



Governo do Estado de Roraima
Secretaria Estadual de Infraestrutura de Roraima
"Amazônia: patrimônio dos brasileiros"

PARECER 284/2023/SEINF/GAB/REPROGE

PARECER Nº. 284/2023/CONSULTORIA JURÍDICA PGE/RR/SEINF
PROCESSO ELETRÔNICO - SEI Nº.: 21101.000596/2022.01

INTERESSADO: Secretaria de Estado da Infraestrutura – SEINF.

ASSUNTO: Procedimento Licitatório – Pregão Presencial – SRP - ***EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO, MANUTENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS URBANAS E RURAIS EM DIVERSOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE RORAIMA, CONFORME ESPECIFICAÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NO TERMO DE REFERÊNCIA - LOTE III (ÚNICO)***

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL – SRP. REQUISITOS. FASE INTERNA (INICIAL). AVISOS. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E RAZOABILIDADE QUE REGEM OS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. MINUTA DO EDITAL. APROVAÇÃO. PROSSEGUIMENTO. RESSALVAS.

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo, com solicitação de análise e respectiva emissão de parecer jurídico emanada pelo Ilustre Secretário de Estado da Infraestrutura, EMERSON DE PAULA OLIVEIRA, conforme MEMORANDO Nº 461/2022/SEINF/GAB (9628307), para análise, parecer e aprovação da Minuta de Edital e seus anexos relativos ao Pregão Presencial - SRP para que seja executado o seguinte objeto, ***EVENTUAL CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSERVAÇÃO, MANUTENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS URBANAS E RURAIS EM DIVERSOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE RORAIMA, CONFORME ESPECIFICAÇÕES, QUANTIDADES E EXIGÊNCIAS ESTABELECIDAS NO TERMO DE REFERÊNCIA - LOTE III (ÚNICO)***

Presume-se a veracidade das informações encartadas no procedimento, bem como a competência dos agentes que atuaram; considerando ainda, o princípio da segregação de funções, reconhecido pelo Tribunal de Contas da União – TCU, através dos acórdãos 3381/2013- Plenário, e 4227/2017 – Primeira Câmara.

Presume-se também a veracidade das informações e documentos juntados ao procedimento, especialmente as planilhas de composição de preço que foram elaboradas pelo engenheiro responsável, o que presume-se, foram elaboradas observando os critérios técnicos e a técnica da engenharia.



Nos autos, conforme verificações perfunctórias constam os seguintes elementos, a saber: (1) - Termo de Referência (9218233), (2) - Minuta de Edital de Pregão Presencial - SRP (9343772), (3) - PED (ausente), (4) - Declaração do Ordenador de Despesa quanto à adequação orçamentária e financeira nos termos da LOA e LDO (--), (5) - Nomeação dos Membros da CSL/SEINF (5444821) (6) - Portaria de designação de Pregoeiro (9401623), (7) - Minuta do Contrato (9429123).

Por isso, o procedimento passa a ser analisado sob o aspecto estritamente jurídico, nos termos do parágrafo único do art. 38, da Lei nº. 8.666/93 e demais disposições legais.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Por isso, uma vez ser a questão submetida à apreciação desta CONSULTORIA JURÍDICA/PGE/RR/SEINF, em síntese, relativa à análise da inicial de legalidade do termo de referência, minuta de edital de pregão presencial - SRP e seus anexos.

Vejamos os dispositivos constitucionais e legais previstos na Lei nº 8.666/93, para a realização do procedimento de licitação.

Art. 37, XXI da CF – ressalvadas os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições e todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica à garantia do cumprimento das obrigações (Sem destaques no original)

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Art. 40 da Lei nº 8.666/93 – 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:(...)

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.

Pois bem.

No entanto, para prosseguimento do certame, o Ilustre Secretário de Estado da Infraestrutura/SEINF/RR, deliberou pela realização da licitação na modalidade de Pregão Presencial sob o Sistema Registro de Preços, ato administrativo de natureza discricionária e devidamente fundamentado, conforme consta nos autos (9606059).

3. DO TERMO DE REFERÊNCIA E DA MINUTA DE EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL

Analisando o procedimento, verifica-se que o Termo de Referência cumpre requisitos tantes no artigo 8º, inciso II e III, do Decreto nº. 3.555, de 8 de agosto de 2000:



"Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

(...)

