

PARECER JURÍDICO EM LICITAÇÃO

PROCESSO LICITATÓRIO Nº: 0190/2025

MODALIDADE: DISPENSA Nº 014/2025

DATA: 05/01/2025

OBJETO: Delegação do Município de Barão de Cocais/MG ao Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Médio Rio Piracicaba – CONSMEPI de execução orçamentária descentralizada e respectiva transferência parcial dos serviços públicos: CENTRAL DE COMPRAS E LICITAÇÕES COMPARTILHADAS.

I - RELATÓRIO

O Agente de Contratação, Gabriel Marcos Germano Ferreira, solicita desta Procuradoria, emissão de parecer acerca da regularidade do Processo Licitatório nº 0190/2025, Dispensa nº 014/2025, para delegação do Município de Barão de Cocais/MG ao Consórcio Intermunicipal Multissetorial do Médio Rio Piracicaba – CONSMEPI de execução orçamentária descentralizada e respectiva transferência parcial dos serviços públicos: CENTRAL DE COMPRAS E LICITAÇÕES COMPARTILHADAS.

II - ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, registre-se que não compete à assessoria jurídica adentrar o mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração Pública, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, razão pela qual a presente análise limitar-se-á aos aspectos jurídicos do procedimento licitatório.

Ademais, insta ressaltar, por oportuno, que não compete a esta Procuradoria atuar como órgãos fiscalizador/saneador dos atos praticados pela Administração, tampouco condicionar o prosseguimento da pretensão administrativa ao atendimento das recomendações sugeridas por esta Assessoria.

A despeito de primar pelo estrito cumprimento da legalidade, as manifestações deste Órgão de Assessoramento, como cediço, são meramente opinativas, de modo que, caso as recomendações outrora deduzidas tenham sido acolhidas ou afastadas pelas áreas



competentes desta Pasta, não é demasiado cogitar que tal desfecho tenha passado pelo crivo da conveniência e oportunidade do Administrador, sobre o qual recai o ônus de tal decisão.

Pois bem.

A manifestação jurídica, *in casu*, tem por escopo assistir a autoridade consultante no controle prévio de legalidade, nos estritos termos do art. 53, §1º, inciso I e II da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, na forma do Enunciado BPC nº 2, do Manual de Boa Práticas Consultiva da Advocacia-Geral da União:

As manifestações consultivas devem ser redigidas de forma clara, com especial cuidado à conclusão, a ser apartada da fundamentação e conter exposição específica das orientações e recomendações formuladas, utilizando-se tópicos para cada encaminhamento proposto, a fim de permitir à autoridade pública consultante sua fácil compreensão e atendimento.

Nesse ponto o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Logo, concernente às especificações do objeto e à respectiva descrição dos itens, ressaltamos tratar-se de competência exclusivamente técnica, sendo certo que as especificações devem conter apenas as características necessárias e suficientes a garantir a adequada satisfação do interesse público, observando-se os princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência.

A contratação em tela será realizada por Dispensa de Licitação com fundamento nas disposições estabelecidas no art. 241 da Constituição Federal, no art. 75, inciso XI, da Lei Federal nº 14.133/2021, no art. 2º, inciso III da Lei Federal nº 11.107/2005 e ratificado pela Lei Municipal nº 1.698/2014.

Passamos a análise dos requisitos legais para a concretização do contrato.

III - DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

É cediço que as contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao



interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1.988 e da Lei de Licitações e Contratos (14.133/2021).

Excepcionalmente, em situações específicas é plenamente possível a realização do procedimento licitatório mediante a competição, no entanto, a lei dispõe que é desnecessária a execução do certame, autorizando a Administração realizar contratação direta, sem licitação. As hipóteses de dispensa de licitação, estampadas na Lei 14.133/2021 são taxativas ou exaustivas.

Assim, a exceção de dispensa de licitação para celebração de contrato de programa com ente federativo ou com entidade de sua Administração Pública indireta que envolva prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de consórcio público ou convênio de cooperação, está prevista no art. 75, inciso XI da referida lei. Vejamos:

Art. 75. É dispensável a licitação:

XI - para celebração de contrato de programa com ente federativo ou com entidade de sua Administração Pública indireta que envolva prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação;

A Lei Federal nº 11.107/2005 prevê ainda sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos:

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, **dispensada a licitação.** (...)

Por sua vez, o Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, dispõe que:

Art. 32. O contrato de programa poderá ser celebrado por dispensa de licitação nos termos do art. 24, inciso XXVI, da Lei nº 8.666, de 1993.



Parágrafo único. O termo de dispensa de licitação e a minuta de contrato de programa deverão ser previamente examinados e aprovados por assessoria jurídica da Administração.

