



Ofício nº. 020/2026 – OSM/OP

Maringá, 06 de fevereiro de 2026

Excelentíssimo Sr. Prefeito Silvio Magalhães Barros II,

A SER/Observatório Social de Maringá – OSM, pessoa jurídica de Direito Privado, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 06.161.227/0001-03, associação civil sem fins econômicos e sem vinculação político-partidária, que tem por missão promover maior participação da Sociedade no Controle da Gestão Pública, visando o acompanhamento dos gastos públicos, prerrogativa prevista no artigo 5.º, incisos XXXIII e XXXIV da Constituição Federal, de acordo com a Lei Federal n.º 12.527/2011 (LAI), art. 10, e com a Lei Orgânica do Município, art. 10, incisos IV e V, representada neste ato por seu Presidente, que ao final subscreve, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar pedido de **ESCLARECIMENTOS** em relação ao **Pregão Eletrônico nº 014/2026**, **Processo Administrativo nº 894/2025**, nos seguintes termos:

1) DOS FATOS

Em 23/01/2026, a Prefeitura Municipal de Maringá (PMM) publicou Edital de licitação, na modalidade de **Pregão nº 014/2026**, objetivando o *"Registro de Preços para aquisição de materiais de vidraçaria, bem como a contratação dos serviços de instalação e/ou substituição dos respectivos itens, visando atender às demandas das Secretarias Municipais e órgãos vinculados, conforme condições quantidade e exigências estabelecidas neste Edital"*. Com data de abertura prevista para 13/02/2026, o valor máximo estimado foi de **R\$ 7.976.213,14 (sete milhões, novecentos e setenta e seis mil, duzentos e treze reais e quatorze centavos)**.

Todavia, após análise do referido Edital, foram identificados aspectos que carecem de esclarecimentos, os quais, s.m.j., comprometem a efetividade do procedimento licitatório proposto, conforme a seguir exposto.



2) DOS QUANTITATIVOS

Primeiramente, cumpre ressaltar que um dos pontos cruciais para a fundamentação de qualquer processo licitatório é a elaboração de um Estudo Técnico Preliminar (ETP) consistente. Tal estudo deve contemplar uma avaliação detalhada do cenário atual, as necessidades específicas dos órgãos envolvidos, os requisitos técnicos necessários, além de uma análise minuciosa das condições oferecidas pelo mercado.

De acordo com o Estudo Técnico Preliminar (ETP) acostado aos autos do processo licitatório, nota-se que a justificativa da contratação se baseou na seguinte necessidade:

2.1. Justificativa da necessidade

A contratação pretendida se justifica pela necessidade de resguardar a integridade física de alunos, servidores e usuários dos serviços públicos municipais, prevenindo acidentes decorrentes de cortes, estilhaçamento de vidros e acesso indevido a áreas restritas. Além disso, revela-se essencial para garantir a continuidade dos serviços públicos, evitando interdições de ambientes e prejuízos às atividades pedagógicas, administrativas e assistenciais. A inexistência de contrato vigente tem provocado acúmulo de demandas reprimidas e ampliado os riscos estruturais e operacionais nas edificações públicas. Soma-se a isso o fato de que o Município não dispõe de mão de obra especializada em seu quadro funcional, o que torna imprescindível a contratação de empresa especializada para a realização de medições, fornecimento de materiais e execução dos serviços de forma integrada. A ausência dessa contratação tende a agravar os problemas estruturais, aumentar o risco de acidentes e gerar custos ainda mais elevados para a Administração no médio e longo prazo.

A partir do acima exposto, verifica-se que, consoante a PMM, a contratação é evidenciada ante a necessidade de se garantir o atendimento às estruturas dos próprios públicos municipais, eis que, atualmente, não há contrato vigente para instalação e realização de serviços de vidraçaria.

De acordo com o referido ETP, observa-se que foi apresentada a seguinte justificativa para a quantificação da necessidade:



2.4. Quantificação da necessidade

A quantificação da necessidade foi definida a partir de critérios técnicos e operacionais, considerando a heterogeneidade das edificações públicas, o volume de solicitações pendentes, especialmente no âmbito da rede municipal de ensino, e o caráter contínuo das demandas por manutenção corretiva em elementos envidraçados. A inexistência de contratos vigentes nos últimos exercícios, aliada à ausência de equipe técnica própria capacitada para a realização de medições previas precisas, impôs a adoção de metodologia estimativa baseada na categorização dos serviços por tipologia e grau de complexidade, com diferenciação entre intervenções em baixa e alta altitude.

A partir dessa metodologia, estruturou-se a futura contratação em quatro grupos técnicos (lotes), concebidos para atendimento sob demanda das necessidades dos órgãos participantes ao longo da vigência contratual, assegurando flexibilidade operacional e capacidade de resposta às ocorrências. Considerando a inexistência de contrato específico para substituição de vidros em unidades escolares e o acúmulo de registros de solicitações entre os anos de 2020 e 2025, projeta-se demanda contínua e relevante por serviços de manutenção corretiva nos elementos envidraçados das unidades da rede municipal de ensino. Diante da inexistência de equipe técnica especializada para identificação precisa das tipologias de vidro, ferragens e demais componentes em cada unidade, a estimativa foi construída com base em levantamento preliminar dos padrões construtivos usualmente adotados nas edificações escolares, que subsidiou a consolidação de quatro agrupamentos técnicos de fornecimento e serviços: reposição de vidros lisos e canelados, com espessuras entre 3 mm e 10 mm, e ferragens associadas; instalação e substituição de portas de vidro temperado, de abrir e de correr; execução de serviços em janelas de vidro de correr, com desmontagem e reinstalação; e fornecimento e fixação de espelhos com espessura de 4 mm.

A organização desses grupos técnicos foi definida de modo a assegurar amplitude e flexibilidade no atendimento das demandas das unidades escolares, permitindo a manutenção corretiva das diversas tipologias de estruturas envidraçadas existentes nos ambientes educacionais. Ressalta-se que o grau de detalhamento alcançado nesta estimativa corresponde ao limite técnico atualmente viável, em razão da inexistência de equipe habilitada para a realização de levantamentos individualizados e inventário físico dos sistemas instalados. Assim, o modelo adotado privilegia a execução sob demanda, mediante acionamento conforme a ocorrência dos eventos, observados os quantitativos máximos definidos para cada lote. Por fim, a execução do futuro contrato permitirá a construção de base de dados técnica sobre padrões de consumo e recorrência de manutenção, a qual servirá de subsídio para o aprimoramento do planejamento e da gestão da manutenção predial das unidades escolares em futuras contratações.

Conforme a justificativa apresentada no ETP, verifica-se que, s.m.j., as necessidades da SEDUC ensejaram a necessidade da contratação.

