



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo de Licitação, Convite nº 1/2019-003 SEMOB.

Objeto: Contratação de empresa para execução de serviços topográficos - levantamento topográfico planimétrico cadastral de vias, edificações, cercas, postes, linhas de transmissão e outros, no município de Parauapebas - PA.

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 Convite nº 1/2019-003 SEMOB.

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 Convocatório, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos legais estabelecidos na Lei nº 8.666/93 (e posteriores alterações) e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

Assim, observa-se que a conveniência da tratada contratação está consubstanciada.

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 dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

A Secretaria justificou a necessidade da solicitação alegando que, *"Justifica-se o pedido de licitação do objeto para atender a demanda de projetos, tais serviços são de extrema importância para a área técnica da Secretaria de Obras executarem os projetos básicos de edificações, terraplanagem, pavimentação e processo de desapropriação entre outros, compatibilizar as estruturas existentes aos novos projetos e fornecer dados técnicos para realização dos orçamentos de forma assertiva. Este pedido visa solucionar conflitos entre prestadores de serviços, projetos e orçamentos a fim de evitar custos adicionais e proporcionar maior confiabilidade técnica ao departamento de obras, projetos e orçamentos da Secretaria Municipal de Obras."* (fls. 01-02).

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

Acostou-se aos autos o Memorial Descritivo/Projeto Básico (fls. 04-10), 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. Verifica-se que a Autoridade Competente (Secretária Municipal de Obras), ratificou e autorizou o referido Memorial Descritivo.

A composição de custos das fls. 11-12 foi elaborada com base nas tabelas de referência SINAPI e DNIT.

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.

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)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.

Verifica-se às fls. 13-14 o cronograma físico-financeiro; seguido da planilha demonstrativa da composição do BDI e encargos sociais (fls. 15-16).

Cumpra 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 às fls. 18 a Indicação de Dotação Orçamentária, às fls. 19 a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira; a Autorização para a abertura do procedimento licitatório (fls. 20), o Decreto de Designação da Comissão Permanente de Licitação (fls. 21) e o Termo de Autuação do processo (fls. 22).

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, com recomendações, conforme Parecer Controle Interno (fls. 24-32).

Às fls. 33-49, a SEMOB manifestou-se quanto as recomendações da Controladoria Geral, que, por sua vez, entendeu que *"as novas informações apresentadas foram escoimadas dos vícios anteriormente apontados no Parecer do Controle Interno"*. (fls. 51-52)

Verifica-se que a execução dos serviços correspondentes ao objeto deste convite 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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, existindo a possibilidade de parcelamento do objeto sem que haja prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, 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. Contudo, a SEMOB apresentou a justificativa quanto à escolha da adjudicação global no item 3 do Projeto Básico (fls. 04).

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 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.

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"*.

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 da SEMOB observará os contrapontos acima delineados para, assim, avaliar os requisitos de qualificação técnica e técnica-operacional a serem exigidos das empresas licitantes.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 instrumento convocatório e anexos de fls. 53-104, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei 8.666/1993.

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

I. Observa-se que no memorando nº 0114/2019, bem como nas Minutas de Edital e Contrato Administrativo, que o prazo de execução dos serviços será de 360 (trezentos e sessenta) dias, coincidindo com o mesmo prazo estipulado para a vigência contratual. Contudo, destaca-se que nos contratos administrativos o prazo de execução não pode ser confundido com o prazo de vigência. Com efeito, o prazo de vigência é todo o período de duração do contrato. Já o prazo de execução é o tempo que o particular tem para executar o objeto e está, portanto, englobado no prazo de vigência. Assim, o prazo de vigência é delimitado pelo período necessário para a execução do objeto, seu recebimento e o respectivo pagamento, para que ambas as partes contratantes possam cumprir suas obrigações finais. Nesse sentido, para fixar o prazo de vigência do respectivo contrato, recomenda-se que a Área Técnica afira o período necessário para a efetiva execução, recebimento e pagamento devido.

II. Recomenda-se a exclusão do item 4.3, tendo em vista que houve confusão entre a necessidade de indicação da subcontratada e da apresentação da Declaração de Enquadramento como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte. Ademais, conforme inteligência do art. 28, § 1º, inciso V, alínea c, "*o instrumento convocatório deverá estabelecer que os licitantes identifiquem e qualifiquem em suas propostas as empresas a serem subcontratadas, bem como a descrição dos serviços e bens a serem subcontratados, com seus respectivos valores*", não tendo que se falar em apresentação da subcontratada no momento da habilitação, já tendo sido previsto no item 4.2.

III. Recomenda-se que a observação da alínea "e" do item 13.1.1 da minuta de edital seja revisada, devendo o termo "poderá" ser substituído por "deverá".

