



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** [REDACTED] 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 os arts. 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, a proceder à análise e emissão de parecer acerca da legalidade da fase preparatória do

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





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

procedimento licitatório instaurado pela Secretaria Municipal de Educação, em resposta ao Ofício nº [REDACTED] em 16 de janeiro de 2026.

A partir das informações constantes nos Estudos Técnicos Preliminares - ETPs, a secretaria instauradora evidencia as deficiências da oferta do ensino público municipal no Bairro do Indiano, na cidade de Garanhuns/PE. Dentre elas, destaca-se a inexistência de quadra poliesportiva, especialmente no contexto escolar, o que compromete a realização das atividades práticas da disciplina de educação física, além de limitar a efetivação de projetos pedagógicos e esportivos, tornando-se prejudicial para o desenvolvimento físico, social e emocional dos estudantes. Outrossim, segundo o órgão requisitante, a ausência de equipamentos esportivos dificulta as ações educativas, culturais e comunitárias, pois acaba restringindo as oportunidades de convivência social, integração comunitária e o fortalecimento de vínculos, podendo repercutir negativamente para o sedentarismo, aumento do tempo de maneira ociosa e exposição às vulnerabilidades sociais.

Ainda por meio dos estudos preliminares, a Secretaria Municipal de Educação expõe a significativa deficiência existente no Bairro do Indiano, no tocante a insuficiência de vagas das instituições de ensino atualmente existentes na localidade para atender a demanda da comunidade. Segundo descrito no documento em anexo, as unidades escolares situadas nas proximidades não comportam o número de alunos residentes no referido bairro, o que compromete o acesso à educação, obrigando o deslocamento dos estudantes para áreas mais afastadas. Essa situação, conforme mencionado no ETP, impacta o processo de aprendizagem gera reflexos financeiros e logísticos para as famílias, podendo ocasionar em maiores números de evasão escolar.

Desse modo, o órgão requerente destaca que a ausência de atendimento educacional compatível com os anseios da comunidade, afeta diretamente a qualidade de vida da população local, sobretudo crianças e adolescentes que dependem da rede pública de ensino.

Ademais, consoante informações delineadas no ETP, o bairro mencionado não dispõe de Creche para ofertar às crianças o acesso à educação infantil, sendo esta etapa essencial para o desenvolvimento cognitivo, social e emocional. A ausência de uma unidade institucional como essa, segundo a secretaria solicitante, compromete não apenas o acesso educacional ao ensino infantil das crianças, como também dificulta a conciliação entre o cuidado com filhos e





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

as atividades profissionais ou acadêmicas exercidas pelos pais ou responsáveis, podendo resultar na redução da renda familiar e ensejar em maior vulnerabilidade social, especialmente para aquelas que já possuem menor poder aquisitivo e que são mais prejudicadas.

Em vista disso, a partir da análise das hipóteses levantadas no ETP, a secretaria concluiu que a solução viável para a problemática em questão é a instauração de um processo licitatório para a **contratação de empresa de engenharia especializada para execução das obras de construção de um complexo educacional, composto por uma escola, uma creche, uma quadra poliesportiva e um estacionamento, todos localizados no Bairro Indiano, no Município de Garanhuns, abrangendo o fornecimento integral de materiais, equipamentos, insumos e mão de obra necessários à plena e adequada execução das obras, em conformidade com os projetos, memoriais descritivos e especificações técnicas.**

Cumprе destacar que a secretaria retromencionada realizou uma análise de riscos detalhada. Esse procedimento visa identificar e avaliar as potenciais intercorrências associadas à execução dos serviços da construção, garantindo a adoção de medidas preventivas e corretivas adequadas para mitigar eventuais impactos adversos durante o processo.

Ademais, segundo a referida secretaria, o projeto básico foi elaborado observando as normativas legais pertinentes, delineando os principais elementos que devem compor um documento dessa natureza, incluindo especificações técnicas detalhadas, critérios de seleção da empresa a ser contratada, condições de execução dos serviços e demais exigências para assegurar a qualidade e eficiência na realização dos serviços.

Nesse viés, o projeto básico confeccionado pela Secretaria Municipal de Educação estabelece que o referido processo licitatório se dará por meio da **modalidade concorrência**, mediante o **regime de empreitada por preço unitário**, de modo que a estimativa de preços foi calculada com base nos orçamentos sem desoneração constantes das Planilhas do SINAPI 09/2025 - PE, ORSE 09/2025 - SE, SEINFRA 028 - CE e SBC 12/2025, para o LOTE 1 - dedicado à construção da Escola do Complexo Educacional; SINAPI 09/2025 - PE e ORSE 09/2025, utilizado para estimar os preços do LOTE 2 - Quadra e Estacionamento; e SINAPI 11/2025 - PE, ORSE 09/2025 - SE e SEINFRA 028 - CE, adotados para o LOTE 3 -





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

edificação da Creche que integrará o referido complexo, em conformidade com as previsões legais e regulamentares aplicáveis.

