



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Processo de Licitação. Tomada de Preços nº 2/2017- 005 SEMOB.

**Objeto:** Contratação de empresa para executar a construção do Centro Comunitário no Bairro Maranhão, 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 nº 2/2017- 005 SEMOB, 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 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 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 Obras, por meio do memorando nº 1607/2017 (fl. 01), alegou que: *"A solicitação deste pedido de construção do Centro Comunitário do Bairro Maranhão, justifica-se pela necessidade da comunidade do Bairro Maranhão que carece de um espaço harmônico e seguro para realizar suas reuniões e promover seus eventos sociais, que geram ações que desempenham um papel fundamental na consolidação e interatividade quanto ao laço social entre as famílias, para discutir as necessidades coletivas da comunidade"*.

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.

Constam nos autos, o quadro de quantidades e preços (fls. 3-11), Memorial Descritivo e Projeto Básico (fls. 12-21), o cronograma financeiro e o cronograma físico (fls. 22-23), projeto arquitetônico, elétrico, hidráulico, sanitário e estrutural, elaborados pelos responsáveis técnicos competentes, conforme os Registros de Responsabilidade Técnica acostados aos projetos (fls. 24-37).

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.

ef.  
M



**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 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 Obras, 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. 12-21), 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 Obras), na manifestação de fl. 02, ratifica e autoriza o referido Memorial Descritivo, o Quadro de quantidades e preços, bem como, é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da SEMOB que posteriormente foram juntados aos autos.

Verifica-se ainda, a Indicação de Dotação Orçamentária (fl. 39), a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fl. 40), a Autorização para a abertura do procedimento licitatório (fl. 41), o Decreto de designação da Comissão Permanente de Licitação e o Termo de Autuação do processo (fls. 42-43).

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

ef  
M



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que emitiu parecer favorável ao prosseguimento do feito sem recomendações, conforme Parecer Controle Interno (fls. 45-47).

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 2 do Memorial Descritivo dispõe que "o fracionamento dos serviços em questão não é viável tecnicamente, nem financeiramente, uma vez que cada empresa possui metodologia diferente, bem como diferentes valores nos itens das composições de serviços. A equipe técnica da SEMOB, a partir de análises técnicas criteriosas, salienta que o fracionamento da obra poderá causar descontinuidade na execução, onerando ainda mais o Poder Público. E por se tratarem de serviços sequenciais, sua divisão pode descaracterizar o objeto e comprometer a perfeita execução do mesmo, interferindo negativamente no cronograma físico/financeiro da obra".*

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da Minuta do Edital de Licitação e seus anexos, constante às fls. 48-155, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

## II. DAS RECOMENDAÇÕES

1. Ressalta-se que a Declaração de Enquadramento como ME/EPP consta no Anexo IV.B da Minuta de Edital, bem como, a conformidade do balanço patrimonial consta no item 6.2.3.7, pelo que recomenda-se seja retificado o item 4.5.3 (fl. 51) do Instrumento Convocatório.

2. O item 6.3.1.11 da Minuta Editalícia (fl. 61) dispõe que os preços deverão estar conforme as 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.

3. Recomenda-se que seja retificado o item 8.4.2.1, inciso II, da Minuta de Edital (fl. 63), uma vez que o valor estimado para a execução da obra é de R\$382.116,65 (trezentos e oitenta e dois mil, cento e dezesseis reais e sessenta e cinco centavos).

4. Recomenda-se que seja retificado o item 16.4 da Minuta de Edital (fl. 67), uma vez que a garantia contratual está estipulada na condição 16.1 do Instrumento Convocatório.

5. Os itens 18.4/18.5/18.6 e os subitens do item 19.1 do Instrumento Convocatório (fls. 68/69) 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.

6. 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:*

(...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 - Plenário". Em tais circunstâncias, prosseguiu "é adequada a proposta da unidade técnica de não acatar as justificativas dos gestores e aplicá-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.

7. 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

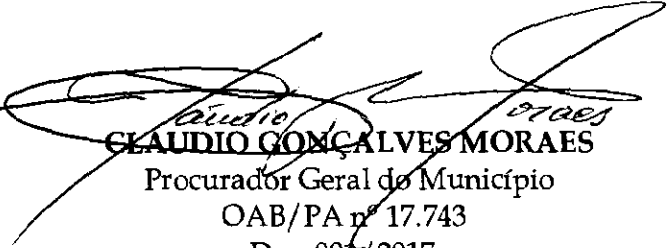


*Ex positis*, por haver previsão legal e configurado o interesse público Contratação de empresa para executar a construção do Centro Comunitário no Bairro Maranhão, do Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital Tomada de Preços nº 2/2017-005 SEMOB, bem 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, 10 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