

PROCURADORIA-GERAL
PARECER Nº 330/2023

Vieram os autos para análise da minuta do edital de licitação nº 112/2023, na modalidade Pregão eletrônico, através do Sistema de Registro de Preços, objetivando o registro de preços para futura e eventual aquisição de massa asfáltica tipo c.b.u.q. (concreto betuminoso usinado a quente) faixa “F” DER, incluindo a execução de serviços como corte do pavimento deteriorado, varredura, pintura asfáltica, espalhamento e compactação do mesmo, para realização de serviços de recuperação asfáltica e tapa buracos no Município de Assis Chateaubriand.

É a síntese do essencial.

Da análise dos autos entendo necessários os seguintes **apontamentos e orientações**:

1. MINUTA DO EDITAL

1.1. No subitem 11.1, substituir a palavra “*item*” pela palavra “*lote*”.

1.2. No subitem 12.3 não foi observada a manifestação da área técnica no que diz respeito à necessidade de qualificação técnico-profissional do responsável técnico pela execução dos serviços.

1.3. No subitem 13.9, substituir o texto “*ser de 0,01(um centavo)*” pelo texto que adiante segue: “*ser de R\$ 0,01 (um centavo)*”.

2. ANEXOS

2.1. As planilhas com a indicação dos preços unitários por tonelada para execução dos serviços anexadas às fls. 159/160 do anexo I, deverão estar devidamente preenchidas com os preços máximos admitidos para cada um dos itens que compõe o lote do objeto de modo a evitar a prática usualmente conhecida como “jogo de planilhas”¹.

¹ Nas palavras de Marçal Justen Filho a prática popularmente conhecida como jogo de planilhas “consiste em formular preços elevados para os quantitativos insuficientes e preços irrelevantes para os quantitativos excessivos previstos na planilha anexo ao edital. Isso redundará em um preço global reduzido, que pode assegurar a vitória ao licitante. Iniciada a execução, confirma-se a previsão realizada por ocasião da licitação. Logo é necessária modificação contratual para elevar os quantitativos dos itens que têm preços elevados e reduzir as quantidades dos itens que têm preços reduzidos.” Além do prejuízo econômico, consistente no pagamento ao contratado pelo bem/serviço de valor fora do preço de mercado, a modificação quantitativa do objeto do contrato com base unicamente no valor global do contrato pode gerar uma alteração substancial da proposta em decorrência do aumento ilimitado de um item ou etapa com a consequente e proporcional redução de outro(s), desaguando na incompatibilidade entre o objeto licitado e aquele efetivamente executado, em ofensa ao Princípio da Isonomia e da Vinculação ao Instrumento



2.2. Considerando que o critério de julgamento adotado no certame é o de menor preço por item, a redação do subitem 4.5 do anexo I deverá ser alterada conforme adiante segue: *“Serão desclassificadas os itens das propostas com preços simbólicos, valor zero ou aqueles cujos valores cotados excedam aos estabelecidos neste Anexo”*.

2.3. No título da cláusula quinta do anexo XIII, substituir a palavra *“VIGÊNCIA”* pela palavra *“VALIDADE”*.

2.4. As condições contidas nas alíneas “f” até “t.2” do subitem 6.2 descrevem de que forma deverá se dar a execução dos serviços e fornecimento da massa asfáltica, portanto, é mais coerente que seja inserido logo após as planilhas descritivas do objeto contidas no subitem 2.1 do anexo XIII.

2.5. Revisar toda a formatação dos anexos no edital, mantendo a padronização na fonte e tamanho da letra, parágrafos, espaçamento entre linhas, etc.

3. DEMAIS CONSIDERAÇÕES

A modalidade de licitação eleita encontra-se amparada no art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Lei Federal nº 10.520/2002, no Decreto Municipal nº 007/2013, Decreto Municipal nº 204/2020 e no artigo 191 da Lei 14.133/2021.

O Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns² conforme definição contida no parágrafo único do artigo 1º da Lei nº 10.520/2002, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que o objetivo do fornecimento é formalizado por meio de propostas e lances em sessão pública, que se destina a garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente, sendo sempre o critério de julgamento da proposta o de menor preço.

A reserva de cota da licitação destinada exclusivamente para participação de microempresas e empresas de pequeno porte encontra amparo no artigo 48, inciso III, c.c. artigo 47, parágrafo único, ambos da Lei Complementar nº 123/2006 e artigo 8º do Decreto Federal nº 8.538/2015.

No aspecto formal, visualizo que o processo administrativo está devidamente autuado, protocolado e numerado, nos termos que dispõe o art. 38, *caput*,

Convocatório. (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 400, 453)

² Segundo entendimento do TCU "bens e serviços comuns são produtos cuja escolha pode ser feita tão-somente com base nos preços ofertados, haja vista serem comparáveis entre si e não necessitarem de avaliação minuciosa. São encontráveis facilmente no mercado. São exemplos de bens comuns: canetas, lápis, borrachas, papéis, mesas cadeiras, veículos, aparelhos de ar refrigerado etc. e de execução de serviços: confecção de chaves, manutenção de veículos, colocação de piso, troca de azulejos, pintura de paredes, etc." (Manual do TCU - "Licitações e Contratos" - Orientações Básicas - 3ª Ed., 2006)



da Lei 8.666/93. No que tange ao ponto da autuação e numeração do certame, sublinho o entendimento do mestre Marçal Justen Filho³ que assim se manifesta em uma de suas obras: *“A autuação, o protocolo e a numeração destinam-se a assegurar a seriedade e confiabilidade da atividade administrativa”*.

