



ESTADO DO MARANHÃO

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE-FUNAC/MA

Fonte do Bispo, Rua Cândido Ribeiro, nº 850, Centro, São Luís – MA, CEP: 65015-910
Fone: (98) 3231-4738 / 3222-5041. Fax: (98) 3232-6484. E-mail: presidencia@funac.ma.gov.br
C.N.P.J. N.º 05.632.559/0001-58

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00005/2024

ASSUNTO: FORNECIMENTO DE ÁGUA MINERAL

PARECER JURÍDICO Nº 016/2025

**EMENTA:DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS
PÚBLICOS. PREGÃO ELETRÔNICO.
BENS E SERVIÇOS COMUNS DE
MERCADO. LEI Nº. 14.133/21.
POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES
NECESSÁRIAS.**

I – PREAMBULO

Trata-se de processo licitatório na modalidade de pregão eletrônico, destinado à contratação de fornecimento de água mineral em garrações de 20 litros, com o objetivo de atender às necessidades operacionais dos Centros Socioeducativos de Timon/MA, a ser realizado por meio de licitação na modalidade Pregão, na forma eletrônica, com fulcro na Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021.

Neste cenário, vieram os autos contendo: Os documentos de formalização da demanda, que apresenta as justificativas das necessidades de contratação bem com a descrição dos itens necessários.

Igualmente, constam, além da autorização para instauração do procedimento, o estudo técnico preliminar, a pesquisa de mercado, a previsão do orçamento, o termo de referência, a portaria de designação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como a minuta do respectivo Edital licitatório.

Após a instrução processual, por meio de vários atos exarados (pesquisas mercadológicas, autorização, declaração orçamentária, dentre outros) devidamente ratificados pelos seus agentes públicos responsáveis, veio para consulta jurídica quanto à legalidade tão somente da minuta do Edital, em seus aspectos estritamente jurídicos.

É o relatório.

Passa-se a opinar.

II - 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 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):



ESTADO DO MARANHÃO

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE-FUNAC/MA

Fonte do Bispo, Rua Cândido Ribeiro, nº 850, Centro, São Luís – MA, CEP: 65015-910
Fone: (98) 3231-4738 / 3222-5041. Fax: (98) 3232-6484. E-mail: presidencia@funac.ma.gov.br
C.N.P.J. N.º 05.632.559/0001-58

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;

Conforme exposto no dispositivo legal mencionado, o controle prévio de legalidade refere-se exclusivamente à análise jurídica da futura contratação, não abrangendo outros aspectos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Sobre esses pontos, é relevante destacar o 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.

Presume-se que as especificações técnicas detalhadas neste processo, incluindo a descrição do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, foram estabelecidas de maneira regular pelo setor competente.

Em complemento, é crucial esclarecer que não compete ao órgão de assessoramento jurídico auditar a competência individual de cada agente público na prática de atos administrativos, nem reavaliar atos já realizados. A responsabilidade por garantir que seus atos estejam dentro de seu espectro de atuação é de cada agente público.

Desse modo, observações não vinculativas são fornecidas para a segurança da autoridade assessorada, que deve, utilizando a discricionariedade conferida pela lei, avaliar e decidir sobre tais ponderações. Contudo, questões de legalidade serão apontadas para correção, sendo que o prosseguimento do processo sem atender a essas indicações será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Nesse contexto, é importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes estabelece que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, impactando todos os efeitos jurídicos. Assim, a validade desses atos dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados.



ESTADO DO MARANHÃO

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE-FUNAC/MA

Fonte do Bispo, Rua Cândido Ribeiro, nº 850, Centro, São Luís – MA, CEP: 65015-910
Fone: (98) 3231-4738 / 3222-5041. Fax: (98) 3232-6484. E-mail: presidencia@funac.ma.gov.br
C.N.P.J. N.º 05.632.559/0001-58

Recomenda-se, portanto, especial cautela na formulação desses motivos, assegurando que sejam claros, precisos e correspondam à real demanda dos Centros Socioeducativos. Especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, que excedam as necessidades da Fundação, ou que estejam tecnologicamente e/ou metodologicamente defasadas são inadmissíveis, devendo ser evitadas.

