



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 0158/2026. 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 do Município, na pessoa de seu Controlador, o Sr. Luiz Henrique de Almeida, para proceder com a análise e emissão de parecer jurídico acerca da legalidade da fase preparatória

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





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

do procedimento licitatório, instaurado pela Secretaria de Planejamento e Orçamento deste município, conforme justificativas e especificações constantes no Estudo Técnico Preliminar - ETP, Termo de Referência, em resposta ao Ofício nº 0158/2026, recebido em 06 de abril de 2026.

Conforme consignado no Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Município de Garanhuns/PE exerce, por intermédio da referida Pasta, a competência de análise técnica de projetos e expedição de licenças relativas a obras públicas e privadas, em observância à legislação urbanística vigente e aos instrumentos normativos aplicáveis.

Nesse contexto, foi destacado que o Plano Diretor configura instrumento basilar da política urbana municipal, encontrando fundamento constitucional e regulamentação pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a qual institui diretrizes voltadas à ordenação do desenvolvimento urbano, à gestão democrática e à promoção de cidades sustentáveis, inclusive mediante a participação popular nos processos decisórios.

Ademais, segundo informado pela Secretaria demandante, o atual Plano Diretor do Município, instituído pela Lei Municipal nº 3.620/2008, encontra-se em vigor há aproximadamente 17 (dezessete) anos, sem que tenha sido submetido ao processo de revisão periódica legalmente exigido, circunstância que tem contribuído para a defasagem e incompletude das normas urbanísticas, refletindo diretamente na análise de projetos e na expedição de licenças.

Outrossim, restou consignado que tal cenário tem gerado entraves operacionais e jurídicos, especialmente em razão da insuficiência de instrumentos normativos atualizados, o que compromete o adequado ordenamento territorial e o desenvolvimento urbano do Município. Diante disso, conforme ressaltado no ETP, evidencia-se a necessidade de formalização do processo de revisão do Plano Diretor, em consonância com a exigência legal de atualização decenal, devendo tal revisão considerar as transformações socioespaciais, a dinâmica urbana e as demandas atuais do território municipal.

Por conseguinte, também se destaca a imprescindibilidade de elaboração e/ou revisão de legislações correlatas, tais como a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, o Código de Obras e Edificações e o Código de Posturas, a fim de assegurar maior clareza normativa, segurança jurídica e efetividade na aplicação das regras urbanísticas, inclusive





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

com reflexos diretos na adequada instrução de futuros processos licitatórios voltados à execução de obras e serviços de engenharia.

Em vista disso, com base no ETP, a Secretaria requisitante concluiu como solução viável a instauração de um processo licitatório para a **“Contratação de serviços técnicos especializados para a elaboração de revisão do Plano Diretor do Município de Garanhuns/PE, incluindo análise urbanística; ambiental e territorial; diagnósticos técnicos, englobando os seguintes instrumentos normativos: Lei de Parcelamento, Uso e ocupação do Solo; Código de Obras e Edificações e Revisão do Código de Posturas.”**

Nesse aspecto, à luz da necessidade detectada e da solução proposta pelo ETP, a Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento procedeu com a elaboração do Termo de Referência. O referido documento estabelece que, em vista do interesse público, é imperativo realizar um procedimento licitatório, optando-se pela modalidade de **concorrência**, com execução indireta através de regime de empreitada por preço unitário.

Nessa perspectiva, a Secretaria requerente destaca que o Termo de Referência foi elaborado em observância às normativas legais pertinentes, delineando os requisitos, especificações técnicas, e condições para a contratação dos serviços, de modo a assegurar a transparência, competitividade e economicidade do processo licitatório.

Conforme informado pela Secretaria de Planejamento e Gestão e constante no referido termo, a estimativa do valor da contratação foi realizada com fundamento no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, tendo sido inicialmente tentadas, sem êxito, as metodologias previstas nos incisos I, II e III, em razão da inexistência de referências compatíveis com o objeto. Diante da inviabilidade dessas fontes, adotou-se a pesquisa direta com fornecedores especializados, mediante chamamento público realizado via AMUPE, do qual resultaram três propostas, posteriormente atualizadas quanto à validade, as quais, após análise de adequação técnica e razoabilidade, subsidiaram a fixação do valor global estimado.

Por fim, a Secretaria supracitada ressalta a disponibilidade de recursos orçamentários suficientes para a execução dos serviços estabelecidos no objeto do Termo de Referência, conforme dotações orçamentárias anexas aos autos.

Por todo o exposto, para subsidiar a análise do pedido, foi colacionada a documentação a seguir: **a)** Ofício nº 0158/2026, solicitando a emissão do respectivo parecer





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

jurídico; **b)** Documento de formalização da demanda - DFD; **c)** Estudo Técnico Preliminar - ETP; **d)** Termo de Referência; **e)** Cópia da pesquisa de preços; **f)** 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 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 jurídica da futura contratação. Dessa forma, não abarca os demais aspectos envolvidos, tais como documentos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

No presente caso, a Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento constatou por meio do Estudo Técnico Preliminar que a solução para a necessidade constatada, trata-se da Contratação de serviços técnicos especializados para a elaboração de revisão do Plano Diretor do Município de Garanhuns/PE, incluindo análise urbanística; ambiental e territorial; diagnósticos técnicos, englobando os seguintes instrumentos normativos: Lei de Parcelamento, Uso e ocupação do Solo; Código de Obras e Edificações e Revisão do Código de Posturas.

