



PARECER JURÍDICO PRELIMINAR N.º 002/2020
PROCESSO N.º 202002040

INTERESSADO: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO
ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO RAMO DA ENGENHARIA PARA A CONSTRUÇÃO DO PRÉDIO-SEDE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI, ESTADO DO TOCANTINS – MODALIDADE CONCORRÊNCIA – MENOR PREÇO GLOBAL, REGIME DE EMPREITADA POR ITENS.

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO RAMO DA ENGENHARIA PARA A CONSTRUÇÃO DO PRÉDIO-SEDE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI, ESTADO DO TOCANTINS. CONCORRÊNCIA PÚBLICA nº 001/2020 – MENOR PREÇO GLOBAL, REGIME DE EMPREITADA POR PREÇOS UNITÁRIOS. APROVAÇÃO DAS MINUTAS DO EDITAL E CONTRATO. PROSSEGUIMENTO REGULAR DO PROCESSO. INTELIGÊNCIA ART. ... – SUPORTE PARECER TÉCNICO DO ENGENHEIRO CIVIL JOSÉ UMBELINO PIRES NETO FILHO, ENGENHEIRO CIVIL, CREA 5674/D.

I – CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES:

DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Cumprasse assinalar que o escopo desta manifestação jurídica preliminar é orientar o Gestor Público quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal, de modo a permitir-lhe exercer o controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados por seus auxiliares e os próprios, apontando possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Isto porque foge à competência legal desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos, cabendo ao Gestor decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes “administrar é aplicar a lei de ofício”. Portanto, até prova em contrário, reputam-se verazes os documentos carreados aos autos, cabendo ao Gestor diligenciar sobre a confiabilidade dessa



documentação. Nessa linha, em aplicação extensiva (precedente doutrinário: Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 25ª Edição, atualizada, páginas 44-45) **“A analogia admissível no campo do Direito Público é a que permite aplicar texto de norma administrativa a espécie não prevista, mas compreendida no seu espírito;”**

Descabe-lhe, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

Cabe ainda esclarecer que a decisão sobre o mérito administrativo é de competência exclusiva do Gestor. Nem mesmo o Poder Judiciário, por sua mais alta Corte, incursiona no mérito administrativo. Precedente:“...(...)...O exame dos atos administrativos no âmbito do Poder Judiciário se circunscreve à legalidade e à observância das garantias do contraditório e da ampla defesa, sendo insindicável o mérito do ato administrativo...(...)...” – Trecho do Acórdão no MS 31.068 – Distrito Federal. Relator Exmo. Ministro LUIZ FUX – STF – 21/06/2016, disponível em www.stf.jus.br.

Não obstante a discricionariedade administrativa, devemos lembrar a Lei nº 9.784/99, que em seu artigo 50, assim textualiza:

“Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: ...(...)...”

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

§ 2º Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos interessados.

§ 3º A motivação das decisões o de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.”

31. Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se 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 e assessor especialmente contratado para acompanhar o procedimento licitatório, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.



Finalmente, é dever do parecerista salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade cometente a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua observância, conforme determina o artigo 38, § único. O seguimento do processo sem a observância destas orientações será de responsabilidade exclusiva de seus agentes, especialmente a CPL.

Feitas estas considerações iniciais, com fito exclusivamente opinativo, passa-se a relatar o processo e cumprir o disposto no Parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93.

II - RELATÓRIO

Versa o presente processo administrativo sobre a contratação, sob a modalidade CONCORRÊNCIA – MENOR PREÇO GLOBAL, REGIME DE EMPREITADA POR PREÇOS UNITÁRIOS, de empresa especializada no ramo da Engenharia para a construção do prédio-sede da Câmara Municipal de Gurupi, com a finalidade específica de dotar esta Câmara de sede própria, atendimento de suas necessidades administrativas e prestar melhor atendimento as demandas de seus usuários, no valor estimado em R\$ 6.859.813,93 (seis milhões, oitocentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e treze reais e noventa e três centavos).

O processo encontra-se formalmente regular. Cumpre as exigências do artigo 38 da Lei 8.666/93 e alterações, em especial, de seu Parágrafo único, qual se infere da documentação juntada às fls -----/----- e reza o texto legal abaixo colacionado:

"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:

(...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Os documentos juntados a este processo licitatório, por serem públicos, gozam de presunção de legalidade e veracidade, assim, neles somos obrigados a acreditar até prova em contrário – presunção iuris tantum – precedente: "(...) Os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e veracidade. Só prova em contrário poderá afetar a eficácia. (...)" STJ: ROMS 8628/MG. Sexta Turma Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro. Julg. 18/08/1998. DJU21/09/1998. Pág. 232.

A qualidade e adequação técnica, compatibilidade com as normas jurídicas, técnicas e práticas e preços vigentes atinentes, no que concerne aos projetos de engenharia jungidos aos autos encontram-se atestadas no e afirmadas no



RELATÓRIO DE ANÁLISE DO PROCESSO, da lavra do Engenheiro que o subscreve, uma vez que não existe nesta Câmara Municipal profissional com tal especialidade, que respalda e alicerça o presente parecer .

