



MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER ACERCA DAS INFORMAÇÕES CONTIDAS NO BOJO DO **OFÍCIO Nº 0802/2025**. ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA DO PROCESSO DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE DE CONCORRÊNCIA. LEGALIDADE. ART. 18 E ART. 53, §1º, I E II DA LEI Nº 14.133/21. **POSSIBILIDADE.**

I – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Consoante dispõe o art. 4º, inc. I, e 6º, inc. I da Lei Ordinária Municipal nº 5.148, de 14 de dezembro de 2023, incumbe ao Procurador Geral **a emissão de pareceres sobre o interesse da municipalidade**, assessorando juridicamente as secretarias e demais órgãos da administração direta do Município.

A vista disso, o parecer jurídico, nas palavras de Hely Lopes Meirelles¹, consiste em um ato enunciativo cujo teor, neste caso, se limita a emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem que haja vinculação ao seu conteúdo.

Assim sendo, incumbe à Procuradoria Geral – órgão este representado pelo Procurador Geral – a emissão deste ato administrativo, nos termos do requerimento formulado.

Neste sentido, este parecer é emitido sob o prisma estritamente jurídico, abstendo-se de adentrar à análise da conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração. Além disso, evita-se a análise de aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa relacionados a valores e quantitativos, em virtude de carecer de competência para tal desiderato. Ademais, é imperativo destacar que este parecer ostenta caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão desta Procuradoria.

II – DOS FATOS

A Procuradoria Geral do Município de Garanhuns foi provocada pela Controladoria Geral deste Município, representada pelo Sr. Luiz Henrique de Almeida, Controlador da Pasta, a proceder à análise e emissão de parecer acerca da legalidade da fase preparatória de procedimento licitatório instaurada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente, através da solicitação contida no **Ofício nº 0802/2025**.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** – 42. ed. – São Paulo: Malheiros, 2016.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Segundo o informado pela Secretaria solicitante, o Município não dispõe, na atualidade, de estrutura física própria capaz de absorver, de forma organizada e eficiente, o quantitativo de animais resgatados ou apreendidos pelas equipes de Vigilância Ambiental, Zoonoses e Proteção Animal. A inexistência de equipamento público dotado de infraestrutura adequada compromete a gestão sanitária e a efetividade das políticas públicas de bem-estar animal, ocasionando limitações operacionais, potenciais riscos epidemiológicos e dificuldades na adoção de medidas preventivas e corretivas.

Conforme delineado no Estudo Técnico Preliminar, a construção do Abrigo Municipal proporcionará condições técnicas adequadas para o alojamento temporário, triagem, atendimento veterinário, realização de procedimentos de castração, isolamento de animais enfermos e desenvolvimento de ações educativas voltadas à guarda responsável. Nesse contexto, a escolha do bairro de Severiano Moraes Filho justifica-se pela disponibilidade de área compatível com o empreendimento, pela acessibilidade e por sua localização estratégica, fatores que favorecem o deslocamento das equipes técnicas e a integração com os demais serviços municipais.

Ainda de acordo com as informações constantes no ETP, a implantação do referido equipamento contribuirá de forma direta para o controle populacional de animais, redução de ocorrências relacionadas a zoonoses, diminuição de animais soltos em vias públicas e fortalecimento das políticas municipais de proteção animal. Ademais, a iniciativa encontra respaldo nas diretrizes de saúde pública vigentes e atende às demandas apresentadas pela população, por órgãos de fiscalização e por entidades de proteção animal.

Diante do exposto, conforme apontado pela Secretaria solicitante, evidencia-se a necessidade da construção do Abrigo Municipal de Animais como medida essencial para o aprimoramento da gestão pública voltada ao bem-estar animal e à segurança sanitária. Assim, o presente Estudo Técnico Preliminar tem por finalidade definir a solução mais adequada para o atendimento da necessidade identificada pela Administração Pública.

Em vista disso, conforme informações constantes no ETP, a Secretaria concluiu que a solução mais adequada para a problemática se faz necessário proceder com processo licitatório para **contratação de empresa de engenharia para construção de abrigo municipal de animais, no município de Garanhuns/PE.**





Nesse aspecto, à luz da necessidade detectada e da solução proposta pelo ETP, a Secretaria supracitada elaborou o Projeto Básico. Conforme estabelecido no referido projeto e demais documentos juntados aos autos, a Secretaria considera que, em vista do interesse público, é imperativo realizar um procedimento licitatório, optando-se pela modalidade concorrência, com critério de julgamento de menor preço e execução indireta através do regime de empreitada por preço unitário.

