

PARECER JURÍDICO

Interessado: Município de Alvorada do Norte – GO

Modalidade: Pregão Presencial

Objeto: Registro de Preços para Aquisição de ferramentas, equipamentos e equipamentos de proteção individual (EPIs).

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. FASE PREPARATÓRIA. PREGÃO PRESENCIAL. AQUISIÇÃO DE FERRAMENTAS, EQUIPAMENTOS E EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL (EPIs). ANÁLISE DA REGULARIDADE JURÍDICA DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. TERMO DE REFERÊNCIA. PESQUISA DE PREÇOS. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. JUSTIFICATIVA DA FORMA PRESENCIAL. MINUTA DE EDITAL. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO, DESDE QUE OBSERVADAS AS RECOMENDAÇÕES CONSTANTES DESTES PARECER.

I – RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Assessoria Jurídica o Processo Administrativo instaurado pelo Município de Alvorada do Norte – GO, destinado à realização de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Presencial, objetivando o registro de preços para futura e eventual aquisição de ferramentas, equipamentos e equipamentos de proteção individual (EPIs), destinados ao atendimento das necessidades da Administração Municipal.

Constam dos autos, entre outros, os seguintes documentos:

- Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- Termo de Referência;
- Pesquisa de preços composta por consultas a contratações públicas e cotações obtidas junto a fornecedores locais e regionais;
- Planilha contendo os valores estimados da contratação;
- Informação de disponibilidade orçamentária;
- Justificativa para adoção da forma presencial;
- Minuta do Edital de Pregão Presencial.

Os autos foram encaminhados à Assessoria Jurídica para emissão de parecer prévio, na forma do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, com a finalidade de verificar a regularidade jurídica da fase preparatória do procedimento licitatório.

É o relatório.

II – DA DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação possui natureza exclusivamente jurídica e tem por objeto o controle prévio de legalidade dos atos praticados na fase preparatória da licitação.

A análise restringe-se aos aspectos jurídicos da documentação submetida à apreciação desta Assessoria, não abrangendo questões de natureza técnica, operacional, contábil, financeira, orçamentária ou de conveniência e oportunidade administrativa, cuja responsabilidade permanece afeta aos setores competentes e à autoridade administrativa.

Não compete ao órgão jurídico substituir a Administração na definição das especificações do objeto, dos quantitativos, da estimativa de consumo, da pesquisa de mercado, dos critérios técnicos ou da justificativa da necessidade da contratação, limitando-se a verificar a conformidade desses atos com o ordenamento jurídico vigente.

Eventuais aspectos técnicos constantes do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, da pesquisa de preços e dos demais documentos são analisados apenas sob a perspectiva de sua suficiência jurídica para instrução do processo administrativo.

III – DA COMPETÊNCIA PARA EMISSÃO DO PARECER

Nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, compete ao órgão de assessoramento jurídico realizar o controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

A manifestação jurídica constitui etapa relevante da fase preparatória, destinando-se a orientar a Administração quanto à conformidade do procedimento com os princípios da legalidade, segurança jurídica, motivação, planejamento, eficiência, publicidade, transparência e interesse público.

O parecer jurídico possui natureza opinativa, não substituindo a competência decisória da autoridade administrativa, a quem incumbe deliberar acerca da continuidade do procedimento, observadas as recomendações eventualmente consignadas nesta manifestação.

IV – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Da análise da documentação disponibilizada, verifica-se que o procedimento encontra-se instruído, em linhas gerais, com os principais documentos exigidos para a fase preparatória da contratação, dentre os quais destacam-se:

I – Estudo Técnico Preliminar;

II – Termo de Referência;

III – Pesquisa de preços baseada em múltiplas fontes, incluindo consultas a contratações públicas e cotações de fornecedores regionais;

IV – Planilha estimativa de preços;

V – Informação de disponibilidade orçamentária;

VI – Justificativa para utilização do Pregão Presencial;

VII – Minuta do Edital.

Sob o aspecto formal, observa-se que a Administração promoveu o planejamento da contratação mediante elaboração dos documentos essenciais à instrução do processo, em consonância com a sistemática estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.

Entretanto, a regularidade definitiva do procedimento dependerá da verificação da coerência entre tais documentos, da suficiência da motivação adotada e da observância das recomendações constantes deste parecer.

5.1 Do Planejamento da Contratação

5.1 Do Planejamento da Contratação

A Lei nº 14.133/2021 conferiu especial relevância ao planejamento das contratações públicas, estabelecendo que a fase preparatória deve ser instruída com os documentos necessários à demonstração da necessidade administrativa, à definição da solução e à motivação da contratação.

Na documentação submetida à análise desta Assessoria Jurídica foram identificados, dentre outros, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a pesquisa de preços, a estimativa da contratação, a informação de disponibilidade orçamentária, a justificativa para adoção da forma presencial e a minuta do edital.

