



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação. Tomada de Preços n° 2/2017- 002 SEDEN.

Objeto: Contratação de empresa para execução de sarjetas e meio-fio no distrito industrial 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 Tomada de Preços n° 2/2017- 002 SEDEN, do tipo menor preço.

I. 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 seus aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente minuciou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos.

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 Desenvolvimento, por meio do memorando n° 493-2017/SEDEN (fl. 01), alegou que: "A solicitação deste pedido de execução de sarjeta de concreto e meio-fio na área do distrito industrial é parte das ações realizadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento - SEDEN, para melhoria da infraestrutura necessária para o pleno funcionamento do distrito. (...)". Em relação ao quantitativo solicitado, a SEDEN alegou que "O quantitativo foi apurado com visita "in loco" da equipe técnica da Secretaria Municipal de Obras - SEMOB, onde se constatou a necessidade pelo número de ruas pavimentadas e as avenidas a serem finalizadas com melhoria do sistema de drenagem do local".



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
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.

Constam nos autos, o quadro de quantidades e preços (fls. 12), o cronograma financeiro e o cronograma físico (fls. 13-14).

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), SEDOP (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas) e na tabela SEINFRA (Secretaria de Infraestrutura).

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, estando devidamente autorizada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento, e 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 quantitativos e valores.

Registre-se que a elaboração da planilha de quantitativos e valores, da composição de custos, e, posterior análise dos preços, é matéria técnica de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, tendo esta total responsabilidade acerca da 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 o Memorial Descritivo (fls. 06-11), contendo a definição do objeto, justificativa, prazos, 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.

Frise-se que a Autoridade Competente (Secretário Municipal de Desenvolvimento), na manifestação de fls. 03, ratifica e autoriza o referido Memorial Descritivo, o Quadro de quantidades e preços e o cronograma físico e financeiro da obra, bem como é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da SEDEN e SEMOB que posteriormente foram juntados aos autos.

Verifica-se ainda, a Indicação de Dotação Orçamentária (fl. 16), a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fl. 17), a Autorização para a abertura do procedimento licitatório (fl. 18), o Decreto de designação da Comissão Permanente de Licitação e o Termo de Autuação do processo (fls. 19-20).



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. 22-25).

Verifica-se que os serviços correspondentes ao objeto desta tomada de preços serão executados pelo regime de empreitada global. 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.

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.

O item 12.1 do Memorial Descritivo dispõe que "o fracionamento do serviço em questão não é viável tecnicamente, nem financeiramente, uma vez que cada empresa possui metodologia diferente, bem como valores diferentes, onerando ainda mais o Poder Público. E ainda, tratam-se de serviços sequenciais e a sua divisão pode descaracterizar o objeto e comprometer a perfeita execução do mesmo".

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 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 serviços/obras 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 do Edital de Licitação e seus anexos, constante às fls. 26-96, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



II. DAS RECOMENDAÇÕES

1. Inicialmente, recomenda-se que sejam cumpridas as recomendações elaboradas pelo Controle Interno.

2. Recomenda-se que seja anexado ao Edital o quadro de composição do BDI e a Planta do local da obra, elaborados pela área técnica, conforme prevê o item 1.1.1 da Minuta de Edital.

3. Ressalta-se que a Declaração de Enquadramento como ME/EPP consta no Anexo IV.B da Minuta de Edital, pelo que recomenda-se seja retificado o item 4.5.3 (fl. 29) do Instrumento Convocatório.

4. Verificou-se que o item 6.2.4.2.2 da Minuta de Edital (fl. 35) estabeleceu, para fins de comprovação de capacidade técnica profissional, o seguinte quantitativo mínimo das parcelas de maior relevância:

Sarjeta em concreto moldada "in loco", 30 cm de base x 10 cm de altura - 4.800m².

Meio-fio em concreto em trecho reto, confeccionado em concreto pré-fabricado, dimensões: 100x15x13x30 cm (...) - 4.800m².

Ocorre que o quantitativo das parcelas estabelecido para aferição da capacidade técnica, trata-se exatamente do que se pretende executar no objeto da licitação, conforme observamos pela planilha quantidades e preços contida nos autos.

Nesse viés, destacamos a inteligência do TCU emanada no Acórdão 3257/2013 - Plenário: *"as exigências de qualificação técnica, quer técnico-profissional quer técnico-operacional, devem recair sobre parcelas que sejam, simultaneamente, de maior relevância e valor significativo"*. E que tais requisitos *"devem ser demonstrados no instrumento convocatório ou no processo administrativo da licitação, sendo desarrazoada, como forma de comprovação da qualificação técnica dos licitantes, a exigência em edital de percentuais mínimos superiores a 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço"* (Relatora Ana Arraes).