Nesse sentido, de acordo com as informações constantes nos documentos anexados ao processo, para a determinação do valor acostado aos autos, a Secretaria solicitante salienta que a estimativa orçamentária foi elaborada em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, adotando-se, como referência principal, os preços da Tabela SINAPI-PE Não Desonerada (base 09/2025) e ORSE 08/2025.

Por derradeiro, a respectiva Secretaria destaca que os recursos financeiros necessários para a realização dos serviços serão provenientes do Governo Municipal, constantes no orçamento geral do município, exercício de 2025, através da Secretaria de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente.

Sendo assim, para subsidiar a análise do pedido, foi colacionada a documentação a seguir: **a)** Ofício nº [REDACTED] emissão do respectivo parecer jurídico; **b)** Documento de formalização da demanda - DFD; **c)** Estudo Técnico Preliminar - ETP; **d)** Projeto Básico; **e)** Memorial descritivo e projeto de construção; **f)** Declarações e planilhas orçamentárias; **g)** Minuta do Edital e do contrato e demais documentos.

Era o que havia de interessante a relatar, passo a fundamentar.

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Na análise da documentação encaminhada, impõe-se elaborar as seguintes considerações, acerca da fase preparatória da licitação em questão. Ressalta-se que esta





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

análise não configura uma prática de ato de gestão, mas sim uma avaliação técnico-jurídica restrita aos aspectos de legalidade, nos termos do §1º, inciso II do artigo 53 da Lei nº 14.133/21.

Nessa perspectiva, é importante ressaltar que, conforme estabelecido no artigo supracitado, o controle prévio de legalidade se limita ao exercício da competência da análise jurídica da futura contratação. Dessa forma, não abarca os demais aspectos envolvidos, tais como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

No presente caso, a Secretaria Municipal Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente tem por objetivo a realização de uma concorrência com vistas à **contratação de empresa de engenharia para construção de abrigo municipal de animais, no município de Garanhuns/PE.**

No entanto, para garantir o devido prosseguimento e realização do processo licitatório, é imprescindível realizar a análise da fase preparatória do referido procedimento. Isso envolve uma avaliação dos requisitos e etapas preliminares para assegurar a conformidade com a legislação e os princípios que regem a contratação pública.

Sob esse viés, é importante frisar que certas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas visando à segurança da própria autoridade assessorada, a quem cabe, dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei, avaliar e considerar tais ponderações. O prosseguimento do processo sem a devida consideração das observações delineadas nos presentes autos, será de responsabilidade da Secretaria solicitante.

Nesse cenário, o artigo 18 e seus incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelecem todos os elementos que devem constar na fase preparatória do processo de contratação pública, 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; 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





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

A partir desse dispositivo legal, será realizada uma análise para verificar se a fase preparatória do processo licitatório em questão está composta de todos os elementos exigidos por este artigo. Tal verificação é essencial para assegurar a conformidade do processo com as normas legais vigentes, garantindo transparência, eficiência e legalidade na contratação pública.

A vista disso, em destaque inicial, ressalta-se que foi anexado aos autos o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o qual apresenta as principais informações relacionadas ao processo licitatório em questão, incluindo a autorização do gestor da pasta responsável e da autoridade executiva do município. Esse documento representa um dos primeiros passos formais na condução do processo licitatório, conforme art. 12, VII da Lei nº 14.133/21:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: I - os documentos serão produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis; II - os valores, os preços e os custos utilizados terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 52 desta Lei; III - o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo; IV - a prova de autenticidade de cópia de documento público ou particular poderá ser feita perante agente da Administração, mediante apresentação de original ou de declaração de autenticidade por advogado, sob sua responsabilidade pessoal; V - o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade, salvo imposição legal; VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico; **VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. (Regulamento) § 1º O plano de**





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos. § 2º É permitida a identificação e assinatura digital por pessoa física ou jurídica em meio eletrônico, mediante certificado digital emitido em âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). (grifo nosso)

Sob esse viés, evidencia-se que a Secretaria supracitada empenhou-se em seguir as exigências estabelecidas pela legislação pertinente no que concerne à devida elaboração do Documento de Formalização de Demanda (DFD). Esse esforço para atender às normas legais reflete o compromisso da Secretaria com a transparência e a eficiência na gestão pública.

