



MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PGM
Fls. 237
Ass. Y

PROCESSO Nº: 2021050931

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos

ASSUNTO: Licitação. Tomada de Preços

PARECER N. 1.128/2021/SUAD/PGM

I. Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Tomada de Preços. Menor Preço Global. Lei nº 8.666/93.

II. Contratação de empresa especializada em execução de obras de terraplanagem e pavimentação asfáltica da Avenida NS-04, entre as Avenidas LO-31 e LO-33.

III. Viabilidade jurídica de realização do certame e aprovação das minutas em exame, desde que observadas as recomendações e/ou condicionantes contidas neste parecer jurídico.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Subprocuradoria Administrativa pela Superintendência de Compras e Licitações, para pronunciamento acerca da minuta de edital relativa à licitação na modalidade tomada de preços, do tipo menor preço global, que tem por objeto a contratação de empresa especializada em execução de obras de terraplanagem e pavimentação asfáltica da Avenida NS-04, entre as Avenidas LO-31 e LO-33. conforme condições e especificações constantes do termo de referência (fls. 04-32).

O valor total estimado para a contratação é de R\$ 499.556,08 (quatrocentos e noventa e nove mil, quinhentos e cinquenta e seis reais e oito centavos), conforme as especificações apresentadas na solicitação de compras de bens e serviços/termo de referência (fls. 04-32).

No que concerne à instrução processual, destacam-se os seguintes documentos:

- a) MEMO/SUPOBRAS nº.107/2021 (fl.03);
- b) Termo de Referência (fls. 04-32);
- c) Aprovação do Termo de Referência e Autorização para a Realização da Despesa, assinado pelo Secretário Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos (fl. 33);
- d) Justificativa Técnica da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos (fls. 34);
- e) Planilha orçamentária – BASE: SICRO (fls.36 e 80);



PGM
Fls. 258
Ass. 4

MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

- f) Planilha de levantamento de eventos (fls. 37 e 81);
- g) Memorial de cálculo (fls.38 e 82);
- h) Quadro resumo dos serviços de terraplanagem e pavimentação asfáltica (fls.39 e 83);
- i) Nota de serviço de terraplanagem e pavimentação (fls.40/41 e 84/85);
- j) Composição de custo (fls.42/45 e 86/89);
- k) Projeto de estaqueamento e pavimentação (fls.46/49);
- l) Quadro de composição do BDI (fls.50 e 94);
- m) Declaração de Licitação (fl.51);
- n) Memorial descritivo (fls.52/58 e 96/102);
- o) Especificação Técnica (fls.59/78 e 103/122);
- p) Projeto de estaqueamento e pavimentação (fls.90/93);
- q) Pedido de Aquisição de Materiais Diversos e/ou Serviços (fls.124 e 126);
- r) Nota de reserva orçamentária (fls.125 e 127);
- s) Despacho nº. 231/2021 – CG (fl.129);
- t) Certificado de Verificação de Regularidade CVR n. 356/2021/SETCI/NUSCIN/SEISP (fls. 131/133);
- u) Publicação designando a Comissão Permanente de Licitação (fl.134);
- v) Minuta de edital de licitação na modalidade tomada de preços e seus anexos (fls. 135/215);
- w) Despacho nº.493/2021 – SUCOL (fl.216).

Aportaram os autos nesta Procuradoria Geral do Município para a emissão de parecer.

É o relatório.

II – DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, convém destacar que compete a esta Subprocuradoria Administrativa, nos termos do art. 10, inciso I, da Lei Municipal n. 1.956/2013¹, art. 61, inciso III, do Decreto Municipal n.

¹ Art. 10. As atividades da Procuradoria Geral do Município são executadas por intermédio das seguintes Subprocuradorias:

I – **Subprocuradoria Administrativa (SUAD), responsável pela análise e encaminhamento de todas as questões submetidas à apreciação da Procuradoria Geral em qualquer área, emitir parecer sobre atos de pessoal e procedimentos licitatórios, pelas desapropriações na fase amigável, bem como pelo registro e controle dos bens patrimoniais e do instituto do direito de construir, à exceção da área fiscal e tributária;**



PGM
Fls. 219
Ass. 4

MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

1.031/2015² e parágrafo único do art. 38 da Lei Federal n. 8.666/93, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

Também não cabe a esta Subprocuradoria Administrativa a análise quanto à regularidade e requisitos formais, como a correta indicação de recursos orçamentários, medições diversas, dentre outros.

