PA nº 9410/2026
EMENTA: Contratação de empresa especializada. Manutenção Corretiva e conservação do piso UBS Morumbi. Serviço e materiais inclusos (empreitada por preço global). Estimativa do valor máximo contratado de R$ 149.575,18. Lei nº 14.133/21.Decretos municipal nº 13.731/24 e 13.734/24. PE nº 107/2026.

1- Trata-se de análise de aquisição de serviço e materiais para manutenção corretiva e preventiva de piso da "UBS Morumbi". Emenda impositiva. Pregão eletrônico- ampla concorrência.

2- Sendo anexados neste processo:

2.1- solicitação de compras/formalização da demanda;
2.2.- estudo técnico preliminar;
2.3.- precificação;
2.4.- projeto arquitetônico;
2.5.- Termo de Referência;
2.6.- reserva orçamentária;
2.7.- indicação de gestor e fiscal do contrato;
2.8.- mapa de cotação.

3- É o relatório. Nos termos do §1º do art. 53 da Lei 14.133/21 passo a opinar.

4- Em procedimentos anteriores e com base na nova lei de licitações, dada a responsabilidade do parecista (art. 72, III c.c. §1º do art. 53 da Lei 14.133/21) utilizou-se nova metodologia nos pareceres jurídicos, resguardada a independência técnica, objetivando orientar a Administração Pública pela melhor conduta, realizando análise item por item dos artigos da novel legislação aplicada ao caso, cabendo abertura "**DA CONCLUSÃO**", item 27, para interpolar, a quem interessar. Contudo, recomenda-se leitura integral.

5- Nos termos da nova lei de regência (Lei nº 14.133/21), cumpre manifestar sobre os elementos indispensáveis à contratação, conforme os critérios objetivos previstos na lei.

6- Cita-se ainda, a regulamentação municipal, contida no decreto nº 13.731/24 e decreto 13.733/24 sobre Estudo Técnico Preliminar.

DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

7- Em comparativo ao previsto no art. 18 da Lei 14.133/21, houve (ou não), a cargo da secretaria solicitante:

- I- Descrição da necessidade da contratação;
- II- exposição/justificativa pela não exposição da aquisição no Plano de Contratações Anual da Prefeitura Municipal de Lins;
- III- requisitos da contratação;
- IV- Estimativas das quantidades da contratação;
- V- Levantamento de mercado;

8- Nos termos da Lei, o levantamento de mercado consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.

9- A lei é nova, e a aplicabilidade desta disposição tende a ser suprimida pela jurisprudência, mas que, por ora, e *ad cautelam*, haveria esta necessidade demonstrativa econômica também da hipótese alternativa, s.m.j.

- VI- estimativa do valor da contratação;

10- Em relação a este item, cumpre reportar ao previsto no art. 23 da lei, onde se estabelecem parâmetros a serem utilizados, podendo ainda, ser utilizados de forma combinadas/conjunto ou não.

11- Assim, pela intepretação literal da lei, haveria a possibilidade de utilização de um ou mais parâmetros.

12- A Administração Pública, neste processo licitatório, roga a aplicação do parâmetro previsto no inciso I do §2° do art. 23 da lei, que prevê:

> Art. 23. 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.
> § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada **ou não**:
>
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
>
> II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
>
> III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
>
> IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
>
> V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
>
> § 2º No processo licitatório para **contratação de obras e serviços de engenharia**, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:
>
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;
>
> II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;
>
> III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
>
> IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
>
> § 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o **caput** deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.

§ 6º Na hipótese do § 5º deste artigo, será exigido dos licitantes ou contratados, no orçamento que compuser suas respectivas propostas, no mínimo, o mesmo nível de detalhamento do orçamento sintético referido no mencionado parágrafo.

13- Nesta parte, cumpre reportar as informações(cotações) deveria, preferencialmente se dar em **Boletim CDHU, Tabela SINAPI**, atualizadas dentro do prazo máximo de 6 meses.

