



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 0010/2026**. ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA DO PROCESSO DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE 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, por intermédio do seu representante, o Sr. Luiz Henrique de Almeida, a proceder à análise e emissão de parecer jurídico acerca da legalidade da fase preparatória do procedimento licitatório instaurado pela Secretaria Municipal de Saúde, em resposta ao Ofício nº 0010/2026, recebido em 14 de abril de 2026.

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





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Através do Estudo Técnico Preliminar (ETP), a secretaria instauradora evidencia que o Município de Garanhuns enfrenta uma grave lacuna no tocante à oferta de serviços de reabilitação para pessoas com deficiência, haja vista que não dispõe de um espaço dedicado e adequado a essa finalidade, o que impacta diretamente a qualidade de vida dessa população que, segundo dados do IBGE, tem crescido substancialmente nos últimos anos.

Segundo a secretaria demandante, a falta desse atendimento especializado, limita o acesso a serviços essenciais de saúde, fazendo com que muitas pessoas busquem esse atendimento em outras localidades da região, o que compromete a inclusão social e a efetivação dos direitos previstos na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015). Enfatiza-se, ainda, que a reabilitação se consubstancia em condição fundamental para o desenvolvimento das habilidades e potencialidades dos indivíduos, sendo um grande obstáculo a falta de infraestrutura para o oferecimento desses serviços.

Conforme consignado no ETP, a ausência do Centro Especializado em Reabilitação (CER) no município, acaba contrariando, sobretudo, as diretrizes da Rede de Cuidados da Pessoa com Deficiência, que definem a necessidade de garantir suporte multidisciplinar de maneira contínua a esses indivíduos. É nesse tocante que a Administração Pública busca, de maneira imperativa, a adoção da solução de medidas que visem a promover a inclusão e dignidade dessas pessoas.

Por meio do referido documento, a secretaria requisitante elenca alguns dados da Atenção Primária (E-SUS AB, 2025) que apontam para a existência de aproximadamente 4.636 pessoas com diversas condições de deficiência, dentre elas física, intelectual, visual e auditiva, além de outras circunstâncias adversas. Tal situação expõe a problemática em questão, já que inexistente nesta cidade um CER voltado ao oferecimento de serviços para as pessoas com deficiência física, visual e intelectual, sendo difícil estimar, com exatidão, o número de indivíduos que aguardam por esse acompanhamento especializado, justamente por não haver no município um serviço regulado para tal finalidade.

De acordo com a informações delineadas no ETP, a macrorregião conta com apenas 02 (dois) CERs, tipo II, que não atendem a demanda de Garanhuns, a qual registra situações de morbidades crônicas, transtornos mentais e até casos envolvendo microcefalia, o que reforça a prevalência de serviços específicos de reabilitação para múltiplas deficiências.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Desse modo, a secretaria demandante considera imprescindível a construção de um CER, tipo III, com o intuito de beneficiar à coletividade, em conformidade com a Portaria GM/MS nº 8.594/2025, que habilitou o município de Garanhuns/PE à implantação dessa unidade de referência em reabilitação, através do SUS, por meio de financiamento federal. A referida unidade assegurará atendimento especializado, eficiente e humanizado aos cidadãos com deficiência, através do tratamento adequado para os casos. Além disso, a sua implantação reduzirá a sobrecarga dos demais serviços existentes, bem como evitará o deslocamento para buscar auxílio em outras localidades.

Adicionalmente, a secretaria solicitante frisa que a construção da unidade destinada a sediar o Centro Especializado em Reabilitação (CER) é mais vantajosa para a Administração Pública em comparação à locação de um imóvel, uma vez que permite uma edificação projetada de acordo com as necessidades específicas, garantindo infraestrutura adequada e acessível ao usuários, além de refletir em melhor otimização dos recursos.

Nesse tocante, à partir das hipóteses de mercado levantadas no ETP, a Secretaria Municipal de Saúde concluiu que a solução viável para a problemática em questão é a instauração de um processo licitatório na modalidade concorrência, com o critério de julgamento de menor preço, para a **construção de um Centro Especializado de Reabilitação, localizado na Rua Pedro Sargento Albuquerque Neto, Bairro Novo Heliópolis, no município de Garanhuns/PE.**

É relevante ressaltar que a referida secretaria requerente elaborou uma matriz de riscos, evidenciando as intercorrências e impactos que poderão surgir durante a fase preparatória de licitação e da sua execução. Tal medida se mostra essencial para garantir a identificação prévia de possíveis obstáculos e a implementação de estratégias eficazes, assegurando, assim, a fluidez e a segurança do processo licitatório.

