



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

PARECER JURÍDICO Nº 073/2024-CPL/PMEC.

Referência: Pregão Eletrônico SRP nº 9.2024-021 PMEC.

Assunto: Sistema de registro de preço para eventual e futura aquisição de garrafas e copos de recargas de galões de água mineral natural, potável, sem gás, acondicionada em garrafão plástico retornável, com capacidade para 20 litros e com lacre de segurança, entrega parcelada e sucessiva para atender as necessidades da Prefeitura e Secretarias do município de Eldorado do Carajás/PA.

Interessados: Prefeitura municipal e diversas Secretarias.

Base Legal: Lei nº 14.133, de 01/04/2021.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE BENS COMUNS. REGISTRO DE PREÇOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. FAVORÁVEL A REALIZAÇÃO DO CERTAME LICITATÓRIO PRETENDIDO.

I – DO RELATÓRIO

O Pregoeiro remeteu a este órgão consultivo o presente procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, com registro de preços, para eventual e futura aquisição de garrafas e copos de recargas de galões de água mineral natural, potável, sem gás, acondicionada em garrafão plástico retornável, com capacidade para 20 litros e com lacre de segurança, entrega parcelada e sucessiva para atender as necessidades da Prefeitura e Secretarias do município de Eldorado do Carajás/PA, com o fito de apreciação de sua legalidade *lato sensu* formal e material.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise: Documentos de formalizações das demandas; Estudo Técnico Preliminar de diversas Secretarias; Matriz de risco de diversas Secretarias; Pesquisa de mercado com cotação de preços; Mapa e resumo de cotação de preços; Termo de Referência; Justificativa do departamento de compras sobre a cotação de preços; Declaração de adequação orçamentária financeira; Autorização da autoridade máxima; Portaria nº 028/2024, que designa o pregoeiro; Autuação do procedimento; Minuta do Edital e anexos; Despacho, encaminhando o processo para a análise jurídica.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

É o sucinto relatório.

II - DAS SEGREGAÇÕES DE FUNÇÕES

Inicialmente, destaco que o princípio da segregação de função nos processos licitatórios vinha sendo confirmado em diversas Jurisprudências, contudo, com o advento da Nova Lei de Licitações 14.133/21, o legislador administrativista entendeu oportuna sua positivação, o qual agora se encontra capitulado no *caput* do artigo 5º¹.

O princípio da segregação de funções tem por objetivo a distribuição de funções entre os servidores da administração, de forma a não concentrarem um grande rol de atribuições e poderes nas mãos dos mesmos atores. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União sedimentou no Acórdão 5.615/2008 -1ª câmara:

[...] consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor.

Assim, a implementação deste normativo tem por função primordial a de servir como ferramenta de controle interno da própria Administração Pública, uma vez que há, nessa vinculação, um plano de fundo comum, qual seja, a ideia de que é possível a ocorrência de conflito de interesses na realização de certos atos administrativos e, por consequência, existe a possibilidade da ocorrência de desvio de finalidade.

Trata-se, pois, de mecanismo apto a evitar falhas, omissões, fraudes, corrupção, abusos de poder, dentre outros aspectos. Na prática, a concretização de tal princípio pressupõe a correta e completa definição de funções a serem exercidas por cada servidor no decorrer do procedimento licitatório, em especial nas fases de planejamento, execução e controle.

O §1º, do artigo 7º, da Lei nº 14.133/2021 ajuda-nos a construir a resposta para essa pergunta. Ao tratar sobre a segregação de funções, a norma citada prescreve que é “*vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a*

¹ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.”

Desse modo, não há dúvidas sobre a diretriz adotada pela lei no que diz respeito à operacionalização da divisão de atribuições no procedimento de contratação pública, isto é, veda a atuação de um mesmo agente em funções suscetíveis a riscos em uma mesma contratação. É o que se extrai da parte final do dispositivo: “*na respectiva contratação*”.

Assim, entende-se que a segregação de funções precisa ser observada tendo em as fases do procedimento licitatório, uma vez que cada uma delas têm os riscos que lhes são próprios. Não se desconhece que é necessária a realização de estudos para identificação de tais riscos e dos efeitos de sua ocorrência sobre os objetivos pretendidos com a contratação.

Nesse cenário, é preciso esclarecer que há quatro grandes fases do procedimento de contratação pública, quais sejam: (i) planejamento, (ii) seleção do fornecedor, (iii) gestão e fiscalização do contrato administrativo e (iv) pagamento.

