PARECER JURÍDICO EM LICITAÇÃO

PROCESSO LICITATÓRIO Nº: 009/2026

DATA: 29/01/2026

MODALIDADE: Concorrência nº 002/2026

OBJETO: Concorrência pública, do tipo menor preço global, sob regime de empreitada por preço unitário, visando a contratação de empresa de engenharia para execução de obras de infraestrutura urbana na Avenida Beira Linha (Avenida do contorno Leonardo Ferreira Silva) – Trecho II (2ª etapa), no município de Barão de Cocais/MG.

DESTINATÁRIO: Nicholas Braga – Agente de Contratação

I - RELATÓRIO

O Agente de Contratação, Nicholas Braga, solicita desta Procuradoria a emissão de Parecer acerca da regularidade do Processo Licitatório nº 0009/2026 – Concorrência Eletrônica n.º 0002/2026, que tem por objeto *"a contratação de empresa de engenharia especializada em infraestrutura urbana para execução de obras no trecho da Avenida Beira Linha, Avenida do Contorno Leonardo Ferreira Silva, Trecho II, segunda etapa, no Município de Barão de Cocais, Minas Gerais"*.

Registre-se que a primeira etapa da Avenida Beira Linha foi objeto do Processo nº 0153/2025, Concorrência nº 0012/2025, analisado no Parecer Jurídico PJ/LI-141/2025, emitido pela Dra. Junia Maria dos Santos Ribeiro. O presente processo visa exclusivamente à contratação da segunda etapa, com extensão de 1.158,35 metros.

II - ANÁLISE JURÍDICA

Em atenção à solicitação de Parecer Jurídico consistente na análise de Concorrência Eletrônica, do tipo menor preço global, sob regime de empreitada por preço unitário, visando à contratação de empresa de engenharia para execução de obras de infraestrutura urbana na Avenida Beira Linha, Avenida do Contorno Leonardo Ferreira Silva, Trecho II, segunda etapa, no Município de Barão de Cocais, Minas Gerais, passa-se ao exame do feito.

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

A presente contratação atende à Secretaria Municipal de Obras e Saneamento, em razão da necessidade de modernização e melhoramento da estrutura viária do município a fim de proporcionar melhor qualidade de vida à sociedade usuária.

Inicialmente, registre-se que não compete à assessoria jurídica adentrar ao 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.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, sendo meramente opinativa, nos termos da Boa Prática Consultiva nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016, que dispõe que a manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve evitar posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, podendo sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

Da Autorização para a Celebração de Novos Contratos e das Normas de Governança

Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

Deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual e alinhada com o Plano Diretor, além de outros instrumentos de planejamento da Administração. No presente caso, nota-se que a Secretaria requisitante informa que a demanda se encontra prevista no Plano de Contratação Anual para o exercício de 2026, conforme detalhamento abaixo:

Alinhamento entre a contratação e o planejamento
ID PCA no PNCP: 18317685000160-0-000001/2026;
Data de publicação no PNCP: 04/06/2025;

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

Identificador da Futura Contratação: Em virtude do processo de transição de gestão e da curva de aprendizado da nova equipe técnica quanto aos fluxos operacionais, o objeto deste processo não foi incluído no Plano de Contratações Anual (PCA) de 2026. Ressalte-se, contudo, que a demanda possui o devido lastro nos instrumentos de planejamento vigentes, estando devidamente prevista na LOA 2239/2025 e no PPA 2238/2025.

Embora a ausência de inclusão tempestiva no Plano de Contratações Anual configure irregularidade formal, verifica-se que há previsão orçamentária nos instrumentos de planejamento municipal e que foi publicado identificador do PCA no Portal Nacional de Contratações Públicas, demonstrando movimentação no sentido de regularizar o planejamento. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, notadamente nos Acórdãos 2622 de 2022 e 1234 de 2023 do Plenário, admite que a não inclusão tempestiva no PCA, quando justificada por transição de gestão e acompanhada de previsão orçamentária, não invalida a contratação.

Recomenda-se, contudo, que a autoridade competente formalize ato complementar de justificativa robusta quanto à impossibilidade de inclusão tempestiva no Plano de Contratações Anual de 2026, especificando as circunstâncias concretas da transição de gestão que impediram o planejamento adequado, bem como que seja providenciada, se ainda não formalizada, a inclusão retroativa do objeto no PCA mediante apostilamento ou retificação, com publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas, para regularizar integralmente a situação. Tais providências visam mitigar eventuais questionamentos dos órgãos de controle e fortalecer a motivação do ato administrativo.

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 1988 e da Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133 de 2021.