Nesse aspecto, à luz da necessidade detectada e da solução proposta pelo ETP, a secretaria supracitada elaborou o Projeto Básico, 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.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ademais, de acordo com as informações descritas nos autos, para fins de determinação do valor previamente estimado da contratação, a secretaria requisitante procurou adotar os parâmetros estabelecidos no Art. 23, §2º, da Lei nº 14.133/2021. Sob esse prisma, foram utilizadas as tabelas de fontes oficiais aplicáveis a obras e serviços de engenharia, a saber: SINAPI ONERADA (02/2026), ORSE (12/2025), SEINFRA (028), SBC (02/2016), CPOS/CDHU (01/2026), EMOP (01/2026), SCO (01/2026), SIURB (07/2025), AGETOP (12/2025), AGESUL (01/2026) e SUDECAP (10/2025).

Vale salientar que foram demonstrados nos autos a disponibilidade de recursos financeiros necessários para a contratação do objeto contido no projeto básico, conforme bloqueio de despesa e dotações orçamentárias.

Outrossim, consoante delineado no Projeto Básico, a previsão é de que os serviços sejam executados no prazo de 14 (catorze) meses, a contar da data de assinatura da Ordem de Serviço.

Por fim, para subsidiar a análise do pedido, foi colacionada a documentação a seguir:

a) Ofício nº 0010/2026 para a emissão do respectivo parecer jurídico; **b)** Documento de formalização da demanda - DFD; **c)** Estudo Técnico Preliminar - ETP; **d)** Projeto Básico e Matriz de Riscos; **e)** Projetos, planilhas, ART, RRT e TRT; **f)** justificativa técnica dos parâmetros de elaboração do orçamento e memória de cálculo; **g)** Justificativa técnica para adaptação de projeto padrão PAC, licença ambiental, relatório técnico e planilha orçamentária; **h)** declaração de existência de dotação e bloqueio orçamentário; **h)** 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.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 solicitante salienta que por meio do Estudo Técnico Preliminar - ETP, constatou-se que a solução mais viável para atender as necessidades da respectiva secretaria é a realização de um processo licitatório na modalidade concorrência, com vistas à construção de um Centro Especializado de Reabilitação, localizado na Rua Pedro Sarmiento Albuquerque Neto, Bairro Novo Heliópolis, no município de Garanhuns/PE.

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;
- 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;





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- 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 partir desse dispositivo legal, será realizada uma análise para verificar se a fase preparatória do processo licitatório em questão está composta de 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;





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 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 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 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;





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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;

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 no referido ETP, os seguintes elementos: descrição do problema a ser resolvido, alinhamento entre a contratação e o planejamento, requisitos da contratação, análise das possíveis alternativas de mercado, descrição da solução como um todo, estimativa das quantidades e dos valores, justificativa para o parcelamento ou não, resultados pretendidos, providências prévias à celebração do contrato, contratações correlatas e/ou interdependentes, possíveis impactos ambientais e declaração de viabilidade da contratação.

Sob esse ângulo, destaca-se que por meio do Estudo Técnico Preliminar (ETP), 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 mencionada, 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.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Desse modo, demonstra-se que o ETP acima mencionado contempla os requisitos estipulados pela legislação vigente, garantindo assim a conformidade do processo com as normativas legais aplicáveis, especialmente as disposições do art. 18, 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, 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 Saúde elaborou uma matriz de riscos, 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/matriz de riscos na fase preparatória de licitações. Esta iniciativa reforça o compromisso da secretaria 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. O referido projeto básico detalha as especificações técnicas, os custos estimados e os prazos para a execução dos serviços relativos à construção do Centro Especializado em Reabilitação. 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.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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

