

**PROCURADORIA-GERAL**  
**PARECER Nº 146/2023**

Vieram os autos para análise da minuta do Edital de licitação nº 62/2023, na modalidade Concorrência, do tipo menor preço global, sob o regime de empreitada por preço global, objetivando a contratação de empresa para execução das obras de construção do Centro de Referência de Ação Social neste Município.

**É a síntese do essencial.**

**1. PESQUISA MERCADOLÓGICA**

Em que pese não incumba a esta Procuradoria-Geral a função de pesquisa ou delimitação dos preços máximos definidos no edital do certame, o fato é que da análise das tabelas descritivas dos serviços encartadas ao feito, verifico que, com relação aos preços dos itens 1.2.2 e 1.2.3, que são objeto do certame, foi utilizada tabela diversa do Sinapi (ORSE 10/2022). Diante disso, oriento pela remessa do feito à área técnica para que apresente justificativa para a não utilização da tabela do Sinapi para delimitação dos preços máximos admitidos no certame, em conformidade com as orientações da Corte de Contas da União<sup>1</sup>.

Caso a justificativa da área técnica seja no sentido que os preços necessários à composição do objeto não se encontram inseridos na tabela do Sinapi ou outras tabelas oficiais de referência, oriento que a definição do preço máximo dos itens em questão seja precedida de ampla pesquisa mercadológica, a ser realizada pelo Departamento de Compras e Licitações. Referida pesquisa deverá ser elaborada 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

---

<sup>1</sup> Acórdão nº 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; Acórdão nº 847/2010-Plenário, TC-015.685/2007-4, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 28.04.2010 e Acórdão nº 1626/2022 Plenário, Auditoria, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer.

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).



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 fontes destacadas pela Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos, sendo: (1) portal de compras governamentais [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://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)

Ressalte-se que, na cotação dos itens do subitem 8.4.4 da planilha orçamentário cujos preços também não se encontrem inseridos na tabela do Sinapi (rack de parede e switch), as orientações acima delineadas também deverão ser observadas.

## 2. MINUTAS

Embora seja de conhecimento desta Procuradoria que o Município, ao realizar uma licitação cujos recursos são geridos e fiscalizados pelo PARANACIDADE,



deve seguir a minuta padrão de edital fornecida pelo PARANACIDADE, sob pena de revogação do processo licitatório, conforme orientação, inclusive, constante à fl. 8 do feito, há alguns pontos que devem ser observados, a fim de que não sejam infringidos princípios basilares dos processos licitatórios, em especial o da ampla concorrência.

Assim, orienta-se que a Administração formalize consulta ao PARANACIDADE, com vistas à alteração do instrumento convocatório, nos pontos que passo a assinalar:

**2.1.** Deve constar do processo licitatório justificativa técnica para as exigências contidas no item 5 da minuta do edital. O parecer deverá ser anexado ao feito.

**2.2.** Deve ser pleiteado junto ao PARANACIDADE, autorização para inclusão, dentre os anexos do edital, da declaração de vedação ao nepotismo. Quando da solicitação feita ao PARANACIDADE, orienta-se sejam encaminhadas cópias das duas Recomendações expedidas pelo Ministério Público do Estado do Paraná que deram azo à inserção da Declaração de Vedação ao Nepotismo dentro os anexos dos editais dos certames realizados pelo Município de Assis Chateaubriand.

### 3. DEMAIS CONSIDERAÇÕES

A modalidade de licitação eleita encontra-se amparada no art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no art. 2º c.c art. 23, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei Federal nº 8.666/93 e no artigo 191 da Lei 14.133/2021.

A Tomada de Preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (art. 22, § 2º, Lei 8.666/93).

Referida modalidade é utilizada para contratações que possuam um valor estimado médio, compreendidas até o montante de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais) para a execução de obras e serviços de engenharia, e de até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais) para compras e serviços que não compreendam os de engenharia (art. 23, inciso I, “b” e inciso II, “b”, da Lei 8.666/93 c.c art. 1º, inciso I, alínea “b” e inciso II, alínea “b”, do Decreto 9412/18).

No aspecto formal, visualizo que o processo administrativo está devidamente autuado, protocolado e numerado, nos termos que dispõe o art. 38, *caput*, da Lei 8.666/93. No que tange ao ponto da autuação e numeração do certame, sublinho o entendimento do mestre Marçal Justen Filho<sup>2</sup> que assim se manifesta

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012. pág. 589.



em uma de suas obras: “A autuação, o protocolo e a numeração destinam-se a assegurar a seriedade e confiabilidade da atividade administrativa”.

No que se refere à indicação dos recursos orçamentários, a Contabilidade e Gestão Fiscal do Município deverá emitir declaração de que há previsão de recursos orçamentários que assegurem os pagamentos das obrigações decorrentes da execução da obra, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/93<sup>3</sup>, de acordo com as disposições do PPA, da LDO, da LOA e da LRF, não bastando mera indicação orçamentária como foi feito à fl. 5,

O projeto básico e as planilhas de composição de custos unitários de que tratam, respectivamente, os incisos I e II, do artigo 7º, § 2º, da Lei 8.666/93 foram juntados às fls. 38/42 do feito, devendo, contudo, ser observada a orientação constante no item 1 deste parecer.

No mais, deve ser observado o **prazo mínimo de 15 (quinze) dias** entre a publicação do edital e a data limite para apresentação das propostas, conforme previsto no artigo 21, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/93

Atentar para a publicação de todos os atos do certame conforme preveem os art. 16, 21 e 61, da Lei 8.666/93 bem como as exigências da Instrução Normativa nº 002/2022 (fl. 7).

Quanto aos preços admitidos no edital, esta Procuradoria deixa de analisá-los por ser de incumbência da área técnica, cabendo, entretanto, reiterar o já exposto no item 1 deste opinativo e, quanto aos demais itens, orientar pela utilização da tabela Sinapi, de acordo com os preços atualmente vigentes, a teor do que orienta a Corte de Contas da União<sup>4</sup>.

Seguem rubricadas as páginas onde constam a minuta do instrumento convocatório e seus anexos (fls. 111/258).

É imprescindível a observação de todas as disposições contidas no Convênio nº 159/2023 – SECID, firmado entre o Município de Assis Chateaubriand e a

<sup>3</sup> Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: (...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: (...)

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; (...).

<sup>4</sup> 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).



SECID/PARANACIDADE, especialmente aquelas atinentes ao prazo para licitar e dar início às obras.

Observado o acima exposto, **desde que a Administração observe as recomendações formuladas no corpo do presente parecer**, tanto no que se refere aos aspectos concernentes ao procedimento, quanto no que tange às minutas analisadas, manifesta-se esta Procuradoria de forma favorável à continuidade do procedimento licitatório.

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 8.666/93<sup>5</sup>, o ato de designação da Comissão de Licitação que será responsável pela condução do certame foi anexado à fl. 107 do feito.

---

<sup>5</sup> 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; (...)



Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo<sup>6</sup>, 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.

**É o parecer<sup>7</sup> e a orientação que submeto à consideração superior.**

**Assis Chateaubriand/PR, 5 de junho de 2023.**

MARINA  
SOARES  
GARCIA:07692  
908923

Assinado de forma  
digital por MARINA  
SOARES  
GARCIA:07692908923  
Dados: 2023.06.05  
14:25:58 -03'00'

**Marina Soares Garcia**

Advogada - OAB/PR nº 51.417  
Portaria de Nomeação nº 660/2011

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> Em 5 laudas, assinado digitalmente.