Compete a esta Subprocuradoria Administrativa a análise da possibilidade jurídica de realização da licitação nos moldes informados pelos setores competentes neste processo. As declarações dos setores competentes são de sua inteira competência e responsabilidade, tomando este órgão jurídico por verdadeiro o quanto já afirmado e verificado, eis que nos falta capacidade técnica para reanálise.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

III.1. DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

A tomada de preços consiste em uma das modalidades de licitação instituída pela Lei nº 8.666/93, prevista no art. 22, inciso II, § 2º, da referida lei, *in verbis*:

Art. 22. São modalidades de licitação:

(...)

II - tomada de preços;

(...)

§ 2º 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.

O art. 23, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 8.666/93 estabelece o valor de até R\$ 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil reais) para utilização de licitação na modalidade tomada de preços para obras e serviços de engenharia. Contudo, tal valor sofreu modificação por meio do Decreto Federal nº 9.412, de 18 de junho de 2018, o qual aduz:

² Art. 61. Devem ser submetidos, uma única vez, a parecer jurídico da Procuradoria Geral do Município, os seguintes documentos dos processos de despesas: (NR) (Redação dada pelo Decreto nº 1.390, de 31 de maio de 2017)

(...)

III - minutas de editais de licitação ou credenciamento, de contratos e seus termos aditivos, e de atas de registros de preços;



PGM
Fls. <u>220</u>
Ass. <u>4</u>

MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

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).

Dessa maneira, como o valor estimado da presente licitação é de R\$ 499.556,08 (quatrocentos e noventa e nove mil, quinhentos e cinquenta e seis reais e oito centavos), dentro, portanto, do limite estabelecido em lei, é cabível a utilização na modalidade tomada de preços.

III. 2 PARCELAMENTO DO OBJETO

À luz da Lei nº 8.666/93, as contratações da Administração Pública devem, em regra, ser **parceladas** sempre que o objeto for divisível em partes menores e independentes, sem que isto acarrete prejuízo ao conjunto a ser licitado. O objetivo do parcelamento é melhor aproveitar os recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade, sem perda da economia de escala³.

³ "Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração **serão divididas** em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

§ 5º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.



PGM
Fls. 22
Ass. 4

MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Assim, após avaliação técnica, caso se conclua que o objeto pode ser dividido e individualizado em partes menores, a Administração deve realizar licitações distintas para cada de compra, obra ou serviço, ou conjunto desses (ou para conjunto de itens, etapas ou parcelas).

Nesta situação, é importante não esquecer que sempre deve ser preservada a modalidade pertinente para a execução de todo o objeto da contratação. Devem ser somados os valores correspondentes aos itens parcelados e definida a modalidade de licitação adequada ao total. Em seguida, deverão ser realizados tantos processos licitatórios quantos forem necessários.

Ainda quanto ao tema, vale asseverar que o TCU tem reiterado que é obrigatória a admissão da adjudicação por item nos editais de licitações cujo objeto se mostre passível de divisão. É este o entendimento consolidado por meio da Súmula nº 247, *in verbis*:

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 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.

Deduz-se, portanto, que se o serviço pretendido abrange uma gama de outros serviços, deve ser avaliada a possibilidade de parcelar o objeto da disputa. Após essa análise, caso conclua que a divisão acarretará prejuízo para o conjunto, incumbe à Administração consignar expressamente nos autos os motivos de ordem técnica e/ou econômica que dão sustentação a sua decisão.

Sobre o tema, assim leciona Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição, São Paulo: Dialética, 2005, p. 207):

A obrigatoriedade de fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável ou, mesmo, recomendável. O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória. (...)

Já o impedimento de ordem econômica se relaciona com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria



PGM
Fls. <u>222</u>
Ass. <u>4</u>

MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar o aumento de seus custos.

Como se extrai, o fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade). Logo, a Administração não pode justificar um fracionamento que acarretar elevação de custos através do argumento de benefício a um número maior de particulares.

Grifei

No caso em tela, não foi apresentada a devida justificativa técnica afastando o parcelamento do objeto. Dessa maneira, **RECOMENDA-SE que seja juntada nos autos justificativa técnica demonstrando a impossibilidade do parcelamento do objeto ou, sendo verificada a possibilidade de parcelamento, que seja realizada a licitação com o devido parcelamento.**

III. 3. DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DA TOMADA DE PREÇOS

A tomada de preços é regida pela lei nº 8666/93, a qual prevê os requisitos legais a serem observados na fase preparatória da licitação.