Por conseguinte, constata-se que a Secretaria requerente conduziu um Estudo Técnico Preliminar (ETP), no qual foram identificadas as necessidades atuais.

A esse respeito, salienta-se, conforme mencionado pelo autor Torres (2024), que o ETP constitui o documento primordial na fase inicial do planejamento de uma contratação, delineando o interesse público envolvido e a melhor solução para o mesmo. Desta forma, o ETP serve como base para a elaboração do anteprojeto, termo de referência ou projeto básico, devendo ser elaborado caso se constate a viabilidade da contratação.

Nesse sentido, é essencial que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) possua todos os elementos previstos em lei, para assegurar a transparência, a eficiência e a legalidade do processo de contratação, conforme disposto no art. 19, §3º do Decreto Municipal nº 049/2023, *in litteris*:

§3º O Estudo Técnico Preliminar deverá conter 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, 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; 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;





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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. § 4º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 3º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, a ausência deverá ser justificada no próprio documento.

Nessa perspectiva, cumpre salientar que a Secretaria de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente consta no referido ETP, os seguintes elementos: informações básicas; diagnóstico atual e estudo da necessidade; alinhamento entre a contratação e o planejamento; requisitos da contratação; estimativa das quantidades; avaliação das possíveis alternativas; estimativa de valores; descrição da solução como um todo; justificativa para o parcelamento ou não da contratação; resultados pretendidos; providências previamente à celebração do contrato; contratações correlatas e/ou interdependentes; possíveis impactos ambientais e tratamentos; e declaração de viabilidade

Desse modo, demonstra-se que o ETP acima mencionado buscou contemplar os requisitos estipulados pela legislação vigente, garantindo assim a conformidade do processo com as normativas legais aplicáveis, especialmente as disposições do art. 18, inciso I da Lei nº 14.133/21 e art. 19, §3º do Decreto Municipal nº 049/2023. Assim, ao englobar todos esses aspectos, o ETP assegura a lisura e a legalidade do procedimento licitatório, fortalecendo a base para uma contratação eficiente e vantajosa para a Administração Pública.

Outrossim, com base no Estudo Técnico Preliminar (ETP), a Secretaria solicitante elaborou o projeto básico conforme exigido pela legislação vigente. Este projeto básico detalha as especificações técnicas, os custos estimados e os prazos para a execução dos serviços delineados no objeto. A elaboração do projeto básico é crucial para garantir a clareza e a precisão necessárias ao processo licitatório, proporcionando uma base sólida para a contratação e execução das obras, além de assegurar a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos.

Nesse contexto, cumpre salientar que o Projeto Básico em questão, contém os seguintes itens: introdução; objeto; justificativa para contratação dos serviços; da modalidade, critério de julgamento e regime de execução; do prazo mínimo para





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

apresentação das propostas; apresentação da proposta de preço; vistoria; subcontratação; consórcio; habilitação jurídica; qualificação técnico-profissional e técnico-operacional; da habilitação fiscal, social e trabalhista; habilitação econômica-financeira; prazo de execução dos serviços; do valor dos serviços; da fonte de recursos/dotação orçamentária; alteração do contrato e dos preços; reajustamento; matriz de riscos; obrigações da contratada e do contratante; controle e fiscalização da execução; medição e pagamento dos serviços; recebimento da obra; infrações e sanções administrativas; rescisão contratual; licença ambiental; equipe técnica; fiscal e gestor do contrato e demais informações, conforme exigidos pelo inciso XXV do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida; b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos; c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso; f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei;

A vista disso, evidencia-se que foram observados os preceitos estabelecidos pelo artigo 6º da mencionada legislação, que versa sobre a elaboração deste documento fundamental para o processo licitatório. O projeto básico produzido reflete, portanto, a diligência da Secretaria em promover a transparência e a eficácia no planejamento das contratações públicas, bem como em garantir a adequada descrição dos objetos e das





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

especificações técnicas necessárias para o alcance dos objetivos pretendidos pela Administração Pública.

Ainda mais, cumpre salientar que anexo ao referido Projeto, foram juntados planilha orçamentária, especificações técnicas, projetos e declarações, minuta do edital e contrato e demais documentos técnicos.