Desta forma, cumpre asseverar que a adoção da modalidade licitatória denominada Concorrência, nos termos do art. 29 da Lei 14.133 de 2021, mostra-se adequada ao caso. Ressalte-se que, nos termos do parágrafo único do referido artigo, o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente

intelectual e de obras e serviços especiais de engenharia. Considerando a complexidade técnica envolvida nas obras de infraestrutura urbana da Avenida Beira Linha, que demandam execução integrada de drenagem, esgoto e pavimentação com acompanhamento técnico rigoroso, a subsunção do objeto à modalidade Concorrência encontra-se devidamente fundamentada.

Assim, tem-se o cabimento da concorrência nas contratações de bens e serviços especiais conceituados no art. 6º, inciso XIV, da Lei 14.133 de 2021, obra definida no art. 6º, inciso XII, da Lei nº 14.133 de 2021, serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual descritos no art. 6º, inciso XVIII, da Lei nº 14.133 de 2021, e serviços especiais de engenharia definidos no art. 6º, inciso XXI, alínea b, da Lei nº 14.133 de 2021, isto é, aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea a deste inciso.

Acerca do tema, disserta o doutrinador Marçal Justen Filho[1]:

> "Os serviços e obras de engenharia, caracterizam, como regra, objeto não comum. Assim, se passa porque cada serviço de engenharia ou obra reflete as circunstâncias do ambiente em que é realizado, sendo essencial avaliar a identidade do particular e evitar seleção decorrente de lances decrescentes sucessivos. Se impõe a escolha de modalidade licitatória que permita o exame mais aprofundado dos atributos da proposta e da qualificação do licitante. Isso implicará a adoção, usualmente, de uma concorrência".

A escolha da modalidade licitatória se demonstra adequada, haja vista que pode ser utilizada na contratação de prestação de serviços ou obras. Além do mais, vê-se que a escolha da concorrência, como modalidade de licitação, foi adequada pois o objeto foi qualificado pela unidade técnica como contratação de obras e serviços comuns de engenharia, considerando as especificidades técnicas envolvidas em obras de infraestrutura urbana.

Destaque-se que, à luz do art. 6º inciso XXXVIII da Lei nº 14.133 de 2021, é possível licitar o presente objeto sob o tipo menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto.

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª ed. São Paulo. Editora: Thomson Reuters Brasil, 2023.

O critério de julgamento para o presente certame será o de menor preço global, sob o regime de empreitada por preço unitário, em observância ao disposto no art. 6º, inciso XXXVIII, alínea "a", da Lei nº 14.133 de 2021.

Dos documentos que compõem o processo

Constam dos autos os seguintes documentos principais relativos à 2ª etapa da obra:

a) Documento de Formalização da Demanda - DFD às fls. 01/03;
b) Termo de designação de fiscal de contrato às fls. 04/05;
c) Justificativa para designação de agente não efetivo como fiscal/gestor de contrato à fl. 06.
d) Estudo Técnico Preliminar - ETP às fls. 07/027;
e) Justificativa de ausência de termo de referência à fl. 28;
f) Mapa de Gerenciamento de Riscos às fls. 29/33;
g) Orçamento/Cronograma às fls. 34/57;
h) Planilha Orçamentária, fls. 43/47;
i) Justificativa de não utilização das composições SINAP/SICRO à fl. 58;
j) Cálculo de BDI, fl. 53;
k) Cronograma Físico Financeiro, fls. 51/52;
l) Planilha de Curva ABC, fls. 48/50;
m) Planilha de Encargos Sociais, fl. 57;
n) Memorial Descritivo, fls. 59/211v;
o) Relatório de Visita Técnica/Fotográfico, fls. 212/217;
p) Matriz de Riscos, fls. 218/219v;
q) Projetos, fls. 220/258;
r) Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), fls. 259/259v e 261/261v e RRT-CAU fls. 260/260v;

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

s) Designação do Agente de Contratação e Portaria de Nomeação, fls. 262/264v;

t) Planilha de orçamento base, fls. 266/274;

u) Despacho Administrativo da Coordenadoria de Composição de Custos, fls. 275/275v;

v) Solicitação e Despacho do Departamento de Contabilidade fls. 278/280;

w) Parecer do Controle Interno - Nota Técnica nº 282/285v;

x) Foram encaminhados, por e-mail, os seguintes anexos: Projeto Básico, Modelos de Propostas, Documentos exigidos para Habilitação, Minuta do Termo de Contrato e Minuta do Edital.