II - **o termo de referência** é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:

a) definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;

b) justificar a necessidade da aquisição;

c) estabelecer os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para o fornecimento; e

d) designar, dentre os servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação, o pregoeiro responsável pelos trabalhos do pregão e a sua equipe de apoio;

V - constarão dos autos a motivação de cada um dos atos especificados no inciso anterior e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento estimativo e o cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela Administração; e

V - para julgamento, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital".

No mesmo sentido, vejamos o disposto no Decreto nº. 10.024 de 20 de setembro de 2019, no seu artigo 3º, inciso XI, que dispõe:

"XI - **termo de referência** - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e

3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;

b) o critério de aceitação do objeto;

c) os deveres do contratado e do contratante;

d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;

e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;

f) o prazo para execução do contrato; e

g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara".

Pelo exame do todo procedimento, especialmente a minuta do contrato (9429123), verifica-se a presença de todas as cláusulas contratuais são indispensáveis ao resguardo do erário público, conforme preceitua o Art. 55 da Lei. 8.666/93.

Por outro norte, como se sabe, o orçamento detalhado é a segunda das condições prévias estabelecidas pela Lei nº 8.666/93 para a realização do procedimento de licitação.

O orçamento detalhado em planilhas deve expressar a composição de todos os custos írios do objeto pretendido, e a estimativa dos custos deve ser obtida a partir da realização de pesquisa



de mercado, que ocorre de duas formas: consulta às empresas prestadoras dos serviços/obras que se pretende contratar e verificação dos valores praticados em contratações anteriores do mesmo serviço, no âmbito da SEINF.

Em relação ao orçamento elaborado, como se trata de peça técnica, de responsabilidade exclusiva dos profissionais que atuaram na elaboração do projeto básico, razão pela qual presumimos a veracidade e os respectivos valores.

Em relação à minuta do Edital, demonstra-se pelo teor dos dispositivos lá elencados, que não há restrição à competitividade, sendo necessário a qualificação técnica exigida no item da minuta do Edital em razão de se tratar de obra de engenharia com especificidade técnica (engenharia civil).

Razoável também a exigência de garantia contratual no percentual de 5% (CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA GARANTIA) da minuta contratual.

Portanto salvo melhor juízo, entendemos pela possibilidade de realização da licitação, na forma de Pregão Presencial - SRP, destinada a escolha da melhor proposta para celebração do contrato execução de serviço público.

4. DO ORÇAMENTO E DO CRITÉRIO DE REAJUSTE.

Consta à Cláusula Sexta do contrato os seguintes dizeres:

"CLÁUSULA SEXTA – DO REAJUSTE DE PREÇOS

Na hipótese de o prazo de execução da obra exceder a 12 (doze) meses, contados da data base do Termo de Referência que é Janeiro/2023, por MOTIVOS ALHEIOS À VONTADE DA CONTRATADA, tais como, alteração do cronograma físico-financeiro, por interesse do Contratante ou fato superveniente resultante de caso fortuito ou força maior; o valor remanescente, ainda não pago, poderá ser reajustado de acordo com os índices das tabelas referenciais do SICRO – RR e Tabela de consultoria do DNIT, mediante solicitação expressa da Contratada, e ao Contratante se reservam o direito de analisar e conceder o acréscimo pretendido, conforme Termo de Referência (9218233), utilizando a seguinte fórmula:(...)"

Pois bem,

O orçamento-base de uma licitação tem como objetivo servir de paradigma para a Administração fixar os critérios de aceitabilidade de preços – total e unitários – no edital, sendo a principal referência para a análise das propostas das empresas participantes na fase externa do certame licitatório.

Sabe-se que os custos diretos e a taxa de Benefício e Despesas Indiretas (BDI), a qual engloba os custos indiretos e o lucro, compõem o preço final estimado para a obra. A ausência ou o cálculo incorreto de um deles poderá reduzir a remuneração esperada pela empresa que vier a ser contratada ou levar **ao desperdício de recursos públicos**.

É importante destacar que tanto os quantitativos quanto os custos unitários devem ser calculados de forma bastante precisa, pois a superestimativa de um e/ou outro pode elevar o custo total orçado, tornando-o incompatível com os praticados no mercado.



Nesse cenário, verificamos que a data de referência é **do Termo de Referência que é Janeiro/2023, o que não entendemos como razoável.**

Sobre o tema, vejamos o Enunciado da Súmula N° 261/2010 - TCU

*Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e **atualizado**, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no Art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.*

Vejamos o que diz o Art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

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:*

(...)

