



PARECER JURÍDICO Nº 045/2015

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 9/2015-00013CMP.
PREGÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE
ENGENHARIA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE
PINTURA INTERNA E EXTERNA DO PRÉDIO DA
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS. ANÁLISE
DE EDITAL E MINUTAS. ARTIGO 38, PARÁGRAFO
ÚNICO, DA LEI FEDERAL Nº 8.666/1993.

Interessado: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

I – Relatório:

Deu início ao Processo Licitatório nº 9/2015-00013CMP, para contratação de empresa de engenharia para prestação de serviços de pintura interna e externa da Câmara Municipal de Parauapebas, o memorando nº 128/2015 (fls. 01/02), da Diretoria Administrativa, em que a autoridade solicitante expõe as razões pelas quais enseja a contratação em tela, bem como sustenta documentalmente o pleito, através de termo de referência (fls. 03/07), especificações técnicas (fls. 08/12) e memória de cálculo (fls. 13/52). Dando prosseguimento à demanda, há nos autos informação de dotação orçamentária (fls. 53), despacho para pesquisa de preços (fls. 54), quadro de quantidades e preços (fls. 55/57), declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 58), autorização de abertura (fls. 59), Portaria de nomeação da Equipe de Pregão (fls. 60), autuação (fls. 61), minuta de edital e anexos (fls. 62/180), e despacho à Procuradoria para análise de edital e anexos, nos termos do artigo 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993 (fls. 181).

O processo está regularmente autuado, desenvolvido em ordem cronológica, laudas numeradas e rubricadas. Todos os documentos estão lavrados por quem de direito. Por ocasião da análise levada a efeito por esta Procuradoria, todas as laudas que compõem o processo foram rubricadas pela parecerista.

É o relatório.

II – Análise Jurídica:

II.1 – Da Modalidade, Tipo e Regime de Execução Eleitos:

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal determina que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.



**ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA**



Art. 37...

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nesse contexto, segundo se infere do artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93, a licitação é o procedimento destinado a assegurar a prevalência do princípio constitucional da isonomia na contratação de obras, serviços e compras, possibilitando à Administração o acesso à proposta mais vantajosa, devendo ser processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e de outros mais que lhes são correlatos.

O pregão não consta do rol inaugural de modalidades de licitação previstas no artigo 22 da Lei Federal nº 8.666/1993, tendo sido introduzido no ordenamento jurídico pátrio através da Lei Federal nº 10.520/2002, que não somente o instituiu, mas também estabeleceu um processo administrativo distinto do regulamentado pelo Estatuto das Licitações.

Com efeito, no caso específico do pregão, o diploma legal a ser primariamente observado é a Lei Federal nº 10.520/2002, aplicando-se os ditames da Lei Federal nº 8.666/1993 de modo subsidiário, ou seja, somente ao não tratado pela lei específica. Temos, assim, para análise, edital de licitação na modalidade de pregão (art. 1º, Lei 10.520/2002), do tipo menor preço global (art. 45, § 1º, I, Lei 8.666/1993).

De princípio, cabe salientar que a adoção da modalidade do pregão para licitar os serviços em questão guarda total compatibilidade com a dicção legal correspondente, visto que o objeto contratual dispensa especificidades técnicas que demandariam a adoção de tipo diverso, tais como melhor técnica ou técnica e preço, sendo plenamente possível à Administração a tomada dos serviços pelo menor preço, atendidas as exigências do edital. Para esclarecimento do tema bens e serviços comuns, destaca-se parte do relatório e voto do eminente Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 313/2004 Plenário-TCU, *verbis*:

(...) Tendo em vista o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, acima citado, bem comum é aquele para o qual é possível definir padrões de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado. Dessarte, o bem em questão não precisa ser padronizado nem ter suas características definidas em normas técnicas. Da mesma forma, não se deve restringir a utilização do pregão à aquisição de bens prontos, pois essa forma de licitação



**ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA**



também pode visar à obtenção de bens produzidos por encomenda. (Relatório do Ministro Relator)