Inicialmente, seu art. 38, *caput*, aduz:

*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:
(...)*

Vê-se que foi aberto o presente processo administrativo, devidamente autuado, protocolado, numerado e acompanhado da **autorização para realização da despesa (fl. 33)**, subscrita pelo gestor da Pasta interessada.

III.3.1 Da justificativa da contratação

Nesse ponto, a Instrução Normativa n. 5, de 26 de maio de 2017, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da



PGM
Fls. 223
Ass. 4

MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece diretrizes para a justificativa da necessidade da contratação de serviços. Vejamos:

Art. 30. O Termo de Referência ou Projeto Básico deve conter, no mínimo, o seguinte conteúdo:

I – declaração do objeto;

II – fundamentação da contratação;

III – descrição da solução como um todo;

IV – requisitos da contratação;

V – modelo de execução do objeto;

VI – modelo de gestão do contrato;

VII – critérios de medição e pagamento;

VIII – forma de seleção do fornecedor;

IX – critérios de seleção do fornecedor;

X – estimativas detalhadas dos preços, com ampla pesquisa de mercado nos termos da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014; e

XI – adequação orçamentária.

§ 1º Nas contratações que utilizem especificações padronizadas, em atenção ao § 4º do art. 20, o responsável pela elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico produzirá somente os itens que não forem estabelecidos como padrão.

§ 2º Os documentos que compõem a fase de Planejamento da Contratação serão parte integrante do processo administrativo da licitação.

No que se refere a justificativa da necessidade da contratação, extrai-se também, da legislação de regência, tratar-se de ato atribuído à autoridade competente (ou, por delegação de competência, ao ordenador de despesa ou, ainda, ao agente encarregado da contratação no âmbito da Administração)⁴, a quem cabe indicar os elementos técnicos fundamentais que o apoiam.

No caso dos autos, a justificativa da contratação, com exposição da sua motivação, foi consignada às fls. 04, item 4, do termo de referência. Verifica-se ainda que consta assinatura do ordenador de despesas (secretário municipal) no campo 16 (fl. 32) do referido termo de referência e **fls.34**.

Vale ressaltar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. **Recomenda-se**, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Administração, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do referido órgão, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

⁴ Art. 3º, caput, do Decreto Municipal n. 1.031/2015;



PGM
Fls. 224
Ass. 4

MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

III.3.2 Do Termo de Referência e da definição do objeto

Para a licitude da competição, tem-se que a definição do objeto, refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades da Administração, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe a esta Procuradoria avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico. Por isso, **recomenda-se** à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

Em atendimento à exigência legal, foi juntado nos autos o Termo de Referência afeto à contratação ora pretendida (fls. 04-32).

III. 3.3 Do Projeto Básico

No tocante ao projeto básico, **recomenda-se** que o órgão demandante, por meio do setor técnico competente, certifique se ele possibilita a identificação dos elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço de engenharia em questão, fato este que tem por escopo identificar se o objeto do presente certame está devidamente delimitado, nos termos do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;*
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;*
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*



PGM
Fls. 225
Ass. 4

MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;*
f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Apesar do nome, o projeto básico deve possuir um nível de detalhamento aprofundado, de modo a permitir uma excelente visão da contratação pretendida, identificando-a com muita clareza.

No que diz respeito aos padrões mínimos dos projetos básicos para obras públicas, o TCU⁵ recomenda que sejam adotadas as orientações elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop) na OT-IBR n. 01/2006.

Conforme supracitada orientação, todo projeto básico deve apresentar:

- Desenho;
- Memorial descritivo;
- Especificação técnica;
- Orçamento, o qual se subdivide em: planilha de custos e serviços e composição de custo unitário de serviço e;
- Cronograma físico-financeiro.

Observa-se, assim, que consta do projeto básico anexado aos autos:

- Planilha Orçamentária Base – SICRO e SINAPI (maio/2021) (fls. 36 e 80);
- Quadro de composição do BDI (fls.50 e 94);
- Memorial descritivo (fls.53/58 e 97/102);
- Especificação técnica (fls.60/78 e 104/122);
- Planilha de levantamentos de eventos (fls. 37 e 81);
- Memória de Cálculo (fls.38 e 82);
- Composição de custo (fls. 42/45 e 86/89);
- Projetos de estaqueamento e pavimentação (fls.46/49 e 90/93).

