

PROTOCOLO Nº: 01-246489/2023

INTERESSADO: MUNICÍPIO DE CURITIBA - SMOP

ASSUNTO: ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA - PAVIMENTAÇÃO  
ASFÁLTICA - SMOP/OPP

PARECER Nº: 4849/2023

**EMENTA:** Direito Administrativo. Licitações e Contratos Públicos. Edital de Concorrência Pública. Execução de obras de engenharia civil – pavimentação asfáltica. Termos do edital em consonância com as disposições da Lei Federal nº 8.666/93 e Decreto Municipal nº 610/2019. Aprovação com ressalvas.

## DA CONSULTA

Trata-se de requerimento de análise e aprovação jurídica de minuta de Edital de Concorrência, que tem por objeto a *“seleção e contratação de empresa para execução de obras de engenharia civil, objetivando a implantação de pavimentação asfáltica mediante a execução de: Galeria de águas pluviais, terraplanagem, pavimentação com concreto betuminoso usinado a quente (C.B.U.Q.) e blocos intertravados de concreto (paver), sinalização horizontal e vertical e Rede de Distribuição Urbana de Energia (RDU), Programa Asfalto no Saibro – ETAPA 9, a serem executadas em ruas nas áreas de abrangência das Administrações Regionais, conforme segue: LOTE 1 – Santa Felicidade; Boqueirão; Boa Vista; Portão; Cajuru; LOTE 2 – CIC; Bairro Novo; Pinheirinho”* (mov. 28.1, fls. 1 a 103).

A presente contratação será na modalidade concorrência pública pelo regime de empreitada por preço unitário, do tipo menor preço, em 2 lotes, com valor máximo por lote: LOTE 1 – R\$ 12.961.754,37, e LOTE 2 – R\$ 11.327.178,46, pelo prazo de 240 dias, conforme verifica-se no Preâmbulo da minuta de Edital (mov. 28.1, fl. 2).

## DO RELATÓRIO

Constam nos presentes autos os seguintes documentos:

- a) Designação de gestor e suplente do contrato, com as respectivas ciências dos servidores (mov. 2.4);
- b) Ofício nº 75/2023 – OPP de solicitação de abertura do processo licitatório pelo Departamento de

Assinado eletronicamente em 29/11/2023 às 15:56:31 por Adriana Vignoli.

Assinado eletronicamente em 29/11/2023 às 16:51:54 por Katiúscia Bastian de Moura e Costa.

Com fundamento no art 6º. §1º do Decreto Municipal nº 848 de 15 de Agosto de 2018.

Pavimentação – OPP / SMOP ao Sr. Secretário Municipal de Obras Públicas (mov. 12.1);