O processo encontra-se instruído com a documentação necessária e exigida por lei, para a espécie licitatória.

Na fase administrativa foram produzidos os seguintes documentos:

a) JUSTIFICATIVA DA AUTORIDADE SOLICITANTE

A justificativa apresentada pelo ilustre Secretário Geral (fl. ----), alinha como fundamentos da necessidade da contratação, atendimento aos princípios da economicidade, eficiência e eficácia administrativa, ao salientar o alto custo dos alugueis que vem sendo pagos ao longo de todo esse tempo sem sede própria, inadequação do prédio para atendimento de todas as necessidades administrativas, a exemplo da inexistência de local apropriado para almoxarifado e arquivo, o compartilhamento do mesmo espaço pela Secretaria Geral e Tesouraria, “numa sala pequena e desconfortável”, defeitos estruturais de instalação elétrica, gerando problemas suscetíveis de alta dimensão, falta de espaços para abrigar todos os servidores da casa, más condições de trabalho, falhas estruturais hidrossanitárias, bem como a falta de condições para atender com qualidade a população municipal e demais usuários.

Acrescenta que o imóvel ora licitado foi cedido pela União, por meio de ato próprio e formalmente perfeito, com área de 2.500,00 m², situado no Loteamento Filó Moreira, acrescentando que o prazo contratual de início da construção já se expirou.

Faz referência à existência de projetos de arquitetura complementares para a referida obra, assim como planilha de custos básicos.

b) PROJETO BÁSICO, contendo todas as informações e os elementos técnicos necessários para assegurar a viabilidade da contratação, destacando-se que o valor estimado para a construção da obra resultou de consulta dos preços constantes do BDI dentre outros que registram os preços praticados nas contratações governamentais, com vistas a subsidiar o gestor público na estimativa de valores da futura contratação, os quais foram utilizados como parâmetros de valores estimados para a realização de licitações e aprovação pelo Gestor.

DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

Dentre as modalidades licitatórias previstas no artigo 22 da Lei 8.666/93, conforme dispositivos abaixo transcritos, encontra-se elencada a modalidade **CONCORRÊNCIA** quando se tratar de serviço de obra e engenharia, qual se vê:



Art. 22. São modalidades de licitação:

I - concorrência;

No seu § 1.º contempla a definição de concorrência, com a seguinte redação:

Art. 22. ...

§ 1.º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

No presente caso, o objeto licitatório consiste na contratação de empresa especializada no ramo da Engenharia para construir o prédio-sede da Câmara Municipal de Gurupi (obra), portanto, perfeitamente adequada a modalidade escolhida, estando em conformidade com o exigido pela legislação vigente, já que o valor orçado pela secretaria correspondente, conforme termo de referência e anexo e demais documentos conexos.

Há indicação no presente processo que o montante estimado para a construção da obra em questão, satisfaz o parâmetro atualizado no artigo 1.º do Decreto nº 9.412/06/2018, com a1/18, que alterou os incisos I e II do *caput* do artigo 23, I, da Lei 8.666/93, conforme abaixo transcrito parcialmente.

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);
- b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e
- c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

- a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);
- b) na modalidade tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais); e
- c) na modalidade concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais).

Art. 2º Este Decreto entra em vigor trinta dias após a data de sua publicação.

DA MINUTA DO EDITAL E ANEXOS

No tocante às minutas do Edital e Anexos, impõe-se que atendam

Conforme art. 40, caput, da Lei nº 8.666/1993:

“O edital conterá 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: I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara; II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação; III - sanções para o caso de inadimplemento; IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico; V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido; VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas; VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos; VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto; IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais; X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; XII - (Vetado). XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas; XIV - condições de pagamento, prevendo: a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela; b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros; c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento; d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos; e) exigência de seguros, quando for o caso; XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei; XVI - condições de recebimento do objeto da licitação; XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

No tocante às formalidades do edital, e ao elenco de anexos:

§ 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante: I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos,



especificações e outros complementos; II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor; IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

Ademais, todo e qualquer edital deverá, definir o critério de julgamento das propostas (devendo ser adotado, em regra, o critério de menor preço, muito embora também possam ser excepcionalmente adotados os critérios de maior desconto, melhor técnica, melhor técnica e preço, conforme o caso e com exaustiva justificativa), ou sem suporte documental para fundamentá-las. Ressalva-se, porém, que toda e qualquer alteração de relevância jurídica que se faça no modelo de minuta de edital ou nos demais modelos deve ser aprovada por esta Procuradoria, em complementação ao presente parecer, sob pena deste perder efeito, não se prestando, a partir daí, para cumprimento do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

Cotejando os textos legais supra com a minuta do Edital e Anexos contidos nestes autos, conclui-se que os requisitos elencados no artigo 40 da Lei 8.666/93 e alterações preenche tais requisitos e condições legais, uma vez que, dentre outros, traz a modalidade licitatória e seu tipo, o objeto a ser licitado definido de forma suficiente e clara, além da data de recebimento dos envelopes de documentação e proposta e a data do certame onde ocorrerá abertura dos envelopes, expõe as condições necessárias para participar da sessão e a documentação exigida para a habilitação e consequente participação no certame, descreve os elementos que as propostas e respectivos critérios de julgamento, além de trazer as vedações ao direito de licitar e como vai ser o processamento do certame, como também os critérios de julgamento das propostas, os recursos administrativos cabíveis, como também os prazos para a execução do contrato e de seu término, a forma de pagamento, tudo de forma clara para que os participantes tenham condições iguais de participação.