Nessa perspectiva, a secretaria acima mencionada ressalta que os recursos financeiros necessários para a realização dos serviços são provenientes de recursos próprios do Governo Municipal, constante dos orçamentos do Fundo de Educação do Município.

Ademais, a secretaria solicitante sublinha que os serviços objetos do Projeto Básico serão licitados em lotes, de modo que o instrumento contratual resultante do procedimento licitatório estipulará prazos diversificados para cada um dos serviços a serem executados, sendo de 600 (seiscentos) dias para a construção da escola, 360 (trezentos e sessenta) dias para a quadra e o estacionamento e 420 (quatrocentos e vinte) dias para a construção da creche, ambos contados a partir da data de assinatura da Ordem de Serviço, conforme definido nos autos.

Sendo assim, para subsidiar a análise do pedido, foi colacionada a documentação a seguir: **a)** Ofício [REDACTED] oladoria Geral do município, encaminhando documentação da fase preparatória para a emissão do respectivo parecer jurídico; **b)** Ofício solicitando abertura do processo licitatório; **c)** Documento de Formalização da Demanda - DFD; **d)** Estudo Técnico Preliminar - ETP; **e)** Análise de riscos; **f)** Projeto Básico; **g)** Memorial descritivo e especificações técnicas; **h)** Composições de preços e memória de cálculo; **i)** Justificativa do preço adotado; **j)** Bloqueio orçamentário; **k)** 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 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





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 solicitante salienta que por meio dos Estudos Técnicos Preliminares - ETPs, constatou-se que a solução mais viável para atender as necessidades da demanda é a realização de processo licitatório na modalidade concorrência com vistas à contratação de empresa de engenharia especializada para execução das obras de construção de um complexo educacional, composto por uma escola, uma creche, uma quadra poliesportiva e um estacionamento, todos localizados no Bairro Indiano, no Município de Garanhuns, abrangendo o fornecimento integral de materiais, equipamentos, insumos e mão de obra necessários à plena e adequada execução das obras, em conformidade com os projetos, memoriais descritivos e especificações técnicas.

A vista disso, 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 exclusiva 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;





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- 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.

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,**





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. (Regulamento)

§ 1º O plano de 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 Estudos Técnicos Preliminares (ETP), nos quais foram identificadas as necessidades atuais para cada obra.

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 referido documento 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 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;





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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;

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 consta nos referidos ETPs elaborados pela Secretaria Municipal de Educação, os seguintes elementos: descrição da necessidade da contratação; previsão no plano de contratações anuais; requisitos da contratação; estimativas das quantidades e memória de cálculo; levantamento de mercado; estimativa do valor da contratação; descrição da solução como um todo; justificativa para o parcelamento ou não da contratação; demonstrativos dos resultados pretendidos; providências prévias à celebração do contrato; contratações correlatas e/ou interdependentes; possíveis impactos ambientais; e posicionamento conclusivo.

Sob esse ângulo, destaca-se que por meio dos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs), a secretaria requerente deliberou acerca da problemática envolvida para a prestação dos serviços do objeto pretendido, o qual está sujeita ao procedimento licitatório. Dessa forma, chegou-se à conclusão de que a opção mais vantajosa e adequada, dentre as disponíveis no mercado, é a contratação acima descrita, desde que atenda todas as exigências estipuladas. Tal constatação fundamenta-se na análise cuidadosa dos aspectos técnicos e operacionais envolvidos, conforme detalhado no referido ETP.

Desse modo, demonstra-se que o documento acima mencionado contempla os requisitos estipulados pela legislação vigente, garantindo assim a conformidade do processo





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 fortalece a base para uma contratação eficiente e vantajosa para a Administração Pública.

Além disso, para a fase preparatória de licitação, conforme estabelecido pelo artigo 18, inciso X da Lei 14.133/21, é imprescindível a elaboração de uma análise de riscos detalhada. Essa medida visa identificar e avaliar todos os potenciais riscos que podem afetar a execução do objeto licitado. A análise 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 Municipal de Educação elaborou uma análise de risco para contemplar os aspectos de segurança tanto para a comunidade escolar quanto para o patrimônio, chegando à conclusão de viabilidade na contratação pretendida. 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.

Tendo em vista que a referida secretaria elaborou tal documento, fica evidenciado o cumprimento do artigo 18 da Lei nº 14.133/21, que estabelece a realização de análise de riscos na fase preparatória de licitações. Esta iniciativa da Secretaria de Educação do município reforça o compromisso com a segurança no processo licitatório, garantindo que todas as medidas necessárias sejam adotadas para proteger os interesses públicos e assegurar a eficiência na execução dos serviços delineados acima.

Ato contínuo, tratando-se de serviços de engenharia, a secretaria solicitante elaborou o projeto básico conforme exigido pela legislação vigente. Este documento detalha as especificações técnicas, os custos estimados e os prazos para a execução dos serviços. 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 dos serviços, além de assegurar a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos.

