



**Prefeitura Municipal de Birigui**  
Estado de São Paulo  
CNPJ nº 46.151718/0001-80  
**Secretaria de Negócios Jurídicos**  
Rua Santos Dumont, 28, CEP16200-085, Fone: (18) 3643-6132  
[juridico.licita@birigui.sp.gov.br](mailto:juridico.licita@birigui.sp.gov.br)

Ao(À) Sr(a). Pregoeiro(a) Oficial.

## **PARECER JURÍDICO**

Trata-se de pedido de parecer a respeito do requerimento formulado por PRÓ CÁRDIO CLINICA MÉDICA LTDA., em relação à cláusula 1.1.2. Segundo a empresa, o valor estimado (R\$ 6.063.601,60) pela Administração para contratação dos serviços licitados não corresponderia à realidade, uma vez que o valor do contrato atual perfaz a monta de R\$ 710.467,58 e neste sentido, os valores que compõem o Anexo II – Termo de Referência II não representariam os preços praticados no mercado do objeto, bem como o instrumento convocatório não teria considerado para composição do montante a ser despendido, valores relativos aos encargos trabalhistas, isto é, o adicional de insalubridade não teria sido calculado de acordo com o salário profissional percebido pelos médicos, além de o valor atinente ao vale alimentação estar aquém do preço praticado usualmente. Para a empresa, não teria constado no montante estimado, valores relativos aos materiais exigidos para uso externo de cada profissional da prestadora dos serviços. Por fim, pediu a correção do edital.

É o relatório.

A resposta à controvérsia é aferível tanto nos autos do procedimento licitatório na modalidade Pregão Presencial n.º 87/2013 - especificamente às fls. 38/76 (COTAÇÕES), fls. 125/127 (PARECER JURÍDICO), fls. 175/187 (confirmação dos preços cotados), cláusula 1.1 do Edital n.º 90/2013 -, quanto na Lei Federal n.º 8.666/93.



**Prefeitura Municipal de Birigui**  
Estado de São Paulo  
CNPJ nº 46.151718/0001-80  
**Secretaria de Negócios Jurídicos**  
Rua Santos Dumont, 28, CEP16200-085, Fone: (18) 3643-6132  
[juridico.licita@birigui.sp.gov.br](mailto:juridico.licita@birigui.sp.gov.br)

É cediço que a Administração Pública tem o dever de estimar corretamente seus desembolsos futuros, adequando-se rigidamente aos termos orçamentários. Tanto assim, que se a Administração estimava um certo montante e, no curso da licitação, verificar que a melhor proposta supera o limite para a modalidade, a licitação deverá ser anulada, sob pena de infringência aos requisitos orçamentários e às determinações do art. 7, parágrafo 2º, incs. II<sup>1</sup>, da Lei Federal n.º 8.666/93.

Anote-se que o Tribunal de Contas da União, em cartilha orientativa disponível gratuitamente na internet<sup>2</sup>, explica que **preço estimado** é um dos parâmetros de que dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações. Deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos. Já o **preço unitário** é o correspondente a cada unidade licitada e **preço global**, o total da proposta. Referida Corte de Contas esclarece ainda que,

"com referência a obras e serviços, a estimativa será detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, ou seja, a estimativa do valor da contratação deve estar disposta sob a forma de orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários. Para efeito de cálculo da despesa, será levado em conta todo o período de vigência do contrato a ser firmado, consideradas ainda eventuais prorrogações previstas para a contratação.

Deve a estimativa ser elaborada com base nos preços colhidos em empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, correntes no mercado onde será realizada a licitação, que pode ser local, regional ou nacional. Sempre que possível, devem ser verificados os preços fixados por órgão oficial competente, sistema de registro de preços ou vigentes em outros órgãos<sup>3</sup>.

Em que pese o relevo das assertivas da empresa PRÓ CÁRDIO, verifica-se que o processo administrativo licitatório contém informações que permitem aos licitantes a adequada elaboração de suas propostas.