Constam do edital os anexos abaixo elencados, contemplando especificações complementares necessárias ao andamento legal do certame, de modo a fornecer aos possíveis licitantes condições iguais de competição e satisfação a razão finalística da licitação – propiciar ao Poder Público a proposta mais vantajosa.

Compõem o presente edital os seguintes anexos:

- Anexo I - Termo de referência;
- Anexo II – planilha orçamentária e cronograma físico-financeiro;
- Anexo III – composição do BDI;
- Anexo IV – Projetos Executivos;
- Anexo V – Termo de contrato.

Por se tratar de CONCORRÊNCIA, relevante trazer a lume importantes considerações doutrinárias do eminente administrativista JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR, considerado o “Papa da Licitação, assevera na sua obra *Comentários à Lei de Licitações e contratações da Administração Pública*, Ed, Renovar, 7 ed., pp. 263/264:



A concorrência ... talvez seja a mais referida dentre as espécies de licitação porque é a que mais democratiza o acesso à Administração Pública. Qualquer interessado no objeto de uma concorrência pode apresentar-se ao certame, independentemente de estar inscrito em registro cadastral ou de haver sido convidado. A existência de requisito para participar não dispensa o interessado de comprovar, em fase de habilitação preliminar, o atendimento às exigências de qualificação escritas no edital.

Em nota de rodapé, citando fragmento jurisprudencial exarado pelo antigo Tribunal de Recursos, MAS 95.769-CE, Rel. Min. Carlos Madeira, 3.^a Turma, unânime, DJU de 06.12.94 complementa:

“Tratando-se de concorrência, o maior rigor nas exigências, para a habilitação dos interessados, decorre das características próprias, que não se limitam aos registros cadastrais, apropriados para a modalidade de preços. As exigências podem ser relacionadas à especialidade dos serviços, da obra e fornecimento a serem contratados, e mesmo com a capacidade financeira dos interessados, em face do seu valor Ex.

Conformam o perfil da concorrência:

- a) Ausência de pré-requisito para o interessado participar da licitação;
- b) Exigência de habilitação preliminar;
- c) Cabimento para valor elevado (art. 23, incisi I, c e 11, c, bem como nas hipóteses determinadas (art. 23, § 3.º) ou autorizadas (art. 23, § 4.º) em lei;
- d) Convocação mediante edital, com prazo mínimo 45 (art. 21, § 2.º, I, b) ou trinta dias (art. 21, § II, a);
- e) Processo e julgamento segundo o rito comum (art. 43), com as ressalvas do artigo 46.

DA MINUTA DO CONTRATO

A minuta do contrato, no geral, está em conformidade com o disposto na lei para os contratos administrativos.

É cediço que os contratos administrativos deve obediência aos artigos 54, 55 e 52 da LLCC, destacando-se que o artigo 55 estabelece o seu conteúdo mínimo e o artigo 62 torna-o “**obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço**”, só podendo porventura ocorra a hipótese do § 4.º, todos do mesmo Diploma Legal, e, no presente caso, entende-se que todos estão satisfeitos.

Nos demais aspectos, examinada a referida minuta do edital e do contrato nos presentes autos, devidamente rubricadas, bem como documentação presente aos autos, entendemos que guardam regularidade com o disposto na Lei Federal nº



8666193, artigo 55, pois presentes as cláusulas essenciais, não apresentando quaisquer previsões ou condições possam tipificar preferências ou discriminações.

Desta feita, diante o exposto, esta Procuradoria-Geral manifesta-se pelo prosseguimento do processo licitatório, tendo em vista a total adequação do edital e seus anexos aos requisitos estipulados pelo no ordenamento jurídico, com a consequente aprovação de ambos (art. 38, Parágrafo único, Lei .666/93 e alterações).

Acompanham a referida MINUTA os seguintes ANEXOS, contendo os modelos a seguir: a) Termo de ciência e notificação; b) declaração de elaboração independente da proposta; c) declaração de inexistência de fato impeditivo superveniente; d) declaração de microempresa, empresa de pequeno porte, ou cooperativa enquadrada no artigo 34 da Lei 11.488/207; e) declaração de cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal; f) declaração de ausência de parentesco – Resolução do CNMP n.º 37/2009, art. 3º; g) declaração de não acumulação de cargo/função/emprego público.

III – CONCLUSÃO:

Por todo o exposto e pelo que consta dos autos, esta Procuradoria-Geral manifesta-se, em sede de juízo prévio, pela aprovação das minutas analisadas, nos termos do Parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93, s.m.j., cabendo à CPL dar prosseguimento ao processo com rigorosa observação das normas e princípios jurídicos regentes da matéria.

É o parecer, s.m.j.

Gurupi 19 de fevereiro de 2020

Procuradora – geral
Portaria nº06/2017