- c) Termo de instauração (mov. 12.2);
- d) Procedimento para Formalização de Processo Licitatório – PFPL (mov. 12.3);
- e) Formulário de autorização para licitar – LOTE 1 (mov. 12.4) e LOTE 2 (mov. 12.5);
- f) Protocolo nº 04-060288/2023 de análise e parecer da UTACC / SMOP (mov. 15.1), contendo: declaração de que todos os preços unitários são compatíveis com os praticados no mercado e de que para a elaboração dos orçamentos foram atendidas todas as disposições na legislação vigente (mov. 4.1 e 4.2); Tabela de preços (mov. 4.3 e 4.4); Tabela de custos unitários (mov. 4.5); Relatório de cotações (mov. 4.6); Encargos Sociais (mov. 4.7); BDI (mov. 4.8); Cronograma físico-financeiro (mov. 4.9 e 4.10); e Análise Técnica nº 397/2023 – UTACC (mov. 4.14);
- g) Indicação de dotação orçamentária pelo NAF/SMOP (mov. 19.1);
- h) Autorização para licitar nº 4348/2023, assim como Declaração do Ordenador de Despesa de conformidade com as disposições dos incisos I e II do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; ainda, indicação de dotação orçamentária (mov. 38.1);
- i) Declaração de bens de uso de domínio público (mov. 20.1);
- j) Declaração de exigência de qualificação técnica (mov. 20.2);
- k) Declaração de inexistência de contrato vigente para o objeto (mov. 20.3);
- l) Declaração de que os Projetos Básicos, orçamentos-base e cronograma físico-financeiro foram devidamente analisados, avaliados e aprovados pelos departamentos competentes (mov. 20.4); ***ressalvamos*** que é necessária a identificação do conjunto de elementos necessários e suficientes para a composição do que se denomina “**Projeto Básico**”, com atesto do gestor contendo sua aprovação, após a devida análise.
- m) Justificativas: para a não participação de empresas consorciadas, de não restrição da competitividade, para a desnecessidade de visita técnica, para a possibilidade para a subcontratação de até 30%, para a escolha do regime de contratação, e para a divisão em lotes dos serviços (mov. 20.5);
- n) Justificativa para a contratação (mov. 20.6);
- o) Justificativa quanto aos prazos de vigência e execução (mov. 20.7);
- p) Justificativa para a inclusão de veículos para fiscalização no orçamento do serviço de pavimentação alternativa (mov. 20.8); ***nesse ponto, advertimos*** que tal inclusão somente pode ser aceita em

*casos excepcionais segundo o TCU e as orientações dispostas no acórdão n.º 1.936/2011<sup>[1]</sup>, também delineadas pela CGU<sup>[2]</sup>, em recente Relatório da Superintendência Regional - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, no Estado de Minas Gerais, devendo o gestor analisar, diante dessa informação, se é conveniente e razoável tal exigência.*

- q) Deliberação 2023/996.001, com aprovação da dotação orçamentária pela FT-ACRGI/FEOR (mov. 24.1);
- r) Projetos (mov. 25.1 a 26.130);
- s) ART do responsável técnico pelos projetos (mov. 27.1 a 27.5);
- t) ART do responsável técnico pelo orçamento (mov. 27.6);
- u) Minuta do edital de concorrência pública (mov. 28.1);
- v) Portaria nº 8, que constitui a Comissão Permanente de Licitação – CPL da SMOP (mov. 28.2);
- w) Justificativa para exigência da declaração de indicação das categorias e respectivos sindicatos representativos dos trabalhadores envolvidos no objeto a ser licitado (mov. 28.3);
- x) Justificativa para a adoção de índices de balanço (mov. 28.4 a 28.5);
- y) Aprovação da minuta do edital pelo órgão promotor (mov. 30.1);
- z) Encaminhamento para análise e parecer jurídico (mov. 30).

Diante disso, passemos à análise da questão pelo aspecto jurídico.

## **DA ANÁLISE JURÍDICA**

### **I. DA ANÁLISE JURÍDICA**

Conforme dispõe o art. 38 da Lei nº 8.666/93, com alterações subseqüentes:

*Art. 38. (...)*

*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.*

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e, conforme art. 74 da Lei Orgânica do Município de Curitiba, incumbe a este órgão da Procuradoria-Geral do Município prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria Municipal de Obras Públicas, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa e financeira.

Cabe destacar, ainda, as responsabilidades dos gestores do contrato, conforme art. 17, do Decreto Municipal nº 610, de 2019, em especial, neste momento, quanto ao inciso I:

*Art. 17. Todos os contratos, convênios, acordos ou outros ajustes deverão ter gestor e suplente, designados prévia e expressamente, com conhecimentos acerca do objeto ajustado, bem como dos procedimentos e normas a ele aplicáveis, devendo agir de forma precipuamente preventiva, pautando-se, dentre outros, pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, proporcionalidade, razoabilidade, finalidade, motivação, eficiência e interesse público, tendo as seguintes atribuições e responsabilidades:*

*I – acompanhar o andamento dos processos nos diversos setores envolvidos, desde a fase interna do procedimento de contratação até sua formalização e assinatura dos termos, incluindo a elaboração do orçamento básico;*

