

PROCESSO: 2025-34

UNIDADE DEMANDANTE: SELGA

ASSUNTO: Contratação de Serviços/Licitação/Edital/Minuta/Aprovação.

PARECER JURÍDICO

1.0 RELATÓRIO.

Trata-se de procedimento licitatório virtual, na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO** (PE), com critério de julgamento **MAIOR PERCENTUAL DE DESCONTO**, com regime de execução de empreitada por preço unitário, obedecidos os preceitos da Lei Federal n.º 14.133/2021 (Estatuto Federal Licitatório), tencionando a contratação de empresa especializada para instalação de cercamento de segurança no estacionamento do subsolo do Prédio Sede deste Pretório, conforme condições e exigências estabelecidas na minuta de Edital e seus anexos colacionada aos autos (**GRP/Evento** H16091).

Os documentos que instruem os autos são: solicitação para contratação – DFD; autorização para instrução do processo; estudo técnico preliminar - ETP; termo de referência – TR; minuta de contrato; cotação; propostas; mapa de preços; minuta de contrato; informação de disponibilidade orçamentária e financeira; minuta de edital.

A justificativa para contratação encontra-se descrita no Documento de Formalização da Demanda - DOD encartado no **GRP/Evento** D13702.

Os autos aportaram nesta Assessoria Jurídica (ASJUR), via ato ordinatório colacionado ao **GRP/Evento** H16189, em atendimento regramento contido no artigo 53, incisos I e II, da Lei Federal n.º 14.133, de 1º de abril de 2021 (Estatuto Federal Licitatório), para análise da minuta de edital colacionada ao **GRP/Evento** H16091.

É o que importa relatar.

2.0 DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

Prefacialmente, importante destacar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece

o artigo 53, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), *verbis*:

“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;”

Como se pode observar do dispositivo legal supra, 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. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

“Enunciado BPC nº 7 - 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.”

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Oportuno registrar que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, tampouco de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atuação.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Pois bem. Esclarecimentos à parte, como é de elementar sabença, o inciso XXI do art. 37 da Carta Política de 1988, traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressaltando-se os casos específicos trazidos pela legislação.

Tal princípio - o da licitação -, por ser regra, deve ser lido da forma mais extensível quanto possível, ao passo que as exceções devem ser lidas e interpretadas de forma restritiva. Assim manda a boa hermenêutica por meio do enunciado da interpretação restritiva das regras de exceção (*exceptiones sunt strictissimoe interpretationis*).

O Novo Marco Regulatório das Contratações Públicas – Lei Federal n.º 14.133/2021, fixou que o procedimento licitatório é composto por sete fases, a saber: I - preparatória; II - de divulgação do edital de licitação; III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV - de julgamento; V - de habilitação; VI - recursal; VII - de homologação.

A fase preparatória do procedimento licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

A deflagração do torneio licitatório em esquete visa dar suporte as atividades desenvolvidas pelas unidades jurisdicionais das Comarcas mencionadas no termo de referência que é parte integrante do edital de regência do presente certame, em especial aquelas relacionadas ao Tribunal do Júri, fornecendo alimentação adequada às pessoas participantes das sessões do Júri, em horário e local apropriados, durante todo o período no qual estejam sendo realizadas as atividades jurisdicionais, objetivando o atendimento das demandas sociais, pelo período de 12 meses.

Sendo assim, a contratação dos serviços ora proposta justifica-se pela necessidade de manutenção do desenvolvimento regular da prestação jurisdicional à sociedade acreana, satisfazendo a todos os envolvidos, e, ainda, objetivando o desabastecimento e a descontinuação das atividades nas Varas do Tribunal do Júri deste Poder Judiciário.

Prosseguindo, a Lei de Licitações (Lei Federal n.º 14.133/21), no art. 12, inciso VI, versa sobre a elaboração de um Plano Anual de Contratações (PAC), *in verbis*:

“Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
(...)

VII – a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

§ 1º **O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.**” (m/os destaques).

Conforme preconiza o dispositivo legal, o PAC visa a racionalização das contratações e isso quer dizer que o objetivo é fazer uma programação da necessidade de determinada contratação, através da previsão de consumo, a partir do prognóstico da sua utilização provável e necessária.