Nesse sentido, a fim de que não passe ao largo a comparação feita pela empresa entre o valor estimado para a contratação dos serviços no presente certame e aquele pago no contrato emergencial firmado por esta Prefeitura com a empresa GEMEBI, importante citar, em seu conteúdo integral, o objeto de cada um dos procedimentos:

1 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;

2 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 86.

3 Idem, ibidem.



**Prefeitura Municipal de Birigui**  
Estado de São Paulo  
CNPJ nº 46.151718/0001-80  
**Secretaria de Negócios Jurídicos**  
Rua Santos Dumont, 28, CEP16200-085, Fone: (18) 3643-6132  
[juridico.licita@birigui.sp.gov.br](mailto:juridico.licita@birigui.sp.gov.br)

Contratação Direta Processo n.º 04/2013 - Contrato 6.436/2013.

1.1 Prestação de Serviços Médicos e Enfermagem para a execução da Estratégia Saúde da Família - ESF, no município de Birigui, pelo prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, nos termos do art. 24, inciso IV da Lei n.º 8.666, ou até a homologação da Concorrência Pública n.º 02/2013, ocasião em que poderá ser rescindido;

8.3 - A Contratada deverá desenvolver junto às 20 equipes, Cronograma de atividades, bem como, apresentar relatório de gestão com os dados de produtividade condizentes com a realidade da Unidade, indicadores, metas cumpridas, fotografias das ações e ata das reuniões que as equipes estão realizando, para fins de prestação de contas, sendo vinculadas à Portaria Ministerial que trata da Estratégia Saúde da Família, ambos mensalmente e cronograma de férias.

Pregão n.º 87/2013 - Edital 90/2013:

#### I - DO OBJETO

1.1 - A presente licitação tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação e gerenciamento do programa estratégia saúde da família, com fornecimento de mão de obra a ser efetivada por 20 (vinte) profissionais contratados pela licitante vencedora, sendo eles médicos especializados nos serviços correlatos ao programa, incumbindo à vencedora a responsabilidade pela coordenação das 20 (vinte) equipes, constituídas por 20 (vinte) médicos (contratados pela licitante), 20 (vinte) enfermeiros e 20 (vinte) técnicos em enfermagem, sendo que os enfermeiros e técnicos em enfermagem pertencem ao quadro de servidores desta prefeitura, cuja responsabilidade pela remuneração de tais servidores incumbe à municipalidade, pelo período de execução de 12 (doze) meses, podendo ser renovado se houver interesse da administração, conforme projeto elaborado pela secretaria municipal de saúde, além das especificações constantes no anexo i.

Ora, latente que os objetos dos procedimentos referidos são diversos, tanto assim, que na contratação com dispensa de licitação a empresa deveria prestar os serviços com o emprego de mão de obra a ser desenvolvida por 20 (vinte) equipes multiprofissionais, cada uma formada por 01 (um) médico, 01 (um) enfermeiro e 01 (um) técnico em enfermagem, já no pregão em curso a finalidade consiste na contratação de empresa especializada para prestação e gerenciamento do programa Estratégia Saúde da Família, com fornecimento de mão de obra a ser efetivada por 20 (vinte) profissionais contratados pela licitante vencedora, sendo eles médicos especializados nos serviços correlatos ao programa.

Evidente, então, que as modificações assentes no objeto da presente licitação influíram na aferição do preço estimado para a futura contratação, reduzindo-o de forma considerável. Nesse sentido não há falar em erro no preço estimado, porque a Administração, com vistas à aprimorar os serviços prestados na realização do "Programa Estratégia Saúde da Família", pretende contratar empresa que gerencie e coordene as equipes, fornecendo mão de obra a ser efetivada por 20 (vinte) profissionais por ela contratados, sendo eles médicos especializados nos serviços correlatos ao programa.



