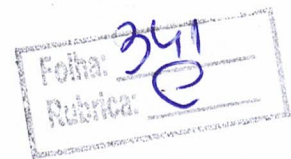




ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA



PARECER Nº 032/2023

PROCESSO: Tomada de Preços nº 001/2023

ORIGEM: Secretaria Municipal dos Serviços e das Obras Públicas - Prefeitura Municipal de Carira/Se.

ASSUNTO: Análise da minuta de edital, Modalidade Tomada de Preço, com fundamento no Artigo 22, inciso II, § 2º c/c o artigo 23, inciso I, alínea "b" da Lei nº 8.666/93.

OBJETO: Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para a reforma da escola do povoado Altos Verdes no município de Carira/Se.

CONCLUSÃO: Viabilidade Jurídica Condicionada

DESTINO: Comissão Permanente de Licitação de Carira/Se.

**EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Modalidade Tomada de Preços. Objeto: Contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para a reforma da escola do povoado Altos Verdes no município de Carira/Se. Dever de observância as Prescrições Previstas no artigo 22, inciso II, § 2º c/c artigo 23, inciso I, alínea "b" c/c artigo 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93. Análise Jurídica Prévia. Cumprimento das normas e princípios norteadores da licitação. Viabilidade Jurídica Condicionada.**

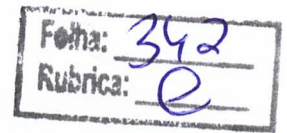
## I - RELATÓRIO

Cuida, o presente parecer, de consulta formulada pela Secretaria Municipal dos Serviços e das Obras Públicas - SEMSOP, do Município de Carira/Se, acerca do exame da minuta do edital de licitação e seus anexos, através da Modalidade Tomada de Preço, com fundamento no Artigo 22, inciso II, § 2º c/c o artigo 23, inciso I, alínea "b", da Lei nº 8.666/93, com a finalidade de deflagrar processo licitatório para a contratação de empresa especializada em obras e serviços de engenharia para a reforma da escola do povoado Altos Verdes no município de Carira, no qual deverão estar em conformidade com o Projeto Básico, Projeto Executivo, Planilha de Composição de Preços Unitários, Cronograma Físico Financeiro, Planilha de Encargos Sociais, Planilha de BDI, Minuta de Contrato e anexos que devem fazer parte integrante do edital da licitação.

Acompanhou o processo, **01 (um) volume**, contendo, **340 (trezentos e quarenta) páginas**: Capa de identificação (fls. 000); Memorial Descritivo (fls. 001-011);



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA



Projeto básico (fls. 012-016); Projeto Arquitetônico (fls. 017-026); Resumo do Empreendimento (fls. 027); Planilha de B.D.I (fls. 028); Cronograma Físico-Financeiro (fls. 029-030); Planilha de Encargos Sociais (fls. 031); Relação de Insumos do Empreendimento (fls. 032-040); Relação de Composições do Empreendimento - Cehop (fls. 041-261); Solicitação de deferimento para abertura de procedimento licitatório (fls. 262-263); Autorização de abertura do processo licitatório pela Autoridade Superior do Município de Carira/Se (fls. 264); Portaria nº 265/2022 - Institui e nomeia a Comissão Permanente de Licitação - CPL (fls. 265); Errata da Portaria nº 071/2022 (fls. 266); Solicitação de Reserva de Saldo Orçamentário (fls. 267-268); Declaração de Disponibilidade Orçamentária (fls. 269-270); Declaração sobre Aumento de Despesa (fls. 271); Solicitação de Análise e Emissão de Parecer Jurídico (fls. 272); e Minuta do Edital (fls. 273-340).

Na oportunidade, antes de adentrar no mérito, cumpre-nos informar que, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade do instrumento convocatório, mediante o exame prévio e conclusivo dos textos das Minutas dos Editais e seus anexos. Importante salientar também que, o exame do instrumento convocatório se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica.

Por fim, vale ressaltar que os preços estimados do objeto a serem contratados através da presente licitação, não se mostra tarefa afeta a este órgão de assessoramento jurídico, motivo pelo qual, não será objeto de análise.

É o que se tem a relatar. Fundamento e opino.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre esclarecer que a realização da atividade administrativa prescinde da celebração de contratos com particulares. Com efeito, de acordo com o quanto dispõe o art. 37, inciso XXI, da CF/88, a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública:



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 343  
Rubrica: e

(...) que assegure igualdade de condições a 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 indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Logo, podemos observar que, a legislação consagra a licitação como o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, através de condições assentadas em convocação própria, aliena, adquire ou loca bens e realiza obras ou serviços, escolhendo, dentre as propostas apresentadas, a mais vantajosa ou conveniente em função de critérios previamente instituídos.

Neste sentido, todos os atos do processo administrativo de contratação devem ser motivados e fundamentados. Neste caso, o parecer jurídico proporciona aos membros da Comissão Permanente de Licitação, a fundamentação necessária para motivar seus atos, possibilitando inclusive a correção de eventuais falhas de ordem formal e material, além de desencorajar a prática de atos irregulares, precipitados ou não satisfatórios. O fundamento legal decorre da interpretação do artigo 38, VI da Lei 8.666/93, vejamos:

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:

VI - Pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade.

