



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



## PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Processo de Licitação. Concorrência n° 3/2017-006 SEMOB.

**Objeto:** Execução de serviços de drenagem e pavimentação asfáltica na Avenida - F, Bairro Beira Rio II, no 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 Concorrência n° 3/2017-006 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.

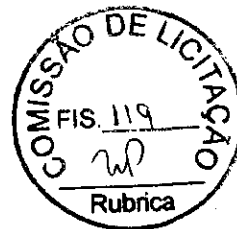
Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros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

A Secretaria Municipal Obras, por meio do memorando n° 1379/2017 (fls. 01-02), justificou a necessidade do objeto alegando que: *"A solicitação de contratação visa executar serviços de drenagens e pavimentação, a fim de proporcionar condições de boa trafegabilidade. Pois o desgaste com a ação do tempo é inevitável, sendo o serviço de extrema importância ao bem comum, promovendo a boa trafegabilidade e mobilidade urbana no Município de Parauapebas"*.

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.

Às fls. 03 a 20, constam o projeto básico, o quadro de quantidades e preços, o cronograma físico e o cronograma financeiro.

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 SICRO (Sistema de Custos Referenciais de Obras).

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.

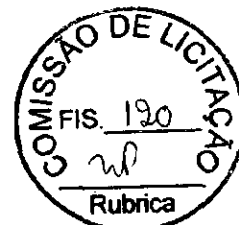
Por isso, o TCU tem entendido que *“os preços medianos constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi são indicativos dos valores praticados no mercado e, portanto, há sobrepreço quando o preço global está injustificadamente acima do total previsto no SINAPI”*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



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



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.

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. 22 a Indicação de Dotação Orçamentária, às fls. 23 o despacho à Controladoria Geral do Município, às fls. 24-27 o parecer da Controladoria Geral do Município, o memorando nº 0401/2017-CPL referente ao saneamento das recomendações do parecer do Controle Interno (fl. 28), as considerações a respeito das recomendações do parecer da Controladoria Geral do Município (fls. 29-31), a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fl. 32); a Autorização para a abertura do procedimento licitatório (fl. 33), o Decreto de Designação da Comissão Permanente de Licitação (fl. 34) e o Termo de Autuação do processo (fl. 35).

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



acordo com as atribui es conferidas pela Lei Municipal n  4.293/2005, que emitiu parecer favorável ao prosseguimento do feito, conforme Parecer Controle Interno (fls. 24-27).

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

Segundo o doutrinador *Marçal Justen Filho*, o art. 23,   1 , impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz   licita o e contrata o de objetos de menor dimensão quantitativas, qualitativa e econ mica. Isso aumenta o número de pessoas em condi es de disputar a contrata o, inclusive pela redu o dos requisitos de habilita o (que serão proporcionais   dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competi o produz redu o de preços e se supõe que a Administra o desembolsar  menos, em montantes globais, através da realiza o de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactua o de contrata o 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 licita o por item/lote   dever da Administra o, *sob pena* de descumprir princípios da licita o, tal como o da competitividade, tendo em vista que isso aumentaria o número de empresas em condi es de disputar a contrata o. Todavia, no item 14 do Projeto Básico consta justificativa elaborada pela área técnica quanto   escolha da adjudica o global.

Quanto às exigências de qualifica o técnica, cabe ressaltar que a documenta o a ser exigida nos editais encontra limita o no art. 30 da Lei 8.666/93. A jurisprudência   pacífica no sentido de que as exigências de qualifica o técnica são ilegais quando extrapolam os limites da Lei 8.666/1993, impondo  nus excessivo aos licitantes e ferindo o princípio da competitividade. Exigências especiais de habilita o, quaisquer que sejam as particularidades do objeto, devem manter vínculo com a lei de licita es e estar justificadas no processo.

Quanto   qualifica o técnico-operacional das licitantes, ressalta-se que a súmula n  263/2011 do TCU prev e que *"para a comprova o da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado,   legal a exigência de comprova o da execu o de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar propor o 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 especifica es dos materiais/serviços a serem contratados, se assim entender cabível, antes de promover a publica o 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 de edital e seus anexos de fls. 36-115, 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.

I. Recomenda-se que seja anexada a pesquisa de preços referente ao item "Projeto Executivo", previsto na Planilha de Quantitativos e Valores (fls. 17-18), uma vez que o citado item não foi contemplado com os códigos SINAPI, SICRO ou SEDOP.

II. Recomenda-se que os documentos de fls. 22 e 35 sejam devidamente assinados, bem como seja confirmada a autenticidade do documento de fl. 34.

III. Recomenda-se que a redação do item 4.6.6, "b" e "c", da Minuta de Edital (fls. 39-40) seja alterada, devendo constar que o consórcio deve ser composto em sua totalidade ou parcialmente por microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente.

IV. Ressalta-se que a declaração de que a empresa a ser contratada não emprega menor de idade deve estar prevista dentre os documentos de habilitação (documentação do envelope nº 01), conforme as disposições do art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal.

V. O item 8.1.4.2, "d", da Minuta de Edital (fls. 44-45) dispõe que "a empresa deverá apresentar declaração expressa que estará devidamente licenciada nos órgãos ambientais competentes para a prestação dos serviços licitados". Contudo, considerando que o Edital deve ser claro e objetivo, recomenda-se que a área técnica informe quais são os órgãos ambientais competentes nos quais as licitantes deverão estar devidamente licenciadas.

Ressalta-se que a Constituição Federal, ao versar sobre licitações públicas, estabeleceu, em seu art. 37, XXI, que somente poderão ser exigidas qualificações técnica e econômica indispensáveis ao cumprimento das obrigações. Por essa razão, toda e qualquer exigência que venha a restringir a competição no certame licitatório, além de justificada e pertinente ao objeto, deve ater-se ao que permite a lei, face ao princípio da legalidade.