É necessário consignar que esta Procuradoria não possui conhecimentos técnicos de engenharia, assim se, porventura, algum dos documentos citados não estiverem presentes nos autos, deverão ser providenciados.

Em relação ao projeto executivo, a lei de licitações nº 8666/93 o conceituou como: o conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Ainda, conforme o Manual de Obras Públicas-Edificações, práticas da SEAP⁶:

O Projeto Executivo deverá apresentar todos os elementos necessários à realização do
⁵ TCU, Acórdão 632/2006 – Plenário (sumário).



PGM
Fls. 226
Ass. 4

MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

empreendimento, detalhando todas as interfaces dos sistemas e seus componentes. Além dos desenhos que representem todos os detalhes construtivos elaborados com base no Projeto Básico aprovado, o Projeto Executivo será constituído por um relatório técnico, contendo a revisão e complementação do memorial descritivo e do memorial de cálculo apresentados naquela etapa de desenvolvimento do projeto. O Projeto Executivo conterà ainda a revisão do orçamento detalhado da execução dos serviços e obras, elaborado na etapa anterior, fundamentada no detalhamento e nos eventuais ajustes realizados no Projeto Básico.

Entretanto, verifica-se conforme o art. 7º, §1º, da Lei n. 8.666/93 faculta que “a execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração”.

Com efeito, faz-se importante verificar o cumprimento do art. 7º, incisos, I, II e III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/93, os quais aduzem:

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:

- I – projeto básico;*
- II – projeto executivo;*
- III – execução das obras e serviços.*

§1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e serviços somente poderão ser licitados quando:

- I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;*
- II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos seus custos unitários;*
- III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;*
- IV – o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal quando for o caso.*

Em primeiro lugar, é importante destacar quem seria a autoridade competente para a aprovação de cada etapa. De acordo com a lição de Sidney Bittencourt⁷:

Competência significa o poder conferido pelo ordenamento jurídico, cujo

⁶ Manual de Obras Públicas-Edificações. Práticas da SEAP. Secretaria de Estado de Administração e Patrimônio, na página 6. Acesso em: http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/manual_projeto.pdf



PGM
Fis. 227
Ass. 4

MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

exercício só é lícito se realizado pelo sujeito previsto, sob sua jurisdição, em relação às matérias indicadas na norma, no momento adequado, à vista da ocorrência de fatos indicados, para atingir a finalidade que levou à outorga do poder. Logo, a autoridade competente será aquela à qual a Lei ou, se for o caso, ato normativo, conferiu tal atribuição.

Dessa maneira, a autoridade competente é o agente público que lei ou ato normativo indica, que no caso do Município de Palmas corresponde aos dirigentes máximos das unidades da administração, conforme o art. 3º, do Decreto Municipal nº 1.031 de 29 de maio de 2015:

*Art. 3º Fica delegada aos dirigentes máximos das unidades da administração direta e indireta que compõem a estrutura administrativa e organizacional do Poder Executivo Municipal a **competência para realização de despesas no âmbito de sua unidade**, com integral responsabilidade, podendo: (grifo nosso)*

No presente caso concreto, compete ao Gestor da Pasta interessada aprovar o respectivo projeto básico, tendo em vista que não se encontra nos autos a aprovação do referido projeto, que é um documento diferente da autorização para elaboração do edital, como bem explica Marçal Justen Filho⁸:

Não basta a elaboração do projeto básico. É necessária a sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e aos interesses supraindividuais. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. **Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a qual tal projeto se refere.**

Como já decidiu o TCU, a aprovação do projeto básico não deve ser confundida com autorização para elaboração do edital. Sobre o assunto, consulte-se o Acórdão 13/1999 – Plenário.

Assim, **RECOMENDA-SE** a aprovação do projeto básico pela autoridade competente, que no caso dos autos, é o gestor da Pasta interessada, conforme o art. 3º, do Decreto Municipal nº 1.031 de 29 de maio de 2015.

