PREFEITURA MUNICIPAL DE PEDERNEIRAS

Procuradoria Geral do Município
Diretoria Consultivo - Administrativa

PARECER Nº 212/2026

Processo SEI nº 3536703.415.00012538/2026-92
Assunto: Aquisição e instalação de playgrounds completos
Interessado: @interessados_virgula_espaco@

EMENTA. PREGÃO ELETRÔNICO. PLAYGROUND DE MADEIRA COMPLETO. APLICAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL Nº 01 E DO PARECER REFERENCIAL Nº 02. REQUISITOS FORMAIS DO TERMO DE REFERÊNCIA E DO ETP FORAM OBSERVADOS PARCIALMENTE. CONSTATADOS, A PARTIR DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS, VÍCIOS APTOS A PREJUDICAR O PROCESSO LICITATÓRIO. CONCLUSÃO: DESFAVORÁVEL COM RECOMENDAÇÕES E OBSERVAÇÕES.

Trata-se de processo licitatório, registrado sob número Sei indicado em epígrafe, na modalidade de pregão para aquisição de *playground* completo em madeira. O valor estimado da contratação é de R$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais).

É o relatório.

Passo a opinar.

O presente caso se subsome, em parte, aos precedentes qualificados do Parecer Referencial nº 01 e do Parecer Referencial nº 02, observadas as seguintes considerações.

O pedido vem acompanhado por **Termo de Referência**, cuja análise recairá sobre a versão que acompanha o edital. Os elementos que dele devem constar estão elencados no art. 6º, inciso XXIII, e, no caso de compras, no art. 40, § 1º, ambos da Lei nº 14.133/2021.

O objeto da contratação está bem definido, qual seja, a aquisição de *playground* completo em madeira, e as especificações não parecem prejudicar a competitividade do processo licitatório.

O prazo de vigência do contrato, de 06 (seis) meses, parece suficiente para a entrega dos produtos, prevista a possibilidade de prorrogação em caso de fato superveniente, imprevisível ou inevitável, que obste ou prejudique a execução. Ainda assim, o prazo de vigência não contempla todo o período relacionado à garantia exigida. Nesses termos, convém que o prazo de vigência seja revisado.

No que tange à necessidade da contratação, ela foi suficientemente abordada. Esclareceu-se que a contratação decorre da formalização de emendas parlamentares específicas para a aquisição desses produtos, associados à prática de atividades físicas e de lazer em praças públicas. Daí, infere-se que existem praças no Município que não possuem esses brinquedos ou que alguns deles estão em estado de conservação precário. Em próximas oportunidades, convém que esse tipo de circunstância seja mencionado.

Fundamentos legais e constitucionais que estão associados à contratação também são pertinentes nesse tópico. Na presente contratação, por exemplo, seria possível citar o dever constitucional e legal de assegurar à população, em especial às crianças, condições para o exercício do direito ao lazer e à convivência comunitária, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e dos artigos 4º e 16, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Sobre a adequação da contratação, mencionou-se que, por se tratar de emendas impositivas, outras soluções não poderiam ser cogitadas e que contratações semelhantes se mostraram satisfatórias.

Essa justificativa, porém, tangencia a finalidade do tópico, de demonstrar a eficácia e a efetividade da solução em relação à necessidade descrita. O tema não escapa à experiência comum, o que, em tese, permite que o defeito seja relevado, ainda que a adequação não tenha sido descrita no tópico. Assim, excepcionalmente, é possível relevar o defeito, exclusivamente porque os produtos a serem adquiridos são compostos por balanços e escorregadores, dentre outros brinquedos bem conhecidos e muito utilizados para entretenimento de crianças, que ludicamente com eles se divertem.

Nos próximos casos, porém, as características do produto e sua forma de uso devem ser citadas. Outra questão que precisa ser enfrentada é se o fato de as emendas parlamentares serem vinculantes afasta a necessidade de justificar a adequação da solução.