O art. 30 da Lei nº 8.666/93 estabelece um rol taxativo referente à documentação que pode ser exigida para comprovação da qualificação técnica. Desse modo, não pode a Administração criar hipóteses nele não previstas, sob pena de incidir na vedação legal do art. 3º da lei em comento. Frise-se que o inciso IV do art. 30 prevê como qualificação técnica, também, o atendimento de requisitos previstos em lei especial.

Ademais, destaca-se que o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, estabelece que "o projeto básico deve ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento". Portanto, recomenda-



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



se que o Projeto Básico seja complementado com o adequado tratamento do impacto ambiental e que a área técnica avalie se os serviços que serão realizados estão sujeitos ao licenciamento ambiental, pois caso estejam, a referida licença é obrigatória para a realização do certame.

VI. O item 8.1.4.4 da Minuta de Edital (fl. 45) prevê que a licitante deverá apresentar declaração de que tem "*Usina de Asfalto para a preparação das misturas betuminosas usinadas à quente, instalada à distância de 100 km(...)*".

Importante destacar que a pertinência ou não desta exigência é debatida há bastante tempo e que a tese quanto à qualidade do CBUQ utilizado - garantida a princípio em razão da temperatura de sua aplicação - fora, durante algum tempo, admitida como coerente e regular por parte de diversas Corte de Contas no Brasil. Entretanto, em razão das incontáveis impugnações de editais, recursos administrativos e medidas judiciais, bem como, denúncias formalizadas junto a Tribunais de Contas, o entendimento anterior passou a ser superado pela conclusão de que nenhum benefício se encontrará garantido à Administração Pública em razão da definição de distância máxima da Usina de Asfalto como condição à habilitação. Em contrapartida, a adoção de dito regramento, sem a menor dúvida, trará prejuízos à disputa pelos serviços, tendo em vista não ser incomum que a(s) Usina(s) de Asfalto que se encontrar (em) na referida limitação geográfica, celebrarão compromisso com um único licitante e adotarão dita nefasta prática como forma de restringir à ampla disputa.

Sendo assim, recomenda-se que tal exigência seja reavaliada pela área técnica da SEMOB, uma vez que o TCU (Acórdãos n.ºs. 1.578/2005, 808/2007, 800/2008, 983/2008, 1.227/2008, 2.150/2008, 1.339/2010 e 2008/2011, 648/2004, 1332/2006, 1631/2007, 2656/2007, 1663/2008, 2215/2008, 1495/2009, 935/2010, 5900/2010, todos do Plenário) tem se manifestado no sentido de que a obrigatoriedade de que licitante possua usina de asfalto constitui violação aos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, § 6º, ambos da Lei n.º 8.666/1993.

VII. Recomenda-se que os itens 9.1.2 a 9.1.5 da Minuta de Edital (fls. 47-48) sejam revisados e retificados, pois as numerações dos "Quadros PO" não correspondem aos quadros de fls. 108-113.

VIII. O valor orçado para execução dos serviços que consta no item 11.2.2.1, "II", da Minuta de Edital (fl. 51) deve ser corrigido, tendo em vista que o valor estimado da contratação na planilha de quantitativos e valores (fls. 17-18) é de R\$ 349.544,63 (trezentos e quarenta e nove mil e quinhentos e quarenta e quatro reais e sessenta e três centavos).

IX. Recomenda-se que o item 24.1 da Minuta de Edital (fl. 56) e o item 16.1 da Cláusula Décima Sexta da Minuta de Contrato Administrativo (fl. 102) sejam alterados quanto à classificação institucional, passando a constar Secretaria Municipal de Obras em vez de Secretaria Municipal de Administração, conforme a indicação de dotação orçamentária de fl. 22.

X. A Lei n.º 8.666/93 estabelece:

*Art. 40. O Edital conterà 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*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



recebimento da documenta o e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

**XI - critério de reajuste, que deverá retratar a varia o efetiva do custo de produ o, admitida a ado o de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para a apresenta o 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 condi es de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualiza o monetária entre a data do adimplemento das obriga es e a do efetivo pagamento; (...)

Em recente acord o, 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 imposi o, 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", serão vejamos:

Ainda na Auditoria para verificar a constru o 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 execu o dos serviços, estipulada em doze meses. **Para a unidade instrutiva, esse fora um dos motivos da anula o do certame, em face da impossibilidade da convoca o da segunda colocada, tendo em vista a falta de defini o 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 legisla o somente determina a estipula o de corre o monetária em contratos com prazo igual ou superior a um ano". Acrescentaram que a Lei 10.192/2001 não obrigou a Administra o 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 imposi o, ante o disposto nos artigos 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/93 - acord o 2.804/2010 - Plenário**". Em tais circunstâncias, prosseguiu "  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   Seap/MA acerca da "ausência de critérios de reajustamento de preços no contrato firmado". (Acord o 2205/2016 Plenário, Auditoria, Relator Ministra Ana Arraes.)

Tanto a doutrina como a jurisprudência tem entendimento pacífico quanto   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 da SEMOB 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.**

XI. Recomenda-se que a Minuta de Instrumento Convocatório e seus anexos sejam devidamente rubricados pela Pregoeira.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



XII. 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 Projeto Básico, Minuta de Edital, seus anexos e Minuta de Contrato Administrativo.

### CONCLUSÃO

*Ex positis*, por haver previsão legal e configurado o interesse público na contratação de empresa para execução de serviços de drenagem e pavimentação asfáltica na Avenida - F, Bairro Beira Rio II, no Município de Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta de Edital Concorrência nº 3/2017-006 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, 29 de Agosto de 2017.

**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