Em que pese o dispositivo legal mencionar o Plano como uma possibilidade e não como uma obrigatoriedade, o PAC será o regulamento responsável por consolidar todas as contratações de bens e serviços previstas para o ano posterior e garantirá o alinhamento com o planejamento estratégico.

No caso em testilha, gize-se, que a contratação pretendida está em consonância com o Plano de Obras para o quadriênio 2022/2026, com a Resolução n.º 114/2010 do Conselho Nacional de Justiça, e as Resoluções n.º 170/2012, n.º 189/2014 e n.º 197/2015, todas do Tribunal Pleno Administrativo, bem como do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, conforme informação constante do Estudo Técnico Preliminar – ETP, colacionado ao **GRP/Evento** H10422.

Prosseguindo, o artigo 18 da Lei Federal n.º 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômicofinanceira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.” (grifou-se).

Nessa quadra, preleciona o art. 82, da Lei Federal n.º 14.133/2021, que é conteúdo obrigatório nos editais licitatórios, *verbis*:

“Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) Quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) Em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) Quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) Por outros motivos justificados no processo;

- IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;
- V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;
- VI - as condições para alteração de preços registrados;
- VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;
- VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;
- IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequência.”

Cotejando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação encartado nestes autos, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da autoridade competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, o termo de referência, portaria de designação de agente de contratação, a minuta do Edital.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

Do mesmo modo, o critério de julgamento, qual seja, **o maior desconto**, atende o que determina o art. 6º, inciso XLI, da Lei Federal n.º 14.133/2021, cuja redação é a seguinte:

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

[...]

XLI - **pregão**: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, **cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.**” (grifei).

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas contempladas pelo Novo Marco Regulatório das Contratações Públicas – Lei Federal n.º 14.133/21 para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

Especificamente, no que concerne a minuta de edital colacionada aos autos (**GRP/Evento** H16091), dessume-se que o citado ato veio com os seguintes itens discriminados: sessão pública, definição do objeto, condições de participação, encaminhamento e elementos da proposta, formulação dos lances, aceitabilidade e classificação da proposta, habilitação, recurso,

adjudicação e homologação do certame, pedido de esclarecimentos e impugnação ao edital, disposições finais e foro de julgamento.

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei Federal n.º 14.133/2021, que assim dispõe:

“Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.”

Portanto, observados os dispositivos colacionados supra, tem-se que o instrumento convocatório, qual seja, o edital de pregão eletrônico (**GRP/Evento** H16091), atendeu aos requisitos dispostos na legislação, motivo pelo qual se encontra apto à publicação.

Importante consignar que a nova lei de Licitações do Brasil (Lei Federal n.º 14.133/21) trouxe importantes mudanças no que diz respeito à realização de licitações de obras e serviços de engenharia. Entre elas está a possibilidade mais clara de utilizar a modalidade pregão para a contratação de serviços comuns de engenharia, o que já era admitido na jurisprudência de órgãos de controle.

Nesse eito, é importante entender o que é o pregão. Essa é uma modalidade de licitação que permite a aquisição de bens e serviços por meio de uma disputa entre os interessados, com lances sucessivos e decrescentes em sessão pública. A ideia é que essa modalidade de licitação seja mais rápida e eficiente do que as outras, o que pode resultar em economia de recursos para o poder público.

O objetivo do pregão é promover a competição entre os licitantes, buscando a melhor proposta para a Administração Pública em termos de qualidade, preço, prazo e condições de pagamento. O pregão pode ser realizado na forma presencial ou eletrônica, sendo que a forma eletrônica é preferencial.

De acordo com a definição da própria lei, o pregão é modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto. Por sua vez, a lei define bens e serviços comuns como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Ainda mais específica é a definição de serviço comum de engenharia, a qual engloba todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens.

A partir da leitura da legislação, não há dúvida que o pregão pode ser utilizado para contratação de serviços comuns de engenharia. No entanto, a interpretação quanto a possibilidade de utilização do pregão para a contratação de obras pode não ser assim tão simples. Isso porque essas contratações costumam ser mais complexas do que as contratações de bens e serviços comuns, envolvendo projetos mais elaborados e uma série de etapas que precisam ser cuidadosamente planejadas.

