



ESTADO DA PARAIBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MAMANGUAPE

# Diário Oficial do Município

FUNDADO PELA LEI Nº 43 DE 16 de JULHO 1974

ANO: 2023

MÊS: MAIO



CÂMARA MUNICIPAL DE  
**MAMANGUAPE**  
Casa Senador Rui Carneiro

ESTADO DA PARAÍBA  
CÂMARA MUNICIPAL DE MAMANGUAPE  
ASSESSORIA JURÍDICA

**Origem:** PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 230502PP00002  
LICITAÇÃO Nº. 00002/2023

**Assunto:** Impugnação ao edital de licitação para contratação dos serviços de assessoria e consultoria Contratação de empresa do ramo pertinente para execução dos serviços na instalação completa de uma subestação aérea de 112,5 KVA, para atender a nova Câmara Municipal de Mamanguape

**Interessados:** Câmara Municipal de Mamanguape e José Carlos Eduardo da Silva Correia.

## PARECER

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO. EXPOSIÇÃO DE VALORES NO ANEXO 01 – MODELO DE PROPOSTA – VALORES MERAMENTE EXEMPLIFICATIVOS, NÃO SE PRESTANDO COMO BASE PARA RECEBIMENTO DE PROPOSTAS – LEGALIDADE DO EDITAL – REJEIÇÃO DA IMPUGNAÇÃO

### 1 – Relatório

Trata-se de impugnação manifestada por José Carlos Eduardo da Silva Correia, inscrito no CPF nº 039.792.124-16, contra o Edital de Licitação nº 0002/2023 para contratação dos serviços de assessoria e consultoria Contratação de empresa do ramo pertinente para execução dos serviços na instalação completa de uma subestação aérea de 112,5 KVA, para atender a nova Câmara Municipal de Mamanguape.

Em suas razões, o impugnante alega que o Anexo 01 ao Termo de Referência, que consiste em um Modelo de Proposta, contém a exibição de valores aos itens da licitação, fato que supostamente violariam o caráter competitivo da licitação e consequentemente os artigos 3º, §, 1º, I, da Lei 8666/1993, e ainda os artigo 5º, I e 37, XXI da Constituição Federal:

Lei 8666/1993

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.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

1



ESTADO DA PARAIBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MAMANGUAPE

# Diário Oficial do Município

FUNDADO PELA LEI Nº 43 DE 16 de JULHO 1974

ANO: 2023

MÊS: MAIO



ESTADO DA PARAÍBA  
CÂMARA MUNICIPAL DE MAMANGUAPE  
ASSESSORIA JURÍDICA

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;

[...]

Constituição Federal

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública 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.

Conforme previsão do art. 38, VI e parágrafo único da Lei 8666/1993, os autos vieram à esta procuradoria para emissão de parecer.

## 2 – Fundamentação legal

De forma preliminar, deve-se limitar o escopo da presente peça aos termos legais da impugnação, de forma que não serão debatidos assuntos técnicos ou econômicos que fogem à competência da assessoria jurídica.

A Lei 866/1993 exige que o edital de licitação contenha anexo com orçamentos estimados em planilhas de quantitativos e preços unitários:

Art. 40. 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, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

2



ESTADO DA PARAIBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MAMANGUAPE

# Diário Oficial do Município

FUNDADO PELA LEI Nº 43 DE 16 de JULHO 1974

ANO: 2023

MÊS: MAIO



ESTADO DA PARAÍBA  
CÂMARA MUNICIPAL DE MAMANGUAPE  
ASSESSORIA JURÍDICA

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:  
II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

E, se tratando de pregão, modalidade licitatória que possui regras próprias, há debate jurídico acerca da obrigatoriedade ou não, da existência de uma planilha de quantitativos e preços dentro os anexos do edital, tendo em vista que tanto o Decreto 3555/2000 quanto a Lei 10520/2002 não fazem essa exigência expressa. A controvérsia existe porque o artigo 9º da Lei 10520/2002 dispõe sobre a utilização subsidiária da Lei 8666/1993 naquilo em que a lei do pregão deixou de regulamentar.

