



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO DE LAGOA DE ROÇA  
ASSESSORIA JURÍDICA



**Origem:** TOMADA DE PREÇOS N.º 00004/2018  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

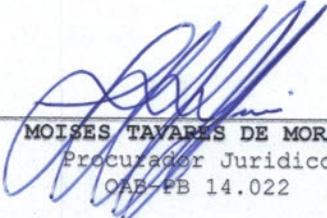
**Assunto:** Contratação de empresa de engenharia especializada, devidamente cadastrada no ORC para execução de Contratação de empresa de engenharia civil para execução de serviços de Construção de Cisternas na zona rural do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça, conforme CONVÊNIO 0349/2016 (FUNASA/PREFEITURA), celebrado entre a FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - FUNASA e a PMSSLR. EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO, TIPO MENOR PREÇO GLOBAL, com fornecimento de mão de obra e todos os seus encargos, materiais, equipamentos, maquinário, ferramentas, acessórios, água, energia e tudo quanto for necessário para a perfeita execução e acabamento dos serviços, de conformidade às especificações técnicas e projetos e de acordo com as condições estabelecidas neste Edital e seus anexos.

**Anexo:** Instrumento Convocatório correspondente e seus elementos, inclusive a minuta do respectivo contrato.

**P A R E C E R**

Analisada a matéria, nos termos da Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, e considerando o teor dos documentos e informações apresentadas, esta Assessoria Jurídica considera regular o respectivo instrumento convocatório e seus elementos constitutivos referente ao processo em tela, os quais estão em consonância com a legislação pertinente.

São Sebastião de Lagoa de Roça - PB, 18 de Maio de 2018.

  
\_\_\_\_\_  
MOISÉS TAVARES DE MORAIS  
Procurador Jurídico  
OAB-PB 14.022



**PARECER JURÍDICO Nº 005/2018**

Interessado: Prefeitura Municipal de São Sebastião de Lagoa de Roça

Assunto: Tomada de Preço nº 004/2018.



**Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇO 004/2018. EXERCÍCIO DO PODER DE AUTOTUTELA. ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE.**

**I CONTEÚDO DA CONSULTA**

Trata-se de consulta feita pelo Município supramencionado acerca da possibilidade de cancelamento do procedimento licitatório Tomada de Preço nº 00004/2018, cujo objeto é a contratação de empresa de engenharia civil para execução de serviços de Construção de Cisternas na zona rural do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça, conforme convênio 0349/2016 (FUNASA/PREFEITURA), adicionados de contrapartida do Município.

Passada toda fase do procedimento licitatório, decidiu-se como empresa vencedora do certame a IMPERTEC CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. Abriu-se prazo para recurso e a empresa LEONALDO CÂNDIDO DE SOUTO EIRELI recorreu contra a decisão que deu por vencida a empresa supramencionada, apresentadas contrarrazões ao recurso pela empresa IMPERTEC CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, deu-se provimento total ao recurso em favor da homologação em favor da empresa LEONALDO CÂNDIDO DE SOUTO EIRELI.

Após análise detalhada do recurso apresentado, a pedido da comissão de licitação, foi constatado que o recurso procede como apresentado em relação aos coeficientes de rendimentos, porém, com relação ao BDI adotado em projeto não procede.

É o relatório.

Passa-se ao parecer.

**2. DA AUTOTUTELA. AUTONOMIA DA ADMINISTRAÇÃO PARA ANULAR OU REVOGAR SEUS PRÓPRIOS ATOS SEM A NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL.**



A autotutela é o poder que a Administração Pública goza para anular ou revogar seus atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa.

Vale destacar que tanto na revogação quanto na anulação não é necessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo ambas serem realizadas por meio de outro ato administrativo autoexecutável.

Por sua vez, o art. 49 da Lei nº 8.666/93, aplicável supletivamente às licitações processadas nos Municípios, estabelece que:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade não gera obrigação de indenizar, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.

§ 4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Nos termos da legislação vigente, pode-se afirmar que é perfeitamente lícito que a Administração Pública revogue as licitações em curso, por motivos de interesse público, com base em um juízo discricionário de conveniência e oportunidade, desde que existente fato superveniente, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, conforme será demonstrado no próximo tópico.