A Lei Federal n.º 14.133 define obra como toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel.

O problema é que a definição não é suficiente para esclarecer a dúvida inicialmente colocada. Não há definição na lei sobre o que seria uma "obra comum", capaz de atrair a possibilidade de licitação na modalidade pregão. Pelo contrário, a nova lei de licitações estabelece no parágrafo único do art. 29 que a modalidade pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, excetuado apenas os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do caput do art. 6º.

Nota-se que a referida alínea trata exclusivamente do conceito de serviço comum de engenharia, ou seja, não traz qualquer definição de "obra comum" tampouco menciona a obra pública em seu contexto. A interpretação isolada desse dispositivo, portanto, induz que a Lei Federal n. 14.133/21 propositalmente afastou a possibilidade de utilização da modalidade pregão para contratação de obras e nem sequer reconhece a existência de "obras comuns" ou de melhor complexidade.

A reforçar esse entendimento, ao definir a modalidade concorrência a lei expressamente a atribui às contratações de bens e serviços especiais e de "obras e serviços

comuns" e especiais de engenharia. Dessa forma, revela indiretamente que a modalidade de concorrência deve ser utilizada para obras, e admite a possibilidade de sua utilização (facultativa) para serviços comuns de engenharia.

Não obstante, em outro momento, mais precisamente no §3º do art. 18, a Lei Federal n.º 14.133 menciona "obras e serviços comuns" de engenharia dentro de um contexto que parece admitir a existência implícita de um conceito de "obra comum". Ela o faz quando trata do estudo técnico preliminar para contratação de "obras e serviços comuns de engenharia", ao dispensar a elaboração de projetos nos casos em que se demonstrar a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados.

Se interpretada em conjunto com a definição genérica de "bens e serviços comuns", aparentemente a Lei Federal n.º 14.133 admite a hipótese de existência de obras que se enquadram no conceito de "comuns", dentro do qual, genericamente, pode-se presumir que estão abrangidas todas as atividades cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Nesse sentido, se a obra for de menor complexidade e puder ser técnica e objetivamente definida pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, como verificado no caso em testilha, é possível imaginar e defender uma interpretação mais permissiva dos dispositivos legais, na direção de admitir a utilização da modalidade pregão para determinados tipos de obras menos complexas.

Pois bem. Esclarecimentos à parte, de outro giro, urge ressaltar que se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Por sua vez, a minuta do contrato deve conter obrigatoriamente as seguintes cláusulas: objeto, vigência, obrigações da contratante e contratada, fiscalização do contrato, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da Lei Federal n.º 14.133/21, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, vejamos:

“Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.”

Ao que se percebe, a minuta do contrato colacionada ao **GRP/Evento** H13051, encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021. Portanto, quanto ao aspecto formal e material da minuta colacionada aos autos, não há observações a serem registradas, mormente por entender que nela consta os requisitos e elementos exigidos pela lei, razão pela qual, entende-se estar apta ao fim a que se destina.

Repise-se que, o critério de seleção da proposta como sendo o “**maior percentual de desconto**” e o modo de disputa “**aberto**” (**Edital, item 7.11**), do mesmo modo, mostram-se adequados para a modalidade determinada pelo legislador, conforme alinhavado em linhas pretéritas.

Por derradeiro, consigne-se que a Administração Pública deve dar publicidade às contratações realizadas, em atendimento aos comandos normativos previstos no art. 37, *caput*, da Carta Política de 1988, em combinação com o art. 5º da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Consigne-se, ainda, que em relação à publicidade do edital de licitação, o art. 54 da Lei Federal n.º 14.133/2021 determina que será realizada mediante divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sendo, ainda, obrigatória a publicação em Diário Oficial do respectivo ente, devendo ser observado ainda:

“Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.”

No mesmo sentido converge o art. 174, § 2º, inciso III, da Lei Federal n.º 14.133/2021 quanto a necessidade de publicidade dos editais de licitação no PNCP, *in verbis*:

“Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à: [...]

§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;”

Assim sendo, registra-se a necessidade de publicação do futuro edital de regência do certame, na forma do art. 54 e art. 174, § 2º, inciso III, ambos da Lei Federal n.º 14.133/2021 (Estatuto Federal Licitatório).

