



PARECER JURÍDICO

PROCESSO DE ABERTURA DE PROCESSO DE LICITAÇÃO

Requisição n.º 521/2026

Assunto: Possibilidade de Abertura de Processo de Licitação, na modalidade Concorrência, para contratação de empresa especializada para execução de obras de contenção em gabião, na cabeceira da ponte sobre o córrego Guariba.

1. RELATÓRIO

Trata-se de pedido formulado pela Secretaria Municipal de Planejamento, Obras e Serviços Públicos, na pessoa do Secretário Municipal, solicitando a abertura de processo de licitação na modalidade concorrência, com a formalização de contrato administrativo, visando a contratação de empresa execução de obras de contenção em gabião, na cabeceira da ponte sobre o córrego Guariba. (Requisição n.º 521/2026).

A justificativa para o pedido de abertura do processo de licitação, consta expressamente no Termo de Referência, tendo por fundamento:

(...)

*“A intervenção é necessária devido à intensa erosão ocorrida no local, agravada pelas enchentes nos últimos anos, o que vem aumentando o risco de desmoronamento da ponte. Atualmente, a área apresenta um desmoronamento significativo, resultando na queda de árvores nas margens e na formação de uma clareira que ameaça invadir a faixa de rolamento da rodovia, colocando em risco a segurança dos usuários e a estabilidade da estrutura da ponte. Com a execução desta obra de contenção, será possível estabilizar o terreno e controlar a erosão, garantindo a segurança dos motoristas que utilizam a via, incluindo o tráfego de caminhões que fazem desvios para evitar o trânsito pela cidade, bem como dos moradores que acessam o bairro Santa Cruz.”*

O presente expediente administrativo veio instruído com os seguintes documentos: **Requisições de Abertura de Processo de Licitação n.º 521/2026 (fls. 02/03); Estudo Técnico Preliminar (fls. 04/12); Termo de Referência (fls. 13/29); Matriz de Alocação de Risco (fls. 30/34); Memorial Descritivo (fls. 35/70); Planilha Medições Convênio (fls. 71); Comprovação de Previsão de Recursos Orçamentários (fl. 72); Processo de Pesquisa de preços (fls. 73/75); Minuta Edital Concorrência Eletrônica (fls. 76/162); Modelo da Minuta do Contrato Administrativo (fls. 142/162) e Ofício SLAC n.º 068/2026 (fl. 163).**

É o relatório do essencial.



## II. DA ANÁLISE JURÍDICA

Finalidade e abrangência do parecer jurídico tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo **53, I e II, da Lei 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 comando normativo acima reproduzido, 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.

Por sua vez, o artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão 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



# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO  
CNPJ 48.664.304/0001-80

000166

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.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de abertura de licitação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, dentre outros, do estudo técnico preliminar, termo de referência; processo de pesquisa, previsão de dotação orçamentária, minuta do Edital e do Contrato Administrativo.

Porém, a contratação de empresa especializada em execução de obras de contenção de gabião, não conta com previsão no PAC e nem há justificativa para a inexistência de referida previsão, uma vez que a apresentada no presente certame, salvo melhor juízo, não se mostra apta para tanto.

A ausência de previsão de uma concorrência pública no Plano Anual de Contratações (PAC), sob a égide da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), não torna o certame automaticamente nulo, mas acende um alerta para os órgãos de controle e exige formalidades adicionais.

É possível realizar licitações não previstas inicialmente. No entanto, é necessária uma **justificativa formal** e a demonstração da necessidade da contratação, além da garantia de que há recursos orçamentários suficientes (art. 164 da Lei 14.133/2021).

No presente caso se vislumbra a existência de justificativa para a contratação em questão, diante da urgência da situação, não competindo, salvo melhor juízo, a este Departamento Jurídico realizar juízo de valor a respeito da viabilidade ou não da justificativa formulada pelo gestor, quanto aos motivos pelo qual não houve previsão no plano anual.

Insta salientar que a falta de planejamento, evidenciada pela ausência no PAC, pode gerar responsabilização dos gestores se resultar em contratações ineficientes ou emergenciais desnecessárias.

Para que se minore o risco de eventual responsabilização, recomenda-se a atualização do plano para incluir a contratação, garantindo a transparência.



# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO  
CNPJ 48.664.304/0001-80

000167

Ademais, a minuta revela que o Edital traz condições de igualdade aos interessados no certame, demonstrando respeito, dentre outros, aos Princípios constitucionais da Igualdade de oportunidades e da Legalidade.

E, nos termos apresentados na **justificativa de contratação**, resta evidente a sua **necessidade**, tendo em vista que a “**A intervenção é urgente devido aos frequentes alagamentos e chuvas intensas. A área apresenta considerável risco de desmoronamento. As obras buscarão estabilizar o terreno, restaurar a infraestrutura da ponte e controlar a erosão, promovendo segurança estrutural na região**”.

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, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização, extinção do contrato e sanções aplicáveis, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XIII 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, é possível aferir que a fase preparatória do certame se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela Nova Lei de Licitação para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.



# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

## III. DA CONCORRÊNCIA

Quanto à adoção da modalidade de licitação concorrência prevista no **artigo 28, inciso II, da Lei de Licitação**, não existe óbice, pois tal modalidade de licitação é passível de utilização pela Administração Pública Municipal, para contratação de serviços e compras, de qualquer valor.

A modalidade de licitação concorrência, tem previsão legal no **artigo 6º da Lei de Licitação, inciso XXXVIII, alínea, “c”** que estabelece:

**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;

Portanto, a utilização da modalidade concorrência é teoricamente possível para a celebração de contratos de qualquer valor, sendo essa modalidade, regra geral, a com **maior competitividade**.

Corroborando com esse entendimento, **MARCELO ALEXANDRINO E VICENTE PAULO:**

*“A concorrência é a mais complexa das modalidades de licitação. Presta-se à contratação de obras, serviços e compras, de qualquer valor. Além disso, é a modalidade exigida, em regra, para a compra de imóveis e para a alienação de imóveis públicos, para a concessão de direito real de uso, para as licitações internacionais, para a celebração de contrato de celebração de serviços públicos e para os contratos de parcerias públicos-privados (que são espécie do gênero “concessões”). Seja qual for o valor do contrato que a administração pretenda firmar, a concorrência, em tese, pode ser utilizada” (4 ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo.** - 26. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. Pg. 740-741).*

## IV. DA MINIUTA DO EDITAL

Como cediço, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, a ata de registros de preços, o termo de referência e a minuta do edital.



000169

# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

Da análise da minuta do Edital é possível aferir que estão definidos de forma clara e com a devida observância ao 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.

Destaque-se, nessa senda, que o Edital faz menção expressa à aplicação da Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitação) informando de maneira clara e objetiva aos eventuais competidores quais regras jurídicas serão observadas.

## V. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, nos termos do que preceitua o *caput*, e § 1º do artigo 54 da Lei de Licitação.

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.

## VI. CONCLUSÃO

Ante o 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 cumpridos os pontos resumidamente elencados acima, com a observação de ser recomendável a atualização do PAC, para inclusão da contratação objeto do presente certame.

É o parecer que submeto à apreciação superior.

Guariba, 18 de maio de 2026.

  
Flávio de Carvalho Abimussi  
Procurador do Município de Guariba