Entretanto, não foi localizado nos autos disponibilizados o Documento de Formalização da Demanda (DFD), instrumento que, em regra, inaugura a fase preparatória e formaliza a necessidade administrativa que dá origem ao procedimento de contratação.

Embora o Estudo Técnico Preliminar contenha elementos relacionados à necessidade da contratação, recomenda-se, por cautela e em observância às boas práticas de governança e planejamento previstas na Lei nº 14.133/2021, que a Administração promova a juntada do Documento de Formalização da Demanda ou, caso tenha optado por consolidar essas informações no próprio Estudo Técnico Preliminar, registre expressamente essa circunstância nos autos, mediante justificativa da autoridade competente.

A presente observação possui natureza de recomendação destinada ao aperfeiçoamento da instrução processual, não sendo, por si só, suficiente para impedir o prosseguimento do procedimento, desde que a necessidade administrativa permaneça adequadamente demonstrada na documentação constante dos autos.

5.2 Do Estudo Técnico Preliminar

O Estudo Técnico Preliminar constitui documento indispensável à demonstração da necessidade administrativa, à identificação da solução mais adequada e à motivação da futura contratação.

Da análise do ETP acostado aos autos, verifica-se que o documento contempla a identificação da necessidade administrativa, a descrição do objeto, a justificativa da contratação, a estimativa dos quantitativos, a avaliação da solução escolhida e a demonstração da viabilidade da contratação.

Observa-se que o estudo apresenta coerência com o objeto pretendido e fornece elementos suficientes para subsidiar a elaboração do Termo de Referência, atendendo, em linhas gerais, às exigências da Lei nº 14.133/2021.

Não se verificam, sob a ótica jurídica, inconsistências que impeçam o prosseguimento do procedimento, permanecendo a responsabilidade técnica pelo conteúdo do estudo com os servidores que o elaboraram.

5.3 Do Termo de Referência

O Termo de Referência constitui o principal documento técnico da contratação, sendo responsável pela definição precisa do objeto, dos requisitos da contratação, das condições de execução, dos critérios de julgamento, das obrigações das partes e dos parâmetros para fiscalização do futuro contrato.

O documento constante dos autos apresenta descrição suficiente do objeto licitado, estabelece critérios de execução, fixa obrigações da futura contratada e disciplina aspectos relevantes para a adequada execução contratual.

Sob o aspecto jurídico, verifica-se compatibilidade entre o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar, não sendo identificadas, nesta análise, cláusulas que, em tese, restrinjam indevidamente a competitividade ou contrariem os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Recomenda-se, todavia, que a Administração mantenha especial atenção quanto à compatibilidade entre as especificações técnicas e as efetivas necessidades do Município, evitando exigências desproporcionais ou que possam caracterizar direcionamento do certame.

5.4 Da Pesquisa de Preços

A estimativa do valor da contratação representa etapa essencial da fase preparatória, destinando-se a fornecer parâmetro para avaliação da vantajosidade da futura contratação e para definição do orçamento estimado.

Conforme documentação apresentada, a Administração realizou pesquisa de preços mediante utilização de múltiplas fontes de consulta, contemplando:

I – preços obtidos em contratações públicas;

II – cotações junto a fornecedores locais e regionais.

A adoção de metodologia baseada em múltiplas fontes mostra-se compatível com as boas práticas administrativas e contribui para maior confiabilidade da estimativa de preços,

especialmente quando o objeto apresenta variações decorrentes das características do mercado regional.

A utilização de cotações fornecidas por empresas estabelecidas na região, quando acompanhada de pesquisa em bases públicas, revela-se juridicamente adequada, desde que os documentos permaneçam devidamente juntados aos autos e permitam a rastreabilidade da formação do preço estimado.

Nesse contexto, recomenda-se que junte aos autos o mapa de cotação e caso tenha alguma fonte cotada que não tenha sido utilizada para a formação do preço referencial, que seja apresentada a metodologia de cálculo.

5.5 Da Disponibilidade Orçamentária

Consta dos autos informação emitida pelo setor competente acerca da existência de dotação orçamentária destinada ao atendimento das despesas decorrentes da futura contratação.

Sob a perspectiva jurídica, o documento atende à exigência de demonstração da compatibilidade da contratação com a programação orçamentária da Administração, sem prejuízo da observância das normas de execução financeira por ocasião da formalização do contrato.

5.6 Da Justificativa da Forma Presencial

A Lei nº 14.133/2021 estabelece como regra a realização do pregão sob a forma eletrônica, admitindo a utilização da forma presencial desde que haja motivação expressa e demonstração de sua adequação ao interesse público.

No caso em exame, verifica-se a existência de documento específico destinado à fundamentação da opção pelo Pregão Presencial.

Sob o aspecto jurídico, a adoção da forma presencial mostra-se possível, desde que a motivação constante dos autos demonstre, de forma objetiva, as circunstâncias fáticas que evidenciam sua maior adequação, tais como peculiaridades do mercado local, ampliação da competitividade, dificuldades de acesso dos potenciais fornecedores ao ambiente eletrônico ou outros elementos concretos relacionados ao interesse público.