## **II. DA MODALIDADE LICITATÓRIA CONCORRÊNCIA PÚBLICA**

Depreende-se dos documentos acostados aos autos, em especial, da Autorização para licitar nº 4348/2023 (mov. 38.1), que o objeto definido no presente processo licitatório trata seleção e contratação de empresa para execução de obras de engenharia civil, objetivando a implantação de pavimentação asfáltica, a ser executada com valor máximo por lote: LOTE 1 – R\$ 12.961.754,37, e LOTE 2 – R\$ 11.327.178,46, conforme disposto no Preâmbulo do Edital (mov. 28.1, fl. 2).

Note-se que a legislação não autoriza, em regra, o emprego da modalidade Pregão para a contratação de obras e serviços de engenharia, consoante o disposto no art. 19, caput, do Decreto Municipal nº 610/2019<sup>[3]</sup>.

Acerca da concorrência, modalidade eleita pelo setor requisitante, sua previsão consta na Lei Federal nº 8.666/93, art. 22, § 1º, sendo a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de

habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos.

É adotada obrigatoriamente nas contratações de alto valor, acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais) para serviços e obras de engenharia e acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais) para compras e outros serviços, conforme art. 23, I e II, da Lei de Licitações[4].

No presente caso, o valor da contratação adequa-se à modalidade escolhida. Com efeito, a adoção da modalidade concorrência objetiva ampliar a competitividade do certame e, conseqüentemente, obter a melhor proposta possível para a Administração.

### III. DO TIPO DE LICITAÇÃO MENOR PREÇO

Infere-se dos autos, em especial no Preâmbulo da minuta de Edital (mov. 28.1, fl. 2), que o tipo de licitação escolhido foi o **menor preço por lote**, pelo que vale ressaltar o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93:

*Art. 23. (...)*

*§ 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.*

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 escala.

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

Nesta situação, é importante registrar 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.*

Vejamos a posição do TCU, Acórdão 2.977/2012, Plenário:

[...]

*37. O que fica registrado quando a adjudicação se dá pelo menor preço por grupo, não é o menor preço de cada item, mas o preço do item no grupo em que se sagrou vencedor o futuro fornecedor.*

*38. Embora não fosse necessário, por ser evidente, devo observar que a mera similaridade entre itens não é critério hábil para fundamentar a formação de grupos/lotes.*

[...]

*40. Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas, comparativamente à adjudicação por item. É preciso demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo menor preço global por grupo e promover aquisições por itens, em sistema de registro de preços. A Administração não irá adquirir grupos, mas itens.*

*41. Repisando, na licitação por grupos/lotes, a vantajosidade para a Administração apenas se concretizaria se fosse adquirido do licitante o grupo/lote integral, pois o menor preço é resultante da multiplicação de preços de diversos itens pelas quantidades estimadas.*

No presente caso, optou-se pelo agrupamento dos serviços em dois lotes. Foi apresentada justificativa para o agrupamento do objeto em lote único (mov. 20.5), não cabendo a este núcleo jurídico imiscuir-se na motivação

técnica apresentada.

Ressaltamos, no entanto, que a adoção do critério de agrupamento em lote deverá ser analisada em cada caso concreto em cotejo com as motivações constantes dos autos, considerando-se o disposto no art. 20 e parágrafo único da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

#### **IV. DO REGIME DE EXECUÇÃO**

O regime de execução será o de empreitada por preço unitário, conforme preâmbulo da minuta do Edital.

Embora a matéria seja de caráter técnico, recomenda-se que se observe o Acórdão nº 1.977/2013-P do TCU, que traça diretrizes para a correta escolha do regime de execução. O aresto orienta que *“a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, entre outras”*.

Observa-se, no mov. 20.5, a apresentação de justificativa para a escolha do regime de execução.