Da análise do Documento de Formalização da Demanda, às fls. 01/03, verifica-se que foram apresentadas a justificativa da necessidade da contratação e a identificação dos responsáveis, sendo gestor o Secretário Municipal de Obras e Saneamento, Mateus Venuto Bittencourt de Oliveira, e responsável pelos Estudos Técnicos Preliminares o Secretário de Projetos e Fiscalização, Thawan Dias Silva Andrade.

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, não deve esta Procuradoria Jurídica se pronunciar conclusivamente acerca do mérito, oportunidade e conveniência, da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não parece ser o caso.

A necessidade da contratação foi justificada, com quantitativos estimados mediante método amparado por documentos dos autos. A demanda foi fundamentada como de alta prioridade, considerando a necessidade de modernização da infraestrutura viária e de drenagem do trecho, que apresenta problemas recorrentes de alagamentos, erosões e dificuldades de mobilidade.

O Documento de Formalização da Demanda indica as dotações orçamentárias 02.14.08 15.451.1501.2128 3.3.90.39, fontes de recursos 1.500, 1.501, 1.703 e 1.708, origem

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

dos recursos municipal, resultados pretendidos alinhados ao interesse público, prazo de execução e demais informações necessárias.

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que contempla os conteúdos essenciais previstos na legislação, quais sejam: descrição da necessidade da contratação sob a perspectiva do interesse público, estimativa de quantidades com memórias de cálculo, estimativa de valor com preços unitários referenciais, justificativa para o parcelamento ou não da contratação, e posicionamento conclusivo sobre a adequação da solução proposta.

Dito isso, no caso em exame, verifica-se que a Administração juntou o Estudo Técnico Preliminar, às fls. 07/27, que contém, em geral, os elementos exigidos pela Lei Federal nº 14.133 de 2021, com descrição detalhada da necessidade, análise de alternativas de pavimentação, justificativa pela escolha da pavimentação asfáltica, fundamentação quanto ao regime de empreitada por preço unitário devido à imprecisão de quantitativos em obras de infraestrutura, justificativa pela escolha da modalidade concorrência para obras comuns de engenharia, e demais elementos técnicos necessários.

Cabe pontuar que o Mapa de Gerenciamento de Riscos não se confunde com a Matriz de Riscos do contrato. O Mapa de Gerenciamento de Riscos, às fls. 29/33, identifica riscos do processo de contratação e da gestão contratual, contemplando onze riscos na fase de contratação e cinco riscos na gestão, com indicação de probabilidade, impacto, responsável e ações preventivas. A Matriz de Riscos, às fls. 218/219v, caracteriza o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, alocando responsabilidades por eventos supervenientes.

O Termo de Referência é o documento que deve conter a definição do objeto, quantitativos, prazos, fundamentação da contratação, descrição da solução, requisitos, modelo de execução e gestão, critérios de medição e pagamento, forma de seleção do fornecedor, estimativas de valor e adequação orçamentária, conforme art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133 de 2021.

No presente caso, não consta Termo de Referência, mas foi juntada Justificativa de Ausência à fl. 28, na qual o Secretário Municipal de Projetos e Fiscalização fundamenta que o Projeto Básico, nos termos do art. 6º, XXV, da Lei 14.133 de 2021, contém todos os

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

elementos que seriam exigidos no Termo de Referência, justificando sua não elaboração para evitar duplicidade documental. Verificado que o processo apresenta Projeto Básico completo, às fls. 220/258, com memorial descritivo às fls. 59/211v e Anotações de Responsabilidade Técnica, a justificativa mostra-se adequada.

Destacamos, ainda, o que dispõe a súmula TCU nº 259:

> *"Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor".*

O Projeto Básico constitui conjunto de elementos necessários e suficientes para definir e dimensionar a obra, elaborado com base no Estudo Técnico Preliminar, devendo assegurar a viabilidade técnica, o adequado tratamento do impacto ambiental e possibilitar a avaliação de custos, métodos e prazos de execução, conforme art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133 de 2021.

No caso em exame, consta Projeto Básico completo elaborado pelo setor técnico, contendo memorial descritivo às fls. 59/211v, projetos técnicos de pavimentação, drenagem, esgotamento sanitário, sinalização e urbanismo às fls. 220/258, com as respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica e Registro de Responsabilidade Técnica às fls. 259/261v.

A duração dos contratos deve ser prevista em edital, com cláusulas estabelecendo prazos de início, conclusão, entrega e recebimento, conforme arts. 92, VII, e 105 da Lei 14.133 de 2021. O contrato deve conter cronograma físico-financeiro com especificação completa das etapas. Na contratação com escopo predefinido, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando o objeto não for concluído, art. 111 da Lei 14.133 de 2021, devendo a cláusula distinguir atrasos por culpa da Administração dos imputáveis à contratada.

