



PARECER JURÍDICO Nº 205/2025

ASSUNTO: Administrativo / Licitação / Parecer Prévio

PROCESSO DE LICITAÇÃO Nº: 276/2025

DISPENSA ELETRÔNICA Nº: 195/2025

OBJETO: Credenciamento, por meio de consórcio, de empresa especializada para a execução de obras e serviços de engenharia elétrica, por medição, para a construção de extensão de rede de energia elétrica e iluminação pública, melhoria e ampliação no índice de iluminamento.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado a partir dos Documentos de Formalização de Demanda nº 07/2025 da Secretaria Municipal de Obras Públicas, por meio de dispensa de licitação, com fundamento no inciso III, §1º, art. 2º da Lei 11.107/2005, visando a contratação de empresa especializada para a execução de obras e serviços de engenharia elétrica, por medição, para a construção de extensão de rede de energia elétrica e iluminação pública, melhoria e ampliação no índice de iluminamento.

O processo foi devidamente instruído com os documentos exigidos, dentre os quais se destacam: os Documentos de Formalização da Demanda (DFD) o pedido de compras acompanhado da cotação, cópia do Processo Administrativo nº 057/2024, Inexigibilidade nº 018/2024, Credenciamento nº 017/2024, o Termo de Referência (TR), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), Justificativa Técnica para a contratação emitida pela Engenheira Civil, a Declaração de Regularidade Orçamentária nº 061, Ofício enviado à Empresa Eletrocel solicitando aceite à contratação com a resposta com o aceite da solicitação, Ofício ao Consórcio Interfederativo Minas Gerais (CIMINAS, antigo CIMPLA) solicitando aceite à contratação e a devida resposta com o aceite, a Portaria de nomeação da equipe de contratação, documentação de habilitação do consorcio e a minuta do aviso de Dispensa Eletrônica.

Este é o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da Análise Jurídica

Este parecer jurídico tem por objetivo assessorar a autoridade competente no controle de legalidade do processo licitatório, conforme preconiza, por analogia, o artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, senão, vejamos:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

Dessa disposição legal, extrai-se que a análise jurídica do processo licitatório deve assegurar que os atos administrativos estejam alinhados aos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e interesse público, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Destaca-se que essa análise se limita aos aspectos jurídicos da contratação, não abrangendo aspectos técnicos, mercadológicos ou de conveniência e oportunidade. No entanto, quando questões jurídicas se entrelaçam com elementos técnicos relevantes, eventuais apontamentos poderão ser feitos, conforme preconiza o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, que estabelece:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Dessa forma, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, incluindo a definição do objeto da contratação, suas características, requisitos e estimativa de preços, foram determinadas pelo setor competente com base em parâmetros técnicos objetivos, visando a melhor execução do interesse público.

2.2. Do Consórcio Público como Instrumento de Cooperação Federativa

O Consórcio Interfederativo de Minas Gerais (CIMINAS, antigo CIMPLA) é uma pessoa jurídica de direito público, com natureza autárquica, constituída na forma da Lei Federal nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) e regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.017/2007. Nos termos do art. 241 da Constituição Federal, os entes da Federação podem constituir consórcios públicos para a gestão associada de serviços públicos, permitindo ganhos de escala e maior eficiência administrativa.



2.3. Da possibilidade de contratação direta por dispensa de Consórcios Públicos (art. 2º, §1º, inciso III da Lei 11.107/2005)

A Lei Federal nº 11.107/2005, em seu art. 2º, § 1º, inciso III, dispõe que os consórcios públicos podem ser contratados diretamente pelos entes consorciados, dispensada a licitação. Essa previsão é reiterada pelo Decreto Federal nº 6.017/2007, em seu art. 18, que estabelece:

Art. 18. O consórcio público poderá ser contratado por ente consorciado, ou por entidade que integra a administração indireta deste último, sendo dispensada a licitação nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei nº 11.107, de 2005.

Ainda, o art. 75, inciso XI, da Lei Federal nº 14.133/2021, também reforça a possibilidade de dispensa de licitação para contratação de consórcios públicos para prestação de serviços de forma associada.

Contudo, vale ressaltar que, apesar de a Lei nº 14.133/2021 prever a dispensa de licitação em seu artigo 75, XI, ela não se aplica diretamente à contratação de consórcios públicos, uma vez que a Lei Federal nº 11.107/2005 estabelece um regime jurídico específico para essas relações interadministrativas.