(...) Concluindo, saliento que, ao perquirir se um determinado bem pode ser adquirido por intermédio de um pregão, o agente público deve avaliar se os padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital e se as especificações estabelecidas são usuais no mercado. Aduzo que o objeto da licitação deve se prestar a uma competição unicamente baseada nos preços propostos pelos concorrentes, pois não haverá apreciação de propostas técnicas. Caso essas condições sejam atendidas, o pregão poderá ser utilizado. (Voto do Ministro Relator)

E, especificamente quanto ao objeto em análise, entende o Tribunal:

O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002. (Súmula 257)

Oportuno ressaltar, ainda, que o tipo eleito também guarda total consonância com as disposições da Lei Federal nº 10.520/2002:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

A despeito disso, temos que a adoção do tipo de licitação “menor preço”, não dispensa a expressa referência ao critério de julgamento das propostas, se por item, por lote, global, etc. Com efeito, não há como falar em tipo de licitação sem o vincular aos critérios de julgamento. A esse respeito, confira-se a dicção legal relativa aos tipos licitatórios:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:



**ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA**



- I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;
- II - a de melhor técnica;
- III - a de técnica e preço.
- IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Embora próximos, não se devem igualar os conceitos de tipo de licitação e de critério de julgamento, posto que diferenciados pelo próprio Estatuto das Licitações:

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, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

VII – critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

Ao tratar especificamente do critério de julgamento, o Mestre Marçal Justen Filho destaca ser imprescindível que o critério seja objetivo:

“Por isso, não é suficiente a mera indicação do critério (por exemplo, “menor preço” ou, o que é muito pior, “melhor técnica”). É obrigatório discriminar como serão avaliadas as ofertas e qual a vantagem concreta que norteará a decisão da Administração.”¹

In casu, observamos menção expressa ao critério de julgamento do presente certame, qual seja, o menor preço global, cuja análise de conveniência pertence à esfera de discricionariedade do Administrador, que opta pelo critério de julgamento que melhor atenda aos interesses desta Casa de Leis. No entanto, cabe registrar que, não obstante o tipo de licitação eleito pela Câmara seja “menor preço global”, a justificativa para sua adoção deve constar expressamente dos autos, à vista de entendimento sumulado pelo Tribunal de Contas Pátrio:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou

¹ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª Edição. Editora Dialética. São Paulo: 2012.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”²

Posto isto, há que se observar que a Administração da Câmara não indica, em nenhum momento, qual o regime de execução dos serviços a serem contratados. O regime de execução disciplina a forma de apuração do valor a ser pago à contratada pela prestação do serviço, gerando modalidades de empreitada diretamente influenciadas pelo critério para apuração do valor da remuneração devida da contratada. Na modalidade de empreitada por preço global, o contrato definirá o valor devido ao particular tendo em vista a prestação de todo o serviço. Já na modalidade de empreitada por preço unitário, o valor será fixado pelas unidades executadas.

A incerteza jurisprudencial e doutrinária quanto às nuances de cada regime de execução levou o Tribunal de Contas da União a tratá-lo sob a ótica de estudo, referendado no Acórdão nº 1.77/2013, cujos trechos são essenciais para as conclusões ao norte expostas:

Sumário: ADMINISTRATIVO. ESTUDO SOBRE APLICAÇÃO DO REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL NA CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS. DETERMINAÇÃO À SEGECEX. CIÊNCIA DA DELIBERAÇÃO ADOTADA AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. ARQUIVAMENTO.

1.Trata-se de estudo elaborado pela Secob-1, com vistas a uniformizar procedimentos sobre a utilização do regime de empreitada por preço global (EPG) para a contratação de obras públicas, bem como apresentar diretrizes e orientar os auditores do Tribunal em relação ao tema.