No caso concreto, com base nas informações contidas no Parecer Técnico, estão plenamente preenchidos os requisitos legais autorizadores da revogação da licitação, na medida que:

a) restou demonstrada a ocorrência de fato superveniente, consubstanciado no Parecer Técnico emitido pelo engenheiro Fernando Gomes Araújo Filho, que em consulta ao Tribunal de Contas do Estado foi confirmado que tais rendimentos dos insumos não podem ser alterados, e somente sim, os preços unitários a igual ou a menor. Pois estaria executando um serviço com uma quantidade a menor de material, perdendo assim sua qualidade, consequentemente tornando-se inviável a execução com rendimentos apresentados.

O Instrumento Convocatório é claro ao elencar os documentos necessários para que o licitante apresente na proposta de preços na forma do "ACÓRDÃO Nº 2622/2013 - TCU - Plenário. Relator", no qual não foi obedecido conforme Parecer Técnico do Responsável Técnico da desta Prefeitura



O Supremo Tribunal Federal há muito tempo consolidou sua jurisprudência no sentido de que a Administração pública tem o poder de rever os seus próprios atos quando os mesmos se revestem de nulidades ou quando se tornam inconvenientes e desinteressantes para o interesse público.

Em verdade, em função da longevidade da pacificação desse entendimento, essa matéria já foi até mesmo sumulada. Veja:

A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. (STF, Súmula nº 346, Sessão Plenária de 13.12.1963). A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (STF, Súmula nº 473, Sessão Plenária de 03.12.1969)

Segundo Odete Medauar, em virtude do princípio da autotutela administrativa, "a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los" (Medauar, 2008, p. 130).

Em resumo, a autotutela é a emanção do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação (dever de vigilância), ainda que para tanto não tenha sido provocada.

### **3. DO CASO CONCRETO. ANULAÇÃO DE LICITAÇÃO POR CONTA DE CONSTATAÇÃO SUPERVENIENTE DE ERRO NA PROPOSTA DA EMPRESA VENCEDORA**

Tomando como base os esclarecimentos preliminares, resta claro que, em havendo ilegalidades nos seus atos, a administração está obrigada a anulá-los independente 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<sup>1a</sup> 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, consoante relatado, apenas agora, que foi constatada irregularidade no edital regente do procedimento licitatório, não sendo possível mantê-lo com o simples saneamento.

Quanto ao BDI adotado em projeto está dentro dos limites mínimos as taxas de administração local, seguro e garantia, risco, despesas financeiras e lucro, com isso, quando se aplica o imposto com os tributos (PIS+COFINS+ISS): 0,65%, 3,00% e 2,50%=6,15%, a taxa de BDI total fica abaixo do limite mínimo adotado pelo TCU que é de 20,34% e o aplicado resulta numa taxa de 20,17%. Essa variação a menor de taxa de BDI não torna os preços unitários apresentados com sobre preço nem muito menos excessivo. Pois é dever do gestor zelar pelo erário, e, portanto, cabe a ele garantir que, nos contratos firmados, os preços de serviços estejam adequados, isto é, sejam iguais ou inferiores aos preços paradigma de mercado.

Como foi visto, que o fator determinante para que esse valor de taxa de BDI final, estar um pouco abaixo que o limite do TCU, acordo 2622/2013, no TC 036.076/2011-2 do TCU, explica uma pouco no item 3.8 Fatores que alteram as taxas de BDI, fala que:

**" 390. O estabelecimento de faixas de valores para o BDI para cada tipologia de obras públicas tem o condão de mitigar, na prática, as incertezas que envolvem as diversas variáveis *que exercem influência conjunta sobre a taxa de BDI de cada obra contratada. Nesse sentido, a faixa é a expressão da quantificação dessa variabilidade admitida, que justifica tecnicamente a adoção de percentual de BDI em patamar abaixo ou acima dos parâmetros médios de mercado de obras públicas. No entanto, é importante esclarecer que o estabelecido de faixa de valores visa a impedir a prática de valores notoriamente diferentes dos padrões médios de mercado, sem que haja justificativa técnica para tanto.***

**391. A influência de diversos fatores que afetam em conjunto as taxas de BDI adotadas nos orçamentos de obras públicas de certa forma conduz ao entendimento de que essas taxas não podem ser consideradas um percentual fixo atribuído a qualquer tipo de objeto. É o caso, por exemplo, do tributo ISS, que, a depender da legislação municipal, pode variar de acordo com a alíquota do tributo (de 2 a 5%) e de sua base de cálculo, o que justificaria a adoção de percentual de BDI diferente da média das faixas de valores indicados no presente trabalho. "**

Foi constatado que os coeficientes de rendimentos apresentados na proposta da empresa IMPERTEC CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA não estão coerentes conforme rendimentos apresentados nos códigos de serviços Sinapi. Tal análise não foi feita inicialmente, devido ao fato que a empresa não apresentou CD com mídia Excel. Me atentando apenas para a questão do julgamento da coerência dos quantitativos igual e preços unitários igual ou menor que a planilha licitada.