Nesse contexto, vejamos as disposições contidas no inciso XXV do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim preceitua:





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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;

Nesse sentido, cumpre salientar que a Secretaria Municipal de Educação dispõe de um projeto básico, que contempla diversos elementos essenciais para a correta instrução do processo licitatório. Entre estes elementos, destacam-se: justificativa; objeto; descrição da solução como um todo; modelo de execução, das generalidades e condições de realização dos serviços; qualificação técnica; declaração de conhecimento das instalações; condições de participação; prazo contratual e da execução; dos quantitativos, especificações e valores admitidos; recursos orçamentários; obrigações e responsabilidades entre as partes; obrigações e responsabilidades do fiscal e do gestor de contrato; capacitação técnico-profissional; proposta de preços; forma de pagamento; declaração relativa ao trabalho de menores; do prazo de validade das certidões; sanções administrativas; alterações, acréscimos e supressões; foro e demais informações.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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, a eficiência e a eficácia no planejamento das contratações públicas, bem como em garantir a adequada descrição dos objetos e das especificações técnicas necessárias para o alcance dos objetivos pretendidos pela Administração Pública.

Outrossim, no que concerne à modalidade adotada, a Secretaria de Educação frisa que 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*:

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 busca pela melhor técnica e preço. Esse procedimento licitatório, por seu





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 a Lei nº 14.133/2021, que visa garantir a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A escolha desse critério reforça a observância aos princípios da eficiência e economicidade, fundamentais para uma gestão pública transparente.

De mais a mais, a execução indireta será através do regime de empreitada por preço unitário, conforme previsto no art. 46, inciso I, da mesma lei, permitindo que a Administração Pública efetue o pagamento de acordo com as medições efetivamente realizadas e atestadas pelo fiscal do contrato, assegurando maior transparência, controle e economicidade na aplicação dos recursos públicos, bem como a adequada correspondência entre o objeto contratado e o objeto executado.

Destarte, a elaboração da minuta do edital também 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 e Decreto Municipal nº 049/2023.

No tocante a este documento, destaca-se que o edital menciona o objeto e o valor estimado. Essa especificação é de suma importância para os licitantes, uma vez que estabelece o patamar financeiro que deve ser considerado para participação no certame.

Além disso, constata-se as seguintes considerações dos demais itens do referido edital: regulamento operacional do certame; das condições de participação; 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; e fase de julgamento da proposta de preços.

Ademais, no edital também infere-se a inclusão das exigências atinentes aos documentos de habilitação: habilitação jurídica; regularidade fiscal, social e trabalhista; da aplicação da lei complementar; documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional; da documentação relativa à qualificação econômica-financeira; da





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

documentação complementar. Além disso, o referido documento também contempla o seguintes tópicos: encaminhamento da proposta vencedora; recursos administrativos; reabertura da sessão pública; diligências; esclarecimentos e da impugnação ao edital; sanções administrativas; adjudicação e homologação; formalização do contrato; vigência contratual; rescisão contratual; da garantia do contrato; do reajuste; da aceitação do objeto e da fiscalização; obrigações da contratante e da contratada; do pagamento; dotações orçamentárias e foro.

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 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.

Dessarte, dada a natureza dos serviços descritos no objeto, é imprescindível que a contratação seja formalizada por meio de contrato, uma vez que não se enquadra nas exceções previstas no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021, que dispensa a obrigatoriedade do instrumento contratual. Nesse sentido, o artigo 92, juntamente com seus incisos, da Lei nº 14.133/21, estabelece as cláusulas essenciais que devem constar nos contratos administrativos, conforme consta 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;





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- 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 anexada aos autos possui as seguintes cláusulas: do objeto; do regime de execução; dos preços unitários e global; do prazo de execução; das condições de realização dos serviços; da dotação orçamentária; do pagamento e reajuste; das penalidades; das responsabilidades do contratante e do contratado; da rescisão contratual; direitos da contratante; legislação aplicável; obrigações pertinentes à LGPD; e foro.

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, regime de execução, dentre outros. Considerando tratar-se de minutas as quais as principais cláusulas a serem examinadas encontram-se





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

detalhadamente descritas no projeto básico. Esse enfoque específico permite uma revisão eficiente e objetiva, garantindo que os aspectos essenciais do processo sejam atendidos. **Cabe ressaltar que as minutas serão também revisadas pelo pregoeiro/agente de contratação, assegurando a conformidade dos atos administrativos.**

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 FAVORAVELMENTE**, esta Procuradoria Geral, pela legalidade da fase preparatória do processo licitatório instaurada pela Secretaria Municipal de Educação, conforme documentações acostadas e solicitação contida no **Ofício nº 0031/2026**, 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.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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, 21 de janeiro de 2026.

Paulo André Lima do Couto Soares
OAB/PE nº 16.106

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