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 exclusiva responsabilidade da secretaria solicitante.

d.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 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





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 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 de Planejamento e Orçamento do município procurou seguir as exigências contidas na legislação supracitada, no que diz respeito à devida elaboração do DFD. 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





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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; 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 retromencionada consta no referido ETP, os seguintes elementos: informações básicas, descrição da necessidade da contratação, alinhamento entre a contratação e o planejamento; requisitos da contratação, estimativas das quantidades a serem contratadas, avaliação das alternativas; estimativa do valor da contratação, 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 contempla 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 fortalece a base para uma contratação eficiente e vantajosa para a Administração Pública.

Destarte, a Secretaria requisitante elaborou o termo de referência conforme exigido pela legislação vigente. Este termo de referência detalha as especificações técnicas, os custos estimados e os prazos para a execução dos serviços delineados no objeto. A elaboração do





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

termo de referência 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, vejamos as disposições contidas no inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim preceitua:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária;

Nesse sentido, cumpre salientar que a Secretaria de Planejamento e Orçamento dispõe de um termo de referência que contempla diversos elementos essenciais para a correta instrução do processo licitatório. Entre estes elementos, destacam-se: introdução; necessidade de atendimento e observância do marco legal aplicável; terminologias; justificativa da contratação; objetivo geral; objetivo específicos; revisão e atualização da Lei de Parcelamento, uso e ocupação do solo, código de obras e edificações e do código de postura; do objeto; especificações dos itens; do escopo dos serviços; metodologia; produtos; cronograma físico-financeiro; forma de apresentação; da modalidade, critério de julgamento e regime de execução; qualificação técnico-operacional e técnico profissional; habilitação fiscal, social e trabalhista; requisitos da contratação; das responsabilidades e obrigações entre as partes; habilitação econômico-financeira; condições de execução; condições de fiscalização; infrações e sanções administrativas; extinção contratual; prazo contratual; valor estimado e recursos orçamentários; condições de pagamento; impacto ambiental; elaboração de mapa de risco; da vedação à subcontratação; do fiscal e gestor do contrato; descrição da





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

solução como um todo; critério de julgamento; da propriedade intelectual; das sanções administrativas e disposições finais.

Esses elementos garantem a transparência e a segurança jurídica do processo, assegurando que as etapas subsequentes da licitação e da execução contratual sejam devidamente regulamentadas e fiscalizadas. 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 termo de referência 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 especificações técnicas necessárias para o alcance dos objetivos pretendidos pela Administração Pública.

Destarte, no que concerne à modalidade adotada, a Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento ressalta 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 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.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Dentro desse contexto, é importante destacar que o critério de julgamento adotado foi o de técnica e preço, conforme estabelece o art. 33, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, que visa garantir a seleção da proposta mais vantajosa à Administração, mediante a conjugação equilibrada entre a qualidade técnica da solução apresentada e a adequação econômica da proposta, especialmente em contratações de natureza predominantemente intelectual e de elevada complexidade, como é o caso em análise.

Ademais, conforme disposto no termo de referência, a execução será indireta, através do regime 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 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.

Dessarte, cumpre salientar que 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, Decreto Municipal nº 049, de 04 de setembro de 2023.

No tocante a este documento, destaca-se que os seguintes itens: o objeto, valor estimado e os anexos do edital. 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 também os seguintes elementos do referido edital: as condições de participação; credenciamento e as responsabilidades do uso do sistema eletrônico; regime diferenciado para empresas em regime ME e EPP; apresentação da proposta e dos documentos de habilitação; procedimentos e da formulação dos lances;





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

critérios de julgamento; proposta de preços pós-fase de lances; documentação de habilitação; da adjudicação, homologação e contrato; impugnação e pedido de esclarecimento; dos recursos; reabertura da sessão pública; formalização do contrato; penalidades, sanções e alterações contratuais e disposições gerais.

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 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





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 possui as seguintes cláusulas: do objeto, da vigência e prorrogação; da execução; subcontratação; preço; pagamento; reajuste; obrigações do contratante e do contratado; infrações e sanções administrativas; extinção contratual; dotação orçamentária; fiscalização e gestão contratual; obrigações pertinentes à LGPD, alterações; reequilíbrio econômico-financeiro; casos omissos; publicação e o 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 detalhadamente 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 que compõem a fase preparatória serão também revisadas pelo pregoeiro/agente de contratação, assegurando a conformidade dos atos administrativos.**

Por fim, ressalta-se 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





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

documentos elaborados durante a fase preparatória, conforme estipulado no artigo 54 da Lei nº 14.133/2021.

Ante o exposto, 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 de Planejamento e Orçamento, conforme documentações acostadas e encaminhada por meio do **Ofício nº 0158/2026**. 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.

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, 07 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