Contudo, ao comparar os quantitativos apresentados por cada Secretaria, foi possível vislumbrar o seguinte quadro:

Item	Descrição	SEDUC	SEMUC	SEMOB	SAS	SEGOV	SEJUC	SEMULHER	SETRAB	IAM	SEGEPE	SESP	SAET	SAÚDE	SEINFRA	SELURB	Reserva	Total	SOMA DE TODAS SEC. EXCETO SEDUC	% SOBRE O TOTAL	% SEDUC
35	Fornecimento de Vidro Liso Incolor 3 mm. Aplicação em esquadrias de portas e janelas, divisórias e afins. Compreende o fornecimento de todo o material necessário, inclusive o vidro liso incolor de 3 mm.	60	10	0	300	0	0	0	30	0	10	10	0	128	5	5	55	613	553	90%	10%
38	Fornecimento de Vidro Canelado Incolor. Aplicação em esquadrias de portas, janelas, divisórias e afins. Com o fornecimento de todo o material necessário, inclusive o vidro canelado incolor, com aproximadamente 3,8mm de espessura.	90	0	0	50	0	0	10	0	0	0	0	8	80	20	5	24	287	197	69%	31%
41	Fornecimento de Vidro Liso Incolor 4 mm. Aplicação em esquadrias de portas e portões, divisórias e afins. Compreende o fornecimento de todo o material necessário, inclusive o vidro liso incolor de 4 mm.	500	8	0	50	30	0	10	0	12	0	10	0	120	50	20	50	860	360	42%	58%
44	Fornecimento de Vidro Liso Incolor 6 mm. Aplicação em esquadrias de portas e janelas, divisórias e bens móveis integrados. Compreende o fornecimento de todo o material necessário, inclusive o vidro liso de 6 mm.	80	1	0	50	30	0	0	50	6	0	18	0	220	5	5	50	515	435	84%	16%
47	Fornecimento de Vidro Temperado Incolor 8 mm. Aplicação em esquadrias, compreende o fornecimento do vidro temperado Incolor de 8 mm; lapidação;	40	43	70	50	150	4	0	0	0	0	57	0	220	5	5	63	707	667	94%	6%
49	Fornecimento de Vidro Temperado Incolor 10 mm. Aplicação em esquadrias, compreende o fornecimento do vidro temperado Incolor de 10 mm; lapidação;	50	5	10	0	150	20	0	0	0	0	36	0	265	20	10	54	620	570	92%	8%

Pois bem. Do exame do quadro comparativo acima, chama atenção que a fundamentação principal da licitação se refere às necessidades da SEDUC. Contudo, ao se analisar a demanda apresentada por pasta, foi possível detectar que, a exemplo do item 47, que 94% do quantitativo previsto constituem demandas das demais Secretarias, e não da SEDUC. Do mesmo modo, nota-se que, em relação ao item 35, 90% do quantitativo previsto constituem a demandas das demais Secretarias, e não da SEDUC. A mesma situação pode ser



vislumbrada em relação a todos os demais itens da tabela, à exceção do item 41, que é o único que faz referência às demandas da SEDUC com mais da metade do quantitativo total previsto, ou seja, com 58%. Denota-se, portanto, que, a maior parte da necessidade projetada pela PMM se concentra em pastas distintas daquela que fundamentou, em tese, a justificativa principal da licitação.

Tal circunstância demonstra, ao que parece, que, embora o ETP esteja fundamentado predominantemente nas necessidades da SEDUC, a execução prática do objeto abrangerá demandas significativamente mais amplas e potencialmente distintas do escopo básico associado às unidades escolares.

Por outro lado, ao se considerar as necessidades das demais Secretarias, responsáveis pela maior parcela dos quantitativos previstos, infere-se que os serviços demandados podem extrapolar a simples instalação de vidro, exigindo técnicas, materiais e procedimentos diversos, especialmente em casos que envolvem vidro temperado ou aplicações específicas. Diante dessa ampliação do objeto, ao que parece, torna-se relevante que haja maior clareza quanto aos tipos de serviços efetivamente pretendidos.

Assim, considerando que a demanda inicialmente justificada no ETP foi, no decorrer do procedimento licitatório, ampliada para contemplar outras pastas, seria fundamental, s.m.j., que o Edital apresentasse maior detalhamento dos itens licitados, de modo a compatibilizar a justificativa da contratação com a real abrangência do objeto, conferindo maior segurança tanto à Administração, no tocante à fiscalização, quanto aos potenciais fornecedores, no adequado dimensionamento de suas planilhas de custos.

A respeito disso, pontua-se que, em diligências realizadas por este OSM junto a empresas do ramo, foi comunicado que a formação de preços dos serviços e materiais depende da definição prévia das condições do local e da natureza específica da intervenção a ser executada, não se mostrando plenamente compatível com a realidade de mercado a adoção de valores estimados baseados exclusivamente em metro quadrado. Nesse contexto, as empresas ora consultadas não conseguiram confirmar, com segurança, a adequação dos preços estimados, justamente porque tais valores podem sofrer variações relevantes conforme o tipo de serviço e a complexidade da execução.



Naquelas oportunidades, foi comunicado a este OSM que, em situações envolvendo estruturas de porta, ou fornecimento e instalação de vidro temperado, por exemplo, o custo por metro quadrado pode se alterar de acordo com a finalidade do uso, o método de instalação e as características do ambiente, o que, mais uma vez, evidencia a necessidade de maior detalhamento.

À vista disso, frisa-se a importância que a Administração descreva, da forma mais clara e objetiva possível, as situações que poderão ser demandadas, refletindo tais variáveis de maneira adequada na planilha de custos, de modo a conferir maior confiabilidade às estimativas apresentadas. A ausência desse detalhamento, ao que parece, pode gerar incertezas e dificultar tanto a participação de fornecedores aptos quanto a própria fiscalização contratual da PMM, sendo imperioso que a PMM realiza uma reavaliação.

Ademais, da análise do Estudo Técnico Preliminar e dos demais documentos extraídos dos autos do processo licitatório, não é possível compreender, s.m.j, de que forma a PMM chegou a alguns dos quantitativos estimados em Edital. Veja-se, a título exemplificativo, as seguintes quantidades:

Item	Código PMM	Quantitativo	Unidade de Medida	Descrição	Preço Estimado (RS)		Soma das quantidades (m ²)
					Unitário	Total	
35	91233	613	m ²	Fornecimento de Vidro Liso Incolor 3 mm. Aplicação em esquadrias de portas e janelas, divisórias e afins. Compreende o fornecimento de todo o material necessário, inclusive o vidro liso incolor de 3 mm	251,80	154.353,40	
36	279291	591	m ²	Prestação de Serviço de instalação de Vidro Liso Incolor 3 mm em até 5 m de altura. Compreende toda a mão de obra para o envidraçamento; remoção de vidros/restos existentes, se for o caso; fixação do vidro nas esquadrias/suporte com gaxetas, massa e calços; aplicação com calafetador; cortes das chapas de vidro; limpeza final	293,91	173.700,81	1.106
37	279293	515	m ²	Prestação de serviço de instalação de Vidro Liso Incolor 3 mm superior a 5m. Compreende toda a mão de obra para o envidraçamento; remoção de vidros/restos existentes, se for o caso; fixação do vidro	315,74	162.606,10	



