



# Prefeitura Municipal de Sabará

Rua Dom Pedro II, 200 – CEP : 34505-000 – Sabará – MG

Procuradoria Jurídica

Fones: (31) 3672-7691 - Fax (31) 3672-7725



Processo Interno nº: 989/2018

Assunto: Recurso Administrativo

Modalidade: Pregão Presencial para Registro de Preços

Objeto: "Promover Registro de Preço, consignado em Ata, para contratação de empresa para realizar reformas e serviços de manutenção dos bens históricos e culturais do Município, em atendimento à Secretaria Municipal de Cultura, conforme constante neste Edital e seus anexos."

Interessada: Secretaria Municipal de Cultura

## PARECER JURÍDICO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto pela empresa Minas Construções e Restaurações – ME em face da decisão proferida pelo Pregoeiro, que habilitou a empresa Novo Dia Serviços EPP.

### 1) DA ANÁLISE JURÍDICA

Salientamos que a presente análise jurídica toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos em epígrafe, até o presente momento.

Além disso, importante salientar que, compete a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito de atuação da autoridade competente, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

E ainda, tratando-se aqui de ato de Orientação Jurídica a respeito da possibilidade de prosseguimento do presente processo administrativo, não cabe no momento presente, apreciar a regularidade jurídica de todo o procedimento, pois presumivelmente já o foram apreciados prévia e conclusivamente. Além do que, faz-se necessário apontar que a Procuradoria não tem competência para proceder auditoria em todos os atos praticados na presente instrução processual, cabendo esta atribuição aos órgãos de controle, internos e externos. Da mesma forma, não é da sua competência apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, bem como questões eminentemente técnicas fora das atribuições institucionais da Procuradoria.

#### 1.1) Do Recurso Administrativo

Trata-se de recurso tempestivo e legítimo interposto pela empresa Minas Construções e Restaurações Ltda.

A recorrente alega que "este Processo Licitatório, por ser de alta complexidade, que envolve patrimônio Histórico do Município, não pode ser processado e julgado pela Modalidade Pregão Presencial, devendo o mesmo ser anulado e republicado na Modalidade Tomada de Preços ou Concorrência".



Alega também que não foi juntado projeto básico para a reforma e manutenção dos bens históricos e culturais do Município de Sabará. Menciona também que não há uma lista de quais bens poderão ser reformados ou passar por manutenção.

Alega que não há projeto, planilha orçamentária e nem mesmo Projeto de Execução da Obra.

Menciona a necessidade de autorização do projeto de reforma/intervenção pelo IEPHA/MG, por tratar-se de imóvel tombado do Município.

Afirma que a empresa Bertran Engenharia e Comércio Ltda apresentou o Contrato Social faltando duas páginas, e mesmo assim o representante da empresa foi credenciado a participar do certame, sobre a alegação de que as páginas faltantes não fariam diferença para a análise dos documentos.

Alega que o atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa Novo Dia Serviços Ltda EPP é inválido para a licitação, visto que o objeto da mesma é a reforma e manutenção de bens públicos pertencentes ao patrimônio histórico de Sabará.

Por fim requer o acolhimento e provimento do recurso administrativo e, por consequência, a anulação da presente licitação.

## 1.2) Da Análise do Caso Concreto

Diante do objeto pretendido, foi escolhida a modalidade de Licitação Pregão Presencial, critério de julgamento Maior Percentual de Desconto sobre a Tabela SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, "com desoneração, abrangência Minas Gerais, disponível no site [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br) e o MENOR BDI – Bonificação de Despesas Indiretas, calculado de acordo com as faixas definidas no Acórdão 2622/13 – TCU para o tipo de obra em questão.

Cumpridas as exigências e os requisitos essenciais e indispensáveis à realização do certame, se deu publicidade do Pregão Presencial 024/2018 com abertura marcada para o dia 05/06/2018. Na referida data, a empresa Novo Dia Serviços Ltda EPP foi declarada vencedora.

Inconformada, a empresa ora recorrente Minas Construções e Restaurações – ME apresentou o recurso administrativo de fls. 293/332.

Inicialmente, é importante ressaltar que o direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a Administração decaiu, nos termos do §2º do artigo 41 da Lei Federal nº 8.666/93.