Desde que tais fundamentos estejam devidamente explicitados no processo administrativo, não se identifica impedimento jurídico à utilização da forma presencial.

Todavia, recomenda-se que a Administração assegure ampla publicidade ao certame, a fim de preservar a competitividade e a isonomia entre os interessados.

5.7 Da Minuta do Edital

A minuta do edital disciplina as condições de participação, habilitação, julgamento, recursos, adjudicação e homologação do procedimento licitatório.

Em análise preliminar, verifica-se compatibilidade entre o edital e o Termo de Referência, não sendo identificadas cláusulas manifestamente incompatíveis com o regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021.

Recomenda-se, entretanto, revisão final da minuta antes da publicação, especialmente quanto à atualização de referências legais, prazos procedimentais, remissões internas e coerência com os documentos técnicos que instruem o processo, evitando inconsistências formais que possam gerar questionamentos futuros.

5.8 Da Análise das Condições de Habilitação

As exigências de habilitação previstas na minuta do edital destinam-se à verificação da capacidade jurídica, fiscal, trabalhista, econômico-financeira e técnica dos futuros licitantes, observando, em linhas gerais, os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021.

Da análise jurídica realizada, verifica-se que os documentos exigidos guardam pertinência com o objeto da contratação e, em princípio, não evidenciam restrições desproporcionais à competitividade.

Recomenda-se, entretanto, que a Comissão de Contratação observe rigorosamente, durante a fase externa do certame, os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, isonomia e julgamento objetivo, evitando interpretações excessivamente restritivas quanto aos documentos apresentados pelos licitantes.

Também se recomenda que eventuais diligências sejam promovidas sempre que juridicamente cabíveis, privilegiando o saneamento de falhas formais que não comprometam a substância da documentação apresentada, em observância aos princípios da busca da proposta mais vantajosa e do formalismo moderado.

5.9 Dos Princípios da Competitividade, Isonomia e Julgamento Objetivo

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que todo procedimento licitatório deve observar, dentre outros, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, planejamento, transparência, isonomia, competitividade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

No caso em análise, não foram identificadas, sob o aspecto jurídico, cláusulas que, em tese, comprometam a ampla participação dos interessados ou promovam favorecimento

A Administração deverá assegurar que todas as decisões adotadas durante o procedimento sejam devidamente motivadas, observando rigorosamente os critérios previamente estabelecidos no edital, preservando a igualdade de tratamento entre os licitantes.

5.10 Da Gestão de Riscos da Contratação

Embora a gestão de riscos constitua atribuição predominantemente administrativa, verifica-se que a fase preparatória contemplou mecanismos voltados ao planejamento da contratação, mediante elaboração do Estudo Técnico Preliminar, definição do objeto, estimativa de preços e justificativa da necessidade administrativa.

Recomenda-se que a fiscalização contratual acompanhe continuamente a execução do futuro ajuste, adotando medidas preventivas destinadas à mitigação de riscos operacionais, financeiros e administrativos, especialmente quanto ao fornecimento dos materiais, ao cumprimento dos prazos contratuais, à qualidade dos produtos entregues e à observância das especificações constantes do Termo de Referência.

VI – CONCLUSÃO

Considerando a documentação submetida à análise desta Assessoria Jurídica;

Considerando a fase procedimental em que se encontra o processo administrativo;

Considerando a documentação constante dos autos;

Considerando a competência atribuída ao órgão jurídico pelo art. 53 da Lei nº 14.133/2021;

Conclui-se, sob o aspecto estritamente jurídico, que o procedimento encontra-se regularmente instruído, apresentando, em linhas gerais, os elementos necessários ao prosseguimento da fase externa da licitação.

A documentação analisada evidencia a observância das etapas essenciais da fase preparatória, notadamente quanto ao planejamento da contratação, elaboração do Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, estimativa de preços, indicação de disponibilidade orçamentária e elaboração da minuta do edital.

Não foram identificados vícios jurídicos capazes de impedir o prosseguimento do procedimento, ressalvadas as recomendações consignadas neste parecer, cuja observância contribuirá para o fortalecimento da segurança jurídica da contratação.

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica OPINA pela regularidade jurídica da fase preparatória do Processo Administrativo em exame e manifesta-se FAVORAVELMENTE ao prosseguimento do procedimento licitatório, na modalidade Pregão Presencial, destinado à aquisição de ferramentas, equipamentos e equipamentos de proteção individual (EPIs), desde que observadas as recomendações consignadas neste parecer e preservada a responsabilidade dos setores técnicos quanto às informações de sua competência.

Ressalta-se que a presente manifestação possui natureza opinativa, limitando-se ao controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, não vinculando a decisão da autoridade competente, a quem compete deliberar acerca da conveniência e oportunidade do prosseguimento do certame.

É o parecer. S. M. J.

Alvorada do Norte /GO, 17 de junho de 2026.

Eduardo José Dias
OAB/GO N° 19.552