#### **V. DO ORÇAMENTO ESTIMADO**

A respeito dos valores estimados para esta licitação, houve a juntada de Planilhas Orçamentárias, bem como outras composições de preços e sua demonstração.

Reforçamos que deve ser cumprido pelo técnico responsável pelo orçamento/composição de preços dos serviços, o disposto no art. 7º, § 2º, II, da Lei de Licitações:

*Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:*

*(...)*

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

*(...)*

*II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus*

*custos unitários;*

Foi juntada aos autos a Análise Técnica nº 397/2023 da UTACC / SMOP (mov. 15.1 - Protocolo nº 04-060288/2023, mov. 4.14), com informação de que, de acordo com as declarações do orçamentista (mov. 4.1 e 4.2), todos os preços unitários são compatíveis com os praticados pelo mercado à data de sua elaboração, e que foi atendido o disposto na legislação vigente tanto na sua elaboração, quanto no momento da publicação do presente certame, inclusive no Decreto Municipal nº 610/2019 e na Instrução Normativa nº 06 - SMF.

## **VI. DA HABILITAÇÃO**

O art. 27 da Lei nº 8.666/93 enumera sinteticamente as documentações a serem exigidas dos interessados, nessa fase, em cinco grupos: habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da CF (declaração de que observa a proibição de trabalho noturno, perigoso e insalubre aos menores de dezoito anos e qualquer trabalho aos menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos).

O órgão ou a entidade da Administração Pública licitante pode exigir, no máximo, as documentações constantes dos dispositivos da Lei de Licitações e deve observar o princípio da proporcionalidade, de acordo com o caso concreto, para não frustrar o caráter competitivo do certame.

**Nesse sentido, os requisitos expressos no supramencionado art. 27 são limítrofes. Também nessa esteira, em várias de suas decisões, o Tribunal de Contas da União vedou a exigência de documentação não prevista na Lei de Licitações.**

Em especial, em relação à qualificação técnica dos licitantes, segundo o art. 30, IV, da referida lei, pode a administração solicitar prova/cumprimento de algum requisito previsto em lei especial, em cada caso.

Acerca do tema, observa-se o disposto no art. 58 do Decreto Municipal nº 610/2019, *litteris*:

*Art. 58. Para a comprovação de qualificação técnico-operacional das empresas licitantes, não poderá ser exigido percentual mínimo em patamar superior a 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, quando houver justificativa técnica fundamentada.*

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”*.

Verifica-se do documento de mov. 20.2, informação de que o percentual equivalente ao quantitativo exigido para qualificação técnica operacional da empresa é de no máximo 50% dos serviços de maior relevância e de valor significativo do objeto, atendendo ao art. 58 do Decreto Municipal nº 610/2019 e a Súmula nº 263/2011 do TCU.

Recomenda-se, no entanto, que a Administração atente-se para os entendimentos do TCU sobre o tema, demonstrando, justificadamente, 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 135/5005-P-TCU).

## VII. DA INVERSÃO DE FASES NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A partir da análise do item 6.3 da minuta de Edital (mov. 28.1, fl. 10), verifica-se a adoção da sistemática de inversão de fases no presente procedimento licitatório.

Isso porque a Comissão de Licitação examinará, preliminarmente, as propostas de preços e, apenas em momento posterior, procederá ao exame de habilitação dos licitantes classificados nas três primeiras posições.

Nesse sentido, vislumbra-se que a sequência de atos procedimentais apresentada na minuta de Edital é diversa daquela prevista nos incisos do art. 43 da Lei nº 8.666/93.

Cabe pontuar, no entanto, que o art. 1º da Lei Municipal nº 13.831, de 4 de outubro de 2011, prevê que *“os procedimentos licitatórios nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite, no âmbito do Município de Curitiba, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, serão regulados, no que couber, pelo disposto nos arts. 85 a 88 da Lei Estadual nº 15.608, de 16 de agosto de 2007, e suas alterações, editada pelo Governo do Estado do Paraná”*.