Ao nosso ver, o caráter impositivo das emendas parlamentares não gera automaticamente o dever de contratar um serviço ou produto ineficaz, que não soluciona a necessidade do Município. A ausência de adequação do objeto à necessidade, portanto, é impedimento técnico que deve ser comunicado ao autor da emenda para a substituição do seu objeto, de acordo com o procedimento especificado na Lei Orgânica do Município.

Outra questão é a justificativa de escolha de determinado material ou objeto específicos para atender uma necessidade. Explica-se, em palavras simples e objetivas.

A emenda impositiva não deve ser cumprida se o serviço ou produto indicado pela emenda for inútil ao Município. Por outro lado, se a emenda indicou especificamente uma cadeira de madeira, um brinquedo de madeira, um lápis de madeira, essa opção pelo material específico é válida, e não deve ser questionada, em regra.

Assim, ainda nesse exemplo, se foi indicada pela emenda a compra de brinquedos de madeira, não cabe questionar se os brinquedos de plástico seriam melhores, ou mais baratos, ou mais duradouros, etc. O material já foi indicado, e deve ser respeitado, porque essa opção é legítima.

Pode ocorrer, por exemplo, da emenda ter indicado a compra de brinquedos especificamente de madeira justamente em razão de reclamação da população de que os brinquedos de plástico duram muito pouco. Repita-se, portanto, essa opção por material específico é válida e deve ser respeitada.

Contudo, tal situação não se confunde com o caso em que o material indicado, por exemplo, é incapaz de atender à necessidade. Nesse caso, haverá o impedimento técnico, que deve ser indicado na forma da lei.

Por exemplo, se for indicado um equipamento médico de plástico, mas a necessidade de uso do Município exige que o equipamento seja de aço, o Município não deve aceitar a indicação do material "plástico" nesse caso.

Isso porque, diante do fato de que o equipamento de plástico não atenderá a necessidade do Município, a opção por esse material específico deixa de ser legítima.

Passando agora à proporcionalidade, ela vem sinteticamente descrita. Com a contratação, garantir-se-á a disponibilização de espaços para realização de atividades físicas e de lazer nas praças públicas da cidade.

Na descrição da solução, mencionou-se que os produtos serão instalados, sendo que as manutenções serão realizadas pela própria Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Aqui também se anotou a exigência de garantia pelo período de 6 (seis) meses.

A garantia deve ser disciplinada no tópico dos requisitos da contratação, mas não se nota prejuízo à presente contratação, já que o tema pode ser facilmente identificado em razão do subtópico próprio, sendo suficiente a formalização de observação sobre o tema.

No caso, os requisitos da contratação se limitam às especificações dos produtos e à exigência de garantia de 06 (seis) meses, no que se refere a defeitos de fabricação e vícios de qualidade do material empregado, o que parece suficiente.

Quanto ao modelo de execução do objeto, foram disciplinados o prazo e o local de entrega,

bem como outras diretrizes de execução, como o recebimento definitivo dos produtos, indicando-se a aplicação do Decreto Municipal nº 5.413/2024 e do Decreto Municipal nº 5.762/2025.

A emissão de ART se destina a identificar o responsável técnico pela execução do objeto, de modo que as regras sobre ela melhor se amoldam ao tópico dos requisitos da contratação, e não ao modelo de execução do objeto. Sobre isso, convém que se faça uma observação para as próximas contratações, já que, apesar de constar em tópico menos adequado, a disposição foi destacada, o que parece contribuir para que ela não seja ignorada.

Ademais, é imperioso anotar que essa Procuradoria tem desaconselhado a indicação simultânea do Decreto Municipal nº 5.413/2024 e do Decreto Municipal nº 5.762/2025, porque os regimes de competência por eles delineados são incompatíveis entre si. No Decreto Municipal nº 5.413/2024, a competência para recebimento definitivo dos produtos é das comissões de que ele trata. Já no Decreto Municipal nº 5.762/2025, a competência para recebimento definitivo é do Fiscal, observada a exigência de ratificação pelo Gestor.

Em relação às diretrizes de gestão do contrato, elas também foram estabelecidas por meio da remissão ao Decreto Municipal nº 5.762/2025, o que se afigura razoável, considerando-se que se trata do decreto regulamentar da matéria. Além do mais, indicou-se o fiscal responsável, a aplicação do art. 117 da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 5.609/2025, que instituiu a utilização do sistema Sei/Cidades.