2.Tal estudo se justifica pelo fato de que o TCU não possui jurisprudência consolidada sobre o regime de empreitada por preço global, conforme se percebe no trecho do voto condutor do Acórdão 2.929/2010 – TCU – Plenário:

17.(...)é importante ressaltar que a jurisprudência do Tribunal não delinea com clareza as implicações do regime de empreitada por preço global, quanto às variações de quantitativos em relação à previsão original. Pode-se perceber, na verdade, a tendência em considerar, mesmo em contratos sob esse regime, a necessidade de que os pagamentos correspondam aos serviços efetivamente executados. (Acórdão 2.929/2010 – TCU – Plenário – trecho do voto; destaque acrescido)

(...)

² Súmula nº 247, aprovada na Sessão Ordinária de 10.11.2004, D.O.U. de 23.11.2004



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



9. A Lei 8.666/1993 elenca os seguintes regimes de execução contratual: empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa ou empreitada integral. Pela letra da lei, não fica claro como e quando utilizar cada um dos regimes de execução por empreitada definidos pelo legislador.

10. A escolha do regime de execução da obra não é decisão de livre arbítrio do gestor, visto que deve ser pautada pelo interesse público e estar sempre motivada, pois impactará as relações entre contratado e contratante, as medições do contrato firmado, seus aditivos, entre outros fatores relacionados à gestão do empreendimento contratado. Decorre desse entendimento a constatação de que não existe, em tese, um regime de execução melhor que outro, e sim um regime que, no caso concreto, melhor atende ao interesse público.

II.i Empreitada por preço global

11. De acordo com a Lei 8.666/1993, utiliza-se a empreitada por preço global quando se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo e total. Esse regime é indicado quando os quantitativos dos serviços a serem executados puderem ser definidos com precisão. Por isso, pressupõe uma definição minuciosa de todos os componentes da obra, de modo que seus custos possam ser estimados com uma margem mínima de incerteza.

(...)

15. Segundo a Lei de Licitações e Contratos, a empreitada por preço unitário consiste na contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas. É utilizada sempre que os quantitativos a serem executados não puderem ser definidos com grande precisão.

(...)

25. No regime de empreitada por preço global contrata-se a execução da obra ou do serviço por preço certo e total (Lei 8.666/93, art. 6º, VIII, "a"). Nessa linha, mostra-se interessante para obras cujo objeto, por sua natureza, possa ser projetado com margem mínima de incerteza acerca das variáveis intervenientes, de modo que o custo global, e o das etapas que o constituem, estejam estimados, também, com uma maior precisão. Em outras palavras: (...) o regime de execução de empreitada por preço global é recomendado para obras de construções novas em que o projeto básico contemple todos os elementos e serviços a serem contratados, em nível de informação suficiente para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação e contenham sólido estudo de viabilidade técnica e legal, justificando e consolidando todas as etapas do objeto. (CROCE, J., MELLO, S. & AZEVEDO, W., Decisão por Empreitada Global ou Unitária em Obras Públicas de Reformas de Edificações – Monografia apresentada ao departamento de engenharia civil da PUC-RJ, 2008).

XIX – CONCLUSÕES

Handwritten signatures and initials in blue ink.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



106. A escolha do regime de execução da obra não é decisão de livre arbítrio do gestor. Deve se pautar no interesse público e estar sempre motivada. Decorre desse entendimento que não existe regime de execução melhor que o outro, mas aquele que melhor atende ao interesse público no caso concreto.

107. Adota-se a empreitada por preço global, em regra, quando for possível definir com precisão os quantitativos dos serviços a serem executados na obra.

(...)

VOTO

(...)

19. Idêntica afirmativa pode ser imposta em contratos de reforma de edificação. Não há como prever o exato estado das tubulações no interior dos pisos e paredes, sem antes demoli-las. Em restaurações de prédios históricos, igualmente tortuoso identificar, com antecedência, a perfeita quantidade de pisos, portas, esquadrias e janelas a serem totalmente substituídos e quais serão recuperados. Obras urbanas, que intuem interferências diversas, possuirão mesma peculiaridade. Alguns tipos de fundações, principalmente as cravadas, também. Recuperações estruturais e manutenção rodoviária são outro exemplo. Existe uma gama de outras situações.