Além disso, para a fase preparatória de licitação, conforme estabelecido pelo artigo 18, inciso X da Lei 14.133/21, é relevante a elaboração de uma matriz de riscos. Essa medida visa identificar e avaliar todos os potenciais riscos que podem afetar a execução do objeto licitado. A matriz de riscos proporciona uma base sólida para a definição de estratégias de mitigação, garantindo que o processo licitatório seja conduzido de maneira eficiente e alinhada aos princípios da legalidade e economicidade.

Nesse contexto, é relevante ressaltar que a Secretaria acima citada, elaborou uma matriz de risco por meio do projeto básico, para contemplar os aspectos de segurança da fase inicial do processo e suas repercussões na execução do objeto em apreço. O objetivo é assegurar que todas as fases do projeto sejam conduzidas com rigor técnico e em conformidade com as normas vigentes, com a finalidade de mitigar eventuais danos ou intercorrências durante a intervenção, no cumprimento do artigo 18 da Lei nº 14.133/21.

Destarte, no que concerne à modalidade adotada, a Secretaria de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente optou pela modalidade de concorrência, prevista no art. 28, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, conforme se observa a seguir:

Art. 28. São modalidades de licitação:

[...]

II - Concorrência;

A escolha pela concorrência se alinha com os preceitos estabelecidos pela legislação vigente, destacando-se por sua aptidão em garantir a ampla participação de interessados, promovendo a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. O conceito para tal modalidade encontra-se delineada no inciso XXXVIII do art. 6º da Lei nº 14.133/21, *in litteris*:





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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

[...]

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: a) menor preço; b) melhor técnica ou conteúdo artístico; c) técnica e preço; d) maior retorno econômico; e) maior desconto;

A esse respeito, cumpre salientar que a concorrência atende aos princípios basilares da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, notadamente a transparência, a economicidade e a proposta mais vantajosa. Esse procedimento licitatório, por seu caráter público e amplo, assegura maior rigor e controle sobre as fases do certame, desde a habilitação até o julgamento das propostas.

Dentro desse contexto, é importante destacar que o critério de julgamento adotado foi o de menor preço, conforme estabelece o art. 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que visa garantir a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Ademais, conforme disposto no projeto básico, a execução será indireta, através do regime de empreitada por preço unitário, em conformidade com o art. 6º, inciso XXIX e art. 46, inciso I, da mesma lei. Esse regime é adequado para obras e serviços cuja natureza permite o pagamento de uma proposta mais vantajosa para execução da obra ou serviços, assegurando a escolha da melhor proposta. A escolha desse critério e regime de execução reforça a observância aos princípios da eficiência e economicidade, fundamentais para uma gestão pública transparente.

De mais a mais, o modo de disputa será o aberto, conforme previsto no art. 56, inciso I, da mesma lei, permitindo que todos os licitantes apresentem lances sucessivos e competitivos, garantindo maior transparência e efetividade na obtenção do melhor preço para a Administração Pública.

Este procedimento, ao adotar o modo de disputa aberto, fomenta a ampla concorrência e a competitividade entre os licitantes, contribuindo para a obtenção de propostas mais vantajosas e condizentes com o interesse público. A escolha por esta modalidade e critério de julgamento demonstra o compromisso da Secretaria de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente com a eficiência, economicidade e legalidade, buscando sempre otimizar os recursos públicos disponíveis.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ato contínuo, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, devendo ser submetido à análise jurídica. Neste sentido, é relevante frisar que o edital ora em análise, foi elaborado sob o regime de execução indireta, fundamentado na Lei nº 14.133/21, Decreto Municipal nº 049, de 04 de setembro de 2023.

No tocante a este documento, destaca-se que o edital menciona as informações preliminares; o objeto e o valor estimado; regulamento operacional do certame; participação na licitação; credenciamento no sistema licitações da bolsa nacional de compras; benefício às microempresas e empresas de pequeno porte; preenchimento da proposta; apresentação da proposta e da garantia da proposta; abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances; fase de julgamento da proposta de preços; dos documentos de habilitação; documentação relativa à habilitação jurídica; documentação relativa à regularidade fiscal, social e trabalhista; da aplicação da lei complementar e documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico operacional.

Ademais, no edital também infere-se a inclusão das exigências atinentes à documentação relativa à qualificação econômico-financeira; documentação complementar; encaminhamento da proposta vencedora; recursos administrativos; reabertura da sessão pública; diligências; esclarecimentos e da impugnação ao edital; sanções administrativas; da adjudicação e da homologação; formalização do contrato; vigência contratual e demais disposições.