					nas esquadrias/suporte com gaxetas, massa e calços; aplicação com calafetador; cortes das chapas de vidro; limpeza final			
38	6443	287	m ²		Fornecimento de Vidro Canelado Incolor. Aplicação em esquadrias de portas, janelas, divisórias e afins. Com o fornecimento de todo o material necessário, inclusive o vidro canelado incolor. Com aproximadamente 3,8mm de espessura.	222,32	63.805,84	
39	279294	254	m ²		Prestação de serviço de instalação de Vidro Canelado Incolor em até 5 m de altura. Compreende toda a mão de obra para o envidraçamento; remoção de vidros/restos existentes, se for o caso; fixação do vidro nas esquadrias/suporte com gaxetas, massa e calços; aplicação com calafetador; cortes das chapas de vidro; limpeza final.	321,25	81.597,50	
40	279295	176	m ²		Prestação de serviço de instalação de Vidro Canelado Incolor em altura superior a 5 m. Compreende toda a mão de obra para o envidraçamento; remoção de vidros/restos existentes, se for o caso; fixação do vidro nas esquadrias/suporte com gaxetas, massa e calços; aplicação com calafetador; cortes das chapas de vidro; limpeza final.	334,00	58.784,00	430
41	91234	860	m ²		Fornecimento de Vidro Liso Incolor 4 mm. Aplicação em esquadrias de portas e janelas, divisórias e afins. Compreende o fornecimento de todo o material necessário, inclusive o vidro liso incolor de 4 mm.	288,00	247.680,00	
42	279296	760	m ²		Prestação de serviço de instalação de Vidro Liso Incolor 4 mm em até 5 m de altura. Compreende toda a mão de obra para o envidraçamento; remoção de vidros/restos existentes, se for o caso; fixação do vidro nas esquadrias/suporte com gaxetas, massa e calços; aplicação com calafetador; cortes das chapas de vidro; limpeza final.	279,50	212.420,00	1.055
43	279297	295	m ²		Prestação de serviço de instalação de Vidro Liso Incolor 4 mm em altura superior a 5 m. Compreende toda a mão de obra para o envidraçamento; remoção de vidros/restos existentes, se for o caso; fixação do vidro nas esquadrias/suporte com gaxetas, massa e calços; aplicação com calafetador; cortes das chapas de vidro; limpeza final.	342,45	101.022,75	
44	102078	515	m ²		Fornecimento de Vidro Liso Incolor 6 mm. Aplicação em esquadrias de portas e janelas, divisórias e bens móveis integrados. Compreende o fornecimento de todo o material necessário, inclusive o vidro liso de 6 mm.	275,00	141.625,00	



45	279298	465	m ²	Prestação de serviço de instalação de Vidro Liso Incolor 6 mm em até 5 m de altura. Compreende toda a mão de obra para o envidraçamento; remoção de vidros/restos existentes, se for o caso; fixação do vidro nas esquadrias/suporte com gaxetas, massa e calços; aplicação com calafetador; cortes das chapas de vidro; limpeza final.	343,25	159.611,25	796
46	279300	331	m ²	Prestação de serviço de instalação de Vidro Liso Incolor 6 mm em altura superior a 5 m. Compreende toda a mão de obra para o envidraçamento; remoção de vidros/restos existentes, se for o caso; fixação do vidro nas esquadrias/suporte com gaxetas, massa e calços; aplicação com calafetador; cortes das chapas de vidro; limpeza final.	376,67	124.677,77	

Item	Qtde M ²	% a mais de Prestação de Serviços
Vidro Incolor 3 mm	613	80%
Soma das prestações de Serviços Vidro 3 mm	1.106	
Vidro Incolor 5 mm	287	50%
Soma das prestações de Serviços Vidro 5 mm	430	
Vidro Incolor 4 mm	860	23%
Soma das prestações de Serviços Vidro 4 mm	1.055	
Vidro Incolor 6 mm	515	55%
Soma das prestações de Serviços Vidro 6 mm	796	

Da análise das tabelas acima, é possível verificar algumas quantidades estimadas para a aquisição de materiais de vidraçaria que, s.m.j., não permitem compreender a motivação pela qual as quantidades de determinados itens de material divergem das respectivas quantidades previstas para a prestação dos serviços correlatos.

Nesse sentido, primeiramente, é essencial ressaltar que todo o planejamento que levou à escolha da contratação no formato e quantitativos que foram previstos em edital deve ser claro e acessível.



Para tanto, o Estudo Técnico Preliminar é uma **exigência da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021)**. No art. 6º da Lei 14.133/2021 consta a definição do ETP como sendo:

XX - estudo técnico preliminar: 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; (grifou-se)

Assim, um dos pontos cruciais para a fundamentação de qualquer processo licitatório é a elaboração de um Estudo Técnico Preliminar (ETP) consistente.

Está disposto também no art. 18, §1º que o estudo técnico preliminar “[...] *deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação [...]*”, ainda prevendo, este mesmo dispositivo legal, que o ETP deve conter os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

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;



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

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (Grifou-se)



No §2º do art. 18, menciona-se que os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º, são obrigatórios, ao passo que os outros poderão não ser contemplados desde que sejam apresentadas justificativas para a não realização dessas análises.

Vale ressaltar que o intuito da Legislação é o de não permitir a aplicação de recursos públicos sem que haja a real análise da necessidade da Administração e das possibilidades de atender a esta necessidade com maior eficiência. Isto é, por tratar-se de dinheiro público, sua utilização deve ser cuidadosa e muito bem delimitada, até mesmo para permitir o acompanhamento da população do uso desta verba.

Sequer a urgência da execução do objeto poderá ser utilizada como escusa para a realização de ETP deficiente e que não seja apto a demonstrar com precisão o planejamento da utilização dos recursos públicos. Nesse sentido, preleciona Marçal Justen Filho:

Afigura-se que a supremacia dos direitos fundamentais, finalidade essencial da atividade estatal, exige uma contratação que seja postergada por algum tempo para ser bem executada, antes do que a realização apressada de uma licitação defeituosa, que redundará em grande quantidade de percalços.¹

Ocorre que, mesmo da análise do ETP, e, também, do Termo de Referência desta licitação, muitos pontos a respeito do planejamento da contratação ficam obscuros.

Há que se reafirmar que por mais que se trate de contratação por Sistema de Registro de Preços, o **planejamento completo é igualmente obrigatório**, devendo existir pelo menos a estimativa dos locais onde preveem que os materiais sejam instalados e os serviços prestados. Sobre esse tema, não se pode perder de vista o **Princípio do Planejamento, expressamente consagrado no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021²**,

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 16º ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 179.

² Art. 5º. **Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da**



Vale destacar que o ETP deve conter todas as informações necessárias para dar transparência à contratação, sendo que, neste caso, seria imprescindível que constassem, no mínimo, os locais que foram considerados por cada Secretaria para embasar os quantitativos solicitados.

Não é demais salientar que um Edital realizado a partir de um Estudo Técnico Preliminar e um Termo de Referência bem elaborados pode evitar futuros transtornos para a própria Administração Pública, como eventuais atrasos, pagamentos indevidos e inexecução dos serviços contratados.

Não é por outro motivo que o Jurista Marçal Justen Filho³ afirma ser proibida a utilização de recursos públicos sem um planejamento, ou seja, uma licitação **não pode ser realizada sem estimativas** ou **planejamento adequado:**

"Proíbe-se a aplicação de recursos públicos em empreendimentos com dimensões não estimadas ou estimadas em perspectivas irrealis, inexequíveis, onerosas ou não isonômicas. (...).

Esse é um ponto sensível e essencial para o sucesso das contratações administrativas. A ausência de planejamento adequado é a principal causa de problemas no relacionamento contratual. Mais grave ainda é o risco de planejamento intencionalmente equivocado, visando promover benefícios indevidos em prol de apaniguados".