O fiscal escolhido é o senhor Secretário Adjunto de Meio Ambiente, e, em caso de ausência do Secretário Municipal daquela pasta, ele acumulará as funções de fiscal e de gestor da contratação, o que viola o Princípio da Segregações de Funções. Por isso, prudente a substituição do fiscal.

O critério de fixação do valor de pagamento tacitamente escolhido é a entrega dos produtos, e foram estabelecidas as condições e regras do pagamento, especialmente o prazo.

Já o critério de seleção do fornecedor é aquele de menor preço; e a forma de contratação, o pregão eletrônico, o que parece adequado, considerando se tratar de produtos cujos padrões de desempenho e qualidade foram objetivamente definidos, por meio de especificações usuais de mercado.

A estimativa de preços foi produzida por meio da técnica prevista no art. 23, § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021, através da ferramenta Banco de Preços (id 0240998). Contudo, o Termo de Referência menciona orçamentos de fornecedores, contendo justificativa da escolha deles, inclusive.

Dessa forma, o tópico deve ser revisado, a fim de que as informações sejam corrigidas, para guardar pertinência com o processo, ou, então, os orçamentos utilizados na pesquisa de preços devem ser juntados ao processo, esclarecendo-se se os preços acima mencionados foram ou não considerados na composição do valor de referência.

A adequação orçamentária foi prevista, indicando-se suficientemente bem a previsão legal do orçamento, o que possibilita a identificação da origem dos recursos para a contratação.

Passemos à análise do **Estudo Técnico Preliminar** (ID 0242452).

A estimativa do valor, a descrição da necessidade, a descrição da solução e os requisitos da contratação já foram analisados na oportunidade da apreciação do Termo de Referência, inexigindo-se reanálise quando do exame do ETP.

Esclareceu-se que as quantidades estimadas correspondem àquelas definidas nas emendas impositivas. Alguma parcimônia é desejável nesse ponto. É forçoso reconhecer que as quantidades especificadas nas emendas parlamentares exercem influência nas quantidades a serem contratadas, mas, como já destacado acima, por mais que as emendas sejam impositivas, elas não podem ser utilizadas como justificativa para negligenciar certos aspectos da contratação.

É papel deste Órgão de Assessoramento Jurídico definir, portanto, se apenas a replicação das quantidades previstas nas emendas é suficiente para cumprir a finalidade das estimativas de quantidades. No exercício dessa função, parece-nos, como tem sido o caso, que a existência de emenda parlamentar não justifica a não realizada da estimativa de quantidades. Isso, por dois motivos.

Primeiro, eventual equívoco presente nas emendas não deve ser ignorado sob pretexto de a emenda parlamentar ser impositiva, especialmente porque, se ela apresenta defeito de ordem técnica — o

que pode incluir questões como a desnecessidade de quantidades mais elevadas —, cabe ao Executivo propor a alteração do objeto da emenda parlamentar (Art. 164-A, § 6º, da LOM).

Nesses termos, convém que a estimativa de quantidades seja revisada, para que as circunstâncias concretas da necessidade, como o número de praças sem *playground* ou com estruturas em mau estado de conservação, sejam consideradas.

No item de levantamento de mercado, mencionou-se que o Município não detém os meios para fabricação dos produtos e que "não é um caso onde possa se encaixar a possibilidade de locações". Ainda foi destacado que o objeto contratado foi especificado em emenda parlamentar, restringindo as opções disponíveis no mercado àquela escolhida para a emenda.

Em regra, a falta de justificativa para a desconsideração da opção de locação e a não consideração de outras soluções, como a aquisição de brinquedos isolados, implicariam na reprovação do levantamento de mercado, mas as restrições decorrentes da impositividade das emendas parlamentares são, de fato, relevantes e, a depender de como o objeto delas foi definido, acabam por tornar inviável a contratação de outras soluções.