Pelo princípio da especialidade, as disposições da Lei dos Consórcios Públicos prevalecem sobre as regras gerais da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Assim, a contratação direta do consórcio pelo ente consorciado não configura relação de mercado, mas sim uma parceria dentro da própria estrutura administrativa, afastando a necessidade de competição e o regime da Lei nº 14.133/2021.

Neste caso, trata-se de uma licitação dispensada, e não dispensável, conforme previsto na Lei nº 11.107/2005 e no Decreto nº 6.017/2007. Conforme Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo em "Direito Administrativo Descomplicado", a licitação dispensada ocorre quando a legislação impede a realização de um procedimento licitatório, como no caso das contratações de consórcios públicos pelos entes consorciados, previstas na Lei nº 11.107/2005. Isso se justifica pela inexistência de relação de mercado, uma vez que o consórcio público integra a administração indireta dos entes consorciados, sendo parte da própria estrutura administrativa. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a relação interadministrativa se caracteriza pela cooperação entre entes públicos, eliminando a necessidade de competição. Celso Antônio Bandeira de Mello reforça que, pelo princípio da especialidade, a norma específica, como a Lei dos Consórcios Públicos, prevalece sobre as regras gerais da Lei nº 14.133/2021, consolidando o regime jurídico que legitima a dispensa de licitação nesse contexto.

2.4. Dos Requisitos para a Formalização do Procedimento

Para a formalização da contratação de consórcios públicos com dispensa de licitação, é imprescindível a apresentação de documentos que comprovem a legalidade, a regularidade e a efetiva participação do ente consorciado, conforme previsto na Lei nº 11.107/2005 e no Decreto nº 6.017/2007. Entre esses documentos, destacam-se a Justificativa de Dispensa de Licitação, fundamentada no art. 2º, § 1º, inciso III, da Lei nº 11.107/2005, que reconhece a contratação direta entre consórcios públicos e entes consorciados como relação interadministrativa legítima, o Termo de Referência, bem como os documentos do

Consórcio Interfederativo de Minas Gerais (CIMINAS) e aqueles que comprovem a adesão do Município de São Gotardo a este consórcio, que ainda não foram anexados ao processo.

Além disso, devem ser apresentados o Parecer Jurídico que fundamenta a contratação, as certidões negativas de débitos e de regularidade do consórcio, e a previsão orçamentária, comprovando a existência de dotação específica no orçamento municipal para custeio da contratação. A reunião desses documentos assegura a conformidade legal do processo, garante transparência na execução do contrato e protege tanto o consórcio quanto o ente consorciado perante órgãos de controle e fiscalização.

2.5. Dos requisitos para contratação direta

Feita todas essas considerações, tem-se que fazer a análise do cumprimento dos requisitos para contratação direta.

Logo, a Lei de Licitações, em seu artigo 72, determina a forma e documentos necessários para prosseguimento de contratação direta, inclusive por meio de dispensa, que deve preencher os seguintes ditames legais:

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.

Verifica-se que a forma é predeterminada, ou seja, não pode fugir dos ditames estabelecidos de forma legal, razão pela qual passaremos a analisá-los ponto a ponto, conforme a seguir:

Art. 72, inciso I:

Há nos autos do processo a apresentação de **DOCUMENTOS DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA**, da secretaria Municipal de Obras Públicas, o qual apresenta os quesitos de QUEM apresenta a demanda; QUAL o objeto da demanda; QUAL A JUSTIFICATIVA para que seja fomentada a demanda, PRAZOS, PRIORIDADES de tramitação; DOTAÇÃO E FONTE ORÇAMENTÁRIA e, por fim, autorização dos responsáveis pela demanda e ademais.



Com relação ao **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**, observa-se que o documento foi elaborado em conformidade com o disposto no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, senão, vejamos:

Art. 18 [...] § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Após análise, constatou-se que o ETP foi devidamente elaborado de acordo com a legislação vigente.

Com relação ao, **TERMO DE REFERÊNCIA**, deve-se basear no que diz o art. 6º da Lei 14.133/21, senão, vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Desta forma, entendemos que os quesitos foram preenchidos corretamente, logo, passa-se a análise dos demais requisitos previstos no art. 72.

