



## PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PARECER INICIAL. PROCESSO LICITATÓRIO Nº 013/2026. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 002/2026. PREFEITURA MUNICIPAL DE BREJO DA MADRE DE DEUS/PE. OBSERVÂNCIA DA LEI Nº 14.133/2021. LEGALIDADE DO EDITAL E SEUS ANEXOS.

## RELATÓRIO

---

Trata-se de solicitação de emissão de parecer jurídico encaminhada a esta Assessoria Jurídica, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, com a finalidade de proceder à análise da legalidade da fase interna do PROCESSO LICITATÓRIO Nº 013/2026, na modalidade CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 002/2026.

O certame adota o regime de execução do contrato sob a forma de empreitada por preço unitário, tendo como critério de julgamento o menor preço global, e possui como objeto a contratação de empresa de engenharia para execução das obras de urbanização da Praça do Distrito de Fazenda Nova, no Município de Brejo da Madre de Deus/PE, conforme especificações constantes no Projeto Básico e demais documentos que integram o edital.

Os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica com o objetivo de verificar a conformidade dos atos praticados na fase interna do procedimento licitatório com a legislação vigente, especialmente no que tange ao cumprimento das disposições da Lei nº 14.133/2021.

É, em abrupta síntese, o que importa relatar.

Passa-se a fundamentar, para, ao final, opinar.



## FUNDAMENTAÇÃO

---

Registre-se, de pórtico, que o presente parecer tem por objeto analisar a fase preparatória do procedimento licitatório, visando verificar os aspectos jurídicos da minuta elaborada, em conformidade com o que preceitua o art. 53 da Lei nº 14.133/21.

Ademais, cumpre salientar que essa Assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência/oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente administrativas, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto à decisão do gestor municipal.

Pois bem. A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI. O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço/fornecedores do objeto pretendido.

Em face do regramento constitucional, em 2021, foi editada a Lei Nacional nº 14.133/2021, que instituiu normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, em substituição a antiga Lei nº 8.666/93. De acordo com o art. 17 da nova legislação de regência da matéria, o processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: (I) preparatória; (II) de divulgação do edital de licitação; (III) de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; (IV) de julgamento; (V) de habilitação; (VI) recursal; (VII) de homologação.

No caso dos autos, em razão do andamento dos atos praticados até o presente momento, somente é possível realizar uma análise dos elementos registrados na fase inicial do procedimento licitatório. Por consequência, torna-se fundamental atentar para o teor do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que inaugura o capítulo referente à fase preparatória da licitação, *in verbis*:

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,



PORTO E RODRIGUES  
ADVOCACIA

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



PORTO E RODRIGUES  
ADVOCACIA

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.

Compulsando os documentos que instruem os autos do processo licitatório, verifica-se o atendimento ao disposto no dispositivo legal anteriormente mencionado, uma vez que se encontram juntados, dentre outros, o Estudo Técnico Preliminar, contendo a descrição da necessidade da contratação; o Termo de Referência, com as condições gerais da contratação, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e pagamento, forma e critérios de seleção e regime de execução, exigências de habilitação, estimativas do valor da contratação e adequação orçamentária; o Projeto de Engenharia (Projeto Básico), acompanhado da memória de cálculo, planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro, composições de custos unitários, composição de BDI, documentos que compõem o custo estimativo da contratação, declaração de conformidade e parecer de análise técnica; e a Matriz de Riscos e Responsabilidades.

Ademais, verifica-se a minuta de edital, que conta com seis anexos (Termo de Referência, Projeto Básico, Minuta do Contrato, Modelo de Declaração Conjunta, Modelo de Declaração de Conhecimento do Local e as Condições de Realização da Obra e Modelo de Declaração de Enquadramento ME/EPP/MEI), e contempla o objeto, condições de participação na licitação, apresentação da proposta e dos documentos de habilitação, preenchimento da proposta, inversão de fases-habilitação, abertura da sessão e fase de habilitação, classificação das propostas e formulação de lances, negociação, aceitabilidade da proposta, recursos, contrato, reequilíbrio econômico-financeiro e reajuste contratual, infrações administrativas e sanções, impugnação ao edital e do pedido de esclarecimento, recursos orçamentários e do valor estimado da contratação e das disposições gerais, em conformidade com o art. 25 da lei disciplinadora do tema.