14- Contudo, o procedimento licitatório estribou-se em cotações realizadas nos termos do inciso IV do §1°, quando, na realidade, em se tratando de obras e serviço de engenharia deveria se dar nas hipóteses do §2° do art. 23 da Lei n° 14.133/21.

15- Não se sabe se por essa razão, haveria ainda, discrepância entre o valor então orçado com o aquele valor constante em edital- fls. 77 x fls. 100 (média orçada R$ 149.575,18 x edital R$ 175.283,14).

- VII- Descrição da solução como um todo;
- VIII- Justificativas pelo não parcelamento, cabendo ponderações;

16- Nesta parte cumpre reportar às seguintes justificativas constantes no ETP (fls. 23):

3. ESTRUTURAÇÃO DO LOTE E ESTRATÉGIA DE DISPUTA

3.1 Lote único e não parcelamento

A contratação será realizada em lote único. A retirada, o preparo da base, o fornecimento do sistema de revestimento, o assentamento, o rejuntamento, os rodapés e os arremates compõem resultado tecnicamente integrado. O fracionamento entre empresas criaria interfaces de responsabilidade, risco de incompatibilidade de materiais, dificuldade de garantia e maior ônus de coordenação, sem benefício econômico demonstrado.

17- Diante da aparente escolha pelo regime de empreitada por preço global (XXIX, art. 6° c.c. inciso II do art. 46); e, corroborando o acerto administrativo (inciso II do §3° do art. 40), em referência ao previsto nos §§2° e 3° do art. 40 da Lei 14.133/21, o parcelamento se aplicaria ou não:

> Art. 40 (...)
>
> § 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.
>
> § 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.

18- Pela doutrina:

> Adota-se o parcelamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um parcelamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares. (FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021, p. 532).

- IX- Demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e do melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

- X- Providências a serem adotadas pela Administração;

- XI- manifestação de inexistência de contratações correlatas e/ou interdependentes;

19- Matéria relevante, diante dos reflexos advindos do previsto no Decreto nº 11.462/23, especialmente do seu art. 10, cabendo ainda, as seguintes transcrições:

> Art. 4º É permitido o registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, apenas nas seguintes situações:
>
> I - quando for a primeira licitação ou contratação direta para o objeto e o órgão ou a entidade não tiver registro de demandas anteriores;
> II - no caso de alimento perecível; ou
> III - no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.
> Parágrafo único. Nas situações referidas no **caput**, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa e é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata.
> (...)
> Art. 9º Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP para possibilitar, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, a participação de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ata de registro de preços e determinar a estimativa total de quantidades da contratação, observado, em especial, o disposto nos incisos III e IV do **caput** do art. 7º e nos incisos I, III e IV do **caput** do art. 8º.
> § 1º O prazo previsto no **caput** será contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação da IRP no SRP digital e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021.
> § 2º O procedimento previsto no **caput** poderá ser dispensado quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante.
> Art. 10. Os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º, antes de iniciar processo licitatório ou contratação direta, consultarão as IRPs em andamento e deliberarão a respeito da conveniência de sua participação.
> Parágrafo único. Constará nos autos do processo de contratação a manifestação do órgão ou da entidade sobre a deliberação de que trata o **caput**.

- XII- descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras;

- XIII- observância ao tratamento diferenciado de contratação de ME ou EPP (LC 147/2010);

- XIV- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina;

20- Nos termos da Lei, cumpre reportar ainda, que os elementos I, IV, VI, VIII e XIII são obrigatórios, e, quando não

contemplar os demais elementos previstos nos demais incisos deveria(ão) ser apresentadas as devidas justificativas.

DO TERMO DE REFERÊNCIA

21- O referido termo encontra-se anexado deste processo, aparentando encontra-se de acordo com o previsto no art. 40 da Lei 14.133/21:

> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:
>
> § 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do **caput** do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:
> I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
> II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
> III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.
> (...)
> § 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.