Nesse contexto, a partir do exame do Edital em questão, ao que parece, **não é possível compreender o motivo pelo qual a PMM chegou a prever até 80% a mais do quantitativo relativo aos serviços de prestação de serviços em relação ao quantitativo estimado para os materiais.**

Acerca disso, verificou-se, a partir da análise da tabela de itens constante às fls. 320 do processo, na qual cada Secretaria informou as quantidades

probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Grifou-se).

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 16º ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 178.



estimadas necessárias para cada tipo de serviço, **a existência de inconsistências relevantes.**

Destacam-se, a seguir, algumas incongruências identificadas, as quais, s.m.j., geram dúvidas pertinentes, a respeito das quais se **solicita os seguintes esclarecimentos.**

I) EM RELAÇÃO AO LOTE 01:

- a) Considerando que os **itens 38, 39 e 40** se referem à aquisição de 287m² de vidro canelado incolor, com serviços de até 5 metros de altura e mais de 5 metros de altura, sendo:

38	6443	287	m ²	Fornecimento de Vidro Canelado Incolor. Aplicação em esquadrias de portas, janelas, divisórias e afins. Com o fornecimento de todo o material necessário, inclusive o vidro canelado incolor. com aproximadamente 3,8mm de espessura.	222,32	63.805,84
39	279294	254	m ²	Prestação de serviço de instalação de Vidro Canelado Incolor em até 5 m de altura. Compreende toda a mão de obra para o enviradamento; remoção de vidros/restos existentes, se for o caso; fixação do vidro nas esquadrias/suporte com gaxetas, massa e calços; aplicação com calafetador; cortes das chapas de vidro; limpeza final.	321,25	81.597,50
40	279295	176	m ²	Prestação de serviço de instalação de Vidro Canelado Incolor em altura superior a 5 m. Compreende toda a mão de obra para o enviradamento; remoção de vidros/restos existentes, se for o caso; fixação do vidro nas esquadrias/suporte com gaxetas, massa e calços; aplicação com calafetador; cortes das chapas de vidro; limpeza final.	334,00	58.784,00

QUESTIONA-SE: Qual seria a indicação dos locais e respectivos endereços considerados nos 287m² de estimativas realizadas pelas Secretarias demandantes, com a identificação das unidades que serão atendidas, que somaram a quantidade total de 254m² para instalação até 5m e, 176m² para instalação superior a 5m?

38	90	0	0	50	0	0	10	0	0	0	0	8	80	20	5	24	287
39	60	0	0	50	0	0	10	0	0	0	0	8	80	20	5	21	254
40	30	0	0	50	0	0	0	0	0	0	0	0	80			16	176



Por exemplo: Para quais endereços/locais foram estimados os 50m² na SAS, de vidro canelado incolor de aproximadamente 3,8mm de espessura? A mesma situação para a SAÚDE, que estimou 80m² para a aquisição de vidro, 80m² de instalação até 5m e, 80m² acima de 5m, e, assim, para cada secretaria.

- b) Considerando que os **itens 35, 36 e 37** se referem à aquisição de 613m² de vidro liso incolor de 3mm, contemplando **serviços de fornecimento e instalação**, com diferenciação apenas quanto à **altura de execução dos serviços (até 5 metros e acima de 5 metros)**, sendo:

Item	Código PMM	Quantitativo	Unidade de Medida	Descrição	Preço Estimado (R\$)	
					Unitário	Total
35	91233	613	m ²	Fornecimento de Vidro Liso Incolor 3 mm. Aplicação em esquadrias de portas e janelas, divisórias e afins. Compreende o fornecimento de todo o material necessário, inclusive o vidro liso incolor de 3 mm.	251,80	154.353,40
36	279291	591	m ²	Prestação de Serviço de instalação de Vidro Liso Incolor 3 mm em até 5 m de altura. Compreende toda a mão de obra para o enviradamento; remoção de vidros/restos existentes, se for o caso; fixação do vidro nas esquadrias/suporte com gaxetas, massa e calços; aplicação com calafetador; cortes das chapas de vidro; limpeza final.	293,91	173.700,81
37	279293	515	m ²	Prestação de Serviço de instalação de Vidro Liso Incolor 3 mm em altura superior a 5 m. Compreende toda a mão de obra para o enviradamento; remoção de vidros/restos existentes, se for o caso; fixação do vidro nas esquadrias/suporte com gaxetas, massa e calços; aplicação com calafetador; cortes das chapas de vidro; limpeza final.	315,74	162.606,10

QUESTIONA-SE: Quais locais e respectivos endereços foram considerados nos 613m² de estimativas realizadas pelas Secretarias demandantes, com a identificação das unidades que serão atendidas, que somaram a quantidade total de 591m² para instalação até 5m e, 515m² para instalação superior a 5m?

35	60	10	0	300	0	0	0	30	0	10	10	0	128	5	5	55	613
36	40	10	0	300	0	0	0	30	0	10	10	0	128	5	5	53	591
37	20	0	0	300	0	0	0	0	0	10	10	0	128			47	515



Por exemplo: Os endereços/locais onde foram estimados os 300 m² na SAS, de vidro liso incolor de 3mm, e, assim, para cada secretaria.

- c) Considerando que os **itens 47 e 48** se referem à aquisição de 707m² de vidro temperado incolor de 8mm, com serviços a instalação:

47	279987	707	m ²	Fornecimento de Vidro Temperado Incolor 8 mm. Aplicação em esquadrias, compreende o fornecimento do vidro temperado incolor de 8 mm; lapidação;	383,25	270.957,75
48	279301	707	m ²	Prestação de serviço de instalação de Vidro Temperado Incolor 8 mm. Compreende o transporte e a colocação do vidro no local; remoção de vidros/restos existentes, se for o caso; limpeza final.	438,89	310.295,23

QUESTIONA-SE: Quais os locais e respectivos endereços dos 707m² de vidro temperado que foram estimados pelas Secretarias demandantes?

47	40	43	70	50	150	4	0	0	0	0	57	0	220	5	5	63	707
48	40	43	70	50	150	4	0	0	0	0	57	0	220	5	5	63	707

Por exemplo: Os endereços/locais onde foram estimados os 70m² na SEMOB, de vidro temperado incolor de 8mm, e, assim, para cada secretaria.

- d) Considerando que os **itens 01 e 02** somam o montante de **R\$ 591.430,00** para a aquisição de 284 molas hidráulicas para portas com a instalação:

Item	Código PMM	Quantitativo	Unidade de Medida	Descrição	Preço Estimado (R\$)	
					Unitário	Total
1	240194	284	und	Mola hidráulica de piso para porta de vidro, com potência ajustável, para portas com peso aproximado de 100 a 120 kg, acabamento em aço inox. Trava a porta na abertura completa (90°), em ambas as direções	1.425,00	404.700,00
2	279274	284	und	Prestação de serviço de instalação e/ou substituição de Mola de piso hidráulico.	657,50	186.730,00



QUESTIONA-SE: Quais locais/endereços foram considerados para a aquisição de 284 unidades de molas estimadas por cada Secretaria, com a respectiva identificação das unidades atendidas?