O art. 85, IV, da Lei Estadual nº 15.608/07, por sua vez, prevê que *“encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, serão abertos os envelopes com os documentos de habilitação dos concorrentes classificados nos três primeiros lugares”*.

Ademais, o Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 912191-5 (relatora Maria Aparecida Blaco de Lima), já entendeu pela possibilidade de julgamento das propostas

previamente à habilitação:

*Agravo de instrumento. Mandado de segurança. Licitação. Desclassificação do recorrente por apresentar proposta em desconformidade com o edital. Valor unitário de itens superior ao máximo estipulado pela Administração Pública no edital de licitação. Alegação de ilegalidade no procedimento licitatório, em decorrência da inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas. Não ocorrência. Lei estadual de licitações que prevê a antecedência da fase de classificação e julgamento das propostas. Legalidade do ato de desclassificação. Comissão de licitação que agiu nos estritos termos do edital, ao qual se acha vinculada. Ausência de ofensa aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Não caracterizado fundamento relevante da medida liminar pleiteada.*

Por fim, pontue-se que a doutrina administrativista admite a inversão de fases no procedimento licitatório, inclusive por intermédio de previsão normativa estadual e/ou municipal<sup>[5]</sup>:

*O que se pode admitir, no entanto, são variações introduzidas legislativamente, alterando a ordem procedimental e adequando as normas do art. 43 à solução consagrada. Essa questão envolve, de modo específico, a adoção de normas estaduais e municipais consagrando a inversão das etapas da licitação [...].*

Dessarte, é possível afirmar que a inversão de fases prevista no item 6.3 da minuta de Edital sub examine está em consonância com as legislações municipal e estadual sobre o tema, além de encontrar respaldo jurisprudencial e doutrinário. Ademais, a referida previsão editalícia pode ser fundamentada nos princípios da economicidade, da eficiência e da celeridade, os quais são aplicáveis à Administração Pública.

## **VIII. DA DEFINIÇÃO DO OBJETO**

Quanto à definição do objeto, dispõe o inciso I do art. 40 da Lei de Licitações que este deverá ser descrito de forma sucinta e clara.

O TCU já se pronunciou através da Súmula 177, *in verbis*:

*A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.*

Depreende-se dos autos que o objeto foi definido no item 1.0 do Edital (mov. 28.1, fl. 3).

## **IX. DA SUBCONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS E PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO**

Foram apresentadas declarações e justificativas para a não aceitação de participação de empresas em consórcio; e para a possibilidade de subcontratação até o limite de 30% dos serviços como paisagismo, serviços elétricos e sinalização, por não serem serviços peculiares de pavimentação (mov. 20.5).

Quanto ao tema, cabe asseverar que em cada caso concreto deverá o gestor, sob sua responsabilidade e discricionariedade, analisar a permissão ou não de participação de empresas em consórcio.

O TCE/MG, entendeu que “(1) naquelas licitações em que o objeto for comum, simples e de pequena monta, a vedação impõe-se como regra, posto que os consórcios, em tese, restringem a competitividade e lado outro, (2) nos certames de grande vulto e complexidade, o raciocínio se inverte e a regra geral passa a ser a permissão dos consórcios”. Acrescentou, ainda, que “a melhor conduta a ser adotada pelo gestor público é a de avaliar as condições objetivas da contratação, os requisitos técnicos e econômicos envolvidos e, bem sopesados, optar por permitir, ou não, a participação de empresas reunidas em consórcio”. (TCE/MG, Recurso Ordinário nº 997720, Rel. Cons. José Alves Viana, j. de 09.08.2017).