Art. 72, inciso II:

No que se refere à estimativa de despesa, que deve ser elaborada conforme disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, verificou-se que esta foi inteiramente fundamentada no orçamento apresentado pelo CIMINAS no Processo Administrativo nº 057/2024, Inexigibilidade nº 018/2024 e Credenciamento nº 017/2024. Ressalte-se que, embora conste naquele processo um Relatório de Pesquisa de Mercado com três orçamentos de empresas distintas, atendendo ao previsto no art. 23, §1º, inciso IV, da referida lei, não houve a realização de pesquisa de preços própria por parte da Prefeitura de São Gotardo, a fim de comprovar que os valores praticados são compatíveis ou mais vantajosos para a administração. Vejamos o que dis a lei:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; (GRIFO NOSSO).

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Considerando o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, o valor estimado deve refletir os preços de mercado, com base em parâmetros como bancos de dados públicos, contratações similares, pesquisas especializadas ou pesquisa direta junto a fornecedores. Assim, recomenda-se que a municipalidade elabore pesquisa própria, utilizando-se de um ou

mais dos meios legalmente previstos, de modo a demonstrar a compatibilidade dos valores e reforçar a segurança jurídica do processo administrativo.

Art. 72, inciso III:

Acerca do parecer jurídico e pareceres técnicos, por prudência e para fins de análise integral dos quesitos apresentados no processo, entendemos que o parecer jurídico deve e será emitido neste momento, ou seja, após a junção da totalidade dos documentos de planejamento e quesitos pertinentes;

Art. 72, inciso IV:

Acerca da viabilidade de contratação junto à compatibilidade da contratação aos recursos orçamentários, há nos autos processuais DECLARAÇÃO DE REGULARIDADE ORÇAMENTÁRIA N.º 061, na qual está datada de 05 de agosto de 2025 e apresenta a previsão orçamentária, na qual há disponibilidade orçamentária e financeira para execução do objeto em apreço, razão pela qual entendemos que o quesito está prontamente preenchido e passaremos ao próximo quesito;

Art. 72, inciso V:

O inciso V do art. 72 exige que seja comprovado que o futuro contratado preenche os requisitos de qualificação mínima e suficientes para executar o objeto e idoneidade para contratar com a administração pública, nos termos elencados nos artigos 62 a 70 da Lei 14.133/2021.

Trata-se das exigências de habilitação jurídica, técnica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira, sendo que a habilitação deverá ser comprovada contratada, em respeito ao edital e ao Termo de Referência.

Art. 72, inciso VI:

O inciso VI do art. 72 exige que o processo de contratação direta seja instruído com documento que demonstre a razão da escolha do contratado.

À luz da regra de obrigatoriedade de motivação com a respectiva indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos que alicercem a decisão de dispensa ou declaram a inexigibilidade de processo licitatório (art. 50, IV da Lei 9874/1999), tem a Administração o dever de justificar a escolha do contratado.

Art. 72, incisos VII E VIII:

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Ademais, a razão da escolha, justificativa do preço e autorização da autoridade competente estão pormenorizados nos autos processuais, os quais determinam a viabilidade da contratação e principalmente a necessidade da contratação, razão pela qual entendemos e recomendamos que haja um despacho final para dar ciência à autoridade superior acerca destes feitos.



3. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Conclui-se que o processo da Dispensa Eletrônica nº 195/2025 encontra-se, em regra, instruído com os documentos essenciais, como o Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Declaração Orçamentária e as manifestações de aceite do CIMINAS e da empresa contratada.

Todavia, **recomenda-se** a realização de **pesquisa de preços complementar**, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, a fim de demonstrar a vantajosidade da contratação e conferir maior segurança jurídica ao procedimento.

Recomenda-se, ainda, a juntada dos **documentos que comprovem a adesão do Município de São Gotardo ao CIMINAS**, os quais permanecem ausentes nos autos, constituindo-se peça indispensável para a regularidade e legalidade da contratação.

Com tais ajustes, entendo ser juridicamente viável a contratação direta, nos termos do art. 2º, §1º, III, da Lei nº 11.107/2005 e do art. 18 do Decreto nº 6.017/2007, cabendo à autoridade competente deliberar sobre sua formalização.

Por fim, ressalto que este parecer possui caráter opinativo e não vinculante, destinando-se a subsidiar a decisão da autoridade competente, à qual compete avaliar e adotar as providências que entender cabíveis para a melhor adequação do procedimento à legislação vigente.

É este o parecer jurídico preliminar, salvo melhor juízo.

São Gotardo/MG, 04 de setembro de 2025.

Laryssa Nazaré Ferreira
OAB/MG 208.401