Dessa forma, o caput do art. 37 da CRFB/88 preceitua, de forma expressa, cinco princípios constitucionais de obediência a toda a Administração Pública: princípio da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. Além dos princípios expressos, a Constituição reforça que deverão ser obedecidas as disposições gerais em seus numerosos incisos e parágrafos.

Nesse sentido, o artigo 37, inciso XXI¹ da Constituição Federal estabelece que obras, serviços, compras e alienações realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas por licitação pública, garantindo igualdade de condições a todos os concorrentes, exceto nos casos previstos em lei.

Para assegurar a plena aplicabilidade desse preceito constitucional, o legislador infraconstitucional promulgou a Lei nº 14.133/21, que estabelece as diretrizes gerais para os procedimentos de contratação da Administração Pública. Essa lei define as modalidades licitatórias que podem ser adotadas na busca pela proposta mais vantajosa. No caso em questão, a autoridade competente optou pela modalidade de pregão eletrônico, que é regulamentada pela referida lei e destaca-se pela celeridade e transparência no processo de contratação pública.

Assim, a Lei que rege as licitações e contratos administrativos, estabelece no artigo 18, caput, que a fase preparatória do processo licitatório deve ser marcada por um planejamento. Esse planejamento deve ser compatível com o plano anual de contratações e as leis orçamentárias vigentes. Além disso, é essencial que todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam impactar a contratação sejam abordadas de forma abrangente e detalhada, garantindo a melhor eficiência e transparência no processo.

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

¹ **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

XXI - 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. (Constituição Federal de 1988)



ESTADO DO MARANHÃO

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE-FUNAC/MA

Fonte do Bispo, Rua Cândido Ribeiro, nº 850, Centro, São Luís – MA, CEP: 65015-910
Fone: (98) 3231-4738 / 3222-5041. Fax: (98) 3232-6484. E-mail: presidencia@funac.ma.gov.br
C.N.P.J. N.º 05.632.559/0001-58

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.”
(grifou-se)

Conforme dispõe a referida Lei, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve evidenciar o problema a ser resolvido e apresentar a melhor solução, permitindo a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação². Além disso, deve conter, no mínimo, os

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:



ESTADO DO MARANHÃO

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE-FUNAC/MA

Fonte do Bispo, Rua Cândido Ribeiro, nº 850, Centro, São Luís – MA, CEP: 65015-910
Fone: (98) 3231-4738 / 3222-5041. Fax: (98) 3232-6484. E-mail: presidencia@funac.ma.gov.br
C.N.P.J. N.º 05.632.559/0001-58

elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, conforme exigido pelo § 2º do artigo 18. Quando os demais elementos previstos no § 1º do referido artigo não são contemplados, a Administração deve apresentar justificativas adequadas. Assim, o ETP deve fundamentar a descrição da necessidade da contratação, destacando o interesse público envolvido.

No caso em questão, os profissionais técnicos elaboraram o ETP, e cabe ao órgão de assessoramento jurídico apenas verificar se o documento contém as previsões necessárias do artigo 18, § 1º.

Da análise dos documentos juntados aos autos, focada nos aspectos legais sem adentrar no conteúdo técnico, revela que o ETP inclui os seguintes elementos: a) necessidade da contratação; b) previsão no plano anual de contratação; c) estimativa das quantidades; d) estimativa do preço da contratação; e) justificativa para parcelamento; e f) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para atender à necessidade identificada. Dessa forma, o ETP preenche os requisitos estabelecidos na legislação vigente.

Nessa senda, o artigo 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021³ estabelece que o planejamento da contratação deve incluir a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. No caso em questão, verifica-se que a Administração elaborou um gerenciamento de riscos, atendendo assim às exigências previstas na referida norma.