20. Caso utilizada uma empreitada por preço global nesses tipos de objetos, as medições serão realizadas por etapas; não por quantitativos medidos. Resultado: os construtores irão alocar uma parcela muito alta de risco para adimplir, com segurança, o objeto licitado. Na verdade, essa segurança não existirá, porque o imponderável é muito alto. A melhor proposta para a administração mais se voltará para a aleatoriedade que propriamente a uma boa oferta licitatória.

21. Por esse motivo, nesses empreendimentos eivados de imprecisão congênita, é preferível a utilização de empreitadas por preço unitário, pelas características próprias do sistema de medição. Nisso, concordo inteiramente com as conclusões tomadas pela unidade instrutiva.

22. É essa, também, a inteligência que deve ser extraída do art. 47 da Lei 8.666/93, no que reproduzo *in verbis*:

Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

23. Esse completo conhecimento do objeto se faz prejudicado em obras que carreguem uma imprecisão intrínseca e relevante de quantitativos. Daí a preferência pelo preço unitário.

30. Diante disso, neste ponto, creio que se deva orientar as unidades técnicas desta Corte para que observem a motivação da escolha do regime de execução



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



contratual pelos gestores, nos moldes a que discorri. Nas situações em que, mesmo diante de objeto com imprecisão intrínseca de quantitativos, se preferir a utilização da empreitada por preço global – por motivos objetivamente apostos no processo licitatório – , deve ser justificada a vantagem dessa transferência maior de riscos para o particular – e, conseqüentemente, maiores preços ofertados – em termos técnicos, econômicos, ou outro objetivamente motivado, bem assim como os conseqüentes impactos decorrentes desses riscos na composição do orçamento da obra, em especial a taxa de BDI – Bonificação e Despesas Indiretas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Segecex que oriente às unidades técnicas desta Corte a observarem as seguintes disposições em suas fiscalizações de obras e serviços de engenharia executadas sob o regime de empreitada por preço global, a serem aplicadas de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto:

9.1.1. a escolha do regime de execução contratual pelo gestor deve estar fundamentada nos autos do processo licitatório, em prestígio ao definido no art. 50 da Lei 9.784/99;

9.1.2. os instrumentos convocatórios devem especificar, de forma objetiva, as regras sobre como serão realizadas as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa conclusa do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93;

9.1.3. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras;

9.1.4. nas situações em que, mesmo diante de objeto com imprecisão intrínseca de quantitativos, tal qual asseverado no item 9.1.3. supra, se preferir a utilização da empreitada por preço global, deve ser justificada, no bojo do processo licitatório, a vantagem dessa transferência maior de riscos para o particular – e, conseqüentemente, maiores preços ofertados – em termos técnicos, econômicos ou outro objetivamente motivado, bem assim como os impactos decorrentes



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



desses riscos na composição do orçamento da obra, em especial a taxa de BDI – Bonificação e Despesas Indiretas.”

Sintetizando a lição do Tribunal de Contas da União, temos que, na modalidade de empreitada por preço global, o contrato definirá o valor devido ao particular tendo em vista a prestação de todo o serviço. Já na modalidade de empreitada por preço unitário, o valor será fixado pelas unidades executadas. *In casu*, deve a Administração, levando em conta os apontamentos acima, definir qual o regime de execução deseja adotar no presente certame, consignando-o nos autos do procedimento.

II.2 – Do Edital:

O artigo 40 da Lei Federal nº 8.666/1993, aplicada subsidiariamente ao pregão, enumera os requisitos mínimos obrigatórios que deverão compor o edital do certame. Do mesmo modo, deve-se observar as disposições da Lei Federal nº 10.520, especialmente os artigos 3º e 4º, além das demais normas pertinentes à matéria. Da análise da minuta juntada aos autos, verifica-se que o edital, em geral, está de acordo com os dispositivos legais cabíveis, todavia, recomenda-se adoção das seguintes recomendações, para aperfeiçoamento do texto.

Preâmbulo: conforme observação acima (Item II.1), recomenda-se a inserção do regime de execução do serviço contratado (Empreitada por Preço Global ou Empreitada por Preço Unitário).