De fato, de acordo com o Parecer Técnico do Engenheiro, detectou-se que o a taxa de Benefício e Despesas Indiretas (BDI) estava abaixo do parâmetro



indicado pelo Tribunal de Contas da União. Desta forma, cabem algumas considerações.

A taxa de Benefício e Despesas Indiretas (BDI) – também denominada taxa de Lucro e Despesas Indiretas (LDI) – é formada por despesas indiretas e o lucro.

Sua composição, apesar de ampla e tradicionalmente utilizada na formação dos preços na área da construção, costuma estar no centro das discussões relativas à elaboração de orçamentos. Isso porque, até a edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011, não existia uma norma que definia seus componentes, o que leva a uma diversidade de modelos de cálculo e composição. A Lei n. 12.309, de 09/08/2010, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 (LDO 2011), em seu art. 127 parágrafo 7º, trouxe o seguinte comando:

‘§ 7º. O preço de referência das obras e serviços de engenharia será aquele resultante da composição do custo unitário direto do sistema utilizado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, evidenciando em sua composição, no mínimo:

- I - taxa de rateio da administração central;
- II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;
- III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e
- IV - taxa de lucro.’

O TCU tem, há algum tempo, abordado o tema relativo ao BDI para obras públicas em suas deliberações, diante das crescentes possibilidades de distorções nos valores contratados com a administração pública em decorrência de inclusões indevidas de itens na constituição do grupo denominado despesas indiretas. As decisões desta Corte têm buscado a padronização da composição do BDI, de forma a garantir maior transparência na execução dos gastos públicos.

Neste aspecto é oportuno citar as novas súmulas do TCU que tratam do assunto: Súmulas/TCU ns. 253/2010, 254/2010 e 258/2010.

A Súmula/TCU n. 253/2010 que trata de taxa de BDI diferenciado para fornecimento de materiais e equipamentos relevantes assim dispõe:

‘Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.’



A Súmula/TCU n. 254/2010 trata dos tributos de natureza personalística nestes termos:

'O IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica - e a CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.'

Já a Súmula/TCU n. 258/2010 - Exigência de Detalhamento do Orçamento trás o seguinte enunciado:

'As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.'

No que se refere aos custos diretos, o TCU atua no monitoramento do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal - Caixa, e, no caso de obras e serviços rodoviários, do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - Sicro, cujos custos referenciais são de uso obrigatório pelo gestor público na execução de obras e serviços de engenharia com recursos da União, conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

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 decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado".

Assim, verificando a ocorrência de nulidades de caráter absoluto, outra alternativa não resta à administração senão a de determinar a anulação de todo o procedimento licitatório maculado. Caso não atue dessa forma, a administração estará sendo conivente com a ilegalidade.

Portanto, diante destes esclarecimentos, reitera-se que em sendo constatada verdadeira nulidade no procedimento licitatório, deve a administração anulá-lo para então realiza-lo em conformidade com os ditames legais.

Por fim, cabe asseverar que a anulação da licitação acarreta a nulidade do contrato (art. 49, § 2º). No mesmo sentido "a anulação poderá ocorrer tanto pela Via Judicial como pela Via Administrativa".



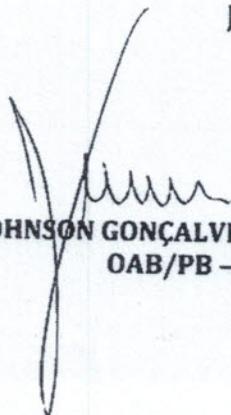
#### 4. DAS CONCLUSÕES:

Em face do exposto, conclui-se que é dever da administração anular procedimento licitatório eivado de ilegalidade, independentemente de intervenção judicial.

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

S.M.J

João Pessoa/PB, 17 de agosto de 2018.

  
JOHNSON GONÇALVES DE ABRANTES  
OAB/PB - 1.663