O texto normativo disciplina em seu artigo 6º, inciso XLI⁴, que o pregão é a modalidade destinada a aquisição de bens e serviços comuns, e o inciso XIII⁵ do mesmo normativo destaca que são considerados bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

A análise do processo encaminhado, com base no Termo de Referência e justificativa anexos, indica que o objeto a ser licitado se enquadra como bem ou serviço comum, permitindo o uso do pregão como modalidade licitatória. Essa análise se limita aos aspectos legais do procedimento, sem avaliar tecnicamente o objeto, concluindo pela viabilidade jurídica do uso do pregão eletrônico.

Desse modo, Lei de licitações exige que a realização de licitações esteja condicionada à previsão de recursos orçamentários suficientes para cobrir as obrigações decorrentes de obras ou serviços durante o exercício financeiro vigente, conforme o cronograma estabelecido, observa-se que este requisito também foi atendido.

Em conformidade com a legislação, para a execução da licitação, a autoridade competente deve designar um agente de contratação dentre os servidores desta Fundação. As atribuições desse agente incluem o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do

³ X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

⁴ 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;

⁵ XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;



ESTADO DO MARANHÃO

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE-FUNAC/MA

Fonte do Bispo, Rua Cândido Ribeiro, nº 850, Centro, São Luís – MA, CEP: 65015-910
Fone: (98) 3231-4738 / 3222-5041. Fax: (98) 3232-6484. E-mail: presidencia@funac.ma.gov.br
C.N.P.J. N.º 05.632.559/0001-58

objeto do certame ao licitante vencedor. É importante destacar que o servidor designado deve possuir capacitação específica para exercer essas funções.

Nos autos do processo, consta a designação do agente de contratação, acompanhada da publicação desse ato, bem como a designação de uma equipe de apoio pela autoridade competente, cumprindo, assim, as exigências legais aplicáveis.

Além disso, o inciso V, do art. 18 da Lei 14.133/21, o processo licitatório deve ser instruído com a minuta do edital e seus anexos, incluindo a minuta do contrato, requisito que foi devidamente atendido.

Nesse sentido, compulsando os autos observou-se que tanto a minuta do edital quanto a do contrato estão em conformidade com a legislação vigente. Nos termos do parágrafo único do art. 53⁶ da mesma lei, compete a esta Assessoria Jurídica realizar o exame prévio dos aspectos jurídico-formais do procedimento, bem como da minuta do edital e do contrato administrativo.

É importante consignar, por fim, que quando da realização da fase externa, devem os agentes de contratação ater-se ao disposto pela lei 14.133/21, o qual norteará na adoção de todos os pontos a serem realizados, dentre os quais, a observância de que, entre a publicação do Edital e o recebimento das propostas deverá haver prazo mínimo previsto no artigo 55⁷ da Lei 14.133/21.

Nesse contexto, constata-se que os autos satisfazem os requisitos legais mínimos, demonstrando claramente a solução mais apropriada para atender à necessidade pública. Além disso, conforme exposto na justificativa de contratação, fica patente a sua indispensabilidade, considerando-se a prestação de um serviço de interesse público.

Feitas as considerações, recomenda-se ao Agente de Contratação cautela, quando da aceitabilidade da proposta mais vantajosa, verificar se a proposta será exequível ou não, sob pena de ocorrer rescisão contratual por inexecução do objeto contratado.

⁶ **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.

⁷ **Art. 55.** Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

I - Para aquisição de bens:

a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;

b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea a deste inciso;

II - No caso de serviços e obras:

a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;

b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;



ESTADO DO MARANHÃO

FUNDAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE-FUNAC/MA

Fonte do Bispo, Rua Cândido Ribeiro, nº 850, Centro, São Luís – MA, CEP: 65015-910

Fone: (98) 3231-4738 / 3222-5041. Fax: (98) 3232-6484. E-mail: presidencia@funac.ma.gov.br

C.N.P.J. N.º 05.632.559/0001-58

III – CONCLUSÃO

Resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, com as ressalvas e observações apontadas por essa assessoria, OPINA-SE pela APROVAÇÃO da minuta do edital e seus anexos.

Salvo melhor juízo.

É o Parecer.

São Luís, 21 de fevereiro de 2025.

Vitor Fonseca de Melo

Assessor Jurídico

MAT nº 008962-75