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.

Esse exame prévio almeja preservar a necessária e indispensável legalidade dos atos da Administração, impedindo o surgimento de situação que em descompasso com o regime jurídico vigente, estejam amoldadas no padrão de conduta imposto ao Gestor da coisa pública. A norma citada acima é fundamental para assegurar a correta aplicação do Princípio da Legalidade, para que os atos administrativos não contenham estipulações que contravenham à lei, posto que, o preceito da legalidade é, singularmente, relevante nos atos administrativos.

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Neste sentido, podemos observar que o artigo 22 da Lei 8.666/93 descreve as principais modalidades de licitação originalmente existentes, dando a cada uma delas particularidades bem definidas. Nesse sentido, o presente parecer busca traçar pontos legais a respeito desta modalidade Tomada de Preço, do tipo Menor Preço Global. A própria Lei n° 8.666/93, em seu artigo 22, inciso II, § 2°, estabelece que:

Art. 22: São modalidades de licitação:

II - Tomada de Preços

§2° - 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.

De tal maneira, somente poderão participar os cadastrados e os que apresentarem toda a documentação exigida - artigo 27 a 31 da Lei 8666/93 - até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas.

Com desenvoltura, o jurista Marçal Justen Filho leciona:

*“Por isso, a melhor interpretação é a de que os interessados em participar deverão apresentar, até três dias antes da data prevista para entrega das propostas, toda a documentação necessária à obtenção do cadastramento”* (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14º Ed, São Paulo: Dialética, 2010, p. 264)

Trata-se de uma característica desta modalidade. A empresa interessada em participar da licitação deve se cadastrar. Caso contrário, não poderá participar da licitação.

Outro aspecto não menos importante para a caracterização desta modalidade de licitação reside o valor da contratação. Torna-se necessário trazer à tona que o Decreto 9.412/18 (de 18 de junho de 2018) no qual atualizou os valores das modalidades previstas na Lei 8.666/93, valores estes que estavam congelados desde maio de 1998.



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 345  
Rubrica: e

Com a atualização dos limites, os incisos I e II, do artigo 23, da Lei Geral de Licitações, passam a ter valores estimados mais condizentes com a realidade das licitações. Observa-se que a referida modalidade licitatória é utilizada para a realização de obras e serviços de engenharia cujo teto corresponda ao valor de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais) e para compras e serviços até o limite de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais), vejamos:

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:

I - para obras e serviços de engenharia:

b) tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais).

O valor total orçado do serviço a ser contratado descrito no Item 05 (Do Valor Orçado), na Minuta de Edital é de R\$ 284.006,78 (duzentos e oitenta e quatro mil, seis reais e setenta e oito centavos), portanto, a modalidade Tomada de Preços poderá ser utilizada, cuja previsão orçamentária para custeio encontra-se prevista na Declaração de Disponibilidade Orçamentária (fls. 269-270) e no Item 04 do Instrumento Convocatório (fls. 076).

**Neste ponto, é pertinente esclarecer que, quaisquer alterações necessárias nas especificações previstas no Projeto Básico e Executivo, e demais documentos complementares do objeto a ser licitado deverão ser acompanhadas dos orçamentos pertinentes. As regras e especificações previstas no Projeto Básico e Executivo não devem impedir a competição entre os licitantes.**

Ressalta-se que a pesquisa de mercado e formação de preços para a contratação almejada deverão vir consubstanciados da Tabela de Referência de preços, a citar as tabelas (ORSE e/ou SINAPI), e devem refletir as especificações descritas em Projeto Básico e Executivo, uma vez que, as especificações do objeto são de inteira responsabilidade da Administração Municipal de Carira/Se, sendo vedada a caracterização restritiva da competição.



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 346  
Rubrica: e

Neste ponto, se faz necessário esclarecermos que o Projeto Básico, neste caso para obras e serviços de engenharia corresponde ao detalhamento do objeto de modo a permitir a perfeita identificação do que é pretendido pelo órgão licitante e, com precisão, as circunstâncias e modo de realizado. Nos termos do Art. 6; inc. IX, da Lei nº 8.666/93, temos que:

*“projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou o complexo de obras ou serviços, 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 possibilitem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.”*

Neste sentido, frisa-se que a Lei 8.666/93 exige, sob pena de nulidade do procedimento licitatório e consequente responsabilização do agente público, a existência do projeto básico, conforme leitura combinada do § 2º, inciso I e § 6º, do art. 7º, vejamos:

“Art. 7º (...)

(...)