O TCU tem entendimento pacífico:

*“A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a decisão acerca da participação de consórcios é discricionária, nos termos do art. 33 da Lei 8.666/1993. No entanto, os motivos que fundamentam essa opção do gestor devem estar demonstrados nos autos do procedimento licitatório, ou no edital, especialmente quando a vedação representar risco à competitividade do certame, o que deve ser observado mediante a análise do caso concreto (Acórdãos 566/2006, 1.028/2007, 1.636/2007 e 1.453/2009, todos do Plenário).*

*Existe ainda o entendimento de que, se as circunstâncias concretas indicarem que o objeto*

*apresenta vulto ou complexidade que tornem restrito o universo de possíveis licitantes, fica o Administrador obrigado a prever a participação de consórcios no certame com vistas à ampliação da competitividade e à obtenção da proposta mais vantajosa (Acórdãos 1.417/2008 e 2.304/2009, ambos do Plenário). TCU, ACÓRDÃO Nº 1.165/2012, PLENÁRIO, 16/05/2012.”*

Já a possibilidade de subcontratar é prevista na Lei de Licitações:

*Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.*

E ainda:

*A subcontratação\* encontra previsão expressa na Lei de Licitações, em seus arts. 72 e 78, inc. VI, os quais, conjugados com os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública no âmbito das suas contratações, resultam na necessidade de atendimento, a rigor, dos seguintes requisitos: a) autorização prévia em edital e/ou contrato; b) fixação de limites pela Administração contratante, de modo a vedar o repasse total do objeto para terceiros; c) não transferência das parcelas de maior relevância do objeto, que foram utilizadas inclusive como parâmetros para a análise da qualificação técnica. Nota elaborada por Manuela Martins de Mello, integrante da Equipe Técnica Zênite. 15027 – Contratação pública – Contrato – Subcontratação – Requisitos – Regra geral. Disponível em: <https://www.zenitefacil.com.br>.*

## **X. DA PREFERÊNCIA DE CONTRATAÇÃO PREVISTA NA LC 123/2006**

A exclusividade de participação, assim como a cota de até 25% a ser reservada a microempresas e empresa de pequeno porte tem sua previsão na Lei Complementar nº 123/2006, alterada pela Lei Complementar 147/2014.

Lei Complementar nº 123/2006:

*Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e*

*simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).*

*Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:*

*I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).*

*(...)*

*III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (Redação dada pela Lei Complementar nº 147, de 2014).*

Nesse mesmo sentido, o Decreto Municipal nº 962/2016 também previu a realização de licitações exclusivas para micro e pequenas empresas:

*Art. 10. Os órgãos e entidades contratantes deverão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de MEP's nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00.*

*Parágrafo único. A definição de processo licitatório destinado exclusivamente para MEP's, deverá estar indicada no Edital.*

Esclarecendo o alcance do dispositivo da legislação federal (reproduzido pela legislação municipal), o Tribunal de Contas da União já teve a oportunidade de se manifestar no sentido de que os valores devem ser considerados por itens para fins de aferição de observância da Lei Complementar nº 123/2016:

*“Apesar de o valor global exceder o limite de R\$ 80.000,00 previstos no art. 48, I, da LC nº 123/2006 e no art. 6º do Decreto nº 6.204/2007 para a realização de processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte, o certame estava dividido em 52 itens de concorrência autônomos entre si, sendo, assim, cada*

*item disputado de maneira independente dos demais.” (Tribunal de Contas da União – Acórdão nº 3.771/2011)*

Infere-se do edital analisado e dos documentos dos autos que se trata de serviços em que cada LOTE ultrapassa o valor total limitante de R\$ 80.000,00, disposto na referida Lei Complementar, não sendo o caso de participação exclusiva. Ademais, verifica-se não ser o caso também de estabelecer cota de 25%, vez que não se tratam de bens divisíveis, e sim serviços.

## **XI. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Examinando-se os termos e as condições estabelecidos no edital e anexos, tanto quanto à forma como o seu conteúdo, observamos que devem ser atendidas as exigências estabelecidas na Lei Federal nº 8.666/93 e, em se tratando de edital - espécie do gênero instrumento convocatório - impõe a referida Lei um conteúdo básico que se acha explicitado em seu art. 40[6] e serve, se bem observado, como um roteiro para a composição de edital, evitando omissões lesivas ao interesse do órgão ou entidade licitante, o que deve ser integralmente observado pelo setor, assim como outras disposições da Lei de Licitações e do Decreto Municipal nº 610/2019 afetas ao tema e as orientações expostas nesse parecer.