No caso dos autos, o Município de Barão de Cocais foi um dos subscritores do Contrato de Consórcio Público do CONSMEPI, conforme visto às fls. 23/30 e, autorizada a participação através da Lei Municipal nº 1.698, de 02 de setembro de 2014, sendo ratificado, sem qualquer ressalva.

Insta ressaltar que referido consórcio possui forma de Associação Pública, passando a integrar a administração indireta do Município de Barão de Cocais de acordo com a Consolidação do Contrato de Consórcio Público do CONSMEPI de fls. 52/67. Destarte, todos os requisitos legais para a dispensa de licitação para a celebração de contrato de programa foram atendidos.

Do exposto e considerando os documentos que constam dos autos, entende-se que o caso se encaixa na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 75, inciso XI da Lei 14.133/2021. Entretanto, há outras formalidades que devem ser observadas para que a contratação direta possa acontecer. Por isso, prossegue-se na análise jurídica do presente caso.

Da instrução do Processo de Contratação Direta

De acordo com o art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o processo de contratação direta deverá ser instruído com os seguintes documentos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.



Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

A leitura atenta do processo permite registrar que os documentos que instruem são os seguintes:

I – Documento de formalização da demanda (fls. 01/03), Termo de ciência do fiscal do contrato (fl. 04), Estudo Técnico Preliminar e anexos (fls. 05/11v), Proposta de Adesão (fls. 12/12v), Minuta do termo de contrato de Programa (13/18) e Mapa de Risco (fls. 32/36);

II – Estimativa de Despesas indicado no item XI do ETP (fls. 08v/09);

III – Demonstração de compatibilidade de previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, conforme Despacho do Departamento de Contabilidade (fls. 46/47);

IV – Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (fls. 48/111);

V – Razão de escolha do Consórcio e Justificativa de Preço (fls. 19/21).

VI – Ata de sessão (fls. 112/113);

Impõe destacar que **não consta do processo a autorização da autoridade competente, a qual deverá ser juntada aos autos antes da formalização do contrato.**

Observa-se que o processo não contém Termo de Referência nos moldes tradicionais, uma vez que a contratação envolve delegação de execução orçamentária descentralizada ao CONSMEPI mediante Contrato de Programa, regulado pela Lei Federal nº 11.107/2005 e pelo Decreto Federal nº 6.017/2007. Nesta modalidade específica de contratação direta, o Estudo Técnico Preliminar apresentado às fls. 05/11v, conjugado com a Minuta do Contrato de Programa elaborada pelo próprio CONSMEPI às fls. 13/18, substitui funcionalmente o Termo de Referência, estabelecendo o objeto, as obrigações das partes, os valores e demais condições da delegação. Esta configuração está em conformidade com a natureza jurídica do Contrato de Programa previsto no art. 13 da Lei nº 11.107/2005, que possui características próprias distintas das contratações ordinárias de bens e serviços.



Em relação ao orçamento estimado da contratação, a razoabilidade do preço foi atestada pela área técnica, conforme visto às fls. 19/21.

Por seu turno, a Coordenadoria de Composição de Custos, às fls. 44/45, informou que procedeu com a inserção dos códigos do produto e do valor estimado no sistema SIAP WEB da empresa MEMORY PROJETOS E DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS LTDA, resultando na elaboração da planilha de orçamento, apresentando um valor global de R\$ 79.694,16 (setenta e nove mil seiscentos e noventa e quatro reais e dezesseis centavos).

No que concerne à demonstração de compatibilidade da previsão orçamentária com o compromisso a ser assumido, nota-se o Despacho do Departamento de Contabilidade informou o seguinte às fls. 46/47: “Hodiernamente, o Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2026 encontra-se em tramitação na Câmara Municipal, aguardando aprovação. Destarte, enquanto o processo não for concluído, permanece impossibilitada a indicação das dotações orçamentárias e a definição das fontes de recurso para a execução das despesas. Todavia, assim que houver a aprovação, a Contabilidade providenciará a informação das dotações orçamentárias referentes ao exercício 2026” (fls. 46/47). Nesse sentido, deve-se atentar para a Orientação do TCU constante no Boletim de Jurisprudência nº 514, o qual dispõe que *“a autorização para celebração de contrato sem cobertura orçamentária prévia configura conduta passível de aplicação de multa, com o julgamento das contas do responsável pela irregularidade, pois, além de ser ato ilegal, pode ocasionar a suspensão do cumprimento das obrigações pactuadas e o consequente prejuízo ao contratado, a ser ressarcido pela Administração contratante. (Acórdão nº 2086/2024 Plenário)”*;

A minuta do Contrato de Programa foi elaborada pelo Consórcio CONSMEPI (fls. 13/18), atendendo às exigências legais nos termos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

O Agente de Contratação auxiliado pela sua equipe de apoio, na Ata de Sessão de fls. 112/113, atestaram a regularidade do processo e dos documentos de habilitação que instruem os autos.

