PARECER

Processo Administrativo nº 7 202/2025

Da: SAJ
Para: **LICITAÇÃO**
Data: 16/09/2025
Parecer nº 104 /2025.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS DE ENGENHARIA. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO.

I - RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de serviços de engenharia, consiste na reforma da Quadra Esportiva da Unidade Escolar "EMEF Prof.ª MARIA CRISTINA SUTTI LOPES MORENO", conforme especificado no item 2.1 e 3.1 do DFD, fls. 05/08.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

I. Formalização de Demanda: fls. 03/10; Solicitação de Serviço; fls: - 49

II. ETP: fls. 12/23;

III. Análise de Risco: fls. 25/26

IV. Termo de Referência: fls. 28/36

V. Nomeações - Gestor: fls. 44/45 – Fiscal Administrativo – fls. 41/42 – Fiscal Técnico – fls. 38/39; Agente de Contratação. Fls. 75.

VI. Autorização de abertura do procedimento; fls. 47

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

VII. Nota de Reserva: fls. 51

VIII. Memorial Descritivo – fls. 53/59 – Projetos: fls. 63

IX. Estimativa de Custo; Planilha Orçamentária: fls. 75/83 – CDHU BOLETIM N° 197 C/ DESON. L. S. 105,39% - S/ BDI - DATA BASE: 02/2025 e SINAPI REFERÊNCIA - 03/2025 - VALOR DESONERADO – Mapa de Cotação – fls. 68

X. Cronograma Físico Financeiro – fls. 65

XI. Minuta do Edital, fls. 77/94 – Anexos: fls. 95/102

XII. Minuta do Contrato: fls. 103/112

É a síntese do necessário.

II - APRECIAÇÃO JURÍDICA

II.1 - 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 Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC).

Com base no dispositivo legal referido, 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, eventuais apontamentos decorrem da justaposição 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

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

> 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.

Nesse aspecto, é o entendimento do TCU[1] sobre o tema:

> O parecer jurídico, conforme orientação assentada nesta Corte de Contas, não vincula o gestor, de modo que não pode se isentar de responsabilidade alegando decidir com base em apreciações jurídicas. Além disso, vale salientar que o parecer é opinativo e não vincula o administrador. Este tem o comando da empresa e assume a responsabilidade de sua gestão. Se se entendesse de forma diversa, estar-se-ia considerando que o parecer jurídico é um alvará para o cometimento de ilícitos, o que constitui um absurdo. O dirigente de uma

[1] TCU, Acórdão 2935/2011 - Primeira Câmara. PRESTAÇÃO DE CONTAS. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APONTADOS NO RELATÓRIO DE AUDITORIA DA CGU. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. REVELIA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO DE ALGUMAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS E REJEIÇÃO DE OUTRAS. CONTAS REGULARES, REGULARES COM RESSALVAS E IRREGULARES. MULTA. ALERTA. [...] Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 10/05/2011.

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

Companhia possui o comando da máquina administrativa e deve estar ciente de todas as decisões que adota, independentemente da natureza delas. O administrador público não é simplesmente figura decorativa na estrutura da empresa. Ao contrário, deve ter postura ativa no comando da empresa.

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.

II.2 - Avaliação de conformidade legal

II.2.1 - Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no art. 18.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021), conforme detalhamentos abaixo. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

II.2.1.1 I. Formalização de Demanda / Solicitação de Compra

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

O Documento de Formalização da Demanda – DFD é procedimento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da licitação, conforme se extrai do inciso VII do art. 12 da Lei nº 14.133/2021. A regra é que referido documento já tenha sido elaborado para fins do Plano de Contratação Anual – PCA. No entanto, observa-se que o PCA ainda não foi regulamentado no âmbito municipal.

A despeito dessa regulamentação, tem-se que os documentos que instruem o processo devem atender aos requisitos próprios para a oficialização da demanda.

No caso em exame, o DFD, foi juntado as fls. 03/10, e a solicitação de serviço – fls. 49.

II. Estudo Técnico Preliminar e Anexos

De acordo com o inciso XX, do art. 6º, da Lei nº 14.133/2021, estudo técnico preliminar é o "*documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação*".

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaboraram o estudo técnico preliminar – fls. 12/26.

Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, sendo por fim aprovado pela autoridade ordenadoras da despesa.