*f) **orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;***

Em simetria, o precedentes do TCU:

Acórdão 648/2007 Plenário (Sumário):

*"(...)Constitui prática ilegal e ilegítima a chamada "revisão de projetos em fases de obras", uma vez que trata, geralmente, de introduzir modificações no contrato logo após a sua assinatura, decorrentes de projetos básicos ineptos e **desatualizados**, conforme determinações expressas nos Acórdãos 296/2004, 1569/2005 e 1175/2006, proferidos em Plenário. Acórdão 1016/2007 Plenário (Sumário) **O projeto básico deve conter os elementos necessários e suficientes a caracterizar, com nível de precisão adequado, os serviços a serem prestados, devendo basear-se em estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade do empreendimento e conter os elementos prescritos na Lei nº 8.666/1993.**"*

Acórdão 80/2010 Plenário (Sumário):

*"(...)A elaboração de projeto básico adequado e **atualizado**, assim considerado aquele que possua os elementos descritivos e que expressem a composição de todos os custos unitários, é imprescindível para a realização de qualquer obra pública, resguardando a Administração Pública de sobrepreços e manipulação indevida no contrato original."*

Acórdão 324/2009 Plenário

(...) Atente para que os orçamentos que sirvam de base para decisão em certame licitatório contenham elementos que permitam avaliar se a proposta vencedora é de fato a mais vantajosa para a Entidade, considerando a composição dos custos unitários e sua compatibilidade com os preços de mercado.



Assim, é recomendável que seja alterado o critério de reajuste para a data da apresentação da proposta na licitação.

A adoção do critério de reajuste da data da proposta pode contribuir para a economia de recursos públicos, ao evitar a superestimação de preços e garantir que a proposta apresentada reflita as condições de mercado no momento da licitação.

Dessa forma, ao considerar a utilização desse critério, busca-se assegurar que o orçamento esteja em conformidade com os princípios contábeis e com as normas de auditoria, contribuindo para a transparência e a confiabilidade das informações financeiras da organização e para a obtenção do melhor custo-benefício na contratação.

Do exposto, após análise do orçamento apresentado, conclui-se que o mesmo está em desconformidade com o princípio da razoabilidade. Assim, a recomendação é de que seja considerada a utilização do critério de reajuste **da data da proposta na licitação**, uma vez que este se mostra mais vantajoso à administração.

5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com fundamentação na diretriz constitucional e precedentes doutrinários, **OPINO** com ressalvas pela aprovação da minuta de edital e anexos, bem como, pelo prosseguimento do certame, por obediência ao princípio da legalidade e razoabilidade dos atos da administração pública.

RESSALVAS: As ressalvas desse Procurador diz respeito a necessidade:

1) de juntada da Declaração de Adequação Orçamentária referente ao exercício de 2023, pelo Sr. Ordenador em atendimento ao Art. 16, inciso II da LRF, ainda que se trate de contratação futura;

2) Seja realizada a Juntada da PED, em respeito ao que dispõe o art. 60 da Lei nº 4.320/64, que veda a realização de despesa sem prévio empenho, sob pena de Responsabilização Pessoal;

RECOMENDAÇÃO 1: Recomendamos sem prejuízo do prosseguimento deste certame, a imediata implementação da modalidade do Pregão Eletrônico para a realização de Serviços de Engenharia, conforme precedentes do TCU e demais órgãos da Administração Federal, bem como Decreto Estadual nº. 29.468-E, de 13 de Outubro de 2020.

RECOMENDAÇÃO 2: Recomendamos antes da publicação do Edital de licitação, encaminhar o procedimento ao DEIT para emissão de Nota Técnica de conformidade dos projetos, para se evitar a celebração de aditivos de valores e revisão em fase de obra em decorrência de falhas/desconformidade de projetos;

RECOMENDAÇÃO 3: Seja considerada a utilização do critério de reajuste **da data da proposta na licitação**, uma vez que este se mostra mais vantajoso à administração.

A validade/eficácia do parecer ora emitido, fica condicionado ao cumprimento integral das ressalvas acima, sob pena de responsabilidade pessoal da autoridade responsável pela contratação, sem



necessidade de retorno para verificação do cumprimento.

É o parecer.

Remeta-se o procedimento ao Departamento interessado com os nossos cumprimentos.

(assinado eletronicamente)
ANTONIO PEREIRA COSTA
Procurador do Estado de Roraima
PGE/RR/SEINF



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Pereira da Costa, Procurador do Estado**, em 09/08/2023, às 12:03, conforme Art. 5º, XIII, "b", do Decreto Nº 27.971-E/2019.



A autenticidade do documento pode ser conferida no endereço <https://sei.rr.gov.br/autenticar> informando o código verificador **9629970** e o código CRC **8EC97048**.