Em vista disso, os valores decorrentes da segregação de funções (evitar conflito de interesses e desvio de finalidade) seriam efetivados com a designação de agentes para atuar, em cada contratação, tão-somente em cada uma dessas fases.

Seguindo esse alinhamento, sugere-se a adoção de alguns critérios, a fim de nomear os agentes para o exercício das funções pertinentes, sem ofender o referido princípio. São eles: a) quem executa não fiscaliza os atos correspondentes; e b) evitar designar o mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos.

III - APRECIÇÃO JURÍDICA

III.1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico

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 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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;



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

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, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do 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 outro lado, cabe esclarecer 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, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

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.

III.2 Planejamento da contratação

O artigo 18 da Lei nº 14.133/ 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo 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.

O mesmo artigo citado acima, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, senão 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;



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

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.

No mesmo dispositivo, em seu parágrafo primeiro, o legislador dispõe acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação § 1º².

² § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

Verifica-se assim que o Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

No presente caso, os profissionais da área técnica e requisitante elaboraram o ETP, que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, cabendo a este órgão de assessoramento tão somente observar se contém as previsões necessárias relacionadas art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

De análise dos documentos acostados nos autos, notadamente dos aspectos legais, sem adentrar ao viés técnico, vislumbro que consta a demonstração dos seguintes elementos: a) necessidade da contratação, b) previsão no plano anual de contratação, c) estimativas das quantidades, d) estimativa do preço da contratação; e) justificativa para parcelamento; i) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, o que demonstra que aparentemente o ETP preenche os requisitos previstos na legislação em comento.

Quanto a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual³, *in casu*, verifica-se que a Administração elaborou o gerenciamento de risco, sendo conveniente ressaltar que atendeu ao exigido supra.

III. 3 Da adequação da modalidade licitatória eleita

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Com vistas nisso, o legislador infraconstitucional, para dar plena aplicabilidade do preceito constitucional supra, positivou em nosso ordenamento pátrio a nova Lei de Licitações nº. 14.133/21, a qual estabelece as diretrizes gerais a serem observadas pelo administrador público quando da realização de seus procedimentos de contratações, bem como entabula as possíveis modalidades de licitação que poderão ser adotadas na busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

No caso dos autos, nota-se que a autoridade competente optou pela modalidade licitatória pregão eletrônico, a qual possui sua regulamentação legal encampada na Lei nº. 14.133/21.

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI, que o pregão é a modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

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

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

³ Art. 18, inciso X da Lei nº 14.133/2021.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

No caso vertente, da análise dos autos do processo encaminhado, em especial dos termos constantes do Termo de Referência e justificativa anexos, pressupõe-se que o objeto a ser licitado enquadra-se dentro o conceito de bens e serviços comuns, o que viabiliza a adoção do pregão como modalidade licitatória e o exame dos demais aspectos jurídicos relativos ao certame proposto.

Ademais, destaco que a licitação será processada por meio do **Sistema de Registro de Preços**, mostrando-se útil a administração, pois, além de procurar atingir preços mais vantajosos ao longo da vigência da Ata de Registros de Preços, permite a aquisição conforme a necessidade

Diante disso, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica do caso em exame, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

III. 4 Da instrução do processo

Analizando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, 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, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, o decreto de designação do pregoeiro, bem como a minuta do Edital e seus anexos.

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização, extinção do contrato e sanções aplicáveis, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

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

(...)

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

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

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

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

III.5 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. 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.

De mais a mais, o critério de seleção da proposta como sendo o “menor preço por item”, do mesmo modo, mostram-se adequados para a modalidade determinada pelo legislador. E ainda, a minuta do Edital de forma bastante acertada, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento.

III.6 Da Minuta do Contrato

De largada, 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.

Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, em especial por se tratar de objeto rotineiro, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

III.7 Publicidade do edital e do 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 da União, conforme determinam os art. 54, caput e § 1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

Por fim, 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.

IV – CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, o processo atende as exigências contidas na Lei Federal nº 14.133/2021, tanto no Edital como na minuta de Contrato Administrativo, o que permite a esta Assessoria Jurídica manifestar-se FAVORÁVEL a realização do certame licitatório pretendido por esta Municipalidade, podendo ser dado prosseguimento à fase externa, com a publicação do edital e seus anexos.

Recomenda-se que sejam realizadas as publicações em conformidade com a lei.

É o Parecer, s.m.j.

Eldorado do Carajás/PA, 12 de junho de 2024.

DARC' LANE OLIVEIRA PEREIRA

Assessora Jurídica
OAB/PA Nº 25.631-B