Quanto aos preços admitidos no edital, esta Procuradoria deixa de analisá-los por ser de incumbência da área técnica, entretanto, orienta-se pela utilização dos preços medianos contidos na tabela do Sinapi (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil), de acordo com os preços atualmente vigentes, a teor do que orienta a Corte de Contas da União⁴.

Caso o objeto licitado não se encontre inserido na tabela SINAPI ou outras tabelas oficiais de referência, a licitação deverá ser precedida de ampla pesquisa mercadológica, a ser realizada pelo Departamento de Compras e Licitações, seguindo as orientações repassadas a este Município pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio do Acórdão nº 79/21 – Tribunal Pleno, nos autos da Tomada de Contas Extraordinária, Processo nº 34195/2021, no sentido de que, na realização da pesquisa mercadológica, sejam seguidas as diretrizes traçadas pelo Corte de Contas do Estado do Paraná nos Acórdãos 4624/17-STP e 1108/21-STP, *verbis*:

Logo, podemos, de plano, responder às duas primeiras indagações afirmando que: sim, a consulta a banco de dados atende ao princípio da economicidade, uma vez que através dele a administração buscará a realização do negócio que lhe será mais proveitoso. Ressalte-se que para que a administração selecione a proposta mais conveniente ela pode e deve se utilizar de todos os meios legais para tanto, diversificando as fontes de informação, especializadas ou não quando a necessidade assim requerer, a fim de chegar ao valor de baliza para a sua contratação quer seja por licitação ou de forma direta. (...) O que se reforça como resposta é de que os valores que servirão como baliza para o preço máximo deverão ser adequados em relação à realidade do mercado, bem como a administração deverá ampliar ao máximo as fontes informativas a serem consultadas. Nesse sentido são cabíveis as

³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012. pág. 589.

⁴ Acórdão n.º 3068/2010-Plenário, TC-024.376/2008-6, rel. Min. Benjamin Zymler, 17.11.2010; Decisão monocrática no TC-020.314/2010-8, rel. Min. Benjamin Zymler, 11.08.2010 e Acórdão n.º 847/2010-Plenário, TC-015.685/2007-4, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 28.04.2010.

Ainda neste sentido a jurisprudência do TCU *“(...) tem considerado 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 nº 618/2006-Plenário. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 26 abr. 2006).



fontes destacadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, sendo: (1) portal de compras governamentais www.comprasgovernamentais.gov.br; (2) editais de licitação e contratos similares firmados por entes da Administração Pública, além de contratações anteriores do próprio órgão, concluídos em até 180 dias anteriores a consulta ou em execução; (3) atas de registro de preços da Administração Pública; (4) publicações especializadas; (5) cotações com fornecedores em potencial; e (6) sites especializados, desde que de amplo acesso, fazendo constar a data e horário da consulta. (Acórdão 4624/17-STP)

As fontes de informação a serem utilizadas pela Administração Pública deverão ser aquelas disponíveis e viáveis para a formação de um preço máximo condizente com a realidade do mercado, de modo a proporcionar o acesso à proposta mais vantajosa. Obedecidos os critérios de qualidade estabelecidos no edital, a busca de informações não deve objetivar o barateamento do produto final a qualquer custo, mas sim a adequação do preço máximo à realidade mercadológica. E, conforme destacado pela unidade técnica, quanto maior o número de fontes contempladas, mais consistente será a pesquisa e o mapa de preços obtido, sendo que “a amplitude da pesquisa deve ser proporcional a complexidade e ao vulto do objeto” (peça 10, p. 03). (Acórdão 1108/20-STP)

Nota-se a assinatura do responsável pela indicação dos recursos orçamentários, de acordo com a previsão de gastos com o objeto licitado (fl. 35).

No mais, deve ser observado o prazo mínimo de 8 (oito) dias entre a publicação do edital e a data limite para apresentação das propostas, conforme previsto no inciso V do artigo 4º da Lei 10.520/02.

Atentar para publicação de todos os atos do certame conforme preveem os artigos 16, 21 e 61, todos da Lei 8.666/93.

Observado o acima exposto, **desde que a Administração observe as recomendações formuladas no corpo do presente parecer**, manifesta-se esta Procuradoria de forma favorável à continuidade do procedimento licitatório.

Por derradeiro, cumpre salientar que este parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, cabendo a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos administrativos, nem analisar aspectos de natureza técnico-administrativa. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.



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

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Em face disso, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas as publicações dos atos de nomeação/designação, ou as citações destes, da autoridade e demais agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, a fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

A teor do mandamento contido no artigo 38, inciso III, da Lei 8.666/93⁵ c.c. artigo 9º da Lei 10.520/02⁶, o ato de designação do Pregoeiro e respectiva Equipe de Apoio foi anexado à fl. 38 do feito.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo⁷, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Para instauração do processo licitatório deverá haver autorização da autoridade competente, o que não consta até o presente momento nos autos.

⁵ “Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)”

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite; (...)”

⁶ “Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.”

⁷ Em que pese o parecer jurídico não seja vinculante, a decisão do gestor que não o acata precisa, necessariamente, ser motivada. Nesta vertente: “Responsabilidade. Culpa. Erro grosseiro. Princípio da motivação. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Parecer jurídico. Desconsideração. Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa.” (Acórdão nº 2599/2021, Plenário).



É o parecer⁸ e a orientação que submeto à consideração superior.

Assis Chateaubriand/PR, 6 de dezembro de 2023.

Marina Soares Garcia

Advogada - OAB/PR 51.417

Portaria de Nomeação nº 660/2011

⁸ Em 6 laudas, assinado digitalmente e anexado à plataforma de processos eletrônicos 1Doc.

