

PARECER DA ASSESSORIA JURÍDICA**PROCESSO ADMINISTRATIVO PMCO/TO Nº 5680/2025****PREGÃO ELETRÔNICO PMCO/TO Nº 016/2025**

OBJETO: Registro de preços para futura eventual e parcelada aquisição de tubos de concreto armado PA-1, para implantação de drenagem pluvial no Parque Municipal de Colinas do Tocantins, em atendimento às necessidades da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras do Município de Colinas do Tocantins – TO.

1 – DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico para o controle prévio de legalidade mediante análise jurídica do registro de preços para futura eventual e parcelada aquisição de tubos de concreto armado PA-1, para implantação de drenagem pluvial no Parque Municipal de Colinas do Tocantins, em atendimento às necessidades da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras do Município de Colinas do Tocantins – TO. Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com documentos relevantes para a análise jurídica:

- Documento de Formalização de Demanda - DFD;
- Despacho da Autoridade competente autorizando a abertura de Procedimento Licitatório na modalidade competente;
- Estudo Técnico Preliminar, na qual há descrição da necessidade da contratação que caracteriza o interesse público envolvido, bem como o valor estimado da contratação;
- Despacho de Aprovação de Estudo Técnico Preliminar;
- Termo de Referência;
- Minuta do Edital e seus anexos;
- Demais documentos de andamento processual.

De acordo com o DFD (Documento de Formalização de Demanda), o Pregão Eletrônico nº 016/2025/PMCO/TO, que tinha por objeto a aquisição de manilhas, foi declarado deserto devido à ausência de participantes ou interessados. Tal resultado foi publicado no Diário Oficial do Município de Colinas do Tocantins/TO, Edição nº 1.899, de 4 de setembro de 2025.



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. 14.133/21.

É o relatório.

2 – DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021.

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.

Esta manifestação se restringe à dúvida estritamente jurídica. Os aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros ou a outras questões que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração são de competência da área técnica, não sendo este um endosso ao mérito administrativo, conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1492/2021 – TCU Plenário e recomendações da Consultoria Geral da União – Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07).

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.

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.

2.1) DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO



A Lei Federal nº 14.133, de 2021 (NLLC), estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

No âmbito do Município do Colinas do Tocantins - TO, a instrução dos processos licitatórios com fundamento na Lei Federal nº 14.133/2021 é regulamentada pelo Decreto Municipal nº 007/2024, que preceitua, acerca da fase preparatória, em seu art. 15:

Art. 15 - As contratações do Poder Executivo do Município, seja mediante licitação, seja mediante dispensa ou inexigibilidade, estão sujeitas à realização da fase preparatória, composta pelas seguintes etapas:

I - Formalização da demanda pelo Secretário Municipal respectivo;

II - Elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), quando couber, observado o Anexo II deste Decreto;

III - elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), observado o Anexo III deste Decreto;

IV - Elaboração do Anteprojeto e do Projeto Executivo para obras e serviços de engenharia;

V - Realização da estimativa de despesas;

VI - Elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual;

VII - Verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária;

VIII - Controle prévio de legalidade, mediante a análise jurídica da contratação;

IX - Aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa.

§ 1º As demandas oriundas da estrutura da Administração Municipal deverão ser formalizadas por instrumento padronizado cujos requisitos e formalidades serão instituídos por meio de ato normativo editado pelo Prefeito Municipal.

§ 2º A elaboração do ETP, do TR/PB e do Projeto Executivo é de responsabilidade da Equipe Técnica da Secretaria Demandante;





§ 3º Por meio de ato normativo editado pelo Prefeito serão estabelecidos os procedimentos e fluxos específicos para a realização das etapas referidas no caput deste artigo.

Em relação ao Estudo Técnico Preliminar - ETP, documento no qual é demonstrado o interesse público envolvido na contratação, pois trata-se da necessidade de procedimento para Contratação de empresa para registro de preços para aquisição de tubos de concreto armado PA-1, para implantação de drenagem pluvial no Parque Municipal de Colinas do Tocantins. Dessa forma, a descrição da necessidade e utilidade da contratação, bem como a justificativa para tanto, estão devidamente inseridas no referido ETP, bem como no Termo de Referência (também anexo ao Edital).

Acerca da definição do objeto, em conformidade com a disposição do art. 18, caput, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve englobar todas as **considerações técnicas, mercadológicas e de gestão** que podem insurgir-se na contratação, além do mais, é notável que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

No tocante às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, quanto aos requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança.

Nesse passo, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

No caso dos autos, a despeito da tecnicidade do assunto, o órgão definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima.

2.2) ORÇAMENTO ESTIMADO E PESQUISA DE PREÇOS

O orçamento estimado da contratação é tratado no art. 23 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, sendo que, para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:



No caso concreto, foi realizada a pesquisa nos termos descritos nas normas aplicáveis, através dos parâmetros definidos pelo art. 23, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/21.

2.3) DA NATUREZA COMUM DO OBJETO DA LICITAÇÃO – MODALIDADE LICITATÓRIA ESCOLHIDA

A Constituição Federal, em seu art. 37, inc. XXI, prevê que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Percebe-se que, em regra, os casos de contratações públicas devem ser precedidos da realização de certame licitatório.