IV. Que seja excluída a exigência de apresentação de declaração de superveniência de fato impeditivo da habilitação (item 13.1.1."f" e item 13.2.1."c"), considerando ter sido matéria de recursos em processos licitatórios anteriores, uma vez que a Lei de Licitações não exige comunicação de inexistência de fato impeditivo, apenas disciplina a apresentação de declaração quando o licitante toma ciência de fato superveniente impeditivo da habilitação. Logo, não há amparo legal para se exigir declaração de superveniência de fato impeditivo de habilitação, em processo licitatório. Por fim, deverá ser excluído o anexo VII (fls. 101).

V. O item 13.1.5.1 da Minuta de Edital (fls. 57) exige que "*a certidão de registro da licitante e do (s) responsável (is) técnico (s) detentor (es) do (s) atestado (s) e certidão (ões) de acerto técnico (CAT) utilizados para esta licitação, emitido pelo CREA ou CAU, devidamente atualizada em todos os seus dados cadastrais e contratuais*". Contudo, a fim de sanar qualquer dúvida, recomenda-se que a Área Técnica esclareça nos autos em que consiste a atualização cadastral e contratual, considerando que os referidos termos já foram questionados em processos licitatórios anteriores.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



VI. Ainda quanto ao item 13.1.5.1 da Minuta de Instrumento Convocatório, o mesmo exige "Certidão de registro da licitante e do(s) responsável(is) técnico(s) detentor(es) do(s) atestado(s) e certidão(ões) de acervo técnico (CAT) utilizados para este licitação, emitida pelo CREA ou CAU, devidamente atualizada em todos os seus dados cadastrais e contratuais. No caso de licitantes domiciliados em outros Estados, estas deverão apresentar a certidão emitida pelo CREA ou CAU da sede da empresa, sendo que a comprovação do Visto junto ao órgão de fiscalização do local onde os serviços serão executados somente será exigida quando da assinatura do Contrato (averação). Ou seja, as empresa e seu(s) responsável(eis) técnico(s) deverá(ão) estar em dia com sua anuidade do ano corrente e não possuir pendência(s) Fiscal(ais) para emissão da Certidão de Registro e Quitação, o que comprova que o profissional estará apto a desempenhar suas funções perante a administração", todavia, destaca-se que sobre a apresentação de Certidão de Registro e Quitação do CREA/CAU, o Tribunal de Contas da União já decidiu no seguinte sentido: "Em nosso sentir, é ilegal a exigência de apresentação de comprovante de quitação junto ao CREA. A uma, porque não há previsão na Lei 8.666/1993 para tal imposição, mas tão somente para o registro ou inscrição no conselho profissional. A duas, pois o objetivo da imposição legal é garantir que se contrate somente empresas ou profissionais aptos a executar o objeto licitado, e o pagamento das contribuições junto às entidades profissionais, neste caso específico, ao CREA, não interfere na aptidão da futura contratada, sendo irrelevante para a Administração estar ou não a sociedade empresária ou seus profissionais quites com o respectivo conselho de classe (TC-007.429/2015-0 - Plenário)". Sendo assim, recomenda-se a exclusão da exigência de regularidade.

VII. Recomenda-se que o item 13.1.6 exija a apresentação de Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, a título de qualificação econômico-financeira, conforme previsão legal do art. 31, inciso I, da Lei de Licitações, adotando-se a redação padrão já aprovada por esta Procuradoria Geral.

VIII. O item 20 da minuta do instrumento convocatório dispõe que "(...) a licitante poderá usar o formulário padrão, anexo a este edital", todavia o modelo de proposta de preços não foi anexado.

IX. Recomenda-se a inclusão do item 4.3 do Projeto Básico (fls. 73) no tópico do instrumento convocatório que trata de "do pagamento, reajuste de preços e dos recursos orçamentários" (fls. 63).

X. A cláusula sexta da minuta de contrato exige da contratada a apresentação de garantia no prazo de 10 dias contados da assinatura do contrato, todavia, a minuta de instrumento convocatório nada dispõe acerca da exigência de garantia contratual. Diante da divergência apontada, recomenda-se que a mesma seja sanada.

XI. Recomenda-se que, quanto à rescisão do contrato, a minuta de contrato esteja em consonância plena com o instrumento convocatório.

XII. E por fim, recomenda-se que após a efetivação de todas as alterações/adequações aventadas no presente parecer, o processo seja revisado na íntegra pela Comissão Permanente de Licitação, evitando-se divergências entre o Memorial Descritivo, Projeto Básico, Minuta de Instrumento Convocatório e Minuta de Contrato Administrativo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



2 DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público na Contratação de empresa para execução de serviços topográficos - levantamento topográfico planimétrico cadastral de vias, edificações, cercas, postes, linhas de transmissão e outros, no município de Parauapebas - PA, esta Procuradoria entende que a Minuta do Instrumento Convocatório Convite nº 1/2019-003 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.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 16 de abril de 2019.

RAFAELA PAMPLONA DE MELO
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR
DECRETO Nº 068/2017

QUÉSIA SINEY G. JUSTOSA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
DECRETO Nº 233/2019