



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



**PARECER JURÍDICO**

**EMENTA:** Processo de Licitação. Pregão Eletrônico nº 8/2023-004PMP.

**Objeto:** Registro de Preços para locação de máquinas e caminhões com operador/ motorista e combustível) destinados a suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Obras, em serviços de conservação das vias e canais da Zona Urbana do Município de Parauapebas, Estado do Pará.

**Assunto:** Análise da legalidade da Minuta do Edital de Convocação, seus anexos e Contrato Administrativo.

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico desta Procuradoria Geral quanto à legalidade da Minuta do Edital de Licitação, seus anexos e Contrato Administrativo, na modalidade de Pregão Eletrônico nº 8/2023-004PMP, do tipo menor preço.

**1. DA ANÁLISE JURÍDICA**

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração das tratadas minutas, passemos a analisar a presente Minuta do Instrumento Editalício, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos legais estabelecidos na Lei nº 10.520/2002 (regulamentada pelo Decreto nº 3.555/2000), no Decreto Municipal nº 520/2020 (alterado pelo Decreto Municipal nº 561/2020), no Decreto nº 10.024/2019, no Decreto Federal nº 5.504/2005, Decreto Municipal nº 071/2014, Lei Complementar Municipal nº 009/2016, bem como na Lei nº 8.666/93 (e posteriores alterações) e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A Secretaria Municipal de Obras – SEMOB, por meio do memorando nº 4165/2023 (fls. 03-05) e do Termo de Referência (fls. 07-46), justificou a futura contratação alegando que: “A Secretaria de Obras informa que é frequente e contínua a necessidade de executar serviços para conservação das vias do município e também limpezas de canais que se encontram na



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



Zona Urbana do município de Parauapebas, principalmente pelo fato de ainda existirem diversos pontos críticos que periodicamente carecem de manutenção, sobretudo em consequência do período de inverno, onde ocorrem grandes problemas de erosões e cortes das vias, sejam elas pavimentadas ou não. A necessidade da presente contratação se dá pela busca em garantir serviços para conservação das vias e canais do município, visando a boa trafegabilidade, segurança e eliminar os impactos nos bairros e, sobretudo, nos usuários (moradores, alunos, trabalhadores, condutores de veículos automotivos, ciclistas, pedestres, etc.). O objeto deste termo de referência visa garantir aptidão de realizar reparos e ações imediatas a fim de conservação das vias pavimentadas e não pavimentadas, antes que suas patologias evoluam para problemas maiores. Diferente dos processos que visam restaurar e recuperar a estrutura das vias asfálticas do município, este certame tem o intuito de conservar todos os investimentos realizados, uma vez que os processos anteriores ou em andamento não preveem patologias futuras apenas as atuais. A contratação do objeto ainda é necessária e se dá em virtude de que o município deve oferecer a melhor condição de trafegabilidade das vias, garantindo, em especial: as rotas escolares e transporte de acesso a saúde para pessoas com enfermidades, dentre outras diversas situações. Considerando ainda a morosidade dos processos e tempo para que os contratos estejam em pleno funcionamento, ainda existem as dificuldades inerentes de quem já vive em bairros com carência de infraestrutura urbana, mais distantes, que em período chuvoso sofre com as intervenções e cortes das vias, em período de estiagem oferecem grandes riscos aos condutores de veículos e pedestres pois, o tempo seco favorece a grande produção de partículas de solo (poeira) que dificultam a visibilidade dos motoristas e escondem buracos e/ou crateras resultantes ainda das chuvas anteriores, causam problemas respiratórios em pessoas de todas as idades, sobrecarregando os órgãos de saúde. Com isso a SEMOB conclui que poderá realizar, com as contratações futuras e após a finalização dos contratos anteriores, as devidas ações para conservação das vias, limpeza e manutenções em canais bem como melhorias nos arruamentos dos bairros, aberturas de novas vias, como também garantir com isso uma melhor condição de vida para os nossos munícipes. Reiteramos que as novas contratações não configuram sobreposição, pois visam dar continuidade nos serviços após o encerramento dos contratos anteriores”.

Consta autorização do Comitê de Contingenciamento e Monitoramento de Gastos, através do memorando nº 103/2023GABIN (fl. 01).

Pois bem. Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais. O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Destaca-se ainda, que é vedada à Administração a exigência de marca específica para o objeto da licitação, no entanto, faz-se necessário a correta especificação a fim de garantir a qualidade dos itens futuramente contratados.