Ainda no que concerne ao disposto no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, extrai-se do item 2 do Estudo Técnico Preliminar, a ausência de previsão da presente contratação no Plano de Contratações Anual (PCA) relativo ao exercício



de 2026. Tal circunstância justifica-se pelo fato de que o referido instrumento encontra-se em fase de elaboração, não tendo sido, até o momento, objeto de consolidação definitiva.

No que se refere à descrição da necessidade da contratação, conforme delineado no item 1 do Estudo Técnico Preliminar (ETP), verifica-se que a Praça Pública do Distrito de Fazenda Nova demanda intervenções em sua infraestrutura urbana, especialmente no tocante às áreas destinadas à convivência social, ao lazer e à circulação de pedestres. Segundo consta do ETP, o espaço apresenta condições físicas inadequadas, caracterizadas pelo desgaste das pavimentações existentes, insuficiência e deterioração do mobiliário urbano, bem como pela ausência de ambientes organizados que favoreçam a utilização segura, acessível e confortável pela população, comprometendo, assim, sua função social como espaço público de integração comunitária.

Ainda nos termos do Estudo Técnico Preliminar (ETP), diante desse cenário, o Município de Brejo da Madre de Deus propõe a execução de obras de urbanização da referida praça, com vistas à requalificação dos espaços existentes e à implantação de novas estruturas voltadas ao lazer, à convivência e ao bem-estar coletivo. A intervenção contempla a criação de áreas de permanência, implantação de passeios acessíveis, organização de espaços ajardinados e adequação de ambientes destinados ao uso por diferentes faixas etárias, promovendo inclusão social e melhor aproveitamento do espaço público.

Conforme também registrado no ETP, o projeto prevê a execução de nova pavimentação, recuperação e implantação de meios-fios, instalação de mobiliário urbano, tais como bancos e lixeiras, bem como a modernização do sistema de iluminação pública, contribuindo para o aumento da segurança e valorização do ambiente urbano. Incluem-se, ainda, serviços de paisagismo, com plantio de grama, arborização e inserção de espécies ornamentais, além de pintura de elementos construtivos e organização dos fluxos de circulação.

De acordo com o Estudo Técnico Preliminar (ETP), com a implementação das intervenções propostas, a praça passará a oferecer ambiente mais adequado, funcional e seguro, incentivando o convívio social, a realização de atividades recreativas e o fortalecimento dos vínculos comunitários, refletindo positivamente na qualidade de vida da população local.



Por fim, conforme justificativa constante no ETP, considerando que o Município não dispõe de estrutura técnico-operacional suficiente para a execução direta das obras, evidencia-se a necessidade de contratação de empresa especializada em engenharia para a execução dos serviços, justificando-se, assim, a presente contratação.

Em relação à modalidade de licitação, a contratação que se pretende realizar, não se enquadra em nenhuma hipótese excepcional, de forma que se deve aplicar a regra de licitar. Assim, referente às modalidades, dispõe a Lei nº 14.133/2021:

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;

Art. 28 São modalidades de licitação:

II -concorrência;

(...)

**Art. 29 A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. (grifos nossos).**

Deste modo, da análise destes dispositivos é possível constatar que para a contratação do que se pretende, a concorrência é a modalidade de licitação adequada.



Ainda, com respaldo na própria Lei de Licitações, artigo 17, aplica-se o procedimento comum para pregão:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do **caput** deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do **caput** deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

O referido dispositivo legal admite, entretanto, a possibilidade de inversão das fases de julgamento e habilitação, desde que haja ato motivado que explicita os benefícios decorrentes dessa medida, bem como previsão expressa no edital, conforme dispõe o §1º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021.