**Prefeitura Municipal de Birigui**  
Estado de São Paulo  
CNPJ nº 46.151718/0001-80  
**Secretaria de Negócios Jurídicos**  
Rua Santos Dumont, 28, CEP16200-085, Fone: (18) 3643-6132  
[juridico.licita@birigui.sp.gov.br](mailto:juridico.licita@birigui.sp.gov.br)

Assim é que o “preço estimado para a contratação” contido no instrumento convocatório na cláusula 1.1.2 representa a média aritmética dos valores apurados por esta Administração, em consulta às empresas atuantes no ramo do objeto licitado, tendo sido considerado também, o valor atualmente pago pelos mesmos serviços no contrato emergencial firmado por esta Prefeitura com a empresa GEMEBI, que é de R\$ 720.500,00 (setecentos e vinte mil e quinhentos reais) mensais, totalizando o montante de R\$ 4.323.000,00 (quatro milhões e trezentos e vinte e três mil reais).

De molde que o valor estimado de R\$ 6.063.601,60 (seis milhões, sessenta e três mil, seiscentos e um reais e sessenta centavos), não há de ser tomado por irrisório, mesmo porque não dispõe a Administração de certas especificidades para apuração de custos unitários que somente a licitante vencedora detém, como, por exemplo, o “custo com jalecos utilizados pelas equipes da Estratégia de Saúde da Família” que ficará a cargo da futura contratante.

A propósito, assim estabelece o Edital n.º 90/2.013:

#### **V - DO CONTEÚDO DO ENVELOPE PROPOSTA**

(...)

##### **5.1.5 - Preço - constando separadamente os seguintes elementos:**

**5.1.5.1 Valor da manutenção mensal (Taxa de Administração) - unitário e total para (doze) meses;**

**5.1.5.2 Valor de cada profissional, conforme itens 4 e 6, incluindo os 20 (vinte) médicos, bem como planilha, tudo constante do Anexo VI deste Edital (cada licitante deverá apresentar sua planilha de valores do profissional a ser contratado);**

5.1.5.1 - Os preços deverão ser apurados à data de sua apresentação, sem inclusão de qualquer encargo financeiro ou previsão inflacionária. Nos preços propostos deverão estar incluídos, além do lucro, todas as despesas e custos relacionados com o fornecimento do objeto da presente licitação" (...).

Ademais, o “Anexo II” estabelece os quantitativos mensais destinados ao pagamento de cada profissional integrante da equipe de profissionais médicos que executarão os serviços, de jeito que a “ausência de indicação dos custos unitários dos materiais de uso externo e pessoal de cada profissional” não ostenta potencial ilegalidade capaz de inquinar o certame instaurado, nem mesmo representa empecilho à elaboração das propostas.

Em hipóteses como essa, tem inteira aplicação julgado proferido pela Corte de Contas Estadual, no TC 781/026/03, relator o E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA, em sessão



**Prefeitura Municipal de Birigui**  
Estado de São Paulo  
CNPJ nº 46.151718/0001-80  
**Secretaria de Negócios Jurídicos**  
Rua Santos Dumont, 28, CEP16200-085, Fone: (18) 3643-6132  
[juridico.licita@birigui.sp.gov.br](mailto:juridico.licita@birigui.sp.gov.br)

de 12.02.03:

“A par da controvérsia existente na doutrina e na jurisprudência, e mesmo crendo que ao menos o valor global estimado deva ser divulgado juntamente com o edital, o fato é que o processo que abriga os procedimentos levados a efeito pela Administração é público, dele podendo conhecer os interessados para sanar suas dúvidas. Não há, portanto, sigilo quanto ao valor orçado, havendo, quando muito, omissão sem potencial de restringir a participação de eventuais interessados, já que os mesmos devem compor seus preços não segundo o orçamento da Administração, mas, sim, pelas condições próprias de executarem de forma bem sucedida os serviços. Os efeitos práticos dessa omissão, contudo, em face da ausência de risco iminente de prejuízo aos licitantes e especialmente ao interesse público, estão relevados a segundo plano, remetendo a análise à oportunidade do exame ordinário da contratação”.

No mesmo sentido decidiu a Corte de Contas nos autos TC – 26545/026/05 e TC-26672/026/05, relator o E. Conselheiro FÚLVIO JULIÃO BIAZZI, em sessão de 28-09-05.