Ainda que a Procuradoria não integre a área técnica, cumpre, na medida do possível, orientar a origem quanto ao cuidado com a elaboração de tais documentos, uma vez que a fase preparatória da licitação, onde se situa o ETP, o Termo de Referência, etc.... passou a integrar o processo, estando também sob exame dos órgãos de fiscalização, nesse sentido, cada vez mais se verifica decisões que vão buscar o fundamento de validade ou invalidade em tais documentos. Nesse sentido registramos, por exemplo:

TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 18/09/2024 – SECÇÃO MUNICIPAL

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

TC-017590.989.24-0.

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. REGISTRO DE PREÇOS. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE CONTROLADORIA DE ACESSO. EMPREGO DA SISTEMÁTICA DE REGISTRO DE PREÇOS. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO À SÚMULA N.º 31 DESTA CORTE. PROCEDÊNCIA. **ANULAÇÃO.** RECOMENDAÇÃO.

A começar pelo Estudo Técnico Preliminar, a descrição da necessidade de contratação, tal como já reproduzida no bojo da decisão condutora da determinação de paralisação da disputa, centra-se em delinear a "necessidade de proteção, monitoramento e controle da entrada e saída de pessoas e veículos dos prédios e logradouros públicos", por considerar essencial "garantir segurança aos funcionários e usuários dos setores públicos a fim de evitar situações que possam gerar perigo à integridade das pessoas, bem como, assegurar a conservação do patrimônio público [...]".

Mas não só: referido Estudo justifica a celebração do vindouro ajuste na inexistência "no quadro de funcionários" de "função específica destinada aos serviços objeto[s]" que constituem seu objeto, o que acaba por demover a justificativa da Administração no sentido de que o escopo desse torneio estaria voltado ao preenchimento de postos temporariamente descobertos em virtude de afastamento ou, então, da insuficiência do número de funcionários dedicados ao atendimento dessa demanda Municipal. {....}

Veja-se no exemplo posto, que a análise se inicia pelas informações lançadas no ETP, para verificar a compatibilidade do procedimento licitatório, no caso o registro de preço.

Por isso, sempre se recomenda a origem que bem delimite a sua contratação, de acordo com sua necessidade.

Feito o aparte.

II.1 Descrição da necessidade da contratação

No caso a finalidade da contratação visa atender demandas da Secretaria de Educação para reforma de próprio municipal.

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

Logo, a contratação que se pretende reveste-se do necessário interesse administrativo, bem como, do interesse público, haja vista sua destinação.

II. 2 Levantamento de mercado

Art. 18, inciso V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

Portanto, uma vez identificada a necessidade administrativa, o passo seguinte é a **BUSCA DE SOLUÇÕES** que sejam capazes de atendê-la, etapa esta que, a rigor, consiste **no estudo das práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração**.

Evidente, que o ponto em questão é sobretudo técnico e discricionário sobre qual e quando contratar determinada solução eventualmente encontrada, vez que para decidir-se sobre isso, são sopesados diversos fatores, que transbordam o aspecto estritamente legal.

Todavia, cumpre recomendar que, ainda que se conclua que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa, a avaliação em questão deve ser realizada, fazendo-se constar dos autos, inclusive, a escolha da solução adotada.

No presente caso, a solução encontrada é apresentada pelos critérios da engenharia.

II.3 Quantitativos estimados

Art. 18 .. 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;

De seu turno, o Decreto nº 13.733, de 15 de janeiro de 2024 estabelece que:

Art 5º

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

> V - estimativa das quantidades a serem contratadas, **acompanhada das memóriais de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte**, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

Definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida.

Como consta da lei, a definição do aspecto quantitativo demanda, com efeito, pormenorização, com a demonstração dos cálculos pelos quais se chegou à estimativa de quantidades, bem como os documentos que lhe deram suporte.

Conquanto o parecer jurídico, como sabido, não adentre em questões técnicas – tem-se sob o aspecto de análise de legalidade que o processo deve conter os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação, além de verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

Tal análise registre-se não é material, para se estabelecer juízo de valor, se certo ou errado, se tecnicamente adequado ou inadequado, mas sim formal, ou seja, verificando se estão presentes, ao menos formalmente nos autos.

No caso, tratando de serviços de engenharia o quantitativo decorre dos documentos técnicos, conforme fls. Memorial Descritivo – fls. 53/59 – Projetos: fls. 63

II. 4 Parcelamento do objeto da contratação

Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme art. 40, inciso V, alínea "b", da NLL, e adotando-se os critérios objetivos descritos em seu §2º; confira-se:

> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
>
> (…)
>
> V - atendimento aos princípios:

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento.

(…)

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado. (Grifo nosso)

De seu turno, o §3º do art. 40 da NLL lista situações em que não há possibilidade de parcelamento do objeto; confira-se:

Art. 40. (…)

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

(Grifo nosso)

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

Portanto, o tópico diz respeito, a como o objeto se apresentará para disputa, por item, ou reunido em lote único, o que acarreta o julgamento pelo preço do item, ou pelo preço global.