Analisando-se os autos, é possível notar que foi empregada a modalidade pregão, a ser adotada “sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado”, nos termos do art. 29 da Lei Federal nº 14.133/21, o que pode ser resumido como objeto “de natureza comum”.

A natureza “comum” não é atributo congênito do bem ou serviço, assim como também não se confunde com aquele objeto portador de características técnicas complexas.

De acordo com Rafael Carvalho Rezende Oliveira, “o conceito (indeterminado) de bem ou serviço comum possui as seguintes características básicas: disponibilidade de mercado (o objeto é encontrado facilmente no mercado), padronização (predeterminação, de modo objetivo e uniforme, da qualidade e dos atributos essenciais do bem ou do serviço) e casuísmo moderado (a qualidade “comum” deve ser verificada em cada caso concreto, e não em termos abstratos)”.



Vemos que o conceito é aberto, não sendo possível elaborar um rol taxativo de todos os serviços e bens reputados comuns. Em razão disso, há de ser analisado o caso concreto, a fim de que seja verificado o cabimento da modalidade licitatória em tela.

Neste caso, não há oposição da assessoria jurídica quanto a escolha pela modalidade pregão.

2.4) MODALIDADE, CRITÉRIO DE JULGAMENTO E MODO DE DISPUTA.

Com base na exigência do art. 18, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, é possível concluir que a fase de planejamento deve abordar as razões que conduzem à definição de elementos aptos a conduzir a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto.

Desse modo, com base na premissa de busca pela proposta mais vantajosa, deve o planejamento da contratação conter informações sobre:

- I) Modalidade de licitação;
- II) Critério de julgamento;
- III) Modo de disputa; e
- IV) Adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros.

No caso concreto, o tema foi devidamente abordado na fase de planejamento.

2.5) ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Conforme se extrai do caput do art. 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal.

Outrossim, utilizando-se supletivamente a Orientação Normativa nº 52. da AGU:

“As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações



governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da lei complementar nº 101, de 2000".

No caso concreto, a Secretaria de Finanças informou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista no cronograma financeiro.

2.6) DA MINUTA DO EDITAL

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, a ata de registros de preços, o termo de referência e a minuta do contrato. 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 nº 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.

Diante do apresentado a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o objeto se enquadra na categoria de bens comuns, com padrões de qualidade e desempenho passíveis de descrição objetiva e usualmente encontrados no mercado, atendendo o disposto nos incisos XIII e XLI, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021.

2.7) DA MINUTA DO CONTRATO

Observa-se que, por se tratar de fornecimento de objeto de forma contínua a ser entregue parceladamente de acordo com a necessidade da Contratante, 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 nº 14.133/2021 (NLLC).



Analisando a minuta do contrato extraem-se as seguintes cláusulas obrigatórias, conforme estabelece o art. 92 da Lei nº 14.133/2021 (NLLC):

1ª) Fundamentação Legal (Art. 92, Inciso III);

2ª) Objeto (Art. 92, Inciso I);

3ª) Valor deste contrato, das especificações do serviço e da dotação orçamentária (Art. 92, Incisos V e VIII);

4ª) Forma de pagamento (Art. 92, Inciso V);

5) Das Alterações e das Condições de Reajuste, (Art. 92, Inciso V, Art. 124 e 125);

6ª) Da Medição, (Art. 92, VI);

7ª) Da Forma de Aquisição e Fornecimento, do Local de Entrega, do Prazo e das Condições de Fornecimento e do Recebimento do Objeto, (Art. 92, IV e VII);

8ª) Da Garantia de Execução, (Art. 92, Inciso XII);

9ª) Da Vigência Deste Contrato e da Possibilidade de Prorrogação, (Art. 105 da Lei 14.133/2021);

10ª) Da Fiscalização e da Gestão Deste Contrato, (Art. 92, Inciso XVIII);

11ª) Das Obrigações das Partes, (Art. 92, Inciso XIV e XVI);

12ª) Da Extinção Contratual, (Art. 137, 138 da Lei nº 14.133/2021);

13ª) Das Infrações Administrativas e Sanções, (Art. 92, Inciso XIV);

14ª) Da Subcontratação (Art. 122, § 2º);

15ª) Sustentabilidade;

16ª) Dos Casos Omissos, (Art. 92, Inciso III);

17ª) Da Publicação e do Registro, (Art. 94 da Lei 14.133/2021);

18ª) Do Foro;

19ª) Das Assinaturas.



Em relação aos requisitos formais da minuta do edital, do termo de referência, da minuta do contrato, em que são evidenciadas as obrigações de cada parte de forma clara, e nos demais anexos, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas na Lei nº 14.133/21 para início e validade do certame. Estando, pois, toda a tramitação aparentando a plena regularidade legal sobre seus procedimentos, crê-se na regularidade do procedimento até o presente compasso.

2.8) PUBLICIDADE DO EDITAL E TERMO DO CONTRATO

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

3) DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria e com fundamento no artigo 53 da Lei nº. 14.133/2021, opino FAVORAVELMENTE ao prosseguimento do referido Pregão Eletrônico, bem como aprovo às minutas apresentadas, que se encontram em obediência aos ditames da Lei nº. 14.133/2021.

É o parecer.

Colinas do Tocantins/TO, 24.10.2025.


Wylly Fernandes de Souza Rêgo
Advogado OAB-TO Nº 4.837