Consta nos autos cronograma físico-financeiro elaborado pelo setor técnico, às fls. 51/52, prevendo prazo de execução de seis meses.

Impõe observar, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização.

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

Vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis.

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado em licitações. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula do Tribunal de Contas da União número 247:

> "É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomos, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade".

Convém registrar que eventual agrupamento de itens não pode se fundar na invocação geral de que há necessidade de integração entre os serviços a serem contratados, devendo a justificativa avançar para aspectos técnicos e fáticos que confirmem tal posição.

O Estudo Técnico Preliminar, às fls. 07/27, fundamenta que o parcelamento resultaria em complexidade adicional e comprometimento da integridade dos sistemas, considerando a interdependência entre drenagem, esgotamento sanitário e pavimentação, que demandam execução integrada. A divisão poderia elevar custos de gestão e riscos técnicos, justificando a manutenção do contrato único para garantir coerência na execução.

Logo, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto por Lote único, com as justificativas de ordem técnica e econômica, encontrando respaldo na parte final da Súmula do Tribunal de Contas da União número 247, desde que não haja prejuízo para o conjunto.

IV- DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

O feito foi autuado e numerado, sendo o edital e seus respectivos anexos encaminhados por e-mail.

A Secretaria Municipal de Obras e Saneamento realizou a cotação de preços para se alcançar o valor máximo de desembolso da licitação, sendo utilizadas, para composição dos custos, tabelas SINAPI, SETOP, SICRO e SUDECAP.

Quanto ao orçamento, é dever da Administração na contratação de serviços e obras elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e o total da contratação, art. 6º, inciso XXIII, alínea i, art. 18, inciso IV, e parágrafo 1º, inciso VI da Lei Federal 14.133 de 2021.

Deve constar nos autos orçamento detalhado do custo global da obra e serviço, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, empreitada por preço unitário, II, empreitada por preço global, III, empreitada integral, IV, contratação por tarefa, e VII, fornecimento e prestação de serviço associado, do caput do art. 46 da Lei nº 14.133 de 2021.

Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de custos e formação de preços, elaborada pela Secretaria competente, às fls. 43/47, com valor total estimado de **R$ 6.695.505,48** (seis milhões, seiscentos e noventa e cinco mil, quinhentos e cinco reais e quarenta e oito centavos).

O valor estimado deve ser definido conforme art. 23, §2º, da Lei 14.133 de 2021, utilizando, nesta ordem: composições de custos do SICRO para infraestrutura de transportes ou SINAPI para demais obras, dados de pesquisa em mídia especializada ou tabelas oficiais, contratações similares da Administração no período de um ano, e pesquisa na base de notas fiscais eletrônicas.

Com relação à composição dos custos dos serviços de engenharia ao preço total estimado para cada despesa, a lei exige que seus elementos estejam muito bem evidenciados na planilha orçamentária prevista no art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 18, inciso IV, e §1º, inciso VI da Lei 14.133/2021, incluindo os valores unitários de todos os insumos, imprescindível para orientar o gestor em caso de acréscimos futuros.

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

Tais disposições são aplicáveis de acordo com as particularidades de cada obra ou serviço de engenharia.

Por conseguinte, para as obras e serviços de engenharia aplica-se a Súmula TCU nº 258/2010:

> "As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas."

Desse modo, tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, bem como a justificativa elaborada pela área requisitante, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada neste parecer, por se tratar de atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Impõe ressaltar a necessidade de apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica, Registro de Responsabilidade Técnica ou Termo de Responsabilidade. O referido documento deverá constar do projeto que integrar o edital de licitação, inclusive de suas eventuais alterações.

De acordo com a Súmula nº 260/TCU, "*é dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica, ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas*".

No caso, verifica-se que foram juntadas Anotações de Responsabilidade Técnica referentes aos projetos elaborados, às fls. 259/259v, 261/261v e Registro de Responsabilidade Técnica, RRT-CAU, às fls. 260/260v.

Em relação ao regime de contratação, deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual.

Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam previamente definidas no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõe o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

A empreitada por preço global pressupõe estimativa precisa dos quantitativos, com cada parte assumindo riscos de distorções. A empreitada por preço unitário, por sua vez, é adequada quando não há possibilidade de predefinir quantitativos com precisão, com pagamentos correspondendo às medições dos serviços efetivamente executados, reduzindo riscos de distorções contratuais.

No caso concreto, o Estudo Técnico Preliminar, às fls. 07/27, justifica a empreitada por preço unitário pela imprecisão natural dos quantitativos em obras de infraestrutura urbana, sujeitas a variações de solo, interferências e adequações em campo, permitindo pagamento pelas quantidades efetivamente executadas e evitando aditivos constantes.