No tocante às publicações, oportunamente, cumpra-se o art. 21 da Lei nº 8.666/93, no que couber, assim como os arts. 63 a 66 do Decreto Municipal nº 610/2019, com prazo mínimo de 30 dias até o recebimento das propostas, e juntem-se aos autos as cópias das publicações, bem como se cumpram as disposições da Instrução Normativa nº 156/2020 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

## **CONCLUSÃO**

Ante todo o exposto, fica aprovada juridicamente a minuta de Edital de Concorrência Pública de mov. 28.1, a partir da qual a referida minuta passa a amoldar-se aos dispositivos legais que regem a espécie, sobretudo a Lei nº 8.666/93 e o Decreto Municipal nº 610/2019, não necessitando de nova aprovação após feitas as seguintes **ressalvas**[7]:

1. que seja apresentada justificativa para o não encaminhamento dos autos para deliberação pelo Conselho de Gestão e Responsabilidade Fiscal – CGRF, nos termos do inciso VIII do art. 49 do Decreto Municipal nº 610/2019.
2. que seja atestado se existe ou não financiamento total ou parcial desta obra pública com recursos

federais ou garantia por instituições federais e, caso positivo, seja cumprido o art. 49, § 2º do Decreto Municipal nº 610/2019;

3. que seja expressamente atestado pelo gestor do contrato se todos os serviços elencados e detalhados nos orçamentos/planilhas de composição de custos anexados estão de acordo com o art. 7º, §2º, II, da Lei Federal nº 8.666/1993;
4. que seja identificado o conjunto de elementos necessários e suficientes para a composição do que se denomina “*Projeto Básico*”, com atesto do gestor contendo sua aprovação, após a devida análise, considerando a informação de mov. 21.1, item 10;
5. que seja indicado expressamente o(s) servidor(s) responsável(s) pela redação da minuta.

**Advertimos** que a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) é obrigatória em todo contrato de prestação de serviços técnicos de engenharia (art. 1º da Lei nº 6.496/1977), sendo que a ART genérica de contrato para execução de serviços de assessoramento e de elaboração de projetos não substitui a ART exigida para cada projeto específico. ACÓRDÃO 1535/2023 TCU – Plenário.

**Advertimos** que deve ser indicado previamente à execução do instrumento contratual a designação do fiscal do contrato. ACÓRDÃO 2140/2023 TCU – Plenário.

É, ainda, considerando que a recente decisão exarada pelo Pleno do Eg. TCE/PR no Processo nº 742530/2022 (Acórdão nº 3164/2023) recomendou que, em seus futuros procedimentos licitatórios, o Município de Curitiba deixe de restringir o número de vezes em que são permitidos ajustes e correções nas planilhas de composição de custos relativas aos certames, ou então justifique, de forma exaustiva, o motivo da restrição nos próprios processos, **advertimos** que deve ser excluída qualquer previsão de limite de ajustes ou que justifique exaustivamente essa restrição, *se houver tal menção neste edital*.

É o parecer.

PGM/NAJ/LC, data gerada pelo sistema.

**ADRIANA VIGNOLI**

Procuradora do Município

Matrícula nº 189.106

OAB/PR nº 113.110

### **KATIUSCIA BASTIAN DE MOURA E COSTA**

Procuradora do Município

Matrícula nº 163.954

OAB/PR nº 40.428

---

[1] Acórdão n.º 1.936/2011, TCU: (...) 9.8.3. não incluía, em seus orçamentos de obras e serviços de engenharia, o fornecimento de veículos para fiscalização nos casos em que estiverem disponíveis veículos pertencentes ou administrados pelo próprio Dnit;

[2] RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO - Controladoria Geral da União, Superintendência Regional – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Minas Gerais Exercício 2021, p. 10, disponível em: [www.https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/963477](http://www.https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/963477).