Item 8: o item faz referência aos anexos I e I.a, como norteadores da execução dos serviços. Recomenda-se, no entanto, que o item faça alusão também ao Anexo I.b, que trata das especificações técnicas dos serviços a serem executados, bem como ao Anexo I apostado logo após o Anexo I.a (fls. 105/108), cuja identificação sugerimos seja alterada para não conflitar com o Anexo I já existente nos autos (fls. 98/103). Outrossim, se o documento apostado às fls. 105 a 108 for parte do Termo de Referência (Anexo 1.a – fls. 104), sugerimos que seja consignado em seu título que trata-se de anexo ao Termo de Referência, e não do edital, de modo a não ensejar interpretações dúbias ou incorretas.

Item 9.4: o item determina que, em caso de participação de empresas reunidas em consórcio, cada uma delas faça prova, individualmente, do atendimento aos requisitos de habilitação descritos no item 56 do edital. Outrossim, recomenda-se a inclusão também de necessidade de comprovação das condições do item 57, que trata da qualificação técnica, em consonância com o dispositivo legal pertinente (artigo 33, III, da Lei Federal nº 8.666/1993), que faz alusão à necessidade de comprovação individual das qualificações jurídica (art. 28), fiscal (art. 29), técnica (art. 30) e econômico-financeira (art. 31).

Itens 9.4.17 e 9.4.18: ambos contêm redação similar e previsão idêntica, sendo recomendável a supressão de um deles.

How
How



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



Item 14.5 (Observa o): o item faz referência   condi o 32 do edital, quando o correto seria a condi o 33, que trata da possibilidade e requisitos de altera o da proposta de preços.

Item 30.4.1: considerando que há previsão editalícia obrigando que a declara o de ME/EPP seja entregue no momento do credenciamento (item 30.5.I.c), o item em questão   dispensável, devendo ser suprimido.

Item 30.5.I.a: deve-se fazer a referência ao anexo do edital em que consta o modelo da declara o a ser apresentada pelas empresas que desejarem enquadramento como micro ou de pequeno porte (Anexo II.b).

Item 30.5.II.  único: a men o às prerrogativas de desempate, salvo melhor juízo, devem referir-se às alíneas "c" e "d" do item, e não "c" e "b", como resta consignado.

Item 51.1: a cláusula trata de critério de admissibilidade das propostas de preços, consignando que serão aceitas aquelas que não ultrapassem o limite de 5% (cinco por cento) do valor estimado pela Câmara. Aqui, recomendamos a supressão da possibilidade de aceita o das propostas de preços que estejam além do valor orçado, máxime porque tal hipótese configuraria viola o ao disposto no artigo 40, inciso X, da Lei Federal n  8.666/1993, acarretando contrata o com sobrepreço. A jurisprudência mais atualizada do Tribunal de Contas da União, muito embora não possua entendimento pacificado, tem tratado de modo rigoroso as contrata es levadas a efeito com preços além dos orçados pela Administra o, ainda que o edital consigne "preços estimados" ou "de referência". Nesse sentido:

O critério de aceitabilidade de preços adotado pela Administra o Pública em uma licita o não deve permitir que sejam admitidos preços distanciados da realidade do mercado

Representa o trouxe notícias ao Tribunal acerca de possíveis irregularidades em concorrência realizada pelo Serviço Social do Comércio – Administra o Regional no Estado do Espírito Santo – (Sesc/ES), para contrata o de serviços diversos de marcenaria. Dentre elas, estaria a autoriza o, no edital, para apresenta o de propostas de preços superiores em até 20% ao valor orçado pela administra o, prática que estaria em desacordo com o art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993, que veda a fixa o de faixas de varia o em rela o a preços de referência, e com entendimento do Tribunal acerca de critérios de aceitabilidade de preços, com a agravante de que a aplica o de tal regra teria implicado a adjudica o de três lotes da licita o a empresas que cotaram preços, em média, 14,21% superiores aos orçados. Promovida a oitiva dos responsáveis pela irregularidade, foi informado ao Tribunal que a autoriza o para que as propostas ultrapasassem em 20% os valores estimados não teria estabelecido uma faixa de varia o de preços, uma vez que não fora fixado preço mínimo, estando em conformidade.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