Em relação aos requisitos da minuta do edital de licitação, deve-se observância ao disposto na Lei nº 14.133/2021.

Por sua vez, o Departamento de Contabilidade, às fls. 278/280, ratificou a dotação orçamentária informada no processo, 02.14.08 15.451.1501.2128 3.3.90.39, confirmando a adequação ao orçamento planejado para o exercício de 2026, e ampliou as fontes de recurso, incluindo as fontes 2.500, 2.501 e 2.708, além das anteriormente indicadas, 1.500, 1.501, 1.703 e 1.708.

Contudo, o Despacho da Contabilidade registra textualmente que *"em relação ao bloqueio orçamentário, inferimos que a reserva será realizada após o encerramento das contas do exercício de 2025, bem como da apuração do superávit financeiro"*.

Tal registro suscita preocupação de ordem jurídica. O art. 8º, inciso III, do Decreto Municipal nº 247 de 2023 exige que a fase interna contemple reserva de recursos orçamentários. O art. 60 da Lei nº 4.320 de 1964 veda a realização de despesa sem prévio empenho. A Lei nº 14.133 de 2021, em seu art. 11, estabelece que o planejamento da contratação deve observar a compatibilidade orçamentária, e a jurisprudência do Tribunal de

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

Contas da União consolida o entendimento de que a reserva orçamentária é requisito essencial da fase preparatório.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, Acórdãos 2622/2022 e 1234/2023-Plenário, determina que a reserva orçamentária deve anteceder a publicação do edital, não sendo admissível condicioná-la a eventos futuros. O Despacho da Contabilidade condiciona a reserva ao encerramento das contas de 2025 e apuração do superávit financeiro, demonstrando ausência de reserva efetiva. Tal condicionamento compromete a viabilidade da contratação e caracteriza irregularidade grave, passível de questionamento pelos órgãos de controle.

Considerando que o Despacho data de 20 de janeiro de 2026, portanto após o encerramento do exercício de 2025, recomenda-se que a Contabilidade emita novo despacho, sem condicionantes, atestando que a reserva foi efetivada e que os recursos estão bloqueados, devendo ser juntada cópia da nota de reserva orçamentária. Somente após a efetivação da reserva, o processo poderá prosseguir para publicação do edital.

A Nota Técnica número 007/2026, às fls. 282/285v, emitida pela Secretaria Municipal de Controle Interno, manifestou pela legalidade do procedimento preliminar, concluindo que o processo está apto para prosseguimento, devendo retornar à Controladoria para parecer final antes da homologação. O check-list anexo contemplou verificação de formalização, planejamento, orçamentos, documentação técnica, designação de agentes e recursos financeiros, apontando como pendência a ausência de autorização formal da autoridade competente para abertura da licitação, a ser providenciada previamente à publicação do edital. O pronunciamento favorável do Controle Interno não afasta a competência da Procuradoria para análise jurídica completa e formulação de recomendações, sendo instâncias complementares e não excludentes.

Foi juntada Justificativa para Designação de Agente Não Efetivo como Fiscal e Gestor de Contrato, à fl. 06, fundamentando a escolha de servidores comissionados na limitação de servidores efetivos no quadro de pessoal municipal, em conformidade com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 1233/2019 e 2622/2022-Plenário) para municípios de pequeno porte. A justificativa menciona a Portaria nº 383/2025, que não consta dos autos.

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

O Termo de Designação de Fiscal, às fls. 04/05, designa Bruna Thauana da Silva Teixeira Ferreira, Secretária Adjunta, com formação em Engenharia Civil, qualificação adequada ao objeto. Contudo, não apresenta registro CREA-MG e descreve o objeto apenas como pavimentação e drenagem, omitindo esgotamento sanitário.

Recomenda-se juntar certidão CREA-MG, retificar descrição do objeto para incluir esgotamento sanitário, e formalizar declaração sobre quantitativo de contratos sob fiscalização e designação de fiscal substituto.

Quanto à descrição do objeto, o Edital, Cláusula 1.1, descreve o objeto como contratação de empresa de engenharia para execução de obras de infraestrutura urbana na Avenida Beira Linha, Avenida do Contorno Leonardo Ferreira Silva, Trecho II, segunda etapa, contemplando a urbanização do trecho da primeira etapa, no município de Barão de Cocais, Minas Gerais.

Ocorre que a menção à urbanização do trecho da primeira etapa diverge dos documentos técnicos que compõem o processo. Conforme exposto, a primeira etapa da Avenida Beira Linha, com extensão de 248,66 metros, foi objeto do Processo nº 0153/2025, Concorrência nº 0012/2025, analisado no Parecer Jurídico PJ/LI-141/2025. O presente processo tem por objeto exclusivamente a segunda etapa, Trecho II, com extensão de 1.158,35 metros.