Por fim, ressalta-se que cabe à Secretaria requisitante a análise das questões técnicas constantes da minuta do contrato de programa.



Da divergência de valores identificada e necessidade de esclarecimentos

Não obstante a adequada instrução processual quanto aos aspectos formais, identificou-se divergência material entre valores constantes em documentos oficiais que compõem os autos, circunstância que demanda esclarecimento antes da formalização contratual.

Conforme a Ata da 6ª Assembleia Ordinária do CONSMEPI realizada em 12 de novembro de 2025, documento integrante do processo, os valores aprovados para o Município de Barão de Cocais no exercício 2026 são: Rateio Anual de R\$ 88.185,12, Central de Compras no valor anual de R\$ 39.847,08, com valores zerados para os programas SIM e Engenharia, totalizando R\$ 128.032,20 anuais.

Todavia, o Ofício CONSMEPI SE 067/2025 às fls. 12/12v, ao solicitar a formalização do Contrato de Programa, apresenta tabela indicando os seguintes valores para Barão de Cocais: Rateio Anual de R\$ 88.185,12 e Central de Compras 2026/2027 no valor de R\$ 79.694,16, sem menção ao valor total anual. O Despacho Administrativo da Coordenadoria de Composição de Custos às fls. 44/45 replica o valor de R\$ 79.694,16, informando que este montante foi inserido no sistema SIAP WEB para emissão da planilha orçamentária.

A divergência identificada corresponde à diferença de R\$ 39.847,08 entre o valor da Central de Compras aprovado na Assembleia de 12 de novembro de 2025 e aquele constante do Ofício SE 067/2025. Observa-se que o valor de R\$ 79.694,16 corresponde exatamente ao dobro do valor anual da Central de Compras aprovado na Ata da Assembleia, o que sugere possível referência ao período bienal 2026/2027, conforme indicado na própria tabela do Ofício SE 067/2025 que menciona “Central de Compras 2026/2027”.

Esta divergência compromete a adequada verificação da conformidade do valor estimado com as exigências do artigo 23, da Lei 14.133/2021, que determina a necessidade de rastreabilidade dos dados para definição do orçamento estimado, e impede a precisa identificação do montante a ser transferido ao CONSMEPI no exercício 2026, gerando insegurança jurídica quanto à execução orçamentária e financeira do Contrato de Programa.

Ademais, observa-se que constam nos autos a Resolução CONSMEPI nº 052/2023, que regulamenta a divisão de custos dos programas estabelecendo o percentual de



5,76% para Barão de Cocais, e a Resolução CONSMEPI nº 090/2025, que aprova o Plano Anual de Contratações 2026. Contudo, não foi juntada aos autos a Resolução CONSMEPI nº 086/2025, mencionada tanto no Ofício SE 067/2025 quanto na Ata da 6ª Assembleia, que “Estima a Receita e Fixa a Despesa do CONSMEPI para o exercício financeiro de 2026 e dá outras providências”. Este documento é essencial para demonstrar a previsão orçamentária global do CONSMEPI para 2026, a base de cálculo utilizada para definição dos valores de rateio entre os municípios consorciados, e a fundamentação do valor estimado da contratação.

Diante do exposto, torna-se imprescindível, antes da formalização do Contrato de Programa, o esclarecimento formal e documentado sobre qual é o valor correto da contratação para o exercício 2026. Caso o valor anual seja de R\$ 128.032,20 conforme aprovado na Assembleia de 12 de novembro de 2025, será necessária a retificação do Ofício SE 067/2025 e do Despacho da Coordenadoria de Composição de Custos. Caso o valor de R\$ 79.694,16 constante do Ofício esteja correto, deverá ser esclarecido por que este valor diverge daquele aprovado na Assembleia, o que ele representa especificamente, se o contrato abrangerá o período bienal 2026/2027 ou apenas o exercício 2026, e se houve alguma alteração posterior à Assembleia que justifique a diferença, hipótese em que deverá ser juntado o ato deliberativo correspondente.

Adicionalmente, solicita-se a juntada da Resolução CONSMEPI nº 086/2025 que estabelece o orçamento do Consórcio para 2026, bem como memória de cálculo detalhada demonstrando o valor global do programa Central de Compras 2026 do CONSMEPI, a aplicação do percentual de 5,76% correspondente a Barão de Cocais conforme Resolução 052/2023, e o resultado final deste cálculo, de forma a permitir a completa rastreabilidade do valor estimado da contratação nos termos do artigo 23 da Lei 14.133/2021.