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 Saúde dispõe de um projeto básico, que contempla diversos elementos essenciais para a correta instrução do processo licitatório. Entre estes elementos, destacam-se: o objeto; justificativa para contratação dos serviços; modalidade, critério de julgamento e regime de execução; prazo para apresentação das propostas; da apresentação da proposta e do preço; da garantia da proposta; da vistoria; da subcontratação; do consórcio; da habilitação jurídica; da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional; habilitação fiscal, social e trabalhista; da habilitação econômico-financeira; do prazo de execução dos serviços; do valor dos serviços; da alteração do contrato e dos preços; do reajustamento; matriz de riscos; obrigações da





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

contratante e da contratada; controle e fiscalização da execução; medição e pagamento; recebimento da obra; infrações e sanções administrativas; rescisão contratual; licença ambiental; equipe técnica; fiscal e gestor do contrato; demais disposições.

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 Municipal de Saúde deste município 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 por essa modalidade alinha-se aos 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;





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

Ademais, o critério de julgamento adotado será o de **menor preço**, conforme disposto no art. 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, visa garantir a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, desde que atenda às especificações exigidas. 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, fomentando a ampla concorrência entre os licitantes para a obtenção de propostas mais vantajosas e condizentes com o interesse público.

Outrossim, conforme documentação anexa, verifica-se que o **regime de execução indireta será através de empreitada por preço unitário, em conformidade com o art. 6º, inciso XXVIII, 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 do critério e regime de execução retromencionados, reforça a observância aos princípios da eficiência e economicidade, fundamentais para uma gestão pública transparente.

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 fundamento da Lei nº 14.133/21 e Decreto Municipal nº 049, de 04 de setembro de 2023.

No tocante a este documento, destacam-se os seguintes itens: informações preliminares; o objeto e os anexos do edital; e 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; participação na licitação; credenciamento no sistema





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

licitações da bolsa nacional de compras; o 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.

De igual modo, ainda tratando-se dos elementos constantes do edital, salienta-se que o mesmo ainda possui as seguintes cláusulas: da fase de julgamento da proposta de preços; dos documentos de habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista; aplicação da lei complementar; da documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional; da documentação relativa à qualificação econômica-financeira; da documentação complementar; do encaminhamento da proposta vencedora; dos recursos administrativos; da reabertura da sessão pública; das diligências; dos esclarecimentos e da impugnação ao edital; das sanções administrativas; da adjudicação e homologação; da formalização do contrato; da vigência contratual; rescisão contratual; da garantia contratual; do reajuste; da aceitação do objeto e da fiscalização; das obrigações da contratante e da contratada; do pagamento; das dotações orçamentárias; as disposições finais e foro.

Acerca da qualificação técnica, salienta-se que esta Procuradoria não possui competência para realizar a análise do quantitativo referente à apresentação de certidões ou atestados que comprovem a prévia execução de obras ou serviços de características e complexidades semelhantes citadas no edital. Sob esse viés, crê-se que, dada as informações apresentadas e o respaldo legal delineado no referido item, este está em conformidade com as normativas do parágrafo 2º do art. 67 da Lei nº 14.133/21.

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.

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 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;





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- 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 possui as seguintes cláusulas: do objeto, do regime de execução, dos preços unitários e global, do prazo de execução, das condições da realização dos serviços, da dotação orçamentária, do pagamento e do reajustamento, das penalidades, das responsabilidades entre as partes, rescisão contratual, direitos da contratante, legislação aplicável, foro e anexos.

A propósito, é pertinente ressaltar que, entre os elementos citados, **não consta a cláusula referente às obrigações relativas à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)**. É essencial que essa cláusula seja incluída para garantir que o processo licitatório esteja em conformidade com as exigências legais de proteção de dados pessoais, assegurando a privacidade e a segurança das informações de todos os envolvidos.

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. 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.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 instaurado pela Secretaria Municipal de Saúde, conforme documentações acostadas e encaminhada por meio do **Ofício nº 0010/2026**. Este posicionamento fundamenta-se nos dispositivos legais estabelecidos nos artigos 18 e 53, §1º, I e II, da Lei nº 14.133/21, desde que todas as formalidades legais sejam plenamente observadas, **especialmente no que tange à inclusão no contrato da cláusula relativa à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)**.

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, 14 de abril de 2026.

Paulo André Lima do Couto Soares

OAB/PE nº 16.106

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