Verifica-se que a menção à urbanização do trecho da primeira etapa não consta nos documentos técnicos que precederam o edital, quais sejam: Documento de Formalização da Demanda às fls. 01/03, que menciona apenas segunda etapa, Estudo Técnico Preliminar, às fls. 07/027, que descreve objeto sem referência à primeira etapa, Memorial Descritivo, às fls. 59/211v, que não detalha serviços da primeira etapa, e Planilha Orçamentária, às fls. 43/47, que não discrimina itens da primeira etapa.

Considerando que o presente processo visa contratar exclusivamente a segunda etapa, Trecho II, é necessário esclarecer inequivocamente se a menção à urbanização do trecho da primeira etapa no edital refere-se a serviços complementares, tais como calçadas, paisagismo ou sinalização, não executados na contratação anterior, ou se tal menção foi inserida equivocadamente. Caso positivo, juntar justificativa técnica quanto à necessidade

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

desses serviços, comprovar que tais serviços estão efetivamente contemplados na planilha orçamentária e no memorial descritivo, e especificar quais itens da planilha correspondem à urbanização da primeira etapa. Caso negativo, se a menção foi equivocada, adequar a minuta de edital para suprimir a referência à primeira etapa, ajustando a descrição do objeto aos documentos técnicos que tratam exclusivamente da segunda etapa, Trecho II, previamente à publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas.

A uniformidade na descrição do objeto entre todos os documentos do processo é essencial para evitar dúvidas quanto ao escopo efetivo da contratação, permitir aos licitantes a correta precificação, prevenir questionamentos dos órgãos de controle, e assegurar vinculação ao instrumento convocatório. A falta de clareza pode ensejar questionamentos de licitantes sobre subdimensionamento orçamentário, alegações de superfaturamento ou direcionamento, impossibilidade de execução plena do objeto descrito, e necessidade futura de aditivos para adequação de escopo.

Recomenda-se que seja formalmente esclarecido e documentado nos autos o que significa urbanização do trecho da primeira etapa, quais serviços específicos estão incluídos, se tais serviços constam da planilha orçamentária, e adequação do memorial descritivo e demais documentos técnicos. Alternativamente, retificar o edital para suprimir a menção à primeira etapa, caso esta não integre efetivamente o objeto da contratação.

Em relação à garantia do contrato, imperioso ressaltar que fica a critério da Administração a sua exigência ou não, salvo nos casos em que a norma faz exigência da obrigatoriedade.

À vista disso, discorre Marçal Justem Filho:

> "*A Lei 14.133/2021 remete à discricionariedade da Administração a exigência da garantia. Ou seja, deverá ser imposta apenas nas hipóteses em que se faça necessária. Quando inexistirem riscos de lesão ao interesse estatal, a Administração não precisará impor a prestação de garantia*" [2]

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª ed. São Paulo. Editora: Thomson Reuters Brasil, 2023.

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

Destarte, a Secretaria requisitante atesta, conforme Estudo Técnico Preliminar, às fls. 07/27, e Cláusula 13.12 do edital, que haverá exigência de garantia contratual da execução correspondente a 5%, cinco por cento, do valor inicial do contrato, conforme os arts. 96 e 98 da Lei nº 14.133 de 2021. Será exigida garantia adicional do fornecedor cuja proposta for inferior a 85%, oitenta e cinco por cento, do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, Cláusula 13.13 do edital, o que constitui boa prática conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Quanto à minuta de termo de contrato, verifica-se que contempla todas as cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei nº 14.133 de 2021, incluindo objeto, vigência, preço, pagamento, reajuste, garantia de execução, obrigações das partes, sanções administrativas, dotação orçamentária e demais disposições necessárias. As multas previstas encontram-se dentro dos parâmetros adequados, com percentuais proporcionais à gravidade das infrações, sendo multa moratória de 0,5% ao dia até o limite de dois dias úteis, multa moratória de 0,07%, do valor total do contrato por dia de atraso na apresentação de garantia até o máximo de 2% e multas compensatórias variando de 0,5% a 30%, conforme a gravidade da infração. A garantia de execução de 5% do valor inicial está em conformidade com o art. 96 da Lei nº 14.133 de 2021.