No caso em análise, extrai-se do Termo de Referência (TR) que o edital prevê a adoção da inversão de fases, estabelecendo que a habilitação será realizada previamente ao julgamento das propostas, em conformidade com o art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Conforme consignado no TR, tal opção encontra justificativa na necessidade de assegurar maior eficiência, celeridade e segurança na condução do certame, garantindo que apenas licitantes que atendam aos requisitos de



habilitação jurídica, fiscal, econômico-financeira e técnica participem da fase de julgamento das propostas.

Ainda segundo o Termo de Referência, a inversão de fases possibilita à Administração Pública aferir previamente a capacidade dos licitantes para a execução do objeto, evitando a análise de propostas apresentadas por empresas que não reúnam condições de cumprir as obrigações contratuais, o que contribui para a racionalização dos atos administrativos e para a otimização do trâmite processual.

Ademais, conforme registrado no TR, tal medida reduz o risco de contratação de empresas desprovidas da qualificação necessária, prevenindo situações que possam comprometer a adequada execução do objeto e a qualidade dos serviços, especialmente em contratações que envolvem obras e serviços de engenharia.

Por fim, também se extrai do TR que a inversão de fases assegura que a disputa de preços ocorra exclusivamente entre licitantes previamente habilitados, conferindo maior confiabilidade ao resultado do certame e contribuindo para a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública, em consonância com os princípios da eficiência, da economicidade e do interesse público.

No que tange ao prazo de publicação do edital, designa o Novo Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos que:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

(...)

II - no caso de serviços e obras:

a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;

Assim, o certame licitatório deverá observar o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis entre a publicação e o recebimento das propostas.



No que diz respeito aos valores estimados, verifica-se que consta nos autos que o valor global estimado da contratação é de R\$ 881.297,34 (oitocentos e oitenta e um mil, duzentos e noventa e sete reais e trinta e quatro centavos), conforme orçamento detalhado integrante do Projeto Básico.

Observa-se, conforme justificativa constante dos autos, que a estimativa de custos foi elaborada com base em composições de custos unitários devidamente fundamentadas, utilizando-se, prioritariamente, o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), sendo complementada, quando necessário, por outras bases oficiais, tais como ORSE, SEINFRA e IOPES, além de cotações de mercado para itens não contemplados nas referidas tabelas.

Verifica-se, ainda, que os valores apresentados contemplam a aplicação do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), em conformidade com a metodologia adotada para obras públicas, de modo a assegurar a compatibilidade dos preços estimados com os praticados no mercado, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

**A essa altura, há de ser dito, embora esteja sob o manto da obviedade, que esta assessoria não tem *expertise* para analisar os valores que foram obtidos, limitando-se sua atuação à verificação da regularidade formal e documental do procedimento. Nesse sentido, constatada a existência de planilha orçamentária e demais documentos técnicos de custo, recomenda-se que tais peças sejam devidamente assinadas pelo responsável técnico pela sua elaboração, como medida de reforço à segurança jurídica e à transparência do processo.**

Assim, ressalvado o juízo de mérito da Administração Pública, bem como os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que extrapolam a competência desta Assessoria Jurídica, verifica-se, à luz da documentação acostada aos autos, o atendimento aos requisitos legais exigidos para a regular instrução do presente edital.

Registre-se que a presente manifestação limitou-se à análise dos aspectos jurídicos do procedimento licitatório, não abrangendo os elementos de natureza técnica afetos ao objeto da contratação. Nesse sentido, os documentos



PORTO E RODRIGUES  
ADVOCACIA

apresentados foram examinados sob o prisma da conformidade legal, presumindo-se a veracidade das informações neles contidas, sem prejuízo de eventual apuração de responsabilidade caso se verifique que não refletem adequadamente o atendimento ao interesse público.

## CONCLUSÃO

---

Diante do exposto, constatada a regularidade formal do procedimento à luz da legislação vigente, **recomenda-se** a observância das considerações acima consignadas, especialmente no que se refere ao respeito aos prazos mínimos legais para a realização do certame.

Por conseguinte, opina-se pela aprovação do edital, com o regular prosseguimento do feito.

É, S.M.J., o Parecer, que submeto à análise superior.

Brejo da Madre de Deus/PE, em 1º de abril de 2026.

**JULIO TIAGO DE C. RODRIGUES**  
**OAB/PE 23.610**