Ainda assim, convém destacar que as emendas parlamentares em questão não foram juntadas aos autos, inviabilizando o exercício do controle jurídico sobre o tema por esta Procuradoria. Não obstante, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente é o Órgão mais capacitado para definir se há margem para consideração de outras opções, razão pela qual as considerações desta Procuradoria no caso concreto se limitarão a mera observação, não afetando o juízo conclusivo sobre a contratação.

A justificativa para o parcelamento ou não do objeto foi preenchida adequadamente. De fato, a divisão do objeto em lotes separados parece capaz de prejudicar eventual economia de escala; além disso, a inexistência de peculiaridades do mercado local que sugiram a adoção do parcelamento e a possibilidade de majoração dos gastos com a gestão e fiscalização de vários contratos também corroboram a conclusão alcançada pelo órgão solicitante.

Em relação ao demonstrativo de economicidade de recursos, indicou-se, em suma, que a presente contratação implicará em redução de investimentos na medida em que a opção escolhida não é desnecessariamente sofisticada e que a locação dos produtos não se revela vantajosa a longo prazo.

Nas futuras contratações, o Órgão Técnico deve evitar citar neste tópico os resultados da contratação que não estejam associados à economia de recursos humanos, materiais e financeiros da administração.

Por fim, não foram indicadas providências prévias ou contratações correlatas ou interdependentes, nem foram identificados impactos ambientais e se mencionou que o Município não possui PCA.

Concluiu-se, indicando que a contratação é adequada, pois serão proporcionados espaços para desenvolvimento de atividades físicas e de lazer. Os comentários feitos sobre o tema mais cedo permanecem pertinentes.

No mais, as considerações à(s) minuta(s) do edital e do contrato (se houver) anotadas no Parecer Referencial nº 01 e no Parecer Referencial nº 02 — que, conforme já mencionado, aplicam-se ao presente caso — permanecem pertinentes, inclusive aquelas relativas aos benefícios para MEs e EPPs previstos na Lei Complementar nº 123/2006.

A respeito desse tema, o objeto licitado foi classificado como indivisível, e foi invocada como fundamento para isso a padronização de elementos da contratação. Essa conclusão demanda cautela, porque a padronização exige processo administrativo (art. 43). Todavia, não nos parece que, neste excepcional caso, esteja presente um vício, porque também foi declarada a inexistência de três empresas do ramo que possam ser classificadas como ME ou EPP, circunstância que, de fato, autoriza o afastamento dos benefícios a elas dedicados (art. 49, II, da LC nº 123/2006). Por isso, uma observação basta.

Sendo assim, ao menos a partir dos documentos submetidos à apreciação desta Procuradoria, foram identificados vícios aptos a prejudicar o processo licitatório que demandam a reavaliação dos documentos instrutórios da licitação.

Conclusão

Ante o exposto, opinamos **DESFAVORAVELMENTE**[1] à contratação, com **RECOMENDAÇÕES** e **OBSERVAÇÕES.**

RECOMENDAÇÕES:

1) seja o prazo de vigência revisado, para que contemple os prazos de execução e da garantia exigida.

2) seja revisado o Modelo de Execução, a fim de suprimir o conflito decorrente da indicação simultânea do Decreto Municipal nº 5.413/2024 e do Decreto Municipal nº 5.762/2025, devendo o Órgão Técnico optar por um deles.

3) seja o tópico da estimativa de preços (TR e ETP) revisado, a fim de que as informações sejam corrigidas, para guardar pertinência com o processo, ou, então, os orçamentos utilizados na pesquisa de preços devem ser juntados ao processo, esclarecendo-se se os preços colhidos da ferramenta Banco de Preços foram ou não considerados na composição do valor de referência.

4) é prudente que seja substituído o fiscal da contratação, já que, em caso de ausência do Secretário Municipal, o Secretário Adjunto acumulará as funções de fiscal e de gestor da contratação.

5) seja revisada a estimativa de quantidades, para que as circunstâncias concretas da necessidade, como o número de praças sem *playground* ou com estruturas em mau estado de conservação, sejam consideradas.