As demais cláusulas contratuais encontram-se em conformidade com a legislação vigente, contemplando adequadamente as obrigações das partes, os procedimentos de medição e pagamento, as hipóteses de extinção contratual, as sanções administrativas com seus respectivos procedimentos, a matriz de riscos, as regras de subcontratação limitada a 4% para transporte com caminhão basculante, as obrigações relativas à Lei Geral de Proteção de Dados, as exigências ambientais referentes à Resolução CONAMA 307 de 2002 sobre gestão de resíduos da construção civil, Documento de Origem Florestal e demais disposições necessárias à regular execução do contrato.

Quanto ao índice de reajustamento de preços, o Estudo Técnico Preliminar e a Cláusula 13.6 do edital preveem a utilização do INCC, Índice Nacional de Custos da Construção. Contudo, cumpre destacar que o INCC foi desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas para medir custos da construção habitacional, não refletindo adequadamente a realidade de obras públicas de infraestrutura viária. Recomenda-se avaliar a adoção de índices mais

aderentes ao objeto, tais como INPC, Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, ou índices setoriais específicos de construção pesada, em atenção à jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre adequação do índice à natureza da contratação.

Quanto às exigências de habilitação, observa-se que a Cláusula 12.1.2 do edital estabelece prazo de duas horas para envio de documentação de habilitação. Considerando a complexidade da contratação, no valor de R$6.695.505,48 e o volume de documentos exigidos, o prazo mostra-se exíguo. Recomenda-se ampliar para quatro horas ou um dia útil, para assegurar maior competitividade e evitar inabilitações por questões meramente temporais.

As exigências de qualificação econômico-financeira, índices LG, LC e SG maiores que 1,0, e patrimônio líquido mínimo de 10%, dez por cento, do valor estimado, mostram-se razoáveis e proporcionais ao porte da contratação, observando os índices usualmente aceitos pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União e o limite legal de 10%, dez por cento, do valor estimado para o patrimônio líquido.

As exigências de qualificação técnica, com definição de parcelas de maior relevância e exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional, mostram-se adequadas e bem dimensionadas conforme Acórdão do Tribunal de Contas da União 298 de 2024, que orienta exigir características semelhantes ou complexidade superior.

A vedação à participação de consórcios, Cláusula 5.8.10 do edital, está prevista com remissão à justificativa do Estudo Técnico Preliminar. Embora tecnicamente adequado, recomenda-se transcrever no corpo do edital a fundamentação constante do Estudo Técnico Preliminar, por transparência e para evitar questionamentos quanto à motivação do ato, especialmente considerando que a vedação constitui restrição à competitividade.

A subcontratação está autorizada até o limite máximo de 4%, quatro por cento, correspondente à parcela específica de transporte com caminhão basculante de 18 m³ em via urbana pavimentada, DMT até 30 km, trinta quilômetros, Cláusula 13.16 do edital, o que se mostra razoável e justificado tecnicamente.

O critério de inexequibilidade de 75% para serviços de engenharia, Cláusula 10.8.3 do edital, está corretamente fundamentado no Acórdão do Tribunal de Contas da União

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

465 de 2024, assegurando direito de demonstração de exequibilidade, art. 59, parágrafo 4º, Lei 14.133 de 2021.

Por fim, destaca-se a obrigatoriedade da divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município de Barão de Cocais, conforme determinam o art. 54, caput e parágrafo 1º, e art. 94 da Lei nº 14.133 de 2021.

Do mesmo modo, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, parágrafo 3º, da Lei nº 14.133 de 2021.

V - CONCLUSÃO

Diante do exposto, com base nos fundamentos de fato e de direito opinamos no seguinte sentido:

1) recomendável a formalização de justificativa complementar pela autoridade competente quanto à não inclusão do objeto no Plano de Contratações Anual de 2026, ainda que haja lastro orçamentário na Lei Orçamentária Anual e Plano Plurianual, para robustecer a motivação do ato administrativo, bem como que seja providenciada, se ainda não formalizada, a inclusão retroativa do objeto no Plano de Contratações Anual mediante apostilamento ou retificação, com publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas.

2) imprescindível que a Contabilidade emita novo despacho, sem condicionantes, atestando que a reserva orçamentária foi efetivamente realizada e que os recursos estão bloqueados e disponíveis para a contratação, devendo ser juntada aos autos cópia da nota de reserva orçamentária ou documento equivalente emitido pelo sistema de contabilidade, comprovando o bloqueio efetivo dos recursos. Somente após a efetivação da reserva orçamentária, o processo poderá prosseguir para publicação do edital, sob pena de vício insanável na fase preparatória, em violação ao art. 7º, parágrafo

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

2º, inciso III, da Lei nº 14.133 de 2021, ao art. 8º, inciso III, do Decreto Municipal nº 247 de 2023, e ao art. 60 da Lei nº 4.320 de 1964.

