazo de impugnação de três dias úteis segue o art. 164, e a vedação à subcontratação encontra amparo no art. 122.

A publicação do aviso deve respeitar o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis previsto no art. 55, II, "a", da Lei nº 14.133/2021 para obras comuns de engenharia julgadas por menor preço. O prazo de apresentação da garantia de execução observa o art. 96 da lei.

A minuta de edital, corretamente, não prevê o tratamento favorecido da Lei Complementar nº 123/2006, que não se aplica a este certame. O art. 4º, § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021 afasta os arts. 42 a 49 daquela lei complementar das licitações de obras e serviços de engenharia cujo valor estimado supere a receita bruta máxima admitida para o enquadramento como empresa de pequeno porte. Esse teto é de **R\$ 4.800.000,00** (art. 3º, II, da Lei Complementar nº 123/2006), e o valor estimado desta obra é de **R\$ 5.246.164,25**.

A Constituição admite tratamento favorecido às pequenas empresas apenas na forma definida em lei (arts. 170, IX, e 179). Ao aplicar o limite legal, a minuta preserva a igualdade entre os licitantes exigida pelo art. 37, XXI, da Constituição e pelo art. 5º da Lei nº 14.133/2021, sem direito de preferência local nem regularização fiscal tardia em favor de qualquer categoria de empresa.

O art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 restringe a exigência de atestados às parcelas de maior relevância ou valor significativo, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado. O § 2º do mesmo artigo limita os quantitativos mínimos a 50% das parcelas indicadas.

O item 10.2.4, alínea "c", da minuta elege como parcelas de maior relevância a alvenaria de vedação (item 5.1 da planilha), que soma **R\$ 591.416,65**, equivalente a 11,27% do valor

estimado, e a estrutura de cobertura em madeira (item 6.1), que soma **R\$ 520.828,00**, equivalente a 9,93%. Ambas superam o piso legal de 4%, e os quantitativos mínimos exigidos, demonstrados em memória de cálculo compatível com a planilha, não excedem 50% das respectivas parcelas.

As demais exigências de qualificação técnica, relativas ao registro no CREA ou no CAU e à comprovação de vínculo do responsável técnico, inclusive por declaração de contratação futura, estão em conformidade com o art. 67, I e V, da Lei nº 14.133/2021.

A minuta de contrato reúne as cláusulas necessárias do art. 92 da Lei nº 14.133/2021: objeto, regime de execução, preço e reajuste, condições de pagamento, prazos, obrigações das partes, garantia, sanções, hipóteses de extinção, recebimento do objeto e vinculação ao edital e à proposta. A cláusula de responsabilidade técnica e a exigência de anuência prévia para substituição do profissional reforçam a fiscalização da obra.

O art. 115, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 exige que a manifestação ou licença ambiental prévia, quando cabível, seja obtida antes da divulgação do edital. A Declaração Ambiental Eletrônica IMASUL nº 018089/2026 atesta que a atividade de unidades habitacionais é isenta de licenciamento ambiental estadual, nos termos da Resolução SEMADE nº 09/2015. Porto Murtinho não integra a relação de Municípios com termo de cooperação para licenciamento, de modo que a competência é estadual e a declaração comprova a isenção. O ETP atribui à contratada a gestão dos resíduos da construção civil segundo a Resolução CONAMA nº 307/2002.

O art. 15 da Lei nº 14.133/2021 admite a vedação à participação de consórcios mediante justificativa no processo. Os autos contêm justificativa técnica que afasta a complexidade e o grande vulto do objeto e demonstra que a reunião de empresas não amplia a competição no caso concreto. A vedação está motivada.

O agente de contratação e a equipe de apoio foram designados pelo Decreto nº 17.265, de 19 de janeiro de 2026, em atendimento aos arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021. O DFD indica o gestor e os fiscais do futuro contrato, cuja designação formal observará o art. 117 da lei por ocasião da contratação.

O edital, seus anexos e o contrato serão divulgados na forma dos arts. 54 e 94 da Lei nº 14.133/2021, observada a regra de transição do art. 176, III e parágrafo único, para Municípios com até 20.000 habitantes. O convênio impõe ainda ao Município a apresentação do edital e do

termo de homologação à AGEHAB/MS e a divulgação do repasse em sítio eletrônico e na publicidade institucional (cláusula sétima, II, "c" e "d", e III).

A fase preparatória revela planejamento técnico consistente, orçamento baseado em sistema oficial, dotação reservada na proporção do convênio, cobertura ambiental e minutas conformes à legislação de regência. Não há, nos autos, indício de dolo ou erro grosseiro de qualquer agente (art. 28 da LINDB).

O prosseguimento do certame preserva as consequências práticas da decisão (art. 20 da LINDB), afasta risco de invalidação posterior e de devolução de recursos ao concedente (art. 21) e considera os obstáculos reais de um Município de pequeno porte na gestão de obra custeada por convênio (art. 22).

Não se identificam, no mais, óbices jurídicos ao prosseguimento do certame.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica, restrita à análise dos aspectos estritamente jurídicos do procedimento, opina pela regularidade jurídica do Processo Administrativo nº 162/2026, Concorrência Presencial nº 018/2026, com fundamento no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, por atendidos os requisitos de legalidade e constitucionalidade da fase preparatória, e pela possibilidade jurídica do prosseguimento do certame.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Porto Murtinho-MS, 16 de setembro de 2026.

DARLENE FRÓES LOUBET

Procuradora-Geral do Município de Porto Murtinho/MS

OAB/MS 23.923