III.3.4 Da pesquisa de preços e do orçamento estimado

Extrai-se dos autos a autorização para a realização da despesa, subscrita pelo gestor da Pasta

⁷ BITTENCOURT, Sidney. *Licitação passo a passo I: comentando todos os artigos da Lei nº 8.666/93, totalmente atualizada: levando também em consideração a Lei Complementar nº 123/06, que estabelece tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas. 8 ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Página 118.*

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17. ed. rev., atual. e ampl. 2ª tir. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. Página 232/233.*



PGM
Fls. 228
Ass. 4

MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

interessada na solicitação de compras de bens e serviços/termo de referência acostada aos autos. Sua competência está determinada no art. 3º, do Decreto Municipal nº 1.031 de 29 de maio de 2015:

*Art. 3º Fica delegada aos **dirigentes máximos** das unidades da administração direta e indireta que compõem a estrutura administrativa e organizacional do Poder Executivo Municipal a competência para realização de despesas no âmbito de sua unidade, com integral responsabilidade, podendo: (grifo nosso)*

O valor estimado para contratação na solicitação de compras de bens e serviços/termo de referência acostada aos autos, foi orçado em R\$ 499.556,08 (quatrocentos e noventa e nove mil, quinhentos e cinquenta e seis reais e oito centavos).

Quanto ao valor estimado para a contratação, consta nos autos planilha orçamentária (fls.36 e 80). Segundo consta do Termo de Referência (do critério de julgamento e aceitabilidade das propostas – fls.28) “os valores unitários deverão ser menores ou iguais à mediana do SINAPI..”.

Pois bem. O tema é disciplinado pelo art. 34 do Decreto nº 1.031/2015. Vejamos:

Art. 34. Os valores estimados das despesas poderão ser obtidos através de:

I - cotações de preços, no mínimo três, preferencialmente colhidas no mercado local;

II - preços fixados por órgão oficial competente;

III - preços constantes no sistema de registro de preços do Município de Palmas ou de órgãos do Estado do Tocantins ou da União;

IV - preços para o mesmo objeto em outros órgãos, desde que em condições semelhantes.

§ 1º O valor estimado das despesas deverá espelhar a realidade do mercado, sob pena de responsabilização funcional de todos os agentes públicos responsáveis direta ou indiretamente.

§ 2º O valor estimado deverá ser o menor dos preços obtidos na pesquisa realizada.

§ 3º No caso de compras, a estimativa total considerará a soma dos preços unitários (multiplicados pelas quantidades de cada item).

§ 4º Quando se tratar de obras ou serviços, a estimativa será detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários (orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários).

§ 5º Nos casos que por limitação do mercado não for possível obter o mínimo de três cotações, na forma do inciso I do caput deste artigo, esta deverá ser devidamente justificada pelo ordenador de despesas, quando este for o critério para estimativa de preços.

§ 6º Nos processos relativos às obras e serviços de engenharia os valores estimativos deverão estar orçados no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI ou Sistema de Custos Referenciais de Obras Rodoviárias - SICRO, conforme o caso.

§ 7º Não serão admitidas realizações de despesas acima do valor estimado.

Quanto aos valores obtidos com base no SICRO e na tabela SINAPI, não há nada a reparar, pois atende ao comando do art. 34, §6º, do Decreto Municipal nº 1.031/2015.

III.3.5 Da análise da Secretaria de Transparência e Controle Interno



PGM
Fls. 229
Ass. 4

MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Consta, ainda, Certificado de Verificação e Regularidade (fls.131/133), da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos, pelo prosseguimento dos autos, conforme disposto no art. 59, inciso I, do Decreto Municipal n. 1.031 de 29 de maio de 2015:

Art. 59. Os processos de despesas devem ser submetidos à Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno, para verificação da regularidade e formalidade dos autos, além das atribuições em legislação específica nas seguintes fases:

I – após a instrução do processo e assinatura pelos ordenadores de despesa ou a quem for delegado;

(...)

Assim, entende-se que o procedimento encontra-se formalmente em ordem, devidamente autuado.

III.3.6 Das Exigências de Habilitação

O art. 27 da Lei nº 8.666/93 determina que a habilitação far-se-á com a verificação da habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

No tocante à comprovação da aptidão técnica, cumpre destacar que a Administração pode impor tanto exigências relativas ao licitante, quanto ao seu pessoal técnico⁹, solicitando a comprovação por meio de certidões ou atestados de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. Mas o art. 30, §5º, da Lei nº 8.666/93 destaca que “*É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação*”.

A Súmula/TCU nº 263/2011 esclarece que “*Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado*”.