Da publicidade do edital e do termo do contrato

Impõe destacar, ainda, quanto à obrigatoriedade na divulgação e 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 no Diário Oficial do Município de Barão de Cocais, conforme determinação dos artigos 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021.



No caso específico de contratação direta, atenta-se para o disposto no art. 72, parágrafo único da Lei nº 14.133/2021, o qual prevê que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, com base nos fundamentos de fato e de direito, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se no seguinte sentido:

O procedimento de dispensa de licitação encontra-se adequadamente fundamentado no artigo 75, inciso XI, da Lei nº 14.133/2021, sendo plenamente aplicável à celebração de Contrato de Programa com o CONSMEPI para delegação de execução orçamentária descentralizada e transferência parcial dos serviços públicos de Central de Compras e Licitações Compartilhadas. A instrução processual atende às exigências formais do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, encontrando-se presentes o documento de formalização de demanda, o Estudo Técnico Preliminar que substitui funcionalmente o Termo de Referência nesta modalidade específica de contratação, a demonstração de compatibilidade orçamentária condicionada à aprovação da Lei Orçamentária Anual para 2026, a comprovação de que o CONSMEPI preenche os requisitos de habilitação e qualificação, a razão de escolha e a justificativa de preço.

Não obstante, identificou-se divergência material de R\$ 39.847,08 entre o valor da Central de Compras aprovado na Ata da 6ª Assembleia Ordinária do CONSMEPI de 12 de novembro de 2025 e aquele constante do Ofício SE 067/2025 e do Despacho da Coordenadoria de Composição de Custos, bem como a ausência da Resolução CONSMEPI nº 086/2025 que estabelece o orçamento do Consórcio para 2026. Esta divergência compromete a rastreabilidade do orçamento estimado exigida pelo artigo 23 da Lei 14.133/2021, e gera insegurança jurídica quanto ao montante a ser transferido ao CONSMEPI.

Assim, previamente à formalização do Contrato de Programa, **recomenda-se que sejam adotadas as seguintes providências pela Secretaria Municipal de Planejamento e Administração:**



- Primeiramente, o esclarecimento formal e documentado sobre qual é o valor correto do Contrato de Programa para o exercício 2026, se R\$ 128.032,20 anuais conforme aprovado na Assembleia ou R\$ 79.694,16 conforme constante do Ofício SE 067/2025, com a respectiva retificação dos documentos divergentes e apresentação de memória de cálculo detalhada demonstrando o valor global do programa Central de Compras 2026 do CONSMEPI, a aplicação do percentual de 5,76% correspondente a Barão de Cocais conforme Resolução 052/2023, e o resultado final deste cálculo.

- Adicionalmente, a juntada aos autos da Resolução CONSMEPI nº 086/2025 que estima a receita e fixa a despesa do CONSMEPI para o exercício financeiro de 2026, documento essencial para demonstrar a previsão orçamentária global do Consórcio e a base de cálculo utilizada para definição dos valores de rateio entre os municípios consorciados.

Cumpridas estas diligências, opinamos pela regularidade da contratação por dispensa de licitação referente ao Processo nº 0190/2025, Dispensa de Licitação nº 014/2025, nos termos da legislação aplicável, estando em condições de ser devidamente autorizada pela autoridade competente nos termos do artigo 72, inciso VIII e parágrafo único da Lei 14.133/2021, observados os aspectos discricionários atinentes à contratação.

Destaca-se que a presente análise se atém aos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstendo-se de adentrar em questões técnicas, econômicas e financeiras, bem como em outras que exijam o exercício de competência específica e da discricionariedade administrativa a cargo das autoridades competentes.

Esclareço que esta manifestação destina-se ao auxílio na formação da convicção da Autoridade Administrativa encarregada das decisões que permeiam o presente procedimento, de modo que o entendimento aqui proferido não vincula, por si só, a autoridade competente, a qual deverá formar sua convicção pela apreciação dos fatos, norteadas pelos princípios administrativos, pela primazia do interesse público e pelos preceitos legais aqui expostos ou outros que julgar pertinentes, podendo, inclusive, decidir de modo diferente, desde que de forma fundamentada.



Por fim, importante destacar que, nos termos do inciso II do artigo 94 da Lei 14.133/2021, a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) deverá ocorrer no prazo de dez dias úteis contados de sua assinatura.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Barão de Cocais, 05/01/2026.

Gislaine Cristina do Carmo Ferreira

Superintendente de Procedimentos Licitatórios e Administrativos

OAB/MG-99.509