Requerente	SEDUC	SEIUC	SEMOB	SAS	SEGOV	SEJUC	SEMULHER	SETRAB	IAM	SEGEP	SESP	SAET	SAÚDE	SEINFRA	SELURB	Reserva	TOTAL
Item	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.
1	10	10	12	0	80	12	10	12	0	10	4	0	66	30	5	23	284
2	10	10	12	0	80	12	10	12	0	10	4	0	66	30	5	23	284

Por exemplo: Os endereços/locais das 10 portas em que a SEMULHER estimou a necessidade de troca da mola hidráulica e, assim, para cada secretaria.

- e) Considerando, ainda no Lote 01, que há os seguintes itens, notadamente, os itens de 01 a 34:

LOTE 1

Item	Código PMM	Quantitativo	Unidade de Medida	Descrição	Preço Estimado (R\$)	
					Unitário	Total
1	240194	284	und	Mola hidráulica de piso para porta de vidro, com potência ajustável, para portas com peso aproximado de 100 a 120 kg, acabamento em aço inox.	1.425,00	404.700,00
2	279274	284	und	Prestação de serviço de instalação e/ou substituição de Mola de piso hidráulico.	657,50	186.730,00
3	247151	324	und	Haste Maxim – Ar Vidro Alvenaria	84,64	27.423,36
4	279275	324	und	Prestação de serviço de instalação e/ou substituição de Haste.	86,00	27.864,00
5	270555	149	und	Haste Maxim – Ar Alumínio/Alumínio	43,44	6.472,56
6	279981	149	und	Prestação de serviço de instalação e/ou substituição de Haste Maxim nos perfis de alumínio.	98,00	14.602,00
7	247153	211	und	Puxador tubular modelo "H" (40 cm) para portas, abrir ou correr, de vidro temperado.	91,40	19.285,40
8	279276	211	und	Prestação de serviço de instalação e/ou substituição de puxador tubular.	80,75	17.038,25
9	270556	130	und	Puxador tubular modelo "H" (30 cm) para portas, abrir ou correr, de vidro temperado.	67,96	8.834,80
10	279288	130	und	Prestação de serviço de instalação e/ou substituição de puxador tubular modelo H (30 Cm)	79,50	10.335,00
11	247133	198	und	Fechadura e contra fechadura Bico de Papagaio V/V.	141,48	28.013,04
12	279277	198	und	Prestação de serviço de instalação e/ou substituição de Fechadura e contra fechadura Bico de Papagaio vidro/vidro.	92,33	18.281,34
13	270557	204	und	Fechadura Bico de Papagaio V/A.	143,26	29.225,04
14	279982	204	und	Prestação de serviço de instalação e/ou substituição de Fechadura Bico de Papagaio vidro/alvenaria.	86,03	17.550,12



15	110384	314	kit	Fechadura Central Completa, aplicável em portas de vidro temperado com espessura de 8 a 12 mm. Cilindro oval com 2 chaves. Aplicável em portas de vidro com 2 folhas (Vidro/Vidro). Acabamento cromado. Fabricada de acordo com as Normas da ABNT NBR 14913.	192,25	60.366,50
16	279983	307	und	Prestação de serviço de instalação e/ou substituição de Fechadura central para porta de abrir vidro/vidro.	91,45	28.075,15
17	6248	207	und	Roldana comum 1125.	19,94	4.127,58
18	279278	207	und	Prestação de serviços de instalação e/ou substituição de roldana comum para janelas e porta de correr de vidro 6 mm a 10 mm.	40,18	8.317,26
19	104888	260	und	Roldana Dupla 1125.	33,38	8.678,80
20	279279	244	und	Prestação de serviços de instalação e/ou substituição de roldana dupla para janelas e porta de correr de vidro 6 mm a 10 mm.	40,00	9.760,00
21	202083	238	m	Trilho simples.	75,63	17.999,94
22	279984	238	m	Prestação de serviços de instalação e/ou substituição de trilho simples, a prestação de serviços compreende o desmonte dos vidros do vão quando necessário. Todo material para instalação inclusos, como: escovinha (veda fresta), silicone, parafusos e outros.	210,24	50.037,12
23	5182	281	m	Trilho duplo.	132,87	37.336,47
24	279985	281	m	Prestação de serviços de instalação e/ou substituição de trilho duplo, a prestação de serviços compreende o desmonte dos vidros do vão quando necessário. Todo material para instalação inclusos, como: escovinha (veda fresta), silicone, parafusos e outros.	216,80	60.920,80
25	266840	211	und	Dobradiça Pivotal Superior em alumínio na cor branca com parafusos e buchas para fixação.	161,33	34.040,63
26	279280	211	und	Prestação de serviços de instalação e/ou substituição de Dobradiça pivotante Superior para porta de vidro.	178,00	37.558,00
27	682	214	und	Dobradiça inferior para Pivô fabricada em alumínio na cor branca com parafusos e buchas para fixação.	153,33	32.812,62
28	279283	214	und	Prestação de serviços de instalação e/ou substituição de dobradiça inferior para porta de vidro.	129,12	27.631,68
29	247124	205	und	Dobradiça inferior com miolo inox para mola.	162,72	33.357,60
30	279281	187	und	Prestação de serviços de instalação e/ou substituição de dobradiça inferior para mola de piso.	132,14	24.710,18
31	267199	188	kit	Fechadura Completa, aplicável em portas de vidro com Alvenaria (porta que fecha na parede), com espessura de 8 a 12 mm. Cilindro redondo com 2 chaves. Aplicável em portas de blindex de correr. Acabamento cromado. Fabricada de acordo com as Normas da ABNT NBR 14913.	186,93	35.142,84
32	279289	188	und	Prestação de serviços de instalação e/ou substituição de Fechadura para porta de correr vidro/alvenaria.	103,40	19.439,20
33	248307	316	kit	Puxadores circulares (interno e externo) em resina incolor com tamanho grande para portas de vidro temperado.	54,97	17.370,52
34	279986	316	und	Prestação de serviços de instalação e/ou substituição de puxadores circulares para portas de vidro temperado.	93,60	29.577,60

Conforme se extrai da descrição dos itens constantes do Lote 01, observa-se que **os itens 01 a 34 correspondem, em sua maioria, a produtos comuns e serviços acessórios tradicionalmente comercializados e executados por empresa de chaveiros e de acessórios do ramo**, tais como molas hidráulicas, hastes, puxadores, fechaduras, roldanas, trilhos, dobradiças e respectivos serviços de instalação e substituição. **Trata-se, ao que parece, de materiais padronizados, amplamente disponíveis no mercado, cujo fornecimento e instalação são realizados, em regra, por empresas especializadas em chaves, acabamentos para construção/reforma, ferragens e afins.**

Todavia, conforme demonstrado anteriormente, dos itens 35 a 50, o objeto do lote passa a abranger fornecimento de vidros e serviços típicos de vidraçaria, os quais demandam estrutura, especialização técnica e atuação comercial próprias de **empresas do ramo de vidros, as quais, via de regra, não comercializam ou instalaram os produtos descritos nos itens 01 a 34.**



Sob esse viés, é possível inferir que, s.m.j., **empresas de vidraçaria, ainda que plenamente aptas a executar os itens 35 a 50**, acabam, em muitas situações, não sendo as efetivas comercializadoras de todos os produtos integrantes do lote, atuando, s.m.j., como possíveis intermediárias na aquisição de determinados materiais. Tal circunstância, s.m.j., pode resultar em elevação indireta dos custos para a Administração, além de restringir a competitividade do certame, na medida em que afasta potenciais fornecedores especializados.