ainda, com o art. 48 da Lei 8.666/1993, bem como com orientações do TCU, no sentido de serem adotados critérios de aceitabilidade de preços. O relator, todavia, não acatou os argumentos apresentados, haja vista que a variação percentual admitida, na prática, *“terminou por criar uma faixa de variação de preços, já que todos os licitantes apresentaram cotações acima do preço estimado”*, em desconformidade com os princípios da eficiência e da legalidade, eis que *“não há razão para admissão de preços em substancial desacordo com estimativas que, em princípio, deveriam refletir os valores de mercado”*. Por consequência, para o relator, a medida teria permitido a ocorrência de sobrepreço. Além disso, *“não teve seu fundamento estatístico, matemático ou econômico demonstrado, o que impede que seja considerada critério adequado de aceitabilidade de preços”*, e, por fim, estaria *“em desacordo com orientação desta Corte, no sentido de que seja evitada a fixação de critérios de aceitabilidade que permitam a proposição de preços excessivamente distanciados dos de mercado”*. Por conseguinte, o relator, no ponto, rejeitou os argumentos apresentados pelos responsáveis, e votou pela procedência da representação, bem como por que fosse determinado ao Sesc/ES que *“evite incluir nos instrumentos convocatórios cláusula que permita apresentação de proposta de preços com valor superior ao estimado pela Administração para o objeto licitado”*, no que contou com a anuência do Plenário. Precedentes citados: Acórdãos 1564/2003, 1523/2005 e 144/2009, todos do Plenário. Acórdão n.º 378/2011-Plenário, TC-000.320/2011-0, rel. Min. Aroldo Cedraz, 16.02.2011.³

Em outro acórdão no mesmo sentido, o TCU determinou à entidade licitante que se abstinhasse de “adjudicar propostas com valores superiores aos preços de referência estimados na fase interna de seus processos licitatórios, com vistas a dar eficácia ao disposto no art. 48, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993.”⁴

É entendimento sumulado pelo Tribunal:

“Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, **com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação** e não faculdade do gestor.”⁵

À vista disso, recomendamos a alteração da cláusula editalícia para seja o orçamento obtido através do SINAPI considerado como preço máximo para fim de aceitabilidade das propostas, máxime porque o Sistema é método de referência nacional e reflete – ou ao menos deveria refletir – a realidade do

³ TCU, Acórdão nº 378/2011, Relator Aroldo Cedraz, Data do julgamento: 16/02/2011.

⁴ TCU, Acórdão nº 4.852/2010, Plenário, Rel. Min. André Luís de Carvalho, Data do julgamento: 27/08/2010

⁵ TCU, Súmula 259/2010.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



mercado, devendo ser justificada nos autos eventual inviabilidade de sua adoção, nos termos do Decreto Federal nº 7.983/2013.

Item 56.12.a.1.2: o item faz alusão à “Comissão de Cadastramento”, inexistente na estrutura administrativa desta Casa, merecendo, portanto, correção.

Item 56.12.Observações.3: o item faz alusão à Lei nº 9.317 de 05 de dezembro de 1996, no entanto, tal diploma legal foi revogado pela Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006:

Art. 89. Ficam revogadas, a partir de 1º de julho de 2007, a Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e a Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999.

Logo, deve-se corrigir o item para fazer menção à norma vigente.

Item 63.1: a condição menciona que a autenticação dos documentos pertinentes à habilitação das licitantes poderá ser feita, preferencialmente, até o último dia útil antecedente à respectiva sessão. A redação, ao consignar o vocábulo “preferencialmente”, dá margem a pleitos de autenticação no dia e até momento da sessão, o que poderá tumultuar sobremaneira os trabalhos da Comissão. Assim, recomendamos que o vocábulo “preferencialmente” seja suprimido, firmando como prazo final para as autenticações pela Comissão o final do expediente do último dia útil anterior à sessão.

