



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

## PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Processo de Licitação. Concorrência n° 3/2017-016 SEMOB.

**Objeto:** Contratação de empresa para execução de reformas no prédio da Prefeitura Municipal de Parauapebas, no 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 Concorrência n° 3/2017-016 SEMOB, do tipo menor preço.

### 1 DA ANÁLISE JURÍDICA

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração das tratadas minutas, passemos à análise da presente Minuta do Instrumento Editalício, bem como de seus anexos e contrato, a fim de verificar se atendem aos requisitos legais estabelecidos na Lei n° 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 Obras, por meio do memorando n° 2219/2017 (fls. 01-02), justificou a necessidade do objeto alegando que: *“A necessidade da obra justifica-se pela necessidade de melhorias na funcionalidade do espaço físico e de sanar inúmeros problemas existentes nas mais diversas áreas de funcionamento do prédio da Prefeitura Municipal de Parauapebas. Todas as necessidades foram levantadas pela equipe de engenharia da Secretaria Municipal de Obras juntamente com a equipe de manutenção do prédio da PMP. Diversas patologias foram observadas na parte elétrica, hidráulica, sanitária, cobertura, esquadrias e outras. Com isso constatou-se a total necessidade de execução das obras de reformas no prédio, com intuito de garantir melhores condições de trabalhos aos funcionários e melhor atendimento ao público”*.



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

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.

Às fls. 03 a 24, constam o projeto básico, o quadro de quantidades e preços, o cronograma físico, o cronograma financeiro, bem como a composição analítica de preços.

Verifica-se que as planilhas de quantidades e preços foram elaboradas com base nos preços referenciais das tabelas SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil) e SEDOP (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas).

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.

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.

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.



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

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 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 Projeto Básico e da respectiva Planilha de Composição de Custos.

Registre-se que a elaboração da planilha de quantitativos e valores e da composição de custos e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Obras, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura quanto a este ponto, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados no respectivo procedimento, conforme acima realizado.

Acostou-se aos autos Projeto Básico, contendo a definição do objeto, bem como as demais condições a serem seguidas no presente procedimento, a fim de obter o resultado almejado pela Administração Pública, elaborado por André Luiz Vasconcelos dos Santos, Coordenador de Projetos e Orçamentos – Decreto nº 325/2017 (fls. 03-16). Frise-se que a Autoridade Competente, na manifestação de fls. 01-02, ratifica e autoriza o referido Projeto Básico.

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

Verifica-se que consta nos autos a Anotação de Responsabilidade Técnica do Responsável Técnico André Luiz Vasconcelos dos Santos; a Composição de BDI e os Encargos Sociais sobre a mão de obra (fls. 26-27); a Indicação de Dotação Orçamentária (fl. 29); a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fl. 30); a Autorização para a abertura do procedimento licitatório (fl. 31), o Decreto de Designação da Comissão Permanente de Licitação (fl. 32); o Termo de Autuação do processo (fl. 33); o Parecer do Controle Interno (fls. 35-39); bem como a Minuta de Edital e seus Anexos (fls. 40-119).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, da indicação orçamentária, bem como se os quantitativos estimados são compatíveis com a demanda da secretaria coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que emitiu parecer favorável ao prosseguimento do feito, conforme Parecer Controle Interno (fls. 35-39).

Verifica-se que a execução dos serviços correspondentes ao objeto desta concorrência será adjudicada globalmente a uma única empresa. O art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 preconiza que obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididos em tantas parcelas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Segundo o doutrinador *Marçal Justen Filho*, o art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativas, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionais à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.

Desta forma, caso exista a possibilidade de parcelamento do objeto sem que haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, esta procuradoria entende que a licitação por item/lote é dever da Administração, *sob pena* de descumprir princípios da licitação, tal como o da competitividade, tendo em vista que isso aumentaria o número de empresas em condições de disputar a contratação. Todavia, no item 2.1 do Projeto Básico (fl. 04) consta justificativa elaborada pela área técnica quanto à necessidade da adjudicação global.

Quanto às exigências de qualificação técnica, 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.

Quanto à qualificação técnico-operacional das licitantes, ressalta-se que a súmula nº 263/2011 do TCU prevê que *"para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos"*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.*

Por fim, convém destacar que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações dos materiais/serviços a serem contratados, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Edital, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

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

## 2 DAS RECOMENDAÇÕES

Ressalta-se que a conveniência da contratação do objeto deste certame está consubstanciada, todavia necessário se faz tecer algumas considerações quanto ao procedimento.