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo

*Alguém*

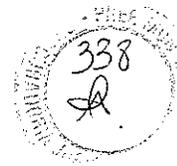


# Prefeitura Municipal de Sabará

Rua Dom Pedro II, 200 – CEP: 34505-000 – Sabará – MG

Procuradoria Jurídica

Fones: (31) 3672-7691 - Fax (31) 3672-7725



a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

**§ 2º Decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação** em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão, as falhas ou irregularidades que viciariam esse edital, hipótese em que tal comunicação não terá efeito de recurso.

Apesar disso, cumpre-nos tecer algumas considerações a respeito do questionamento apresentado.

Primeiramente, destacamos que o procedimento licitatório se realiza mediante uma série de atos administrativos, pelos quais a entidade que pretende contratar analisa as propostas efetuadas pelos que pretendem ser contratados e escolhe, dentre elas, a mais vantajosa para os cofres públicos. Em razão disso, essa série de atos administrativos sofre um controle por parte do poder público.

Esse controle que a Administração exerce sobre os seus atos caracteriza o princípio administrativo da autotutela administrativa.

Tomando como base os esclarecimentos preliminares, resta claro que, em havendo ilegalidades de seus atos, a Administração está obrigada a anulá-los independentemente de qualquer intervenção judicial. É seu dever anular atos ilegais, pois deles não se originam direitos.

No que tange especificamente à anulação de procedimento licitatório, Hely Lopes Meireles conceitua como sendo “a invalidação da licitação ou do julgamento por motivo de ilegalidade”. **O nobre administrativista acrescenta que a anulação “pode ser feita a qualquer fase e tempo antes da assinatura do contrato**, desde que a Administração ou o Judiciário verifique e aponte a infringência à lei ou ao edital”.

*In casu*, verifica-se que houve um desacordo em relação aos conceitos de “reparo” e “reforma”. Conforme explica José Afonso da Silva, “reforma” e “reparo” são conceitos diversos.

**Reparos não implicam modificações na estrutura da construção ou nos compartimentos ou andares da edificação**, tais como serviços de limpeza e pintura externas, substituição ou conserto de pisos, paredes, esquadrias, telhas. Sua execução independe de licença, bastando simples comunicação à Prefeitura, com descrição do que será realizado.

*Silva*



**Reformas** são serviços ou obras que impliquem modificação na estrutura da construção ou nos compartimentos ou no número de andares da edificação, podendo haver, ou não, alteração da área construída. Sua execução depende de alvará de licença, requerido pelos interessados, instruindo-se o pedido com título de propriedade ou de compromissário comprador, memorial descritivo e peças gráficas (plantas) em que fiquem devidamente descritas as modificações a realizar (José Afonso da Silva, Direito Urbanístico Brasileiro, 2010, 6ª ed., p. 443).

No Projeto Básico de fls. 03/07 consta a informação de que “trata-se de serviços comuns, como reforma de telhados, beiral, reforma da instalação elétrica e hidráulica, pintura, barote, limpeza e mais uma extensa gama de serviços pertinentes a reformas e de características simples para qualquer empresa de serviços na área de engenharia civil”.

Entretanto, diante do desacordo de conceitos o objeto do edital foi publicado como “contratação de empresa para realizar reformas e serviços de manutenção dos bens históricos e culturais do Município”, ou seja, como “reforma” de bens históricos e culturais e não como “reparo”, o que não envolveria modificação na estrutura da construção ou nos compartimentos ou no número de andares da edificação, ou com alteração da área construída.

Outrossim, quanto a utilização do Sistema de Registro de Preços, temos que o objetivo é selecionar objetos simples e padronizados capazes de atender demandas de diversas origens e em períodos de tempo distintos, é que se questiona seu cabimento para obras de engenharia, as quais, configuram, via de regra, objetos complexos, dotados de peculiaridades que as afastam de um modelo genérico (padronizado).

Sobre o tema, em sua mais recente versão, a cartilha sobre registro de preços da Controladoria Geral da União destaca aspectos que justificam uma possível incompatibilidade desse sistema para contratações de obras de engenharia, conforme se observa do seguinte trecho:

“E, considerando que cada obra exige um projeto básico específico, não seria possível realizar licitação por meio de registro de preços, com base no mesmo projeto básico, para atendimento a várias obras, em vários locais diferentes, para vários órgãos, mesmo para os casos em que exista projeto padrão, haja vista a ocorrência de fatores que podem alterar as condições preestabelecidas inicialmente – preço e projeto básico, em virtude, por exemplo, dos custos previstos na tabela SINAPI, frete, preço da mão-de-obra, condições do solo.”[Sistema de Registro de Preços – Perguntas e Respostas. Edição Revisada 2014. Disponível em