Juntou-se o Termo de Referência e seus anexos (06-46), os quais foram produzidos pelo servidor André Luiz Vasconcelos dos Santos, Diretor de Projetos - CT. 60789/CREA 29307 D-PA e Adriano Costa Lopes, Ct. 58.659/CREA 1517858305 e devidamente RATIFICADOS E AUTORIZADOS pelo Secretário Municipal de Obras, o

2



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Sr. Luiz Alberto Moreira Castilho - Secretário Municipal de Obras - Dec. 156/2022 na  
manifestação constante no memo n° 4165-2022.



Verifica-se que a planilha de quantidades e preços foi elaborada com base na cesta de preços (fl. 38)

Sabe-se que o orçamento de uma obra é a peça de fechamento do seu projeto, traduzindo-o em termos econômicos e financeiros. Trata-se de etapa preparatória indispensável em qualquer contratação pública. A Administração Pública deve zelar para que os recursos aplicados nas obras públicas sejam empregados de forma correta, eficiente e com transparência. Além disso, a gestão deve buscar a redução dos custos e a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos. Todas essas questões podem ser levadas em conta na hora da preparação do orçamento de obras públicas: busca de preço justo, projetos completos e atualizados, além da responsabilidade técnica dos autores responsáveis, tanto pelo projeto quanto pelo orçamento.

A definição dos custos unitários pode ser racionalizada mediante a utilização de tabelas referenciais de custos contendo composições de custo unitário padronizadas. Além disso, o uso de sistemas referenciais de custos traz segurança jurídica para orçamentistas e gestores públicos, representando um parâmetro de avaliação objetivo para os órgãos de controle, o que está sendo adotado no presente procedimento.

Por isso, o TCU tem entendido que *“os preços medianos constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI são indicativos dos valores praticados no mercado e, portanto, há sobrepreço quando o preço global está injustificadamente acima do total previsto no SINAPI”* (Acórdão 618/2006 - Plenário).

Não obstante, os atributos de um orçamento (especificidade, temporalidade, aproximação e vinculação ao contrato) exigem adaptações de composições referenciais padrão para ajustá-las à realidade da obra que se está orçando, na medida em que cada orçamento é único, em função das particularidades das obras, diversidades de canteiros, métodos executivos, localização, características das construtoras e disposições contratuais.

Conforme enfatizado, a elaboração de uma planilha orçamentária a partir de tabelas referenciais de custos deve considerar as especificidades do projeto e do local, tais como: a) distâncias de transporte de materiais em geral; b) problemas de logística com materiais, mão de obra, equipamentos e combustíveis; c) diferentes alíquotas tributárias; d) utilização de novos materiais e inovações tecnológicas; e) variação na produtividade da mão de obra e dos equipamentos em função de esforços de racionalização, contingências de execução; f) consumos variáveis de produtos e materiais; g) diferentes arranjos do canteiro de obras; h) necessidade de execução da obra em ritmo acelerado de execução; i) diferenças na administração local da obra; j) exigências contratuais específicas e alocação de riscos entre o contratante e o contratado.

A utilização de composições de qualquer tabela de custos necessita de conhecimentos de engenharia e de experiência de construção para sua adequação às premissas técnicas da obra, logo a intenção não é adentrar na seara técnica, apenas



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



apresentar algumas ponderações legais quanto ao tema. Entende-se que a Secretaria Municipal de Obras, contando com departamento competente, conhecedor da realidade do mercado de obras e serviços de engenharia em nossa região, tenha feito as devidas ponderações quando da elaboração do Termo de Referência e da respectiva Planilha de Composição de Custos.

O orçamento de obras públicas envolve basicamente três etapas: o levantamento e qualificação dos serviços; a avaliação dos custos unitários e a definição do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas); e a formação do preço de venda.

Registre-se que a elaboração da planilha de quantitativos e valores e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa de preços, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa de mercado e formação do preço médio, conforme acima realizado.

Juntou-se as fls. 198-201 a indicação de dotação orçamentária, declaração de adequação orçamentária e financeira, autorização para abertura do procedimento licitatório, decreto de nomeação do pregoeiro e equipe de prego e autuação do procedimento.

Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, a formação do preço médio, se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Obras, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005. Após análise e avaliação, o referido Órgão opinou pela continuidade do procedimento, o que denota regularidade à pesquisa e valores levantados para o objeto em questão, confirmando, ainda, que a avaliação dos preços apresentados são compatíveis com a realidade mercadológica, tendo se manifestado por meio da análise de fls. 204-210.