A origem informa que não haverá parcelamento, conforme fls. 21, item 5 do ETP.

II.4 Análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos, que é assim definida da seguinte forma pelo inciso XXVII do art. 6º da Lei nº 14 133/21:

> Art. 6º ....
>
> XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações:
>
> a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência;
>
> b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico;
>
> c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia;

Cumpre observar no ponto, que toda contratação envolve risco, pois este é inerente à atividade comercial.

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

Logo, a ANÁLISE DE RISCO, trata-se, de uma oportunidade para a Administração – sobretudo tendo em vista os registros históricos de suas licitações e contratações – SE ANTECIPAR A OCORRÊNCIA DE PROBLEMAS QUE POSSAM FRUSTRAR OS OBJETIVOS DA LICITAÇÃO E DA CONTRATAÇÃO e DEFINIR AÇÕES DE PREVENÇÃO E CONTINGENCIAMENTO PARA ASSEGURAR OS RESULTADOS MÍNIMOS PARA SUA ATUAÇÃO. A rigor, deve ser realizada após a elaboração dos estudos técnicos preliminares com o objetivo de alimentar a elaboração do termo de referência, sem prejuízo da sua constante atualização a ser realizada ao longo de todo o processo de contratação com o objetivo de antever problemas e, na medida do possível, definir ações para contorná-los caso venham a se concretizar.

Não confunde, contudo a ANALISE DE RISCO, com a CLAÚSULA DE MATRIZ DE RISCO, aquela é a atividade desenvolvida na fase de planejamento, momento no qual a administração tenta se antecipar a ocorrência de problemas que possam frustrar os objetivos da licitação e da contratação e definir ações de prevenção e contingenciamento para assegurar os resultados mínimos para sua atuação. Por outro lado, a CLAÚSULA DE MATRIZ DE RISCO: é cláusula posta no contrato, como resultado da ANÁLISE DE RISCO, servindo como instrumento caracterizador do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

No caso dos autos, as ponderações sobre o risco foram apresentadas nas fls. 26. Entretanto não foram inseridas como cláusula contratual.

II. 5 Da dotação orçamentária

Informação indispensável a todo e qualquer procedimento licitatório é a da dotação orçamentária sob a qual serão empenhadas, no momento oportuno, as despesas decorrentes da contratação.

No caso dos autos, consta a Notas de Reserva, fls. 51, bem como no Termo de Referência - item 10.2 – fls. 36.

Insta rememorar, de todo modo, que a efetiva realização da despesa inerente à contratação APENAS PODERÁ ocorrer após prévio e integral empenhamento da despesa, em atendimento ao disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64.

II. 6 Da adequação da modalidade licitatória e do critério de julgamento

Estabelece o Art. 28 da Lei nº 14 133/21, que são modalidades de licitação: pregão; concorrência; concurso; leilão; diálogo competitivo.

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

Sendo, certo, que dentre todas as modalidades previstas, as mais usualmente empregadas são o pregão e a concorrência. Ambos as modalidades, seguem o rito comum (art. 29), 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.

No caso particular das obras e serviços de engenharia, estabelece a lei que:

> 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.
>
> 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.**
>
> **....**
>
> Art. 6º ...
>
> XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:
>
> **a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;**

No caso dos autos, a origem assentou que:

> 1.2. Os serviços do objeto desta contratação são caracterizados como comuns, conforme justificativa constante do Estudo Técnico Preliminar. (fls. 28)

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

Portanto, uma vez se exercida a apreciação técnica sobre as características do objeto, temos que em razão das conclusões apresentadas, o enquadramento, formalmente, se mostra adequado.

II. 7 Da pesquisa de mercado

A Lei 14 133/21 estabelece que: "O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os **valores praticados pelo mercado**, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto".

De seu turno, estabelece o DECRETO Nº 13.415, DE 05 DE MAIO DE 2023

> Art. 3º - A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, sempre que possível, entre outros aspectos:
>
> I - descrição do objeto a ser contratado;
>
> II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
>
> III - caracterização das fontes consultadas;
>
> IV - série de preços coletados;
>
> V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
>
> VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
>
> VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte;
>
> VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail.

A estimativa de preço é tratada no item 8 do ETP. Sendo que se encontra no processo: Planilha Orçamentária: fls. 75/83 – CDHU BOLETIM N° 197 C/

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

DESON. L. S. 105,39% - S/ BDI - DATA BASE: 02/2025 e SINAPI REFERÊNCIA - 03/2025 - VALOR DESONERADO – Mapa de Cotação – fls. 68.