Analisando a controvérsia, o Tribunal de Contas da União decidiu que caberá ao gestor decidir se a planilha de valores e quantitativos será incluída como anexo do edital de licitação na modalidade pregão:

“REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. MODALIDADE PREGÃO. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI DE LICITAÇÕES. POSSIBILIDADE DE COMBINAÇÃO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS COM ALIENAÇÃO. INCOMPATIBILIDADE ENTRE DISPOSITIVOS DO EDITAL. CONTRATO. EXECUÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.

1. Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital, devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo relativo ao certame. Ficará a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo.” (Acórdão nº 114/2007, Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler)

[...]

“9. Assim, ressalvada a necessidade de que as estimativas estejam presentes no processo, acredito que deve ficar a critério do gestor a decisão de publicá-las também no edital, possibilitando desse modo que adote a estratégia que considere mais eficiente na busca pela economicidade da contratação.” (Acórdão nº 1405/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça)

Pregão para registro de preços: 3 – No caso do pregão, a divulgação do valor orçado e, se for o caso, do preço máximo, caso este tenha sido fixado, é meramente facultativa

Na mesma representação pela qual o Tribunal tomou conhecimento de potenciais irregularidades no Pregão nº 208/2010, realizado pelo Ministério da Saúde – MS, analisou-se, como possível irregularidade, a não divulgação dos valores de referência, tidos, na espécie, como preços máximos a serem praticados, que teria resultado em prejuízo para a elaboração da proposta por parte das empresas licitantes. Em seus argumentos, o MS defendeu tratar-se de estratégia, a fundamentar a negociação a ser travada entre pregoeiro e as licitantes. Nesse quadro, levantou precedente no qual o TCU entendeu ser facultativa a divulgação dos valores de referência. Para o órgão, “a revelação do preço máximo faz com que as propostas das licitantes orbitem em torno daquele valor, o que poderia frustrar a obtenção das melhores condições de contratação”. Já para a unidade técnica, existiriam, no TCU, duas correntes acerca da necessidade da divulgação de orçamento/preço máximo em edital. Pela primeira, “no caso específico dos pregões, [...] o orçamento estimado em planilhas e os preços máximos devem necessariamente fazer parte do Termo de Referência, na fase preparatória do certame, e a sua divulgação é decisão discricionária do órgão organizador”. Para a outra corrente,



ESTADO DA PARAIBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MAMANGUAPE

# Diário Oficial do Município

FUNDADO PELA LEI Nº 43 DE 16 de JULHO 1974

ANO: 2023

MÊS: MAIO



ESTADO DA PARAÍBA  
CÂMARA MUNICIPAL DE MAMANGUAPE  
ASSESSORIA JURÍDICA

que "abarca as situações que não sejam de pregões, tem-se farta jurisprudência no sentido de que o disposto do art. 40, inc. X, da Lei 8.666 obriga, e não faculta, a divulgação do orçamento estimado em planilhas e de preços máximos no instrumento convocatório". Assim, para a unidade técnica, à exceção do pregão, a jurisprudência do TCU, apoiada pela doutrina, majoritariamente considera "a divulgação do 'orçamento ou preço máximo no instrumento convocatório' como elemento imperativo, e não meramente opcional". Contudo, ainda de acordo com a unidade instrutiva, o acórdão nº 3.028/2010, da 2ª Câmara, teria aberto precedente, no sentido de se interpretar "a divulgação dos preços máximos, prevista no art. 40, X, da Lei 8.666/93, como facultativa, e não obrigatória, sem ressalvas com relação à modalidade da licitação". Em razão da aparente divergência jurisprudencial, a unidade técnica sugeriu que a questão fosse apreciada em sede de incidente de uniformização de jurisprudência, com o que discordou o relator. Para ele, "o art. 40, X, da Lei nº 8.666/93 não discorre sobre a 'divulgação' do preço máximo, mas sim sobre a sua "fixação", o que é bem diferente". A fixação de preços máximos, tanto unitários quanto global, seria obrigatória, no entender do relator, no caso de obras e serviços de engenharia, nos termos da Súmula TCU nº 259/2010, donde se concluiria que, para outros objetos, não relacionados a obras e serviços de engenharia, essa fixação é meramente facultativa. Fez ressalva, todavia, ao caso do pregão, para o qual, "a jurisprudência do TCU acena no sentido de que a divulgação do valor orçado e, se for o caso, do preço máximo, caso este tenha sido fixado, é meramente facultativa". Precedente citado: Acórdão nº 3.028/2010, da 2ª Câmara. Acórdão n.º 392/2011-Plenário, TC-033.876/2010-0, rel. Min. José Jorge, 16.02.2011.

