

PROCESSO: 2025-306

UNIDADE DEMANDANTE: SELGA

ASSUNTO: Contratação de Serviços /Licitação/Edital/Análise/Legalidade.

PARECER JURÍDICO

1.0 RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório virtual, na modalidade **PREGÃO ELETRÔNICO - PE**, com critério de julgamento **MENOR PREÇO POR GRUPO**, que realizar-se-á por meio da tecnologia da informação, obedecidos os preceitos do Estatuto Federal Licitatório - Lei Federal n.º 14.133/2021 (art. 6º, inciso XLI), tencionando a contratação de empresa para prestação de serviços contínuos de manutenção preventiva, corretiva e de emergência em 11 (onze) elevadores do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, distribuídos em suas diversas edificações no município de Rio Branco, incluindo o fornecimento integral de mão de obra técnica especializada, peças, componentes, materiais de consumo, lubrificantes, produtos de limpeza técnica e quaisquer outros insumos necessários à perfeita execução dos serviços, bem como a disponibilização de todas as ferramentas e equipamentos de diagnóstico, conforme condições e exigências estabelecidas na minuta de Edital e seus anexos colacionada aos autos (**GRP/Evento H17150**).

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise: a) Documento de Oficialização da Demanda (DOD); b) Portaria de designação dos agentes de contratação e respectiva equipe de apoio, com a respectiva publicação oficial; c) Solicitações para a licitação; d) Justificativa emitida pela unidade solicitante; e) Termo de Referência (TR); f) Estudo Técnico Preliminar (ETP), na qual há descrição da necessidade da contratação que caracterize o interesse público envolvido; g) Minuta de contrato; h) Mapa de Preços; i) Demais documentos de andamento processual; j)

Análise de riscos; e, l) Informação de disponibilidade financeira; m) Minuta do Edital e seus anexos.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Assessoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos prescritos pelo art. 53 da Lei Federal n.º 14.133/21.

É o sucinto relatório.

2.0 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 strictissimae 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 esope é justificada em razão da necessidade imperiosa de garantir a continuidade, a segurança e a eficiência dos serviços públicos prestados por este Tribunal de Justiça, em estrita observância ao princípio da eficiência administrativa, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal.

A contratação ampara-se, ainda, em um robusto arcabouço de normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), notadamente a NBR 16083/2012, que estabelece os requisitos para instruções de manutenção de elevadores, a NBR 5410 sobre instalações elétricas de baixa tensão, e a NBR 9050, que trata da acessibilidade, além de outras normas pertinentes como ABNT NBR 16858- 1/2, NBR 15597, e das Normas Regulamentadoras (NR) do Ministério do Trabalho e Emprego aplicáveis, como a NR-10 (Segurança em Instalações e Serviços em Eletricidade) e a NR-35 (Trabalho em altura).

A contratação dos serviços de manutenção de elevadores é de caráter essencial e imprescindível para o pleno funcionamento das atividades jurisdicionais e administrativas do Tribunal de Justiça do Estado do Acre. Os elevadores são equipamentos de uso diário e intensivo, constituindo o principal meio de transporte vertical nas edificações de múltiplos pavimentos do Poder Judiciário. Tais equipamentos são vitais para garantir a acessibilidade universal, em especial para pessoas com mobilidade reduzida, idosos, gestantes e pessoas com deficiência, em cumprimento rigoroso às normativas legais de inclusão e acessibilidade, como a Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e a Lei nº 7.853/1989. A interrupção ou o funcionamento inadequado desses equipamentos causa severos transtornos, compromete a segurança dos usuários, gera risco à integridade física e pode paralisar o fluxo de pessoas, impactando diretamente na prestação do serviço público e na garantia do acesso à justiça.

A natureza eminentemente técnica e especializada dos serviços de manutenção de elevadores demanda conhecimento específico, ferramentas adequadas, equipamentos de diagnóstico precisos e profissionais habilitados, com registro nos conselhos de classe competentes. Tais qualificações não se encontram disponíveis no quadro de servidores efetivos deste Tribunal, tornando a contratação externa a única solução viável e eficiente. A contratação de empresa especializada garante não apenas a expertise necessária para a correta execução das manutenções

preventivas e corretivas, mas também o acesso a peças e componentes originais dos fabricantes, assegurando a integridade, a vida útil e a valorização do patrimônio público, além da assunção da responsabilidade técnica por eventuais falhas, incidentes ou acidentes.

O serviço possui natureza contínua, nos termos do art. 6º, inciso XV, da Lei Federal n.º 14.133/2021, pois atende a uma necessidade pública permanente e ininterrupta, cuja paralisação acarretaria grave prejuízo à Administração e ao interesse público. A manutenção regular e planejada (preventiva) é fundamental para antecipar falhas, reduzir a probabilidade de paradas inesperadas, diminuir os custos com reparos emergenciais e, principalmente, mitigar riscos de acidentes. Por sua vez, a manutenção corretiva e de emergência é indispensável para restabelecer o funcionamento dos equipamentos no menor tempo possível.

A imprescindibilidade da contratação está atrelada à ausência nos quadros funcionais deste Pretório de profissional qualificado para realizar a manutenção e que, contratada empresa especializada no serviço, esta terá, além do profissional especializado, facilidade na obtenção de peças e acessórios originais e adequados à manutenção com mais rapidez e eficácia.

Portanto, a presente contratação visa assegurar a continuidade, a segurança e a eficiência do transporte vertical, preservando o patrimônio público e garantindo a integridade física de todos que frequentam as instalações do Judiciário Acreano.

Pois bem. Prosseguindo, a nova 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 devidamente alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional, bem como encontra-se alocada no Plano de Contratação Anual - PCA, publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, conforme abaixo:

“ID PCA no PNCP: 925509;

Data de publicação no PNCP: 29/01/2025;

Id do item no PCA: 72

Classe/Grupo: Serviço”.

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 compõem 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, a pesquisa mercadológica, o termo de referência, portaria de designação de agente de contratação, a minuta do Edital e do respectivo termo de contrato.

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 menor preço por grupo único, 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 se encontra 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** H17150), 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 alhures citado, atendeu aos requisitos dispostos na legislação, motivo pelo qual se encontra apto à publicação

Na espécie telada, 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 a 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 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 (GRP/Evento H16961), 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 “**menor preço**” e o modo de disputa “**aberto**” (**Edital, item 7.11**), do mesmo modo, mostram-se adequados para a modalidade determinada pelo legislador.

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 edital, na forma do art. 54 e art. 174, § 2º, inciso III, ambos da Lei Federal n.º 14.133/2021.

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 percuciência, 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 deveras 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 **não** restou atendida pela Secretaria de Finanças deste Sodalício, devendo ser carreado para os autos informação atestando a disponibilidade antes da deflagração da fase externa do certame.

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, desde que seja atestada a existência de disponibilidade financeira para custeá-lo (TCU, AC-2324-43/08 - Relator: Ministro Raimundo Carreiro - Fiscalização – Monitoramento).

Sugere-se, ainda, 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 28/08/2025 às 10:13:57.



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 **ZL1N.VWLK.MZRH.TXOM**