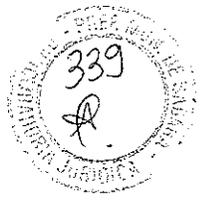


# Prefeitura Municipal de Sabará

Rua Dom Pedro II, 200 – CEP : 34505-000 – Sabará – MG

Procuradoria Jurídica

Fones: (31) 3672-7691 - Fax (31) 3672-7725



<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaGestaoRecursosFederais/Arquivos/SistemaRegistroPrecos.pdf>

Na mesma linha, o TCU, tradicionalmente, manifesta-se pela impossibilidade de adoção do sistema de registro de preços para obras e serviços de engenharia, senão vejamos:

Licitação. Registro de preços. Obras e serviços de engenharia. Vedação. O sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, pelo fato de o objeto não se enquadrar em nenhuma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013 e também porque, na contratação de obras, não há demanda por itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros. (TCU, Acórdão 980/2018 Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer)

“Acórdão – 9.3. determinar à (...) que, com respeito à utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), observe o seguinte: 9.3.1. não há amparo legal para adoção desse procedimento para contratação de obras de engenharia; 9.3.2. atente as condições previstas nos incisos I a IV do art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, caso opte pela utilização do SRP”. (TCU, Acórdão nº 296/2007, 2ª Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, julgado em: 06.03.2007.)

Tudo isso acabou eivando de vícios todo o procedimento, que passou a ser enquadrado inadequadamente como “obra ou serviço de engenharia”, que por sua vez exigiria projeto básico (projeto de execução de obra) de reforma de patrimônio histórico, influenciando na modalidade licitatória escolhida e na exigência de atestado de capacidade técnica específico para o caso.

Quanto a alegação da falta de duas páginas do Contrato Social da empresa Bertran Engenharia e Comércio Ltda e que isso acarretaria nulidade do certame, a mesma deve ser prontamente rechaçada, tendo em vista que o § 3º do artigo 43 da Lei Federal nº 8.666/93 estabelece a faculdade da Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo:

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

*Alvina*



Consoante relatado, apenas após a realização da Sessão de Pregão foi constatada irregularidade no edital regente do procedimento licitatório, não sendo possível mantê-lo com o simples saneamento.

Em casos como esse deve-se recorrer à norma contida no art. 49 da Lei nº 8.666/93. Este dispositivo de lei fixa que a autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

*In casu*, se de fato foram constatadas irregularidades que maculam o procedimento licitatório em sua origem, deverá a Administração anulá-lo, atentando às regras entalhadas no art. 49 e seguintes da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

## 2) CONCLUSÃO

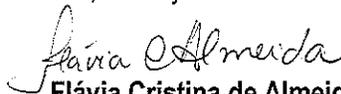
Por todo o exposto, com base nos fundamentos de fato e de direito retro declinados, **esta Procuradoria Jurídica opina pela ANULAÇÃO do presente e pela remessa dos presentes à autoridade responsável para deliberação.**

Destaque-se que as observações expendidas por esta Procuradoria Jurídica são recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade assessorada, e não vinculá-la. O acatamento ou não das recomendações decorre do exercício da competência discricionária da autoridade administrativa. Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos e superados, são de responsabilidade exclusiva da autoridade gestora responsável.

S.M.J. é o parecer, que submetemos à autoridade superior para deliberação.

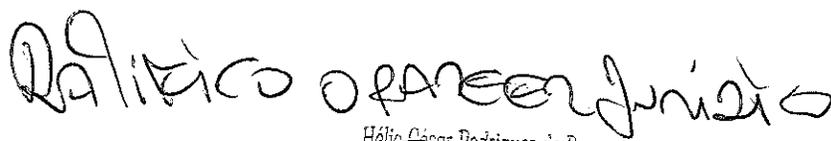
Vai o presente em 06 (seis folhas), assinadas e rubricadas.

Sabará/MG, 26 de junho de 2018.

  
**Flávia Cristina de Almeida**  
Advogada Municipal  
OAB/MG nº 115.289

  
**Thiago Zandonas Vasconcellos**  
Subprocurador Geral do Município  
OAB/MG 119.247

**Italo Henrique da Silva**  
Procurador Geral do Município  
OAB/MG 124.019

  
**Hélio César Rodrigues de Resende**  
Secretário Municipal de Administração  
Prefeitura Municipal de Sabará - MG  
05/07/18