O próprio TCU possui decisões acerca da obrigatoriedade da planilha de quantitativos e preços unitários mesmo em se tratando de pregão, flexibilizando apenas o local onde deve ser inserida a planilha, que pode constar como anexo do edital de convocação, ou como documento que instrui o processo licitatório:

TCU – Acórdão 1925/2006 – Plenário “ 2. Na licitação na modalidade pregão, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários deverá constar obrigatoriamente do Termo de Referência, ficando a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir tal Termo de Referência ou o próprio orçamento no edital ou de informar, no ato convocatório, a disponibilidade do orçamento aos interessados e os meios para obtê-lo.”

Pelo que se observa, a planilha com quantitativos e preços unitários é um elemento de extrema importância, mesmo para as licitações na modalidade de pregão.

Na prática adotada amplamente a nível nacional, a planilha poderá quatro formas: a) com valores em aberto; b) com valores preenchidos aleatoriamente; c) com valores preenchidos de acordo com o valor médio do item obtido por meio de pesquisa prévia de preços; d) com valores máximos aplicáveis à situação. Fica a critério da Administração decidir qual dos modelos de planilha adotará e alertar o licitante caso os valores possam ter alguma influência sobre a proposta.

Em suma, é possível a indicação prévia de valores na planilha de quantitativos e preços unitários, podendo ainda, tais valores indicarem média de preços aplicados, ou mesmo serem preenchidos de forma aleatória.

4



ESTADO DA PARAIBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MAMANGUAPE

# Diário Oficial do Município

FUNDADO PELA LEI Nº 43 DE 16 de JULHO 1974

ANO: 2023

MÊS: MAIO



ESTADO DA PARAÍBA  
CÂMARA MUNICIPAL DE MAMANGUAPE  
ASSESSORIA JURÍDICA

Em qualquer das situações, a inserção de valores na planilha de quantitativos e preços não viola o caráter competitivo da licitação, fere o princípio da isonomia ou mesmo constitui condição de preferência em favor de determinado licitante. Isso porque o licitante é livre para apresentar sua proposta preenchendo livremente a planilha com os valores que pretender ofertar à Administração. Com exceção dos casos em que a planilha contenha valores máximos aplicáveis, não há qualquer obrigatoriedade de que o licitante tenha de se orientar ao numerário publicado pela Administração.

No caso em análise, o edital de convocação deixa claro que o Anexo 01 se trata de um "modelo de proposta de preços" ao qual o licitante deve preencher de acordo com sua própria proposta ofertada à Administração:

#### 5.0. MODELO DA PROPOSTA

5.1. É parte integrante deste Termo de Referência o modelo de proposta de preços correspondente, podendo o licitante apresentar a sua proposta no próprio modelo fornecido, desde que seja devidamente preenchido, conforme faculta o instrumento convocatório - Anexo 01.

O instrumento convocatório deixa expresso se tratar de um modelo de documento, não abrindo margem para interpretações dúbias que possam por em risco a lisura do procedimento, interferir na livre concorrência ou preterir injustamente algum licitante.

Assim, o parecer opina no sentido de rejeitar a impugnação, pela ausência de violação legal na publicação do edital de licitação contendo dentre seus anexos um modelo de planilha de quantitativos e valores previamente preenchida.

### 3 – Conclusão

Diante dos fundamentos fáticos e jurídicos expostos, o presente parecer **opina pela rejeição da impugnação** manifestada por José Carlos Eduardo da Silva Correia sob o entendimento de inexistência de violação aos ditames legais no procedimento licitatório em análise, ressaltando a ausência de análise pelo parecer, de questões técnicas e econômicas relativas ao contrato.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Mamanguape - PB, 15 de maio de 2023.

Assinado de forma digital  
por FELIPE DE  
FIGUEIREDO SILVA  
Dados: 2023.05.15  
09:31:38 -03'00'

**FELIPE FIGUEIREDO SILVA**  
Assessor Jurídico  
OAB/PB 13.990

5