OBSERVAÇÕES:

1) nas futuras contratações, circunstâncias como a inexistência de materiais ou o seu precário estado de conservação devem ser citadas no tópico da necessidade (TR e ETP).

2) nas próximas contratações, é desejável que eventuais fundamentos constitucionais e legais relacionados à contratação sejam citados.

3) nas próximas contratações, as características e a forma de uso dos produtos devem ser citadas no tópico da adequação (TR e ETP).

4) no futuro, a garantia deve ser disciplinada no tópico dos requisitos da contratação, ainda que em subitem próprio.

5) nas próximas oportunidades, exigências relacionadas à responsabilidade técnica devem constar no tópico dos requisitos da contratação.

6) o Órgão Técnico deve se atentar à forma como o objeto das emendas parlamentares pertinentes foi definido, a fim de garantir que, de fato, elas não permitem a consideração de outras soluções para satisfação da necessidade do Município, garantindo que o levantamento de mercado não seja deficitário.

7) nas futuras contratações, o Órgão Técnico deve evitar citar, no tópico do Demonstrativo de Resultados de Economicidade, os resultados da contratação que não estejam associados à economia de recursos humanos, materiais e financeiros da administração.

8) nas próximas oportunidades, o afastamento dos benefícios dedicados às MEs e EPPs em razão da padronização deve estar amparado em processo administrativo, na forma do art. 43 da Lei nº 14.133/2021.

TESE:

1) a existência de emenda parlamentar não justifica, sob pretexto de ela ser impositiva, a dispensa de nenhuma das diligências que compõem o planejamento de contratações públicas, porque eventuais impedimentos de ordem técnica (como a inadequação do objeto e a desnecessidade de quantidades superiores, por exemplo) devem ser apontados pelo Executivo Municipal de forma a subsidiar o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável.

A Procuradoria-Geral do Município se coloca à disposição para receber os consulentes e

esclarecer as eventuais dúvidas que venham a surgir em relação às orientações feitas.

Sem mais. Este é o parecer.

Pederneiras, 14 de outubro de 2026.

MATHIAS REBOUÇAS DE PAIVA E OLIVEIRA
Procurador do Município – OAB/SP 305.720

RAINE DANIELA DO VALE
Diretora da Procuradoria Consultivo - Administrativa
OAB/SP 434.296

[1]Pareceres **Favoráveis** dispensam reenvio do processo à Procuradoria e emissão de novo parecer, enquanto pareceres **Desfavoráveis** implicam no dever de reenvio do processo à Procuradoria a fim de que o atendimento das orientações seja avaliado.

[2]A **ressalva** será aposta exclusivamente em parecer favorável e significa que o cumprimento da orientação constante da ressalva é condição *sine qua non* para que o parecer seja considerado favorável. A **recomendação** será aposta exclusivamente em parecer desfavorável e significa o cumprimento da orientação constante da recomendação é condição *sine qua non* para a obtenção de parecer favorável. A **observação** poderá ser aposta tanto em parecer favorável quanto em parecer desfavorável e significa que o cumprimento da orientação constante da observação, apesar de desejável, é facultativo, e não influenciará o resultado do parecer. A **sugestão** poderá ser aposta tanto em parecer favorável quanto em parecer desfavorável e deve ser entendida apenas como uma ideia a ser ponderada, sem caráter conclusivo. Qualquer orientação, independentemente da espécie, poderá deixar de ser observada pelo gestor competente, desde que fundamentadamente, em razão do caráter opinativo e do efeito não vinculante do parecer. A desconsideração da orientação jurídica pelo gestor público, ainda que fundamentada, não afeta a conclusão adotada pelo Órgão de Assessoramento Jurídico.

Documento assinado eletronicamente por **Mathias Rebouças De Paiva E Oliveira**, **Procurador do Município**, em 14/10/2026, às 13:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Decreto Estadual nº 67.641, de 10 de abril de 2023 e Decreto Municipal de regulamentação do processo eletrônico.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://cidades.sei.sp.gov.br/bauru/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 , informando o código verificador **0317514** e o código CRC **8F143B5F**.

Referência: Processo nº 3536703.415.00012538/2026-92 SEI nº 0317514