Dos precedentes do Tribunal de Contas da União, extraem-se também os seguintes parâmetros, aplicáveis à qualificação técnica exigida no certame:

- a) Na fixação dos quantitativos mínimos já executados, para fins de qualificação técnico-operacional, não se deve estabelecer percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais. Eventual extrapolação deste limite deverá restar

⁹ Art. 30, II da Lei nº 8.666/93;



PGM
Fls. 230
Ass. 4

MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

- tecnicamente justificada, ou no processo licitatório, previamente ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos (Acórdãos nº 2.215/2008-P e 1.284/2003-P);
- b) deve-se aceitar o somatório de atestados, sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único (Acórdão nº 1.231/2012-P);
 - c) deve-se evitar impor número mínimo de atestados (Acórdãos nº 571/2006 e n.º 329/2010-P);
 - d) não se deve exigir que o atestado de capacidade técnica seja emitido por entidade situada em local específico (Acórdãos nºs 3379/2007-1ªC, 1230/2008-P e 1285/2011-P);
 - e) não se deve exigir, para fim de qualificação técnica, a comprovação de tempo de experiência dos profissionais a serem disponibilizados pela licitante (Acórdão n.º 727/2012-Plenário);

Recomenda-se, portanto, que a Administração atente para os entendimentos do TCU sobre o tema, como acima apresentado, demonstrando, justificadamente, nestes autos, que os parâmetros de qualificação técnica, fixados no edital são necessários, suficientes e pertinentes ao objeto licitado, assegurando-se que as exigências formuladas não implicam em restrição ao caráter competitivo do certame (cf. Acórdão nº 135/2005-P-TCU).

III. 3.7 Da Previsão de existência de recursos orçamentários

A Lei nº 8.666/93 estabelece que a realização de licitação depende da 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 cronograma¹⁰.

Consta nos autos reserva de dotação orçamentária para suprir a contratação pretendida (fls. 125 e 127), conforme preceitua disposição do art. 11, § 1º, do decreto 1.031, de 29 de maio de 2015:

Art. 11. É vedada a realização de despesas sem prévio empenho.

§1º A Nota de Reserva é o instrumento que assegura dotação orçamentária necessária durante as fases que precedem a emissão do empenho.

¹⁰ Art. 7º, § 2º da Lei nº 8.666/93.



MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PGM
Fls. 231
Ass. 4

III. 3.8 Autorização para a abertura da licitação

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação.

No presente caso, tal exigência foi cumprida por meio da autorização juntada à fl. 33, subscrita pelo Secretário Municipal da Pasta interessada.

III. 3.9 Designação da Comissão Permanente de Licitação

Nos autos, consta a designação da Comissão Permanente de Licitação às fls. 134, em atendimento à prescrição legal.

III. 4. Da Minuta do Edital e seus Anexos

Inicialmente, importante salientar, que na descrição dos objetos/serviços a serem adquiridos não deverão constar características que possam ocasionar limitação do caráter competitivo do certame, considerando-se a vedação existente na Lei nº 8666/1993, aplicável subsidiariamente à espécie. Além disso, a Lei nº 8666/93 deve ser estritamente seguida, principalmente no que concerne à elaboração da minuta do edital.

Em relação à aos termos da minuta do Edital e seus anexos, estão presentes os demais requisitos formais exigidos pelas Leis que regem as contratações públicas.

IV. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela aprovação das minutas sob exame, desde que sejam observadas as recomendações e/ou condicionantes formuladas neste pronunciamento jurídico.

Ressalte-se que uma vez atendidas todas as recomendações deste parecer opinativo, fica dispensado o retorno dos autos a esta Subprocuradoria Administrativa para nova análise jurídica, salvo em caso de dúvida jurídica superveniente ou algum novo ato que necessite de análise jurídica prévia.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateu às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do art. 10, inciso I, da Lei Municipal n. 1.956/2013, art. 61, inciso III, do Decreto Municipal n. 1.031/2015 e parágrafo único



PGM
Fis. 232
Ass. 4

MUNICÍPIO DE PALMAS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA

do art. 38 da Lei n. 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise da Procuradoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente.

É o parecer.

Restituam-se os presentes autos à Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, aos 13 dias do mês de Setembro de 2021

Maria Alice Franco Logrado
Maria Alice Franco Logrado
Assessora Jurídica

Pedro Curcino de Oliveira
PEDRO CURCINO DE OLIVEIRA
Procurador do Município