Cumpre observar que a metodologia empregada, atende ao disposto no Art. 7º do DECRETO Nº 13.415, DE 05 DE MAIO DE 2023.

Contudo, cumpre ver que a Planilha CDHU BOLETIM N° 197 C/ DESON. L. S. 105,39% - S/ BDI - DATA BASE: 02/2025 supera o limite de 6 meses, conforme orienta a jurisprudência do TCE/SP, veja-se:

> EMENTA: CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REFORMA E ADEQUAÇÃO PARA ACESSIBILIDADE. DEFASAGEM DO ORÇAMENTO. EXCESSIVA EXIGÊNCIA DE HABILITAÇÃO TÉCNICO OPERACIONAL. APRESENTAÇÃO DE ATESTADOS DE DESEMPENHO EM ATIVIDADE SIMILAR ACOMPANHADOS DE RESPECTIVAS NOTAS FISCAIS. DETERMINAÇÃO DE MEDIDAS SANEADORAS. PROCEDÊNCIA.
>
> Incontroversa a defasagem dos preços que orientam o orçamento do Pregão Eletrônico nº 23/2025, promovido pela Prefeitura de Espírito Santo do Turvo, a qual extrapola o período máximo tolerado por pacífica jurisprudência desta Corte, correspondente ao interregno de 6 (seis) meses entre a data-base do orçamento e a da publicação do edital da licitação.
>
> Processo: TC-012910.989.25-0. TRIBUNAL PLENO DE 30/07/25.

No mesmo sentido: TC-005677.989.23-8, TC-005685.989.23-8, TC005686.989.23-7, TC-005687.989.23-6 e TC005688.989.23- 5. Tribunal Pleno, Sessão 12/04/2023. Publicação DO em 24/04/23.

Destarte, sugere-se a origem, que se entender necessário faça a verificação com planilha mais atual, para verificar seu houve modificação nos preços.

II. 8 - Descrição dos possíveis impactos ambientais e das medidas mitigadoras, ambientais (inciso XII do § 1° do art. 18 da Lei 14.133/2021)

As ações da Administração devem ser especialmente voltadas para proteção ambiental, conforme importância conferida ao tema pela Lei nº 14 133/21.

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

Conforme se observa do item 12 do ETP, a questão fora ponderada pela origem.

Entretanto, apesar das ponderações realizadas, deixou a origem de ponderar, ou mesmo citar, a legislação municipal que as regras para manejo e descarte de resíduos de construção civil.

Logo, sugerimos a origem que observe, pondere as legislações indicadas no item 12 do ETP, com as disposições legais vigentes no Município de Lins, especialmente o disposto nos Art. 196 e 197 da LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 1.699, DE 21 DE JUNHO DE 2021, que estabelece o plano de gestão de resíduos, que estabelece:

> Art. 197 – Os Planos de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil requerem análise e aprovação pela SAMAS e deverão conter o seguinte conteúdo:
>
> I – caracterização – etapas em que o gerador deverá identificar e quantificar os resíduos de construção e demolição gerados no empreendimento;
>
> II – acondicionamento – o gerador deverá garantir o confinamento dos resíduos desde a geração até à etapa de transporte, assegurando que seja possível a condição de reutilização e de reciclagem;
>
> III – transporte – deverá ser realizado pelo próprio gerador ou por transportador cadastrado pelo Poder Público, respeitadas as etapas anteriores e as normas técnicas vigentes para o transporte de resíduos;
>
> IV – destinação – deverá ser prevista e realizada em áreas de destinação licenciadas de acordo com o estabelecido nesta Lei Complementar.

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

II. 10 Resultados Pretendidos: Item 10

Conquanto tal perspectiva esteja na seara administrativa, para definição das políticas públicas, e em contrapartida a análise dos resultados de sua contratação, temos que o objetivo pretendido de modo geral se adequa ao interesse administrativo.

II. 11 Aprovação da Autoridade quanto ao ETP: fls. 13

Por fim cumpre verificar que o ETP foi aprovado pela Autoridade Competente (fls.13) que detém a incumbência legal de definir as políticas públicas a serem implantadas no Município.

Sendo assim, sob o aspecto da legalidade, que exige tal aprovação, temos que tal requisito se mostra satisfeito.

III. Do Termo de Referência

O Termo de Referência consta nas fls. 28/36.