O item 5.2 do Memorial Descritivo (fls. 12-13 e 81-82) e o item 8.1.4.2, “a”, da Minuta de Edital (fl. 48-49) estabelecem as parcelas de maior relevância, sendo elas as seguintes: **01) pintura com tinta acrílica (600m<sup>2</sup>); 02) emboço (1200m<sup>2</sup>); 03) execução lajota cerâmica (400m<sup>2</sup>); 04) execução de cobertura em policarbonato (110m<sup>2</sup>); 05) ponto elétrico estabilizado (30pts)**. Contudo, a fim de facilitar a identificação das parcelas exigidas na Planilha de Quantitativos e Valores, recomenda-se que as parcelas descritas nos itens citados apresentem a mesma redação e a mesma numeração da coluna “item” que consta na planilha de quantitativos e valores (fls. 17-19). Cumpre destacar que a parcela de maior relevância “emboço” não foi identificada na Planilha de fls. 17-19. Mas consta o item “517,77 m<sup>2</sup> de retirada de reboco ou emboço”, porém, a quantidade a ser executada está bem inferior ao quantitativo mínimo exigido na parcela de maior relevância prevista no item 5.2 do Memorial Descritivo. Frise-se que segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União o quantitativo mínimo dos atestados de capacidade técnica não poderá superar o limite de 50% (usualmente adotado), dispondo o Acórdão 3663/2016 - Primeira Câmara (Relator: Augusto Sherman) – que “*é irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto nos casos em que a especificidade do objeto recomende e não haja comprometimento à competitividade do certame, circunstância que deve ser devidamente justificada no processo licitatório*”.

Recomenda-se que seja comprovada a existência de saldo orçamentário apto a cobrir a despesa, uma vez que na indicação de dotação orçamentária de fl. 29 não consta o saldo orçamentário.

Recomenda-se que a Minuta de Edital e seus anexos sejam devidamente rubricados pelo Presidente da Comissão de Licitação.

Recomenda-se que a Planilha de Composição Analítica do BDI prevista no item 9.1.2.6 da Minuta de Edital (fl. 52) seja incluída como anexo da Minuta de Edital, conforme a composição encaminhada pela Secretaria Municipal de Obras (fl. 26).



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

No item 8 da Minuta de Edital (fl. 46) consta uma observação no sentido de que o contrato social **podará** ser apresentado na sua forma consolidada. Entretanto, recomenda-se que a redação do item seja complementada, incluindo-se como obrigação da licitante a apresentação de todas as alterações do contrato social ou, se preferir, a apresentação do contrato social na sua forma consolidada.

Recomenda-se que a redação dos itens 26.3 e 26.4 da Minuta de Edital (fl. 62), bem como dos itens 14.3 e 14.4 da Cláusula Décima Quarta da Minuta de Contrato Administrativo (fl. 105), seja revisada e corrigida, readequando-se ao objeto que se pretende contratar, uma vez que os citados itens tratam de "pavimentação e rede de drenagem".

Destaca-se que o item 29.3 da Minuta de Edital (fl. 63) e o item 17.3 da Cláusula Décima Sétima da Minuta de Contrato Administrativo (fl. 106) dispõem que "os pagamentos serão efetuados por etapas executadas da obra, de acordo com o cronograma físico-financeiro e planilha orçamentária apresentada e aprovada na CONCORRÊNCIA Nº 3/2017-016 SEMOB e nas condições de regularidade fiscal e trabalhista da contratada". Contudo, cumpre alertar que a perda da regularidade fiscal no curso de contratos de execução continuada ou parcelada justifica a imposição de sanções à contratada, mas não autoriza a retenção de pagamentos por serviços prestados, conforme o entendimento esposado no Acórdão nº 964/2012-Plenário-TCU.

Recomenda-se que o item 24.1 da Minuta de Edital (fl. 61) seja retificado, pois está vinculando a classificação institucional - 1301 - **Secretaria Municipal de Administração**.

Recomenda-se que o Projeto Básico (fls. 72-85) seja devidamente assinado pelo Responsável Técnico **André Vasconcelos dos Santos**.

O item 8.8 da Cláusula Oitava da Minuta de Contrato Administrativo (fl. 99) preconiza que "todos os serviços que NÃO ESTIVEREM DENTRO DAS CONDIÇÕES EXIGIDAS, em especial dos itens 5 a 11 do memorial descritivo, serão demolidos ou refeitos pela CONTRATADA". Entretanto, recomenda-se que o referido item seja reavaliado pela Área Técnica, visto que o memorial descritivo encerra no item 9.11 e as especificações técnicas dos serviços estão disciplinadas no item 4 do memorial.

Recomenda-se que o item 10.1.13 da Cláusula Décima da Minuta de Contrato Administrativo (fl. 102) seja excluído ou readequado, já que o mencionado item se refere à fase de proposta.

Por fim, recomenda-se que **o processo seja revisado na íntegra** após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer, evitando-se divergências entre o Projeto Básico, Minuta de Edital e Minuta de Contrato Administrativo.

**CONCLUSÃO**

*Ex positis*, por haver previsão legal e configurado o interesse público na contratação de empresa para execução de reformas no prédio da Prefeitura Municipal de Parauapebas, no Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital



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

Concorrência nº 3/2017-016 SEMOB, 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 as recomendações desta Procuradoria Geral.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 14 de Março de 2018.

**CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA**  
Assessora Jurídica de Procurador  
OAB/MA nº 10.091  
Dec. 752/2017

**CLÁUDIO GONÇALVES MORAES**  
Procurador Geral do Município  
OAB/PA 17.743  
Dec. 001/2017