Item 63.5: a condição prevê visita técnica a ser realizada, facultativamente, pelos licitantes. Outrossim, reputamos a mesma como essencial e recomendamos a alteração da redação do item neste sentido, tornando-a obrigatória, dentro das nuances permitidas pela lei e jurisprudência.

Com efeito, a Lei de Licitações autoriza a Administração Pública a exigir, como requisito de qualificação técnica, a comprovação de que o licitante realizou visita técnica no local onde será executado o contrato, senão, vejamos:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

III – comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

Salvo melhor juízo, o serviço que ora se busca possui peculiaridades cujo conhecimento, pelos licitantes, é indispensável para a correta formulação de suas propostas de preços, porquanto não puderam ser precisamente mensurados pela Câmara quando da elaboração das diretrizes técnicas a serem



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



observadas pelos licitantes. Note-se trecho da especificação técnica dos serviços (lauda 106): “As superfícies, de um modo geral, deverão ser devidamente preparadas (corrigidas e/ou seladas e/ou emassadas), conforme requeiram seus atuais estados de conservação”.

Ora, se faz parte das atribuições da futura contratada a correção de todos os defeitos das superfícies a serem pintadas, é de lógica constatação que os licitantes devem conhecer o atual estado de conservação destas superfícies, posto que tais correções demandarão maior ou menor gasto de recursos materiais e humanos, influenciando diretamente nas propostas de preços. Nesse sentido, o TCU:

“Ora, tomar conhecimento de todas as informações relativas às obras e das condições do local de sua realização é do interesse dos próprios licitantes. (...) qualquer empresário com um mínimo de responsabilidade não só deseja como necessita conhecer o local e as condições da obra a ser realizada antes de formular sua proposta comercial”⁶

Em outra decisão:

“... a finalidade da introdução da fase de vistoria prévia no edital é propiciar ao proponente o exame, a conferência e a constatação prévia de todos os detalhes e características técnicas do objeto, para que o mesmo tome conhecimento de tudo aquilo que possa, de alguma forma, influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto”⁷

Assim, recomendamos que o item seja revisto, assegurando-se a obrigatoriedade de visita técnica pelos licitantes, com o alerta de que sejam evitadas medidas que possam caracterizar restrição ao acesso ao certame, tais como a estipulação de data e horário específicos e exigência de visita realizada por engenheiro responsável, o que é rechaçado pelos Órgãos de Contas pátrios. Com a adoção desta recomendação, faz-se necessária a inclusão da apresentação do respectivo atestado de visita técnica juntamente aos documentos inerentes à qualificação técnica, inscritos no item 57 do edital.

Ainda, acatada esta recomendação, urge adequar a redação dos itens pertinentes (63.5.1 a 63.5.3) à obrigatoriedade de realização de visita técnica, bem como deve-se suprimir o item 63.5.4 do edital.

Item 83.4: o item faz menção à recusa dos “serviços que não apresentarem condições de serem consumidos”. Considerando que o certame em apreço não conduz à relação de consumo, recomenda-se a supressão do item, ou sua alteração, visando a adequá-lo ao objeto da licitação.

⁶TCU, Acórdão nº244/2003 - Plenário.Min.Rel. Ubiratan Aguiar, DOU de 28.03.2003

⁷TCU, Acórdão nº 4.968/2011, 2ª Câmara, Min. Rel. Raimundo Carreiro, DOU de 18.07.2011



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



Item 84: dentre as obrigações da licitante vencedora, recomendamos se faça constar expressamente no edital a responsabilidade pelo fornecimento de todos os equipamentos de proteção aos trabalhadores, individuais e coletivos, necessários ao desempenho dos serviços contratados, sob pena de interrupção de sua execução, conforme condição 83.7 do edital.