§ 2º As obras e os 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;

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.” destaquei

Neste sentido, comenta o Jurista e Doutrinador Marçal Justen Filho:

*“Nenhuma licitação para obras e serviços pode fazer-se sem projeto básico (ou equivalente, quando o objeto não envolver atividade de engenharia). Mas é insuficiente a mera elaboração do projeto básico. Faz-se necessária sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e ao interesse público. 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 que tal projeto se refere.”*

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 347  
Rubrica: e

(Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p. 111, 2004). destaquei

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), a ausência de Projeto básico na fase interna do processo de contratação constitui falha de natureza grave, senão vejamos:

*"a falta de projetos antes da realização do certame licitatório deve ser considerada falha extremamente grave, vez que representa a origem de modificações de obras públicas ao longo de sua execução, possibilita fraudes na licitação, bem como aditivos que modificam completamente a obra inicial". (Acórdão TCU nº 2.798/2009)*

Desta forma, evidencia-se que projeto básico é uma diretriz para que o licitante entenda de maneira cristalina todos os detalhes necessários para execução do objeto da licitação, bem como a previsão dos custos necessários para formação de sua proposta comercial.

Vislumbra-se, portanto, que o projeto básico não se constitui somente de um documento constante dos autos do processo licitatório, mas de um verdadeiro e efetivo instrumento de planejamento da obra e do serviço, balizando a atuação da Administração Pública e do particular, devendo trazer todas as informações que tornem possível aos licitantes compreenderem a obra ou o serviço como um todo, de forma que possam elaborar suas propostas em condições de igualdade.

**Em atendimento à exigência legal, o Projeto Básico fora juntado nos autos do processo, inclusive, na minuta de edital (fls. 310-314).**

**Ressalta-se que o conteúdo contido nos apensos do edital da licitação, ou seja, no Projeto Básico; Memorial Descritivo; Planilha de Composição de Preços Unitários; Cronograma Físico Financeiro; Planilha de Encargos Sociais; Planilha de BDI e Minuta de Contrato devem obrigatoriamente ser publicizados nos meios de comunicação utilizados e exigidos pela legislação para conhecimento de todos os interessados em participar do processo licitatório da Tomada de Preços, sob análise.**

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira  
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000  
CNPJ: 13.099.882/0001-36



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Folha: 348  
Rubrica:

No que tange a Minuta de Contrato, anexa ao Instrumento Convocatório, verificamos que estão presentes as cláusulas mínimas necessárias, e elencadas no Artigo 55 da Lei nº 8666/93, para que estejam em conformidade com a Legislação em vigor.

Sendo feitas as retificações pertinentes, concluímos que, do ponto de vista jurídico, restará configurado a viabilidade do processo licitatório pretendido, estando preenchidos os requisitos do Artigo 40º da Lei nº 8666/93 e demais legislações pertinentes. Este dispositivo dispõe que:

*“O edital conterà 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 (...)”*

Neste ponto, convém chamar a atenção para a possibilidade de aplicação de sanções de natureza política, administrativa, civil, pecuniária e penal, em caso de malversação da verba pública, decorrentes de improbidade administrativa, a partir da Lei nº 8.429/1992, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada pela Lei nº 10.028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas), de modo a tornar mais efetivos os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37/CF).

### III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela possibilidade da realização do procedimento licitatório, desde que cumpridas as recomendações acima e abaixo indicadas, sob pena de nulidade do procedimento licitatório:

- a) a veracidade das informações e documentos anexados aos autos é de inteira responsabilidade da Administração Municipal;





ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

- b) os agentes públicos serão responsabilizados administrativamente pelos danos causados à Fazenda Pública, caso tique comprovado o superfaturamento de preços, prejuízo de outras sanções civis, e criminais cabíveis;
- c) por fim, vale ressaltar que os documentos exigidos no Item “DA HABILITAÇÃO” devem ser estritamente os previstos no art. 27, e seguintes da Lei nº 8.666/1993;
- d) é necessária a autenticidade de toda a documentação juntada aos autos, nos termos do art. 32, “caput”, da Lei nº 8.666/1993. Estende-se a outros documentos que não os habilitatórios, bem como a sua atualização;
- e) que os anexos do edital da licitação, como o Projeto Básico; Memorial Descritivo; Planilha de Composição de Preços Unitários; Cronograma Físico Financeiro; Planilha de Encargos Sociais; Planilha de BDI e Minuta de Contrato devem obrigatoriamente serem publicados nos meios de comunicação utilizados e exigidos pela legislação para conhecimento de todos os interessados em participar do processo licitatório; e
- f) O resumo do instrumento convocatório deverá ser previamente publicado no Sítio Oficial do Município, em Jornal de Grande Circulação, no Diário Oficial do Estado e no Sítio do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe;

Assim, concluo pela possibilidade condicionada de abertura e consecução da presente licitação, atendidas as recomendações constantes neste *dictamen*, devendo ainda, a Comissão Permanente de Licitação observar, a disponibilidade do Edital aos interessados com a antecedência mínima determinada por lei, e as publicações de estilo.

Por derradeiro, cumpre salientar que esta assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativas, ou aqueles de ordem financeira



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos responsáveis e pela autoridade competente desta Administração Municipal.

Além disso, ressalta-se que, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acordão 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Como diz JUSTEN FILHO (2014. p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

É o parecer, *sub censura*.

Remeto a elevada consideração da Autoridade superior.

Carira/Se, 01 de fevereiro de 2023

Ana Paula Costa Almeida

Ana Paula Costa Almeida  
Advogada OAB/SE nº 12.170  
Procuradora Geral do Município/Decreto nº 20/2022