Outrossim, a Autoridade Competente (Secretário Municipal de Obras) é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da secretaria e que posteriormente foram juntados aos autos.

Quanto às exigências de qualificação técnica contidas no edital, cabe ressaltar que a documentação a ser exigida nos editais encontra limitação no art. 30 da Lei 8.666/93. A jurisprudência é pacífica no sentido de que as exigências de qualificação técnica são ilegais quando extrapolam os limites da Lei 8.666/1993, impondo ônus excessivo aos licitantes e ferindo o princípio da competitividade. Exigências especiais de habilitação, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licitações e estar justificadas no processo.

Cumprir observar que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, dispõe que as exigências de qualificação técnica devem ser somente as indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Assim, deve a exigência supramencionada guardar proporção



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, de modo que não restrinja o caráter competitivo da licitação e zelando pelo princípio da isonomia.



Portanto, ressalta-se que não poderão ser estabelecidas exigências excessivas ou inadequadas. Também não é recomendável que, em se tratando de um objeto com certa complexidade na sua execução, deixe a Administração de exigir a comprovação da qualificação técnica dos licitantes. A exigência de qualificação técnica deve ser apenas a suficiente a demonstrar que o licitante detém conhecimentos técnicos e práticos para a execução do objeto a ser executado.

Sendo assim, por tratar-se de matéria técnica, partiremos da premissa de que a área técnica do SEMOB observará os contrapontos acima delineados para, assim, avaliar os requisitos de qualificação técnica a serem exigidos das empresas licitantes.

Por fim, convém destacar que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações do objeto a ser contratado, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Instrumento Convocatório, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame. Observa-se que a conveniência da contratação está consubstanciada, todavia, necessário tecer algumas recomendações quanto ao procedimento.

Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da minuta de edital e anexos de fls. 211-288, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993.

## 2 - DAS RECOMENDAÇÕES

- I. Verifica-se que no Termo de Referência (fl. 259); na minuta da Ata de Registro de Preços (fl. 268) e na minuta do contrato (fl. 277), tem a seguinte redação quanto ao REAJUSTAMENTO DE PREÇOS:

*“Em caso de prorrogação da contratação, devidamente justificada e autorizada, que resulte o contrato em período superior a 12 (doze) meses, poderá ser concedido reajustamento de preços, com base na variação efetiva, do período, aplicando-se o índice de Reajustamento de Obras Rodoviárias obtidos pela FGV e adotados e publicados no site do DNII, com **data - base da proposta**. Havendo interesse das partes e desde que seja solicitada pelo fornecedor registrado.”*

Nesse sentido, **recomenda-se** a exclusão da Cláusula Oitava da Minuta da Ata de Registro de Preços, uma vez que vai de encontro com o parágrafo único da Cláusula Décima Segunda (fl. 270).

**Recomenda-se** ainda, que o item 20 do Termo de Referência (fl. 259), assim como a Cláusula Segunda da Minuta do Contrato (fl. 277), sejam retificados de acordo com o art. 5º, § 3º da IN 01/2022 – CGM, com a seguinte redação: *“Decorrido o prazo de 12 (doze) meses da data do orçamento de referência, poderá ser admitido o reajuste dos preços, desde que solicitado pela contratada e nos termos da lei, aplicando-se o Índice de Reajustamento de Obras Rodoviárias obtidos pela FGV, adotados e publicados no site do DNII”*.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS**  
**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



- II. Por fim, recomenda-se que o processo seja revisado na íntegra, após a efetivação das alterações/adequações aventadas no presente parecer, evitando-se divergências entre o Termo de Referência e seus anexos, Minuta de Edital, Minuta da Ata de Registro de Preços e Minuta de Contrato Administrativo.

**3 - DA CONCLUSÃO**

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público no Registro de Preços para locação de máquinas e caminhões com operador/motorista e combustível) destinados a suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Obras, em serviços de conservação das vias e canais da Zona Urbana do Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital Pregão Eletrônico nº 8/2023-004PMP, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, obedeceram aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, desde que cumpridas todas as recomendações desta Procuradoria Geral.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 06 de março de 2023.

**NATHÁLIA LOURENÇO RODRIGUES PONTES**  
Assessora Jurídica de Procurador  
Dec. 069/2017

**CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA**  
Procuradora Adjunta do Município  
Dec. 142/2023