Item 121: o item arrola os anexos que compõem o edital. Como já tratado nas observações inerentes ao item 8 neste parecer, há um Anexo I apostado logo após o Anexo I.a (fls. 105/108), cuja identificação sugerimos seja alterada para não conflitar com o Anexo I já existente nos autos (fls. 98/103). Outrossim, se o documento apostado às fls. 105 a 108 for parte do Termo de Referência (Anexo 1.a – fls. 104), sugerimos que seja consignado em seu título que trata-se de anexo ao Termo de Referência, e não do edital, de modo a não ensejar interpretações dúbias ou incorretas.

Ainda, cabe observar que a condição 32.5 trata o Anexo I do edital como “Planilha de Formação de Preços”, enquanto o item em questão nomina o mesmo anexo como “Especificação do Objeto”. Assim, considerando que já há, nos autos, um anexo denominado “Especificações Técnicas” (Anexo I.b), que trata das condições do objeto, recomendamos que o Anexo I seja estabelecido como planilha de formação de preços, demandando a correção da denominação apostada na condição 121 do edital.

II.3 – Dos Anexos

Anexo I: além das observações pertinentes ao anexo em questão contidas na análise dos itens 8 e 121 do edital neste parecer quanto à sua designação, temos apenas a recomendar que, no campo “unidade” da planilha, seja consignado “metro quadrado”, e não somente metro, vez que tratam-se de medidas de dimensões diferentes, e os custos do certame tomaram por base a medida de área.

Anexo I.a: replicamos o que já fora objeto de tratamento neste parecer quando da análise do item 8 do edital, ou seja, o Anexo I apostado logo após o Anexo I.a (fls. 105/108) pode conflitar com o Anexo I já existente nos autos (fls. 98/103). Logo, se o Anexo I apostado às fls. 105 a 108 for parte do Termo de Referência (Anexo 1.a – fls. 104), sugerimos que seja consignado em seu título que trata-se de anexo ao Termo de Referência, e não do edital, de modo a não ensejar interpretações dúbias ou incorretas. O endereço da Câmara no documento consta de forma equivocada (Avenida Rio Grande), merecendo correção.

Anexo III – Contrato:

Cláusula Segunda, Item 3: suprimir, visto que dispõe que “O tipo de licitação será...”. Findo o certame, desnecessário constar tal disposição.

Cláusula Sétima, Item 1.3: o item dispõe que a Contratante pode rejeitar os serviços que não forem executados em conformidade com o que dispõe o Anexo I do Edital. No entanto, este anexo trata da



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA



planilha de formulação de preços, devendo a referência do item em questão ser corrigida. Igual medida deve ser adotada quanto ao **item 1.5** da mesma cláusula.

Cláusula Oitava, Item 1: recomendamos se faça constar expressamente, dentre as obrigações da Contratada, a responsabilidade pelo fornecimento de todos os equipamentos de proteção aos seus trabalhadores, individuais e coletivos, necessários ao desempenho dos serviços contratados. Nota-se que esta Procuradoria identificou a previsão de fornecimento de EPI's no item 1.1, a, da Cláusula Décima, o que atende a esta recomendação, desde que inseridos também os equipamentos de segurança coletivos, caso necessários.

III – Conclusão:

À vista de todo o exposto, esta Procuradoria **ENTENDE, CONCLUI e OPINA:**

a) Regularidade da modalidade, tipo e critério de julgamento eleitos pela Câmara Municipal de Parauapebas para aquisição dos serviços objeto do Processo Licitatório nº 9/2015-00013CMP, sendo necessária, no entanto, a indicação do regime de execução dos serviços, em consonância com as disposições da Lei Federal nº 8.666/1993 (empregada a preço global ou empregada a preço unitário) (Item II.1);

b) No edital, recomenda-se a adoção de todas as medidas indicadas no item II.2 deste parecer;

c) Quanto aos anexos do edital, recomenda-se a adoção de todas as medidas indicadas no item II.3 deste parecer.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Parauapebas, 03 de julho de 2015.


PODER LEGISLATIVO
Câmara Muni. dos Ver. de Parauapebas
Alane Paula Araújo
Procurador Geral Legislativo
Portaria nº 005/2015