Assim, é legal a exigência de comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação (artigo 30, inciso II, da Lei 8.666/93), através de atestado ou certidão de execução preterita da licitante. Todavia, segundo Marçal Justen Filho¹: *"não há cabimento em impor a exigência de que o sujeito tenha executado no passado obra ou serviço exatamente idêntico ao objeto da licitação"*.

Portanto, deve haver cautela na aplicação da referida exigência, tanto por comprometer a competitividade do certame, quanto por haver limitação da mencionada comprovação em no máximo 50% do quantitativo das parcelas de maior relevância prevista

¹ In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17ª ed. São Paulo: RT, 2016. Pág. 699.
Centro Administrativo - Morro dos Ventos - Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas - PA
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br



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



para o contrato, conforme o entendimento do TCU (Acórdãos 3301/2015, 1842/2013, 1832/2011, 608/2008, todos do Plenário).

Desta forma, considerando que a Minuta de Edital requer que o profissional comprove que executou parcela exatamente idêntica à parcela do objeto da licitação, **recomendamos que seja reavaliada pelo setor técnico a referida exigência, uma vez que, ultrapassa o quantitativo de até 50%.**

5. O item 6.3.1.11 da Minuta Editalícia (fl. 39) dispõe que os preços deverão estar conformes às cotações de preços efetuadas pela Prefeitura Municipal de Parauapebas, ocorre que, o presente processo licitatório utilizou como parâmetro de preços as tabelas referenciais de custos (SINAPI, SEDOP e SEINFRA), assim, recomenda-se que seja sanada a divergência.

6. Os itens 18.3 e 21.17 da Minuta do Edital (fls. 46/50) dispõem que a execução dos serviços iniciará em até 05 (cinco) dias ÚTEIS, enquanto que o Memorial Descritivo (item 3.2) determina que a execução dos serviços inicie em até 05 (cinco) dias CORRIDOS. Sendo assim, recomenda-se que as divergências sejam sanadas e que a Minuta de Edital e os anexos guardem total consonância entre suas disposições.

7. Os itens 18.4/18.5/18.6 e os subitens do item 19.1 do Instrumento Convocatório (fls. 46/47) dispõem sobre o recebimento do objeto, apresentando divergências em suas informações, sendo que deve-se prevalecer a disposição do artigo 73, inciso I, por tratar-se o objeto de obras e serviços. Assim, recomenda-se a readequação das referidas cláusulas.

8. Recomenda-se a exclusão do item 20.7.1 da Minuta de Edital (fl. 49), tendo em vista tratar-se o presente procedimento de responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento.

9. Os itens 23.5 e 23.6.3 da Minuta de Edital (fls. 51/52), bem como o item 17.3 da Minuta Contratual (fl. 84), dispõem que o pagamento será efetuado a contratada mediante a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista. Ocorre que não se pode condicionar o pagamento de parcela de serviço já executado, mediante a apresentação de documentos, este vem sendo o entendimento do TCU (1214/2013 - Plenário). Com efeito, deverá ser aplicada penalidade à contratada que se apresentar em situação irregular, conforme já está previsto nas minutas de Edital e Contratual, cabendo à **fiscalização** verificar a situação da contratada através da exigência dos documentos referidos. Pelo exposto, recomenda-se que sejam reavaliadas as exigências mencionadas.

10. O item 9.1.18 da Minuta Contratual (fl. 78) prevê que a substituição de materiais deverá ser feita em até 72 (setenta e duas) horas, sendo que, tanto o Memorial Descritivo, quanto a Minuta de Edital, preveem o prazo de 24 (vinte e quatro) horas, pelo que recomenda-se seja sanada a apontada divergência.

11. Recomenda-se que o item 21.4 da Minuta do Contrato (fl. 87) seja retificado, de modo a substituir o termo *"A rescisão administrativa ou amigável será precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente da CONTRATANTE"* por *"A rescisão unilateral ou amigável será precedida de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente da*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



CONTRATANTE", tendo em vista que a rescisão amigável também é administrativa, bem como a rescisão unilateral também precederá autorização escrita e fundamentada da Autoridade Competente.

12. A Lei de Licitações e Contratos (8.666/93) dispõe que:

Art. 40. O Edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, o dia e a hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para a apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; (...).