Tocantemente à existência disponibilidade financeira/orçamentária para custear a aquisição pretendida no presente torneio licitatório, verdade sabida é que o sistema orçamentário consagrado na Constituição Federal de 1988, veda em seu artigo 167, incisos I e II, o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, além de proibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

A propósito, com a devida percuriência, Joel de Menezes Niebuhr (*in* Licitação pública e contrato administrativo. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011), leciona que:

“(...) Com o orçamento estimado em mãos, a Administração deve realizar a previsão orçamentária. A propósito, a exigência de previsão orçamentária decorre da Lei nº 8.666/93, mais precisamente do inciso III do §2º do seu art. 7º, cujo texto revela que "as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma". Nos casos de obras e serviços que se estendam por mais de um exercício, é necessário, de acordo com o inciso IV do §2º do mesmo art. 7º, que "o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal". Também o *caput* do art. 14 da Lei nº 8.666/93 determina que "nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento". A exigência de indicação dos recursos orçamentários visa a evitar que contratos sejam celebrados sem que a Administração disponha, no seu orçamento, da previsão do montante necessário para realizar os respectivos pagamentos. Quer-se evitar contratações aventureiras e o inadimplemento da Administração. Note-se que o dispositivo não exige a disposição de recursos antes da licitação ou mesmo antes da celebração do contrato. O dispositivo exige apenas que se disponha dos recursos no exercício financeiro correspondente ao contrato, isto é, que haja previsão dos recursos na respectiva lei orçamentária. Cumpre insistir - porque de veras frequente é a confusão - que a Administração não precisa dispor, à época da licitação, do montante necessário para arcar com o contrato; ela precisa apenas indicar que há previsões no orçamento para realizar os pagamentos futuros.”(m/os grifos).

Assim, em atenção ao disposto na legislação de regência, deve a Administração indicar os recursos, por fonte e dotação, destinados ao financiamento da compra, obra ou serviço a licitar, não se admitindo referência genérica à autorização legislativa de abertura de créditos adicionais/especiais, sem especificação da rubrica orçamentária.

Outro não é o entendimento acerca do tema esposado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, cuja jurisprudência considera irregular a deflagração de licitações sem a prévia indicação e previsão, na lei orçamentária anual vigente, dos recursos suficientes para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, como revelam os arestos a seguir colacionados:

“Evite a ocorrência das falhas a seguir especificadas, relativas aos dispositivos a seguir mencionados da Lei nº 8.666/1993:

- ausência ou não-apresentação de registros concernentes ao levantamento dos preços unitários da obra e/ou à composição de custos unitários dos serviços constantes no orçamento da obra, com infração do art. 7º, § 2º, inciso II;

- ausência, por ocasião da licitação da obra, de previsão de recursos no Orçamento Geral da União que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro à época, de acordo com o respectivo cronograma, com transgressão do art. 7º, § 2º, inciso III. (Acórdão 554/2005 Plenário)

Podem ter início obras, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, somente se existente dotação orçamentária compatível com o valor dos serviços previstos para o exercício em curso, de acordo com o respectivo cronograma físico-financeiro, que é instrumento basilar de planejamento e programação. É exigível dos administradores públicos que, em consequência, não só mantenham permanentemente atualizada a referida peça, bem assim dotem os contratos de obras públicas com empenho orçamentário suficiente para o pagamento de todas as obrigações decorrentes da execução dos serviços, inclusive o reajustamento devido de acordo com a cláusula aplicável. (Acórdão 1320/2006 Plenário)

Auditoria. PAC na área de saneamento. Indicação da dotação orçamentária no edital.

[ACÓRDÃO]

9.7. dar ciência à Prefeitura de Santo Antônio do Descoberto/GO sobre as seguintes impropriedades:

9.7.1. a ausência nos editais de licitação da indicação da dotação orçamentária pela qual correrão as despesas previstas, com a especificação correta da classificação funcional-

programática e da categoria econômica, atentando-se para a necessidade de previsão de crédito orçamentário suficiente, afronta ao disposto no art. 167, inciso I, de Constituição Federal e dos artigos 7º, § 2º, inciso III, e 38, caput, da Lei 8.666/1993;

[RELATÓRIO]

4. Diante das irregularidades, foram realizadas audiências dos responsáveis, oitivas de empresas contratadas e diligência junto à Funasa. A Secex/GO analisou as respostas e apresentou proposta de encaminhamento nos seguintes termos (fls. 224/251):

"[...]

