



PARECER JURÍDICO

Ao Departamento de Licitações
Município de Sítio d'Abadia/GO

Assunto: parecer jurídico acerca de pregão para registro de preços para futura e eventual Aquisição de Concreto Betuminoso Usinado a Quente – CBUQ, destinado à execução de serviços de pavimentação asfáltica, manutenção, recuperação e tapa-buracos em vias públicas urbanas e rurais do Município de Sítio d'Abadia/GO.

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico acerca da fase preparatória de processo licitatório para registro de preços para futura e eventual aquisição de Concreto Betuminoso Usinado a Quente – CBUQ, destinado à execução de serviços de pavimentação asfáltica, manutenção, recuperação e tapa-buracos em vias públicas urbanas e rurais do Município de Sítio d'Abadia/GO.

Para análise foi encaminhado procedimento administrativo sem autuação, motivo pelo qual o referido parecer não contém a referência do número do processo a que se destina.

O referido parecer jurídico encontra respaldo no art. 53, § 4º, da Lei Federal n.º 14.133/21, bem como na Instrução Normativa nº 009/2023 do Tribunal de Contas dos Municípios – TCM/GO.

É o relatório.

II – ANÁLISE DO PROCESSO

O processo conta com o documento de formalização da demanda; estudo técnico preliminar; justificativa para ETP simplificado; termo de referência, despacho para o departamento de compras; cotação de preços e sua justificativa; despacho do departamento de compras para a autoridade demandante; despacho da autoridade demandante para o Prefeito; despacho do prefeito; declaração de saldo



orçamentário; declaração de adequação do ordenador de despesas; justificativa para utilização do sistema de registro de preços – SRP; minuta do edital e demais anexos que devem acompanhá-lo.

A apresentação de todos os documentos supracitados faz referência ao procedimento estabelecido nos arts. 17 e 18, da Lei Federal 14.133/21 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC).

Mais especificamente, o art. 18 da NLLC ensina como deve ser instruído o processo licitatório. Vejamos:

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 econômico-financeira, 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.

Além das instruções da NLLC, havemos de nos atentar aos mandamentos da IN 09/2023, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO, que em seu art. 7º indica quais documentos devem instruir o processo de contratação.

Por muitas serem as disposições do art. 7º supracitado, deixaremos de citar todo o texto, que poderá ser consultado mediante o link que consta na nota de rodapé.¹

Observa-se que os documentos obrigatórios, tanto pela legislação, quanto pela IN 09/2023, estão presentes no processo, motivo pelo qual passamos a avaliar se o conteúdo dos principais documentos atende às exigências.

Documento de formalização da demanda: Observou-se que o documento de formalização da demanda compreende a totalidade dos elementos apresentados no inciso I, do art. 7º, da IN 09/2023 do TCM/GO. Porém, alguns tópicos são resumidos, e não se aprofundam no tema.

A título formal não existem irregularidades a serem apontadas, pois há contemplação dos elementos exigidos, contudo, no aspecto material, poderia haver maior profundidade.

¹ <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2023/06/in-009-23.pdf>



Estudo Técnico Preliminar: O art. 18, § 1º, incisos de I a XI, da NLLC, estabelece quais as informações devem conter no ETP, todavia, o § 2º do mesmo artigo menciona que pode haver simplificação do ETP, porém, é necessário que exista justificativa e ainda assim, precisa conter ao menos:

1. descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
2. 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;
3. 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;
4. justificativas para o parcelamento ou não da contratação; e
5. posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Ao observar o ETP, é possível notar que não se trata de uma peça simplificada, mas que apresenta tópicos relacionados aos treze incisos do § 1º, do art. 18, da Lei 14.133/21.

Os requisitos apontados na lei estão cumpridos. Ainda que a abordagem seja sucinta, é possível compreender o objetivo do processo licitatório e o cumprimento dos requisitos formais. Certamente, o ideal é que o documento seja o mais detalhado possível, porém, não há vícios que comprometam o ETP.

A peça técnica está adequada, seguindo o padrão utilizados em outros processos licitatórios, o que indica um caminho de padronização de procedimento e de peças técnicas. Apenas não se pode ignorar que o ETP deve refletir um estudo realizado no âmbito da Administração Pública, importante dizer que no caso em testilha o ETP reflete bem o objeto da licitação e as razões pela qual se deflagrou o processo.



Termo de Referência: O Termo de Referência – TR é o documento que dará origem ao edital da licitação, sendo ponto fundamental no processo de contratação pública.

O art. 6º, inciso XXIII, da NLLC, estabelece os parâmetros descritivos que o Termo de Referência deve conter:

Art. 6º Omissis

[...]

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;

Além dos elementos supraditos, o art. 40, § 1º, da Lei 14.133/2021, menciona que o Termo de Referência também deve conter:

Art. 40 *Omissis*

[...]