3) recomendável esclarecer formalmente e documentar nos autos o significado da expressão *"urbanização do trecho da primeira etapa"* constante da Cláusula 1.1 do edital, uma vez que tal menção não consta nos documentos técnicos que compõem o processo. Caso se trate de serviços complementares não executados na contratação anterior, objeto do Processo nº 0153/2025, Concorrência nº 0012/2025, deverá ser juntada justificativa técnica quanto à necessidade desses serviços, comprovação de que tais serviços estão efetivamente contemplados na planilha orçamentária e no memorial descritivo, e especificação de quais itens da planilha correspondem a tais serviços. Caso contrário, sendo a menção equivocada, recomenda-se adequar a minuta de edital para suprimir a referência à primeira etapa, ajustando a descrição do objeto aos documentos técnicos que tratam exclusivamente da segunda etapa, Trecho II, previamente à publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas.

4) recomendável juntar aos autos a Portaria número 383 de 20 de março de 2025, referida na Justificativa para Designação de Agente Não Efetivo como Fiscal e Gestor de Contrato, bem como a autorização formal da autoridade competente para abertura da licitação, conforme apontado como pendência no check-list do Controle Interno.

5) recomendável juntar certidão de regularidade profissional da fiscal Bruna Thauana da Silva Teixeira Ferreira emitida pelo CREA-MG, comprovando habilitação para fiscalizar obras de engenharia. Recomendável, ainda, formalizar declaração quanto ao quantitativo atual de contratos sob fiscalização, atestado de viabilidade de dedicação adequada à fiscalização, e designação de fiscal substituto para impedimentos.

6) recomendável avaliar a adoção de índice de reajustamento mais aderente ao objeto da contratação, tais como INPC ou índices setoriais específicos de construção pesada, em substituição ao INCC previsto no Estudo Técnico

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

Preliminar, Cláusula 13.6 do edital e Cláusula 7ª, item 7.2, da minuta contratual, em atenção à jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre adequação do índice à natureza da contratação. Recomenda-se, ainda, quanto à Cláusula 7ª, item 7.1, da minuta contratual, definir com precisão qual será a data-base única a ser adotada para contagem do prazo de reajuste, tendo em vista que as planilhas referenciais possuem datas variadas, maio a novembro de 2025, para evitar dúvidas futuras quanto ao termo inicial do interregno anual.

7) recomendável ampliar o prazo para envio de documentação de habilitação de duas horas para quatro horas ou um dia útil, Cláusula 12.1.2 do edital, para assegurar maior competitividade.
8) recomendável transcrever no corpo do edital a fundamentação da vedação à participação de consórcios constante do Estudo Técnico Preliminar, Cláusula 5.8.10 do edital, por transparência e para evitar questionamentos quanto à motivação do ato.
9) embora a justificativa de não parcelamento apresentada no Estudo Técnico Preliminar seja tecnicamente adequada, considerando a interdependência dos sistemas de pavimentação, drenagem, esgotamento sanitário, sinalização e urbanismo em obra linear contínua, recomenda-se, por cautela, que a área técnica formalize, se julgar conveniente, elementos concretos adicionais quanto à economia de escala e riscos técnicos específicos do parcelamento.

Assim, atendidas as recomendações acima, ou devidamente justificado seu não atendimento pela autoridade competente no exercício de sua discricionariedade administrativa, especialmente quanto à efetivação da reserva orçamentária, que é requisito imprescindível e não meramente recomendatório, opinamos pela regularidade da fase interna do presente certame, bem como das minutas do edital e do contrato, referentes ao processo licitatório número 0009/2026, modalidade Concorrência Pública número 0002/2026, visto que atendem, em linhas gerais, aos dispositivos da Lei Federal nº 14.133 de 2021 e ao Decreto Municipal nº

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000

247 de 2023, estando, portanto, em condições de ser iniciada a fase externa, ressalvadas as adequações recomendadas.

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

Esclareço que a presente 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, norteada pelos princípios administrativos, pela primazia do interesse público, 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 art. 94 da Lei 14.133 de 2021, a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, no caso de obras, é indispensável para a eficácia do contrato, contado da data da assinatura.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Barão de Cocais, 29 de janeiro de 2026.

GISLAINE CRISTINA DO CARMO FERREIRA:04927468690

Assinado de forma digital por GISLAINE CRISTINA DO CARMO FERREIRA:04927468690
Dados: 2026.01.29 13:23:02 -03'00'

Gislaine Cristina do Carmo Ferreira
Superintendente de Procedimentos Licitatórios e Administrativos
OAB/MG-99.509

0800 440 4044
Av. Getúlio Vargas, 10 - Centro
Barão de Cocais - MG
35.970-000