3. Irregularidade encontrada: Realização de licitação sem previsão orçamentária, ou com previsão orçamentária insuficiente, infringindo o art. 7º, § 2º, III, da Lei 8666/93.

[...]

3.3 Análise:

[...]

Observa-se o caráter genérico e aberto das disposições editalícias sobre a origem dos recursos financiadores das obras, a descumprir o disposto no inc. III do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93, que reza: 'As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma'.

Ambos os editais não especificam a dotação orçamentária municipal de forma suficiente, fazendo de forma aberta ou incerta quanto à fonte de recursos e o volume da dotação, ou seja, não especifica o programa, o elemento de despesa e o montante de recursos.

O edital do Município de Santo Antônio do Descoberto faz referências genéricas e imprecisas às fontes complementares, citando-as como possibilidades alternativas e sem quantificar qualquer participação dessas. Tal situação equivale à chamada 'janela orçamentária', que expressa a falta de planejamento e nega o princípio e o objetivo do orçamento. Em tese e na prática, a falta completa da previsão orçamentária ou a sua previsão incompleta e inespecífica, como no presente caso, antecede (m) os condenáveis contratos guarda-chuva.

O atesto de determinados agentes públicos quanto à previsão orçamentária aventados pelos defendentes não elide a ausência de indicação da previsão orçamentária constatada em ambos os editais. Ocorre que a mera lacuna no edital da previsão orçamentária caracteriza falha formal apenas, cabendo apenas proposta de alerta às citadas prefeituras para que os

futuros editais de licitação sejam elaborados de modo a identificar a previsão dos recursos orçamentários, em conformidade com o estabelecido no citado dispositivo legal.

[...]

Não se deve aqui minorar a importância das disposições legais sobre a correta previsão orçamentária dos recursos a amparar os procedimentos licitatórios, ao contrário, deve-se reconhecer sua imprescindibilidade, já que tais disposições são assecuratórias da boa gestão dos recursos públicos e especificam a conduta prudencial do gestor licitante, em conformidade com os princípios administrativos e jurídicos do planejamento, do controle, da eficiência e da segurança jurídica. ([AC-11196-41/11-2](#))

Sessão: 22/11/11 Grupo: I Classe:

III Relator: Ministro AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI - Fiscalização - Auditoria de Conformidade)

Relatório de Auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo de Goiás - Secex/GO no Município de Alto Paraíso/GO, no período de 28/03 a 26/04/2011. Irregularidade encontrada: ausência de previsão de recursos orçamentários suficientes ou com previsão ilimitada de recursos para a execução do respectivo objeto no exercício financeiro em curso]

[ACÓRDÃO]

9.1. determinar à Prefeitura de Alto Paraíso de Goiás/GO que quando da aplicação de recursos públicos federais:

[...]

9.1.2. em respeito ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, não realize licitação sem previsão de recursos orçamentários suficientes ou com previsão ilimitada de recursos para a execução do respectivo objeto no exercício financeiro em curso;

[RELATÓRIO]

4.1.1 - Situação encontrada:

A licitação relativa ao Edital de Concorrência Pública n. 03/2008 foi autorizada pelo Prefeito, Sr. [omissis], sem atentar para a necessidade de haver previsão de recursos orçamentários que assegurassem o pagamento das obrigações decorrentes das obras, de acordo com o respectivo cronograma (art. 7º, 2º, inciso III, da Lei n. 8.666/1993). Como não houve recursos orçamentários suficientes, a Administração teve que alterar o objeto, excluindo a obra de esgotamento sanitário do Setor Novo Horizonte - 1ª Etapa, no valor de R\$ 1.516.113,24 do contrato firmado.

[...]