DO MODO DE DISPUTA

22- Nos termos do art. 56, recomenda-se a adoção pelo modo de disputa "aberto". Reproduz a disposição legal:

> Art. 56. O modo de disputa poderá ser, isolada ou conjuntamente:
>
> I - aberto, hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;
>
> II - fechado, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.
>
> § 1º A utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto.

DO DETALHAMENTO DAS BONIFICAÇÕES E DESPESAS INDIRETAS (BDI) E ENCARGOS SOCIAIS (ES)

23- Consta na minuta do Edital a exigência de "detalhamento das bonificações e despesas indiretas (BDI) assim como do detalhamento dos encargos sociais (ES), detalhamento este previsto no §5° do art. 46 da Lei 14.133/21- item 7.2.1.1 do Edital. Cumpre transcrição:

> Art. 46.(...)
>
> § 5º Nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como com detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao valor final da proposta vencedora, admitida a utilização dos preços unitários, no caso de empreitada por preço global, empreitada integral, contratação semi-integrada e contratação integrada, exclusivamente para eventuais adequações indispensáveis no cronograma físico-financeiro e para balizar excepcional aditamento posterior do contrato.

DA MATRIZ DE RISCO

24- Chama-se atenção ainda, quanto ao esboço da Matriz de Risco de fls. 9. Isto porque, entende-se que a mesma deixou de atribuir responsabilidades pelas incorreções/riscos.

25- Importância da correta mensuração da Matriz de Risco está contida no art. 22 da Lei n° 14.133/21:

> Art. 22. O edital poderá contemplar **matriz de alocação** de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os **riscos atribuídos ao contratado**, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.
> § 1º A matriz de que trata o **caput** deste artigo deverá promover a alocação eficiente dos riscos de cada contrato **e estabelecer a responsabilidade que caiba a cada parte contratante, bem como os mecanismos que afastem a ocorrência do sinistro e mitiguem os seus efeitos, caso este ocorra durante a execução contratual**.

§ 2º O contrato deverá refletir a alocação realizada pela matriz de riscos, especialmente quanto:
I - às hipóteses de alteração para o restabelecimento da equação econômico-financeira do contrato nos casos em que o sinistro seja considerado na matriz de riscos como causa de desequilíbrio não suportada pela parte que pretenda o restabelecimento;
II - à possibilidade de resolução quando o sinistro majorar excessivamente ou impedir a continuidade da execução contratual;
III - à contratação de seguros obrigatórios previamente definidos no contrato, integrado o custo de contratação ao preço ofertado.
§ 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

MEMORIAL DESCRITIVO

26- Pede-se vênia, para fins sugestivos, em se tratando de reforma/obra, reportar a importância que seja anexada planta do imóvel e área objeto de licitação, inclusive com fotos do local (até para fins comparativos do antes e depois da obra).

DA CONCLUSÃO

27- Diante do exposto, manifesta-se pela legalidade do processo de licitatório PE nº 107/2026, inclusive da minuta de contratação; ressalvando-se, contudo:

27.1- divergência da média orçada com aquele constante no edital (fls. 77 e 100);
27.2- correção da cotação realizada, observando o previsto (ordem) contida no §2º do art. 23 da Lei nº 14.133/21;
27.3- correção da Matriz de Risco, a fim de adequá-la às corretas equações contidas no art. 22 da Lei nº 14.133/21;
27.4- quanto ao Memorial Descritivo, opina-se pelo detalhamento na planta do imóvel e área objeto de licitação, inclusive com fotos do local.

28- Trata-se de entendimento opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, que submeto, com minhas homenagens, à criteriosa apreciação.

Lins, 19 de outubro de 2026.

BRUNO LOCATELLI BAIO

Assinado de forma digital por BRUNO LOCATELLI BAIO
Dados: 2026.10.19 11:45:04 -03'00'

BRUNO LOCATELLI BAIO
Procurador do Município
OAB/SP n° 293.788