Da análise de tais itens, portanto, nota-se, s.m.j., a indevida aglutinação de itens de naturezas distintas em um único lote, circunstância que afronta os princípios da ampla concorrência, da competitividade e da isonomia entre os licitantes.

Sendo assim, o Lote 01 nessas disposições, ao que parece, restringe indevidamente a participação de potenciais interessados, reduz o universo de competidores aptos a disputar o certame e compromete a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, em afronta às disposições da lei de regência, bem como à jurisprudência consolidada dos órgãos de controle, que repudia a aglutinação injustificada de itens de naturezas distintas.

Além disso, a manutenção do Lote 01 nos presentes termos abre margem para subcontratações indiretas e pouco transparentes, uma vez que o licitante vencedor, não dominando integralmente todos os itens do lote, poderá recorrer a terceiros para execução parcial do objeto. Tal situação se mostra ainda mais grave considerando que, conforme será demonstrado oportunamente, o edital veda expressamente a subcontratação, o que evidencia, no mínimo, ao que parece, contradição interna e risco à execução contratual regular.

Dante dessa constatação, QUESTIONA-SE: Qual seria a explicação técnica para justificar essa situação?



II) EM RELAÇÃO AO LOTE 02:

Considerando que os **itens 53, 54 e 55** se referem à aquisição de 742m² de porta de correr; 742 m² de serviços de instalação da porta; e 599 m² de remoção, adequação de porta existentes e instalação de mármore:

53	244572	742	m ²	Porta de abrir com perfis apropriados de alumínio com pintura na cor branca e vidro temperado incolor 10 mm, incluios acessórios necessários como dobradiças, fechadura com chave, parafusos e outros	605,59	449.347,78
54	279988	742	m ²	Prestação de serviço de instalação de Porta de abrir. Transporte e instalação no local com materiais necessários. Limpeza do local após concluída a prestação de serviço.	391,25	290.307,50
55	201923	599	m ²	Prestação de Serviço Remoção de Porta e requadro – Compreende a remoção da porta existente no local bem como o requadro, adaptações necessárias para a instalação de uma nova porta e pintura na cor da alvenaria do local, inclusive a instalação e nivelamento de trilho e soleira de mármore para acabamento (quando porta de correr). A soleira de mármore deverá ter no mínimo 7 cm de largura para cada lado do trilho e o comprimento da porta.	877,11	525.388,89

QUESTIONA-SE: Quais locais/endereços foram considerados para a aquisição de 742 m² de portas de alumínio estimadas por cada Secretaria, com a respectiva identificação das unidades atendidas?

QUESTIONA-SE: Quais locais/endereços foram considerados para a aquisição de 599 m² de remoção, adequação e instalação de mármore estimadas por cada Secretaria, com a respectiva identificação das unidades atendidas?

Lote 02 – Portas de vidro, correr e abrir																
Requerente	SEDEDU	SEMUC	SEMOB	SAS	SEGOV	SEJUC	SEMULHER	SETRAB	IAM	SEGEPE	SESP	SAET	SAÚDE	SEINFRA	SELURB	Reser
Item	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.
51	100	12	20	50	20	10	0	0	12	10	20	0	256	30	20	51
52	100	12	20	50	20	10	0	0	12	10	20	0	256	30	20	51
53	100	12	35	50	50	10	0	30	0	10	20	2	310	30	20	63
54	100	12	35	50	50	10	0	30	0	10	20	2	310	30	20	63
55	200	12	0	50	0	20	0	0	0	10	0	2	160	60	40	45



Por exemplo: Os endereços/locais das 100 portas em que a SEDUC estimou para a aquisição e instalação de portas, bem como os 200 locais que a SEDUC estimou para a remoção, adequação e instalação de mármore. A SAÚDE, e assim com todas as secretarias que demandou os itens.

III) EM RELAÇÃO AO LOTE 03:

Considerando que o Lote 03 estima a compra de **830m² de JANELA DE CORRER DE ALUMÍNIO COM VIDRO TEMPERADO DE 8MM:**

Item	Código PMM	Quantitativo	Unidade de Medida	Descrição	Preço Estimado (R\$)	
					Unitário	Total
56	3790	830	m ²	Janela de correr com perfis apropriados de alumínio com pintura na cor branca e com vidro temperado incolor 8 mm, inclusos acessórios necessários como dobradiças, fechadura com chave, parafusos e outros.	424,77	352.559,10
57	279989	830	m ²	Prestação de serviço de instalação de Janela de correr. Transporte e instalação no local com materiais necessários.	320,71	266.189,30
58	201631	757	m ²	Prestação de Serviço Remoção de Janelas e requadro – Compreende a remoção da janela existente no local bem como o requadro, adaptações necessárias para a instalação de uma nova janela e pintura na cor da alvenaria do local, inclusive a instalação e nivelização de trilho e pingadeira de mármore para acabamento (janela de correr). A pingadeira de mármore deverá ter no mínimo 7 cm de largura para cada lado do trilho e o comprimento da janela.	739,96	560.149,72
Total máximo estimado					1.178.898,12	

E que cada Secretaria solicitou:

Lote 03 – Janelas de Vidro de correr																	
Requerente	SEEDUC	SEMUC	SEMOB	SAS	SEGOV	SEJUC	SEMULHER	SETRAB	IAM	SEGEPE	SESP	SAET	SAUDE	SEINFRA	SELURB	Reserva	TOTAL
Item	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.
56	150	30	0	0	50	10	0	50	0	10	0	0	400	50	10	70	830
57	150	30	0	0	50	10	0	50	0	10	0	0	400	50	10	70	830
58	150	64	0	0	0	10	0	0	0	10	0	0	400	50	10	63	757

Considerando que, conforme a especificações apresentadas, a Secretaria Municipal de Cultura (SEMUC) demandou:



- **30 m²** de janelas de correr (fornecimento de material);
- **30 m²** de serviços de instalação das janelas;
- **64 m²** de serviços de remoção de janelas e requadros, incluindo pintura na cor da alvenaria, instalação e nivelamento de trilho, bem como colocação de pingadeira de mármore com largura mínima de 7 cm para cada lado do trilho e comprimento correspondente à janela.

Entretanto, observa-se, s.m.j., **incongruência entre as quantidades estimadas**, uma vez que foram previstos **64 m² de serviços de remoção de janelas**, sem a correspondente estimativa equivalente para **instalação de novas janelas**, considerando que o quantitativo de aquisição de janelas foi fixado em apenas **30 m²**.

QUESTIONA-SE:

- a) Quais os endereços e unidades em que a SEMUC pretende realizar os 64 m² de serviços de remoção de janelas e instalação de pingadeiras em mármore? Qual a estimativa de quantidade?
- b) Qual o quantitativo estimado de janelas que se pretende instalar, considerando os 30 m² de janelas previstos para aquisição, com a devida justificativa técnica do critério de dimensionamento adotado?