4.1.7 - Conclusão da equipe:

A licitação de obra para a qual não exista previsão de recursos orçamentários suficientes, que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de sua execução, além de contrariar as disposições da Lei de Licitações, incorre no perigo de se iniciar um empreendimento que poderá resultar em mais uma obra paralisada por falta de recursos.

A indicação dos recursos orçamentários é condição necessária para que se proceda a qualquer licitação que envolva dispêndio de recursos públicos, significando uma reserva orçamentária estimada que a Administração deve realizar para honrar os futuros compromissos assumidos.

No caso em tela, apesar de não elidir por completo o achado, o aditivo ao Contrato n. 16/2009, que suprimiu os serviços relativos ao Sistema de Esgotamento Sanitário do Bairro de Novo Horizonte (1ª Etapa), abrandou a sua gravidade, ficando o valor do contrato compatível com os recursos orçamentários disponíveis, diminuindo, assim, o risco de descontinuidade da obra.

Dessa forma, cabe dar ciência a Prefeitura de Alto Paraíso de Goiás da necessidade de haver previsão de recursos orçamentários para a execução da obra no ano. ([AC-4775-21/11-1](#) Sessão: 21/06/11 Grupo: I Classe:

III Relator: Ministro MARCOS BEMQUERER - Fiscalização – Levantamento)

Monitoramento das determinações feitas à Fundação Universidade de Brasília - FUB, por intermédio da Decisão 30/2002-P - Representação em razão da contratação da fundação de apoio com dispensa de licitação. Emissão de empenhos em valores simbólicos, configurando assunção de despesas sem a necessária cobertura orçamentária.]

[VOTO]

6. O primeiro aspecto que julgo oportuno avultar refere-se à celebração de contratos mediante a emissão de empenhos em valores simbólicos, prática a qual configura a assunção de despesas sem a necessária cobertura orçamentária, prática expressamente vedada no artigo 7º, §2º, inciso III, e §9º, da Lei 8.666/1993 e no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal, in verbis:

'Art. 167. São vedados:

[...]

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;'

7. Tal prática, além de não encontrar amparo legal, pode fomentar prejuízos para a Administração Pública, pois na hipótese de não serem concedidos créditos orçamentários suficientes para fazer frente aos compromissos já assumidos pela contratante, pode a administração, na forma do artigo 79 do Estatuto das Licitações, ser compelida a rescindir o contrato e arcar com os custos e prejuízos regularmente comprovados pela contratada.

(TCU,

[AC-2324-43/08-](#)

Sessão: 22/10/08 Grupo: II, Classe: V Relator: Ministro

Raimundo Carreiro - Fiscalização – Monitoramento).”

Certamente, tal exigência visa evitar que contratos sejam celebrados sem que a Administração disponha no seu orçamento da previsão do montante necessário para realizar os respectivos pagamentos. Quer-se evitar assim contratações aventureiras e o inadimplemento da Administração.

In casu, tal exigência legal restou atendida consoante informação colacionada ao **GRP/Evento R242271**.

3.0 – CONCLUSÃO.

Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, entendemos que o presente feito atende às exigências contidas na Lei Federal n.º 14.133/2021, tanto no edital como na minuta de contrato, o que permite a esta Assessoria Jurídica manifestar-se favorável a realização do certame licitatório pretendido pela administração central deste Pretório, na modalidade Pregão Eletrônico, podendo ser dado prosseguimento à fase externa, com a publicação do edital e seus anexos.

Por oportuno, em atendimento a legalidade administrativa, sugere-se a juntada de ato emanado da administração central deste Sodalício (gestora), aprovando a fase preparatório do certame e, por conseguinte, autorizando a deflagração da sua fase externa, em atendimento ao preceito plasmado pelo art. 53, §3º, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Ressalte-se, uma vez mais, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica da unidade demandante, motivo pelo qual o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

É o parecer.



Documento assinado eletronicamente por **ESTENIO DO NASCIMENTO MARTINS, Assessor(a) da Presidência** em 19/08/2025 às 11:32:19.



Para conferir a autenticidade do documento, utilize um leitor de QRCode ou acesse o endereço <http://appgrp.tjac.jus.br/grp/acessoexterno/programaAcessoExterno.faces?codigo=670270> e informe a chancela **MGSJ.OXUP.2MQB.4IN2**