O inciso XXIII do Art. 6º estabelece que:

> Art. 6º ...
>
> 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;

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

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;

Tais exigências também se verificam no Art. 6º do DECRETO Nº 13.731, DE 15 DE JANEIRO DE 2024.

Além disso, cabe ressaltar que foi utilizado o modelo referencial elaborado pela União, contendo os elementos indispensáveis na forma sugerida pelo Art. 187 da Lei nº 14.133/2021, considerando que as alterações introduzidas para adequação à realidade do municipal estão de acordo com o normativo indicado.

De modo geral, os documentos apresentam os elementos legalmente exigidos. Contudo, algumas observações se mostram pertinentes:

5. MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO – item 5.3 – onde se prevê o prazo de 4 meses para conclusão, não se coaduna com a informação de fls. 65 – cronograma físico-financeiro;

7. CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO – sugerir que as medições e os pagamentos sejam alinhados com o cronograma físico financeiro – fls. 65;

CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÕES: condições de habilitação (item 8.8), especialmente a qualificação econômica financeira (item 9.1 – fls. 138), estão dentro das exigências legais.

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

V – Da minuta do Edital

Com relação à minuta de edital propriamente dita (fls. 140/161), tem-se que estão descritos, de forma detalhada e clara, 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, tudo nos exatos termos do art. 25 da Lei Federal nº 14.133/21, contudo, há algumas ponderações a serem observadas:

No preâmbulo:

EXCLUSIVIDADE ME/EPP/EQUIPARADAS: SIM – LICITAÇÃO MISTA. Corrigir para informar que não há exclusividade.

VII - Minuta do Termo de Contrato

A lei estabelece que:

> 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;

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

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;

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.

A minuta do contrato encontra-se nas fls. 77/94, e atende as disposições legais.

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

VIII. Designação de agentes públicos

No presente caso, foram juntados aos autos as designações do pregoeiro e da equipe de apoio, do gestor e fiscal de contratos, apresentando-se, o processo, regular nesse aspecto, conforme disciplinamento dos arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133/2021, cabendo apenas alertar ao órgão para que se assegure quanto às vedações estabelecidas no ordenamento jurídico, bem como para que atente às regras de atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, e do funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos.

Destarte, as nomeações constam nos autos. Gestor: fls. 44/45 – Fiscal Administrativo – fls. 41/42 – Fiscal Técnico – fls. 38/39; Agente de Contratação. Fls. 75.

IX - Da autorização do procedimento

Fls. 47

X - Da Publicidade do edital e do termo de contrato

Destaca-se ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos, incluído o 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.

Enfatiza-se 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, entende-se que para o prosseguimento da licitação, devem ser revistas os seguintes pontos:

I – No ETP:

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br

a. Verificar a Planilha CDHU BOLETIM N° 197 C/ DESON. L. S. 105,39% - S/ BDI - DATA BASE: 02/2025 supera o limite de 6 meses, conforme orienta a jurisprudência do TCE/SP;

b. Quanto **aos** impactos ambientais e das medidas mitigadoras**:** verificar as disposições legais vigentes no Município de Lins, especialmente o disposto nos Art. 196 e 197 da LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 1.699, DE 21 DE JUNHO DE 2021

II – No T.R - Verificar os itens:

5. MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO – item 5.3 – onde se prevê o prazo de 4 meses para conclusão, não se coaduna com a informação de fls. 65 – cronograma físico-financeiro;

7. CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO – sugerir que as medições e os pagamentos sejam alinhados com o cronograma físico financeiro – fls. 65;

Por fim importar reiterar que o presente parecer, em razão do aspecto técnico das matérias, não opina sobre estimativa de preço, termo de referência, natureza ou qualificação técnica, necessidade, quantidade, qualidade do objeto do certame, ou ainda, dados contidos em planilhas ou índices econômicos ou contábeis contidos no processo em exame. Impondo-se, assim, o caráter opinativo desta manifestação, da qual o gestor pode discordar.

S.M.J. Eis o parecer que submetemos à apreciação superior.

Lins, 16 de setembro de 2025.

AMOS AMARO FERREIRA:31566991870

Assinado de forma digital por AMOS AMARO FERREIRA:31566991870
Dados: 2025.09.16 15:24:36 -03'00'

Amós Amaro Ferreira
OAB/SP 316600
Procurador do Município

Prefeitura Municipal de Lins
Avenida Nicolau Zarvos, 754 – Vila Clélia - CEP: 16401-300 – Lins/SP Fone (14) 3533-4250 –
CNPJ/MF 44.531.788/0001-38 e-mail: gabpref@lins.sp.gov.br home page: www.lins.sp.gov.br