(...) Primeiramente, porque tal inserção não encontra motivação aceitável, e se configura em uma ilegalidade, pois confronta o art. 50, inciso VII da Lei nº 9.784/1999. Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: (...) VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; **Ainda que se queira basear tal contratação de fornecimento de veículo ao DNIT, inserida nos custos de contratação de manutenção rodoviária, fundamentando-se no Acórdão TCU nº 1.936/2011 – Plenário, a jurisprudência dessa decisão indica que tal contratação é excepcional e somente é possível quando não houver disponíveis veículos pertencentes ou administrados pelo próprio DNIT, conforme o item 9.8.3 do Acórdão. Além disso, é necessário que haja justificativa econômica para tal contratação, conforme item 9.8.4 do Acórdão, (...). (grifos nossos)**

9.8.4. **justifique, quando necessário o aluguel de veículos nos orçamentos das obras, a economicidade desse ato em comparação com a aquisição ou administração de veículos do mesmo porte, mediante licitações específicas;**

[3] A licitação na modalidade pregão não se aplica às obras e serviços de engenharia, locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação específica.

[4] Valores atualizados pelo Decreto Federal nº 9.412, de 18 de junho de 2018.

[5] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª Ed., Editora Dialética, São Paulo

Assinado eletronicamente em 29/11/2023 às 15:56:31 por Adriana Vignoli.

Assinado eletronicamente em 29/11/2023 às 16:51:54 por Katiuscia Bastian de Moura e Costa.

Com fundamento no art 6º. §1º do Decreto Municipal nº 848 de 15 de Agosto de 2018.

– 2010, p. 588.

[6] Art. 40. 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; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XII - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Assinado eletronicamente em 29/11/2023 às 15:56:31 por Adriana Vignoli.

Assinado eletronicamente em 29/11/2023 às 16:51:54 por Katiuscia Bastian de Moura e Costa.

Com fundamento no art 6º. §1º do Decreto Municipal nº 848 de 15 de Agosto de 2018.

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.

[\[7\]](#) Art. 168. Na hipótese de parecer jurídico ou parecer técnico concluir pela possibilidade de aprovação de edital ou de celebração de contrato, convênio, acordo ou outro ajuste com ressalvas, deverá o gestor sanar os aspectos ressaltados ou, mediante ato formal, exarado pela autoridade competente máxima do órgão ou entidade da Administração Pública Municipal, justificar a preservação desses aspectos ou sua exclusão.



Protocolo nº: 01-246.489/2023.

**Ao Senhor Gerente de Licitações,**

Em atenção às considerações referentes ao procedimento licitatório para contratação de empresa para execução da implantação de Pavimentação asfáltica - Programa Asfalto no Saibro – ETAPA 9, a serem executadas em ruas nas áreas de abrangência das Administrações Regionais: LOTE 01 – Santa Felicidade, Boqueirão, Boa Vista, Portão, Boqueirão e Cajuru; LOTE 02 – CIC, Bairro Novo e Pinheirinho, e considerando o contido na ATA da 189ª REUNIÃO VIRTUAL DO CONSELHO DE GESTÃO E RESPONSABILIDADE FISCAL – CGRF, mov. n.º 56.1, manifesto ciência e aprovo a Minuta do Edital da CONCORRÊNCIA Nº CP/061/2023-SMOP/OPP, estando apto para a publicação e continuidade do processo licitatório.

Curitiba, 30 de novembro de 2023.

RODRIGO ARAUJO Assinado de forma digital  
por RODRIGO ARAUJO  
RODRIGUES:04217 RODRIGUES:04217211970  
211970 Dados: 2023.11.30  
17:54:26 -03'00'  
Rodrigo Araujo Rodrigues  
**Secretário Municipal de Obras Públicas**