



Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

PARECER JURÍDICO

PROCESSO DE ABERTURA DE PROCESSO DE LICITAÇÃO

Requisição n.º 503/2024

Licitação: Concorrência

Requisitante: Secretaria de Obras, Planejamento e Serviços Públicos.

Interessado: Setor de Licitações, Atas e Contratos.

Assunto: contratação de empresa especializada em engenharia e/ou arquitetura para a elaboração de Projetos Técnicos de Prevenção e Combate a Incêndio e Pânico.

EMENTA: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA. ELABORAÇÃO DE PROJETOS TÉCNICOS DE PREVENÇÃO E COMBATE A INCÊNDIO E PÂNICO. ANÁLISE INICIAL DOS REQUISITOS DE LEGALIDADE. CONCORRÊNCIA. MENOR PREÇO. EMPREITADA POR PREÇO GOLBAL. POSSIBILIDADE.

I – RELATÓRIO

Vieram os autos do Processo Administrativo n.º 503/2026 a esta Assessoria Jurídica para análise e parecer sobre a observância das formalidades legais da licitação na modalidade concorrência, que versa sobre a contratação de empresa especializada em engenharia e/ou arquitetura para a elaboração de Projetos Técnicos de Prevenção e Combate a Incêndio e Pânico.

Encontram-se os autos instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos:

- a) Documento de formalização de demanda (fl. 02/03);
- b) Estudo Técnico Preliminar (fl. 04/12);
- c) Termo de Referência (fl. 13/38);
- d) Planilha orçamentária (fl. 39);



Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO
CNPJ 48.664.304/0001-80

- e) Comprovação de previsão de recursos (fl. 40);
- f) Processo de Pesquisa nº 72/2026 (fl. 53/55);
- g) Solicitação de Reserva de Recursos (fl. 44);
- h) Minuta do Edital de Concorrência e Anexos (fl. 45/129);
- i) Pedido de parecer jurídico (130).

Da análise, um ponto merece destaque e análise aprofundada: **Ausência de Previsão no Plano de Contratações Anual (PCA)**: O ETP informa que a contratação não consta no PCA, com a ressalva de que será feito o pedido de retificação.

É o que há de mais relevante para relatar.

II – APRECIÇÃO JURÍDICA

Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lci nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses,



Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

eventuais apontamentos decorrem da sobreposição com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Passa-se, então, à análise jurídica do procedimento apresentado.

O artigo 18 e incisos, da Lei nº 14.133/2021, estabelecem todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:



Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

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.*

Verificamos pelos documentos constantes dos autos que os **procedimentos iniciais** para abertura de procedimento licitatório foram **corretamente observados**, ressalvada a observação acima apresentada sobre a ausência de previsão desta contratação no Plano de Contratações Anual.

Quanto a esta ausência, a Lei nº 14.133/2021, em seu **art. 18, caput**, e § 1º, II, estabelece que a fase preparatória deve se compatibilizar com o PCA e que o ETP deve



Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

demonstrar a previsão da contratação no referido plano, utilizando, em ambos os dispositivos, a expressão crucial: "**sempre que elaborado**".

Essa redação indica que a compatibilização da licitação com o PCA é uma exigência condicionada à efetiva existência e formalização do plano no âmbito do ente público. A interpretação literal e lógica do dispositivo é que, se o plano não foi elaborado, a licitação pode prosseguir, desde que os demais requisitos da fase preparatória, como a demonstração da necessidade e a dotação orçamentária, estejam cumpridos. A ausência do PCA, por si só, não é um vício insanável.

Embora a jurisprudência do **TCE-SP** e do **TJ-SP** sobre este ponto específico da nova lei ainda seja incipiente, a análise de casos que tratam de planejamento em contratações públicas sob a nova lei, reforça a importância da motivação e da demonstração da necessidade e da previsão de recursos, que são os pilares que sustentam a contratação, mesmo diante de falhas formais no planejamento.

Portanto, a ausência de previsão no PCA não macula o procedimento, **mas deve o gestor revisar o PCA de 2026 e alterá-lo conforme a presente contratação.**

No mérito, a contratação poderá ser levada a efeito pela modalidade escolhida, ou seja, concorrência, conforme dispositivo abaixo transcrito:

*Art. 28. São modalidades de licitação: (...)II - **concorrência**; (...) Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea "a" do inciso XXI do **caput** do art. 6º desta Lei. (grifos nossos).*

Desta forma, a modalidade escolhida para a licitação, está em conformidade com o exigido pela legislação, conforme Termo de Referência em anexo.

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade.

Seguindo a análise, verifica-se que o Termo de Referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, modelo de execução do



Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e de pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor, estimativa do valor da contratação, indicação dos locais dos serviços, responsabilidade técnica e correção dos projetos.

Nesse ponto, deve conter todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

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;

Desta forma, pode-se afirmar que o Termo de Referência apresentado nos autos está em consonância com o prevê a Nova Lei de Licitações.

Quanto à minuta do edital, sua elaboração é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica.



Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

Quanto à Minuta do Contrato, esta apresenta as seguintes cláusulas adequadas, de acordo com a NLCC.

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos, da NLLC, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos, senão vejamos:

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 - as 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;



Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

000138

8

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.

Portanto, a minuta do contrato encontra-se com as cláusulas mínimas devidamente amparadas na Lei nº 14.133/2021, sem aferição de riscos aparentes para a Administração Pública.

De mais a mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo a concorrência, o que se encontra em perfeita correção uma vez que se trata pela natureza do objeto, atendendo o disposto no inciso XXXVIII, do artigo 6º c/c art. 28, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Isto posto, o critério de julgamento será o menor preço, sob o regime de empreitada por preço global, mostrando-se adequado para a modalidade determinada pelo legislador.

III – PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destaca-se que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

f



Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

IV – CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, **desde que o gestor faça a retificação do Plano de Contratações Anual para adequá-lo à presente contratação..**

É o parecer que submeto à apreciação superior.

Guariba, 11 de março de 2026.


CAROLINA RANGEL SEGNINI KOMEATHY

Procuradora do Município de Guariba