Face a isto, é cabível destacar que a análise em apreço revela que os elementos elencados na minuta do Edital ostentam uma clareza definida e consonante com as disposições delineadas no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, conforme se nota abaixo:

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.

O referido dispositivo legal estipula os requisitos de transparência, necessárias à elaboração dos editais, impondo à Administração Pública o dever de explicitar de maneira inequívoca as condições, critérios e demais aspectos pertinentes ao certame licitatório. A





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

observância dessas diretrizes, como inferido da análise em tela, coaduna-se com os preceitos legais em vigor, promovendo, assim, a lisura e a eficiência no procedimento licitatório.

De igual modo, dada a natureza do fornecimento descrito no objeto, a Secretaria solicitante visa a formalização de um contrato. Nesse sentido, o artigo 92, juntamente com seus incisos, da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), estabelece as cláusulas essenciais que devem constar nos contratos administrativos, conforme demonstraremos a seguir:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos; II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta; III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento; V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso; VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; IX - a matriz de risco, quando for o caso; X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso; XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso; XII - às garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento; XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz; XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento; XIX - os casos de extinção.

Em vista disso, ressalta-se que a minuta do contrato juntada aos autos possui as seguintes cláusulas: do objeto; do regime de execução; da documentação integrante; dos preços unitário e global; prazo de execução; condições da realização dos serviços; dotação orçamentária; do pagamento e do reajustamento; das penalidades; das responsabilidades entre as partes; da rescisão contratual; direitos da contratante; legislação aplicável e do foro.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Dessa forma, depreende-se que a minuta do contrato está de acordo com as cláusulas mínimas estabelecidas na Lei nº 14.133/2021, especialmente por se referir a um objeto essencial para a realização do evento mencionado, sem apresentar riscos aparentes para a Administração Pública.

A esse respeito, é cabível salientar que a minuta do edital e do contrato foi analisada de maneira geral, com ênfase na definição do objeto, no valor máximo admitido, no critério de julgamento, no modo de disputa, dentre outros. Considerando tratar-se de minutas as quais as principais cláusulas a serem examinadas encontram-se descritas no termo de referência. Esse enfoque específico permite uma revisão eficiente e objetiva, garantindo que os aspectos essenciais do processo sejam atendidos. **Cabe ressaltar que as minutas e demais documentos da fase preparatória poderão também ser revisados pelo pregoeiro/agente de contratação, assegurando a conformidade dos atos administrativos e disposições legais.**

Por fim, é importante ressaltar, a obrigatoriedade na divulgação e manutenção do edital de licitação, seus anexos e o termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, assim como a publicação de um extrato do edital no Diário Oficial, conforme disposto no artigo 54, parágrafo 1º, e artigo 94 da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, é necessário destacar que após a homologação do processo licitatório, devem ser disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) os documentos elaborados durante a fase preparatória e seus anexos, conforme estipulado no artigo 54, parágrafo 3º, da Lei nº 14.133/2021.

Desta forma, é possível crer 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.

IV - CONCLUSÃO

Diante o exposto, pautando-me nas informações e documentos trazidos aos autos, bem assim diante das peculiaridades do caso concreto, sem adentrar obviamente, no que se refere à conveniência e oportunidade da solicitação, **OPINA** esta Procuradoria Geral pela LEGALIDADE da fase preparatória do processo licitatório instaurado pela Secretaria





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Municipal de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente, conforme documentações acostadas e encaminhada por meio do **Ofício nº 0802/2025**, com espeque no art. 18 e art. 53, §1º, I e II da Lei nº 14.133/21, desde que todas as formalidades legais exigidas sejam plenamente atendidas.

Abstêm-se esta Procuradoria Geral de apreciar valores e/ou escolhas, por carecer de tal competência. Ressalta-se que a análise contida neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da legalidade ou não da fase preparatória do processo licitatório em questão, não tendo qualquer caráter técnico, econômico e/ou discricionário.

Ademais, destaca-se que este parecer será encaminhado à Secretaria Executiva de Licitações, em atenção às disposições contidas no Ofício Circular nº 012/2024, para os devidos fins de prosseguimento do pedido de instauração do processo licitatório. A medida visa assegurar a observância dos trâmites pertinentes, garantindo a conformidade com os princípios que regem a Administração Pública.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Garanhuns, 19 de dezembro de 2025.

Paulo André Lima do Couto Soares
OAB/PE nº 16.106

Procurador Geral do Município de Garanhuns – Portaria nº 101/2025-GP