Em recente Acórdão nº 2205/2016, o TCU decidiu que "o estabelecimento dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/93, ainda que a vigência prevista para o contrato não supere doze meses", senão vejamos:

Ainda na Auditoria para verificar a construção da cadeia pública masculina de São Luís Gonzaga/MA, constatou-se que o edital da concorrência não indicara o critério de reajuste de preços a ser utilizado durante a execução dos serviços, estipulada em doze meses. Para a unidade instrutiva, esse fora um dos motivos da anulação do certame, em face da impossibilidade da convocação da segunda colocada, tendo em vista a falta de definição dos critérios para realinhamento dos preços após a rescisão do contrato. Em resposta às audiências, alegaram os responsáveis que "a ausência de cláusula de reajuste de preço no edital se dera pelo fato de que o contrato teria prazo de vigência de doze meses, sendo que a legislação somente determina a estipulação de correção monetária em contratos com prazo igual ou superior a um ano". Acrescentaram que a Lei 10.192/2001 não obrigou a Administração a prever cláusula de reajuste em seus contratos administrativos, mas proibiu o reajuste para períodos inferiores a um ano. Analisando o ponto, asseverou a relatora que "o estabelecimento dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos artigos 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/93 - acórdão 2.804/2010 -

ef
m



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



Plenário. Em tais circunstâncias, prosseguiu "é adequada a proposta da unidade técnica de não acatar as justificativas dos gestores e aplicar-lhes multas". Diante dessa e de outras falhas, acompanhou o Plenário o voto da relatora no sentido de aplicar multa aos responsáveis e dar ciência à Seap/MA acerca da "ausência de critérios de reajustamento de preços no contrato firmado". (Acórdão 2205/2016 Plenário, Auditoria, Relator Ministra Ana Arraes).

Tanto a doutrina como a jurisprudência tem entendimento pacífico quanto à existência do direito da contratada ao reajustamento de preços, desde que preenchidos os requisitos legais para sua concessão. Sendo assim, recomenda-se que a área técnica analise a possibilidade de inclusão na Minuta de Edital, seus anexos e Minuta de Contrato Administrativo de previsão de reajuste de preços, caso entenda viável.

13. O Memorial Descritivo por vezes se refere à Secretaria Municipal de Obras - SEMOB, enquanto que deveria referir-se à Secretaria Municipal de Desenvolvimento - SEDEN, assim, recomenda-se que seja revisado todo o material, bem como, sejam retificados neste ponto os itens 3.1, 9.5, 9.6, 9.10, 9.12, 10.3, a fim de se evitar divergências para que todos os instrumentos do processo licitatório guardem consonância entre si.

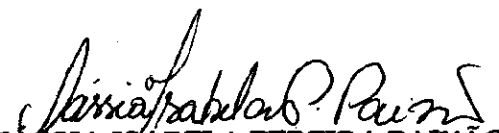
14. Por fim, recomenda-se que, após a efetivação das alterações/adequações aventadas, o processo seja revisado na íntegra pela Comissão Permanente de Licitação, evitando-se divergências entre o Termo de Referência, Minuta de Instrumento Convocatório, seus anexos e Minuta de Contrato Administrativo.

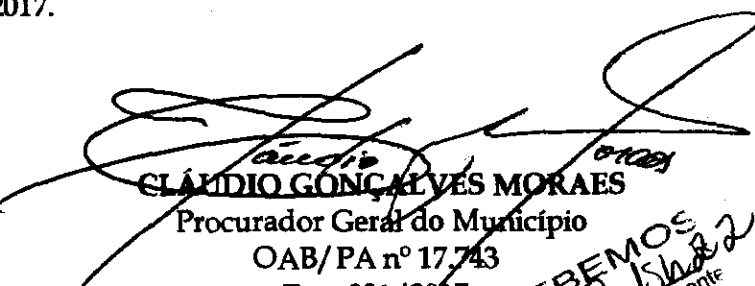
III. CONCLUSÃO

Ex positis, por haver previsão legal e configurado o interesse público na Contratação de empresa para execução de sarjetas e meio-fio no distrito industrial do Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital Tomada de Preços nº 2/2017-002 SEDEN, bem como 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.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S. M. J.

Parauapebas/PA, 05 de outubro de 2017.


TÁSSIA ISABELA PEREIRA PAIXÃO
Assessora Jurídica de Procurador
OAB/PA nº 19.496
Dec. 1253/2017


CLAUDIO GONÇALVES MORAES
Procurador Geral do Município
OAB/PA nº 17.743
Dec. 001/2017

RECEBEMOS
Em: 11/10/2017
CPL - Comissão Permanente de Licitação
