PARECER Nº 344/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. ARTIGO 53 DA LEI Nº 14.133/2021. PREGÃO PRESENCIAL. FASE PREPARATÓRIA. ANÁLISE DA REGULARIDADE JURÍDICA DA FASE INTERNA DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. VIABILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO DO CERTAME.

I - RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Procuradoria-Geral para emissão de parecer jurídico, nos termos do artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, relativamente à fase preparatória do Processo Administrativo destinado à realização de **Pregão Presencial**, cujo objeto consiste na **contratação de serviços de horas máquinas e caminhões caçamba, incluindo combustível e operador especializado, visando atender às necessidades das Secretarias Municipais**.

O expediente vem acompanhado de Estudo Técnico Preliminar (ETP), descrição dos itens objeto de aquisição, pesquisa de mercado e Termo de Referência Técnico.

É o relatório.

Passa-se à análise jurídica.

II - ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar que a presente manifestação restringe-se ao exame da legalidade do procedimento licitatório submetido à apreciação desta Procuradoria-Geral, não abrangendo aspectos relacionados à conveniência e oportunidade da contratação, à definição da solução administrativa, à adequação das especificações técnicas do objeto, à estimativa dos quantitativos, à composição dos custos, à pesquisa de preços ou aos critérios técnicos adotados pela Administração, matérias cuja responsabilidade compete aos órgãos requisitantes e à equipe técnica responsável pela fase preparatória.

Nos termos do artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, compete ao órgão jurídico exercer o controle prévio de legalidade da contratação, mediante apreciação dos elementos indispensáveis à regularidade do procedimento, examinando sua conformidade com a legislação aplicável e com os princípios que regem as contratações públicas.

A análise jurídica, portanto, não substitui a atuação dos agentes públicos responsáveis pelo planejamento da contratação, pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, pela definição das especificações técnicas, pela pesquisa de preços, pela justificativa da necessidade administrativa e pela elaboração do edital, limitando-se à verificação da compatibilidade jurídica dos atos praticados durante a fase interna do procedimento licitatório.

Feita essa delimitação, passa-se ao exame da regularidade jurídica da fase preparatória do certame.

O processo administrativo tem por objeto a aquisição de equipamentos e suprimentos de informática, conforme especificações constantes do Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.

A Administração optou pela realização da licitação na modalidade Pregão, sob a forma presencial, entendimento que deve ser analisado sob dois aspectos distintos: a adequação da modalidade licitatória ao objeto pretendido e a compatibilidade da forma presencial com a disciplina estabelecida pela Lei Federal nº 14.133/2021.

No que se refere à modalidade adotada, verifica-se que o objeto da contratação apresenta especificações técnicas previamente definidas pela Administração, permitindo a formulação de propostas objetivamente comparáveis e o julgamento segundo critérios objetivos de menor preço, circunstância compatível com a utilização do Pregão, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

Quanto à realização do certame na forma presencial, observa-se que a Lei de Licitações estabelece, como regra geral, a preferência pela utilização da forma eletrônica. Entretanto, a própria legislação contempla regime jurídico específico para Municípios de pequeno porte, admitindo, nas hipóteses legalmente previstas e mediante motivação constante dos autos, a adoção da forma presencial, desde que preservados os princípios da publicidade, da competitividade, da isonomia, da transparência e do julgamento objetivo.

Compete à Administração demonstrar, no processo administrativo, as razões que justificam a adoção da forma presencial, especialmente diante das características do mercado fornecedor, da realidade administrativa municipal e das peculiaridades do objeto licitado, elementos cuja avaliação insere-se na esfera de competência dos órgãos responsáveis pela fase preparatória e que constam especificado no Estudo Técnico Preliminar.

Sob o aspecto jurídico, uma vez existente motivação administrativa idônea e observados os princípios que regem as contratações públicas, não se identifica incompatibilidade legal na adoção da modalidade e da forma escolhidas para o processamento do certame.

A fase preparatória constitui etapa essencial do procedimento licitatório, sendo nela que a Administração Pública identifica a necessidade da contratação, define a solução administrativa mais adequada ao atendimento do interesse público e estabelece os elementos técnicos e jurídicos indispensáveis à futura seleção da proposta mais vantajosa.

Nos termos do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória deve compatibilizar-se com o planejamento administrativo e compreender todos os elementos técnicos, mercadológicos e de gestão capazes de influenciar a contratação, exigindo-se a adequada instrução do processo administrativo com os documentos necessários à demonstração da necessidade da contratação, da definição do objeto, da estimativa da despesa, da justificativa da solução escolhida e das condições de execução contratual.

No caso em exame, verifica-se que o procedimento administrativo foi instruído com os documentos que compõem a fase interna da licitação, destacando-se o Estudo Técnico Preliminar – ETP, o Termo de Referência, documentos que, em conjunto, delimitam o objeto da contratação, estabelecem os critérios técnicos de execução, disciplinam as condições de participação dos licitantes e orientam o desenvolvimento da futura fase externa do certame e que servirão de base para a confecção da minuta do edital.