IV) EM RELAÇÃO AOS ITENS 55 (LOTE 02) E 58 (LOTE 03)

Considerando que os itens 55 e 58 do Edital preveem, **em um único item**, a execução conjunta de serviços de remoção de porta/janela, requadro e adaptação, bem como pintura e instalação de nova porta/janela, **incluindo a instalação de soleira/pingadeira de mármore**, conforme se extrai dos autos:



55	201923	599	m ²	Prestação de Serviço Remoção de Porta e requadro – Compreende a remoção da porta existente no local bem como o requadro, adaptações necessárias para a instalação de uma nova porta e pintura na cor da alvenaria do local, inclusive a instalação e nivelamento de trilho e soleira de mármore para acabamento (quando porta de correr). A soleira de mármore deverá ter no mínimo 7 cm de largura para cada lado do trilho e o comprimento da porta.	877,11	525.388,89
----	--------	-----	----------------	--	--------	------------

58	201631	757	m ²	Prestação de Serviço Remoção de Janela e requadro – Compreende a remoção da janela existente no local bem como o requadro, adaptações necessárias para a instalação de uma nova janela e pintura na cor da alvenaria do local, inclusive a instalação e nivelamento de trilho e pingadeira de mármore para acabamento (janela de correr). A pingadeira de mármore deverá ter no mínimo 7 cm de largura para cada lado do trilho e o comprimento da janela.	739,96	560.149,72
----	--------	-----	----------------	--	--------	------------

Dos descritivos acima, verifica-se, novamente, s.m.j., a existência de fragilidades relevantes quanto ao planejamento da licitação em relação a esses itens, os quais demandam esclarecimentos.

Isso porque, conforme apurado por este OSM, inclusive a partir de contatos telefônicos realizados com empresas do ramo de vidraçaria que forneceram orçamentos para a formação do preço estimado, **constatou-se que empresas de vidraçaria, via de regra, não executam serviços de fornecimento e instalação de mármore, sendo necessário, nesses casos, recorrer à subcontratação de empresas especializadas nesse tipo de material.**



Todavia, o Edital em questão veda expressamente a subcontratação.

8.9.1. Se vedada a subcontratação, qual a justificativa?

A vedação à subcontratação no presente processo licitatório decorre da natureza específica, direta e tecnicamente delimitada dos serviços e materiais a serem fornecidos, cuja adequada execução depende da atuação da própria empresa licitante. O Decreto Municipal nº 2.259/2023, em seu art. 42, § 2º, dispõe que “é vedada cláusula que permita a subcontratação da parcela principal do objeto”.

Ainda que o objeto conte com tanto o fornecimento de bens quanto a prestação de serviços, o fundamento permanece plenamente aplicável: a Administração deve assegurar que a empresa vencedora, devidamente habilitada, seja a mesma responsável por executar integralmente o escopo contratado. A subcontratação poderia comprometer a rastreabilidade técnica, reduzir o controle sobre a qualidade da execução, gerar transferência indevida de responsabilidades e fragilizar as garantias contratuais oferecidas no processo licitatório.

Tal constatação suscita dúvidas relevantes quanto à viabilidade técnica da execução do objeto nos moldes descritos, **na medida em que se exige, em um mesmo item, a prestação conjunta de serviços e fornecimento de material que, ao que parece, demandam especializações distintas, potencialmente não exercidas pela mesma empresa**. Essa estruturação dos itens, além de restringir o universo de potenciais licitantes, pode **comprometer a isonomia e a competitividade do certame, bem como fragilizar a confiabilidade dos preços orçados, uma vez que não se evidencia, de forma clara e transparente, a composição dos custos correspondentes a cada serviço e ao material envolvido (mármore), tampouco a efetiva possibilidade de execução, por diversas empresas, dos serviços nos moldes exigidos pelo Edital**.

Não bastasse isso, nas oportunidades em que contatou empresas do ramo, restou informado a este OSM, ainda, que é **incomum o uso de mármore em pingadeiras, eis que se trata de material demasiado poroso**, e que o GRANITO seria o mais viável.

Diante dessa constatação, QUESTIONA-SE:

- a) Qual seria a explicação técnica para justificar essa situação?
- b) A Prefeitura comprará mármore para as pingadeiras?



3) CONCLUSÃO

O planejamento completo e transparente de uma licitação é um elemento crucial para assegurar a eficiência, a legalidade e a transparência dos processos de contratação pública. Quando um órgão público realiza um planejamento minucioso e transparente para uma licitação, está estabelecendo as bases para uma gestão eficaz dos recursos públicos e para o alcance dos objetivos institucionais de forma íntegra e responsável.

Em sentido contrário, a elaboração de um edital com quantidades extraordinariamente acima daquelas que serão efetivamente contratadas pode acarretar sérias consequências tanto para o órgão público quanto para a empresa envolvida, incluindo desperdício de recursos, prejuízos financeiros, questionamentos dos órgãos de controle e até possíveis sanções administrativas.

Portanto, é fundamental que os órgãos públicos estejam atentos e adotem medidas para evitar esse tipo de conduta e garantir a lisura e a eficiência dos processos licitatórios.

Ressalta-se que, por se tratar de Sistema de Registro de Preços, o OSM ressalta que é compreensível uma variação mínima nos quantitativos, porém, o que se observou a partir da análise do PE foi uma **exorbitante diferença entre os quantitativos dos materiais a serem adquiridos e os quantitativos dos serviços a serem realizados, sem, s.m.j., justificativa técnica adequada**. Essa elevada diferença demonstra, no mínimo, como mencionado anteriormente, a ausência de planejamento adequado da PMM, que não apresentou estudos preliminares que comprovassem, de forma eficaz, a real necessidade das quantidades em relação a cada uma das Secretarias do Município.



É imperativo ressaltar a compreensão abrangente do OSM quanto ao processo licitatório, especialmente no que diz respeito à sua condução por meio do Sistema de Registro de Preços. Entretanto, é crucial enfatizar a necessidade de transparência no quantitativo, bem como de realização de estudos mais aprofundados na fase interna do processo licitatório, a fim de se compreender a real necessidade de cada Secretaria do Município.

Ademais, como já explicitado anteriormente, a relevância de um estudo mais aprofundado acerca das necessidades da PMM reside no fato de que, ao descrever de forma clara a quantidade e os ambientes de instalação, é viabilizada uma estimativa mais precisa das quantidades necessárias para o certame.

Nesse contexto, **em que pese a contratação seja regida pelo Sistema de Registros de Preços, não se pode olvidar a obrigatoriedade da Administração Pública de apresentar a devida justificativa para as quantidades licitadas.**

Isso porque, para além da ausência de transparência ocasionada, eis que não é possível compreender como a PMM chegou à conclusão acerca da necessidade de tais quantitativos, quantidades muito superiores àquelas que serão efetivamente contratadas podem gerar uma falsa expectativa ao fornecedor que participa da licitação.

No âmbito do Sistema de Registro de Preços, a PMM estimou quase R\$ 8 milhões para a contratação de serviços relacionados a vidros e afins, cuja execução, s.m.j., foi planejada, inicialmente, para ocorrer ao longo de 12 meses, tendo em vista a demanda reprimida informada pela própria



PMM em resposta ao Pedido de Esclarecimento da empresa PMW Comércio de Produtos Hospitalares LTDA., inscrita no CNPJ sob nº 37.107.761/0001-57. Isso tudo ainda vem ao encontro às dúvidas técnicas levantadas em Pedido de Esclarecimento pela empresa Cristal Sete Vidros Temperados LTDA, inscrita sob o CNPJ sob nº 03.196.363/0001-32.