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do **caput** do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Em análise detida do Termo de Referência, os requisitos formais estão atendidos, alguns mais detalhados e outros de modo resumido. Certo que se recomenda que o Termo de Referência seja o mais detalhado possível, uma vez que será o documento que servirá de alicerce para o edital de licitação.

Em linhas gerais, o Termo de Referência faz menção aos demais fundamentos legais envolvidos no processo, conta com a justificativa da contratação, quantitativos, prazo de contrato, modelo de gestão e fiscalização, execução do objeto, dentre outros.

Tem-se, portanto, que requisitos formais previstos em lei estão contemplados no Termo de Referência, ainda que de modo sucinto.

Frisa-se, o Termo de Referência é que irá balizar a formulação do edital, logo, um Termo de Referência deficitário poderá comprometer todo o processo de contratação, e no presente caso, o TR não traz irregularidades graves.

Orçamento Estimado/Cotação de Preços: O orçamento estimado consiste basicamente num levantamento de preço, que permite que o gestor tenha noção do valor envolvido na contratação.

Para a contratação em tela, foi realizada pesquisa direta com 03 (três) fornecedores.

Sabe-se que a utilização apenas da pesquisa direta não é a mais recomendada, mas está prevista no art. 23, § 1º, inciso IV, que permite sua realização mediante solicitação formal de cotação, e desde que haja justificativa expressa para tal decisão.

Soma-se à pesquisa junto a fornecedores, pesquisa em portais oficiais que encontraram valores semelhantes, possibilitando verificar a média de mercado com maior fidedignidade.

Aspecto importante que se verifica no caso em tela, é que o despacho para o departamento de compras não contou com a determinação do modo como gostaria da pesquisa, o que é correto. A pesquisa de preço deve ser realizada pelo departamento competente, sem intervenção externa, conforme se vê no caso presente.

Declarações de saldo orçamentário e adequação do ordenador de despesas: Estão assinadas pelas autoridades competentes e seguem o que indica o art. 7º, incisos XIII e XIV da IN 09/2023 do TCM/GO. Todavia, não há menção de dotação sem citá-la, e é relevante que as dotações sejam indicadas, como modo de atestar o saldo e facilitar o processo de fiscalização.

Minuta do Edital: A Lei Federal 14.133/21 estabelece os requisitos mínimos do edital em seu art. 25:

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.

Todavia, como a licitação em questão toma mão do Sistema de Registro de Preços, o edital deve atender, também, ao art. 82 da NLLC:



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 consequências.

Importante salientar que as informações exigidas pelo art. 82 devem estar no edital, não havendo espaço para discricionariedade neste aspecto, até por respeito ao princípio da legalidade estrita.

Torna-se relevante que a Administração não se escuse de fazer constar todas as exigências listadas nos incisos do art. 82, quanto a isso, não é possível identificar de modo cristalino a quantidade mínima e máxima do que se pretende contratar.



Há os valores apresentados por tonelada do produto, mas não existe a quantidade em toneladas ou outra unidade de medida e suas justificativas, o que faz com que não fique claro o atendimento do inciso II, do art. 82.

Em relação aos demais aspectos, *a priori*, o edital enviado para análise atende os requisitos da Lei 14.133/2021, subsistindo poucos pontos de atenção.

Nota-se que os aspectos formais estão presentes e que se trata de minuta de edital padronizada, com pequenas adaptações para o processo de contratação em comento, o que é recomendável ao observar o objeto da licitação, contudo, deve haver atenção para utilização de normativos que sejam utilizados pelo Município, principalmente àqueles oriundos do TCM/GO.

Minuta do Contrato: O contrato atende aos requisitos, embora se trate exclusivamente de minuta. Os dados que não estão presentes deverão ser preenchidos ao fim do processo de contratação.

Demais despachos: quanto aos despachos de encaminhado de um órgão para outro, deixamos de analisar, uma vez que são somente atos de movimentação interna dos autos, sem qualquer interferência no feito.

Autuação do processo: importa salientar que é fundamental que haja autuação do processo, para que seja atribuído número ao procedimento.

Outros aspectos que demandam atenção: Existem pequenos erros materiais de digitação que precisam de correção, algumas falhas ortográficas também devem ser objeto de retificação.

Para mais, recomenda-se que haja maior atenção ao quantitativo que se pretende contratar, ou a estimativa razoável e sua justificativa.

III – CONCLUSÃO

Isto posto, resguardado o poder discricionário do gestor público no que diz respeito a oportunidade e conveniência da contratação em espeque, desde que sejam observados os apontamentos deste parecer, esta Assessoria, salvo melhor juízo, não faz óbice à continuidade do expediente.

É o parecer.



De Alto Paraíso de Goiás/GO para Sítio d'Abadia/GO, 15 de junho de 2026.

Ester Mary Garcêz de Mendonça

OAB/GO nº 60.204