O Estudo Técnico Preliminar demonstra a necessidade administrativa da aquisição e apresenta a solução considerada mais adequada para atender ao interesse público, enquanto o Termo de Referência estabelece as especificações técnicas do objeto, as condições de execução, os critérios de aceitação, as obrigações das partes e os parâmetros necessários ao adequado planejamento da contratação.

A existência desses instrumentos evidencia que a Administração observou as etapas essenciais da fase preparatória previstas na Lei nº 14.133/2021, permitindo que o objeto licitado seja previamente definido de forma clara, objetiva e suficiente para assegurar igualdade de condições entre os licitantes e possibilitar o julgamento objetivo das propostas.

Compete aos setores técnicos responsáveis certificar a correção das especificações constantes dos documentos preparatórios, a adequação dos quantitativos estimados, a compatibilidade dos valores obtidos na pesquisa de preços, a suficiência da dotação orçamentária e a conformidade das exigências técnicas estabelecidas para a futura execução contratual, matérias que escapam ao controle estritamente jurídico exercido por esta Procuradoria.

Sob o aspecto da legalidade, entretanto, verifica-se que a documentação constante da fase preparatória atende às exigências estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021, fornecendo os elementos necessários à continuidade do procedimento licitatório e permitindo o exercício do controle jurídico previsto no artigo 53 da referida Lei.

Encerrada a análise dos documentos que compõem a fase preparatória, impõe-se examinar a conformidade jurídica da minuta do edital que instruirá a fase externa do procedimento licitatório.

O edital constitui o instrumento convocatório destinado a disciplinar integralmente a licitação, vinculando tanto a Administração quanto os licitantes às regras previamente estabelecidas, razão pela qual sua elaboração deve observar rigorosamente os princípios da legalidade, da isonomia, da publicidade, da transparência, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Da análise da minuta constante dos autos, verifica-se que o instrumento convocatório identifica adequadamente o objeto da contratação, estabelece os requisitos de participação, disciplina os critérios de julgamento, prevê as condições de habilitação, regula as obrigações contratuais e contempla os anexos técnicos indispensáveis à perfeita compreensão do objeto licitado.

Observa-se, ainda, que o edital mantém correspondência com os documentos que compõem a fase preparatória, especialmente com o Estudo Técnico Preliminar e os Termos de Referência, preservando a necessária coerência entre o planejamento administrativo e a futura aquisição.

A análise jurídica realizada por esta Procuradoria não alcança a correção das especificações técnicas constantes do instrumento convocatório, limitando-se à verificação de sua conformidade formal com a legislação aplicável e da inexistência de cláusulas que, em tese, importem restrição indevida à competitividade, afronta aos princípios que regem as licitações públicas ou incompatibilidade com a disciplina estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.

Não se verificando, sob o aspecto jurídico, cláusulas manifestamente incompatíveis com o ordenamento jurídico ou vícios formais capazes de comprometer a regularidade do certame, conclui-se que a minuta do edital apresenta condições de prosseguir para a fase externa da licitação, permanecendo sob responsabilidade da Administração a verificação da conformidade técnica de seus anexos e da efetiva observância das exigências legais durante a condução do procedimento.

A manifestação jurídica prevista no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021 constitui etapa obrigatória da fase preparatória da licitação e tem por finalidade assegurar que o procedimento administrativo seja submetido ao controle prévio de legalidade antes da divulgação do edital.

O parecer jurídico, entretanto, não possui natureza substitutiva da atividade administrativa desenvolvida pelos órgãos técnicos nem transfere à Procuradoria a responsabilidade pela definição do objeto, pela pesquisa de preços, pela elaboração das especificações técnicas ou pela condução do certame.

Sua finalidade consiste em verificar se a contratação foi regularmente estruturada sob o aspecto jurídico, se os atos praticados encontram respaldo na legislação vigente e se o procedimento apresenta condições legais para prosseguir à fase externa da licitação.

No caso em exame, considerados os documentos constantes dos autos e os limites da presente análise, verifica-se que a fase preparatória foi estruturada em conformidade com os pressupostos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, não se identificando, sob o aspecto estritamente jurídico, óbice ao prosseguimento do procedimento licitatório.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, observadas as informações e documentos constantes do processo administrativo e limitada a presente manifestação ao controle prévio de legalidade previsto no artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, esta Procuradoria-Geral opina pela regularidade jurídica da fase preparatória do Pregão Presencial nº 081/2026

S.M.J., este é o Parecer, sujeito à consideração superior.

Antônio Prado, 28 de agosto de 2026.

MAURÍCIO VENTURIN CHINI
Procurador-Geral do Município
OAB/RS nº 74.265