Diante da expressividade desse valor e da abrangência temporal da contratação, impõe-se que o procedimento licitatório seja estruturado da forma mais clara, objetiva e transparente possível, de modo a refletir adequadamente as reais necessidades das Secretarias demandantes. Isso se mostra essencial para que não haja expectativas dissociadas da realidade do Município aos fornecedores e para proporcionar, ao Fiscal do Contrato, uma fiscalização mais efetiva, atingindo uma maior eficiência na prestação dos serviços a serem executados.

Acerca do tema, é consolidado o entendimento jurisprudencial do E. Tribunal de Contas da União no sentido de que, apesar de existir permissivo legal para a utilização do Sistema de Registro de Preços quando o ente público não possui o conhecimento exato sobre os quantitativos a serem adquiridos, tal autorização não implica liberalidade total para se estimar o quantitativo a ser demandado⁴.

Salienta-se que, além de ser imprescindível o maior detalhamento possível quanto às quantidades destinadas a cada local, é ainda mais relevante assegurar a confiabilidade das informações constantes no processo administrativo. Embora seja compreensível que fatos supervenientes possam eventualmente ocorrer, tal possibilidade não afasta a necessidade de que todas as decisões e alterações sejam devidamente justificadas e registradas no

⁴ [Acórdão 2129/2021-TCU-Plenário](#)



processo, com base nas reais necessidades e requisições de cada Secretaria, garantindo a transparência e a regularidade do procedimento licitatório.

Ademais, não se pode ignorar o fato de que se trata de licitação cujo valor máximo previsto **ultrapassa R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e meio de reais)**, sendo este valor integralmente consistente em dinheiro público, arrecadado com os tributos de cada cidadão. Justamente por esse motivo, o OSM enfatiza que toda a verba que o Município pretende utilizar deve ser corretamente aplicada e ter, como único objetivo, seu eficaz retorno ao contribuinte de forma responsável, séria e transparente.

A ausência de uma justificativa plausível para os quantitativos do Edital já demonstra claro indício de falha no processo de elaboração do Edital e de inobservância aos princípios da Transparência, Eficiência e da Economicidade, os quais exigem a utilização racional e adequada dos recursos públicos.

Tal constatação reforça ainda mais a necessidade de que o presente processo licitatório seja conduzido com maior rigor na estimativa das quantidades a serem efetivamente adquiridas, visando assegurar maior transparência, precisão e eficiência na contratação.

Reforça-se, desse modo, a necessidade de esclarecimentos, a fim de preservar a integridade dos princípios administrativos e garantir que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada e conforme a legislação vigente.

Outrossim, frisa-se que um planejamento adequado não apenas assegura a obtenção do melhor preço aliado à qualidade dos produtos, **como também facilita a fiscalização pelo próprio ente público**, permite um planejamento mais eficiente por parte dos fornecedores e prioriza as reais necessidades da PMM. Além disso, contribui para tornar todo o processo mais transparente e



acessível à sociedade, reforçando os princípios da Eficiência e da Publicidade na Administração Pública.

Por oportuno, **ressalta-se que este OSM não se opõe à realização de licitação para aquisição de vidros e à contratação dos serviços correlatos, tampouco ignora a complexidade inerente à elaboração da fase interna de um procedimento licitatório, especialmente no que se refere à definição de quantitativos e à realização de pesquisas de preços em um mercado que, muitas vezes, apresenta limitações e especificidades técnicas.**

Reconhece-se, portanto, que a preparação de uma licitação demanda esforço técnico, tempo e dedicação por parte dos servidores da Administração, constituindo, inclusive, parte dos ônus naturais da gestão pública. Todavia, justamente por se tratar da aplicação de recursos públicos, oriundos da arrecadação tributária de toda a sociedade, **impõe-se que esse planejamento seja realizado de forma criteriosa, consistente e devidamente fundamentada, assegurando a correta utilização do erário.**

Assim, as considerações apresentadas mostram-se necessárias e pertinentes para o aprimoramento do procedimento licitatório, contribuindo para a maior eficiência do processo desde a fase de planejamento até a execução contratual, em consonância com os princípios que regem a Administração Pública.

Pontua-se que **o Observatório Social de Maringá se manifesta de forma preventiva e colaborativa**, com o objetivo de contribuir para uma contratação eficiente, clara e transparente, que permita à Administração a identificação de fornecedores compatíveis com o objeto e assegure que o contrato atenda, de forma efetiva, às reais necessidades da Prefeitura Municipal de Maringá.



Por fim, cumpre salientar que **as análises apresentadas por este OSM não exauriram a totalidade dos itens do certame**, tendo se limitado a uma avaliação perfuntória e exemplificativa de alguns itens, com o objetivo de demonstrar a relevância e a gravidade das inconsistências identificadas no planejamento da contratação. Tal amostragem, ao que parece, revela apenas uma fração das fragilidades existentes, sendo indicativa do grau de complexidade e de desorganização que o edital, na forma atual, aparenta apresentar.

Diante desse cenário, ao que parece, mostra-se prudente a suspensão do Edital em questão, até que todos os vícios e fragilidades identificados sejam devidamente sanados e que o procedimento seja reavaliado em sua integralidade. **Tal medida preventiva contribui para mitigar possíveis riscos de direcionamento, restrição indevida à competitividade, insegurança na execução contratual e dificuldades na fiscalização, por parte do Fiscal do Contrato.**

Outrossim, o reexame do Edital, nos termos aqui expostos, contribui para que os potenciais fornecedores consigam elaborar planilhas de custos da forma mais condizente à realidade possível, a partir de informações claras, precisas e devidamente detalhadas por parte da Administração. Essa providência reduz incertezas quanto aos serviços a serem executados, às obrigações efetivamente assumidas pelo futuro contratado e aos parâmetros que deverão orientar a atuação do fiscal do contrato, além de conferir maior coerência entre os valores estimados no Edital e as necessidades reais do Município, ainda que se trate de licitação regida pelo Sistema de Registro de Preços.



No mais, a adequada revisão do planejamento da contratação permite que fornecedores idôneos compreendam a seriedade e a consistência do procedimento licitatório, ao passo que fortalece a segurança jurídica do certame e favorece o atendimento efetivo às demandas administrativas previamente estimadas.

À luz de todo o exposto, solicita-se que sejam prestados os respectivos **ESCLARECIMENTOS**, bem como seja determinada a **SUSPENSÃO do Edital do PE 014/2026**, até que todos os vícios e fragilidades identificados sejam devidamente sanados e que o procedimento seja reavaliado em sua integralidade, haja vista possível risco de violação aos princípios da Transparência, Planejamento, Economicidade e Eficiência.

Certos de que estamos colaborando com um País mais justo e consciente dos deveres do Estado para com seus cidadãos, colocamo-nos à disposição para esclarecimentos que se fizerem necessários. Destacando-se que o prazo de resposta é de até **03 (três) dias úteis**, nos termos do artigo 164, p. único da Lei 14.133/2021.

Atenciosamente,



SER/OBSERVATÓRIO SOCIAL DE MARINGÁ
Antonio Sérgio Longhini
Presidente