

PROCURADORIA-GERAL
PARECER Nº 305/2023

Vieram os autos para análise da minuta do Edital de licitação nº 127/2023, na modalidade Tomada de Preços, sob o regime de empreitada por preço global, do tipo menor preço, objetivando a contratação de empresa para execução das obras de execução de recape e pavimentação asfáltica, em vias urbanas do Jardim Progresso, neste Município.

É a síntese do essencial.

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

1. Minuta do Edital

1.1. A autoridade administrativa responsável pela expedição do edital do certame deverá atender as exigências do artigo 40, § 1º, da Lei 8.666/93, que demanda que o edital seja assinado pela autoridade que o expedir.

2. Demais Considerações

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

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).

Ademais, à fl. 17 é apresentada a justificativa da utilização como critério para julgamento das propostas o menor preço global.

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 Filho¹ 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”*.

No que se refere à indicação dos recursos orçamentários, a Contadoria 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 8.666/93², de acordo com as disposições do PPA, da LDO, da LOA e da LRF.

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. 3/5 11/14; 23/28 e 109/110 do feito.

Destarte que o presente certame licitatório é custeado por operação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, no âmbito do FINISA (Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento) como se depreende da fl.6. Assim, tratando-se de operação de crédito há autorização expressa do

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 589.

² 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; (...).

Poder Legislativo para tanto, por meio da Lei nº 3439, carreada à fl. 19 do feito.

Ademais, consta declaração de enquadramento de intervenção nas resoluções SEMA/PR, quanto à dispensa de licença ambiental à fl. 101 para obra em questão.

Ressalta-se que a obra em questão (recapeamento asfáltico) não é apta a gerar a contribuição de melhoria, isto porque o fato gerador do tributo citado é a valorização imobiliária dos imóveis envolvidos decorrente de obra pública, bem como a hipótese de recapeamento de via pública já asfaltada trata-se de simples serviço de manutenção e conservação que não acarreta valorização dos imóveis circunspectos à obra de recapeamento, não acarretando ensejo à criação do tributo de contribuição de melhoria.

Assim, não havendo prova da efetiva valorização imobiliária decorrente de obra pública, valorização que não pode ser presumida, não cabe a cobrança da contribuição de melhoria. Nesta toada, colaciona-se aos autos entendimento consolidado no Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1.278.650 - SP
(2010/0027256-0)

DECISÃO

(...)

E ainda que, "I - A contribuição de melhoria é tributo cujo fato impositivo decorre de valorização imobiliária causada pela realização de obra pública. Nesse passo, sua exigibilidade está expressamente condicionada à existência de uma situação fática que promova a referida valorização (...)

- Hipótese de recapeamento de via pública já asfaltada: simples serviço de manutenção e conservação que não acarreta valorização do

imóvel, não rendendo ensejo à imposição desse tributo.

(...)

Brasília, 09 de março de 2010.

Ministro Castro Meira

Relator

(Ag n. 1.278.650, Ministro Castro Meira, DJe de 11/03/2010.)

Destarte que parte do objeto licitado (pavimentação asfáltica) limita-se a vias de estacionamento, não recaindo em vias urbanas, assim, não seria apta a gerar a cobrança de contribuição de melhoria por ausência do fato gerador, ou seja, inexistente valorização imobiliária.

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, 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.

Quanto aos preços admitidos no edital, esta Procuradoria deixa de analisá-los por ser de incumbência da área técnica, cabendo, entretanto, orientar pela utilização da tabela SINAPI, de acordo com os preços atualmente vigentes, a teor do que orienta a Corte de Contas da União³.

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. Neste ponto, destaco que a jurisprudência do TCU é assente no sentido de que, antes da fase externa da licitação, há que se fazer pesquisa de preço para obtenção de, no mínimo, três orçamentos de

³ 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.

fornecedores distintos (Precedentes: Acórdãos 4.013/2008, 1.547/2007 e 3026/2010, todos do Plenário).

À fl. 7, há justificativa de composição de preços acarreada aos autos, destacando-se “ (...) para realizar a Planilha Orçamentária, foram utilizadas as Planilhas de Referência SINAPI e os itens não encontrados nas tabelas SINAPI e SICRO foram extraídos da Planilha de Referência DER, como parâmetros de valores dos itens, pois nelas constam todos os serviços referentes à pavimentação e recape ”

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 municiou-se 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.

Ademais, o ato de designação da Comissão Especial de Licitação que será responsável pela condução do certame foi juntado ao feito, à fl. 90, a teor do mandamento insculpido no artigo 38, inciso III, da Lei 8.666/93⁴.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, 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 e a orientação que submeto à consideração superior⁵.

⁴ “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;

(...)”

⁵ Este parecer possui 7 laudas, numeradas e rubricadas.

Assis Chateaubriand/PR, 14 de novembro de 2023.

Tárcio Vinícius Madeira de Brito

Advogado

OAB/PR 105.573

Portaria nº 031/2022