É imperioso assinalar que a adoção de uma planilha pela Administração não elimina a autonomia privada na elaboração da proposta. Essa planilha tem efeito vinculante para a Administração, não para o particular. Aliás, segundo escólio de Marçal Justen Filho,

Excluídas certas soluções ou certos itens reputados como essenciais pela Administração, caberá ao particular a autonomia para inovar os termos da planilha de custos. Isso significa que é perfeitamente possível que o particular atinja à conclusão de que o objeto pode ser executado mediante soluções e custos distintos daqueles estimados pela Administração. Em tal caso, caberá a ele apresentar planilha contendo as próprias projeções. A Administração poderá realizar diligências para verificar a seriedade e a exequibilidade da proposta. Essa autonomia envolve, inclusive, a margem de lucro propiciada pelo empreendimento. É vedado à Administração padronizar referido item, o que colide com a garantia constitucional da livre iniciativa (CF/88, art. 170). Portanto, a Administração pode formular uma estimativa sobre a margem de lucro, mas não lhe é facultado impor como obrigatória a adoção pelo licitante dessa adoção<sup>4</sup>.

Assim, é óbvio que não cabe ao edital estabelecer coeficientes mínimos de produtividade, margens de lucro ou preços máximos de insumos e custos, ficando a cargo dos proponentes licitantes aferir o valor a ser despendido para a execução dos trabalhos.

Referende-se, ainda no concernente a composição dos custos, que o edital impôs o dever de observância aos encargos trabalhistas pertinentes. Isso significa que o orçamento detalhado contemplará os custos correspondentes, inclusive com a fixação de valores mínimos a serem respeitados. Afigura-se evidente, sob qualquer prisma, que os valores apontados para adicional de insalubridade e auxílio alimentação, no caso presente, têm por base pesquisas de mercado,

<sup>4</sup> COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: atualizada de acordo com a lei federal n.º 12.349/2010. 15. ed. São Paulo: Dialética, p. 162.



**Prefeitura Municipal de Birigui**  
Estado de São Paulo  
CNPJ nº 46.151718/0001-80  
**Secretaria de Negócios Jurídicos**  
Rua Santos Dumont, 28, CEP16200-085, Fone: (18) 3643-6132  
[juridico.licita@birigui.sp.gov.br](mailto:juridico.licita@birigui.sp.gov.br)

previamente efetuadas pela Administração, servido apenas como parâmetro para constituição dos custos.

Aliás, a existência de uma estimativa de valores contratuais, produzidas para efeitos dos art. 7º, § 2º, II, 40, inciso X<sup>5</sup> e 44, §3º<sup>6</sup>, da Lei Federal n.º 8.666/93, não significa um limite mínimo obrigatório a ser observado pelos interessados. As justificativas para a tese adotada por esta Secretaria de Negócios Jurídicos são aferíveis nos seguintes excertos jurisprudenciais:

"2. Na concorrência pública, a administração tem o poder discricionário de fixar, no edital, os valores de remuneração salarial dos empregados das empresas concorrentes, quando tais valores vierem a influir nos custos dos serviços públicos objeto da concorrência. Assim, não há ilegalidade na observância pela administração do piso salarial estabelecido em Acordo Coletivo de Trabalho que vincula apenas uma determinada empresa (a signatária), quando o valor nele previsto é adotado apenas como parâmetro. Ilegalidade haveria se tal critério viesse a burlar a legislação trabalhista, no sentido de fixar piso salarial inferior ao estabelecido em Convenção Coletiva de Trabalho que abrangesse a região onde os serviços públicos seriam prestados" (STJ - REsp. n.º 796.388/SP, 2.ª T., rel. Min. João Otávio de Noronha, j. 14.08.2007, DJ de 05.09.2007).

"Representação. Senado Federal. Área de Comunicação Social. Fixação de Salário Mínimos a serem Praticados na Contratação de Serviços. Legalidade no Caso de Comprovado Risco de Aviltamento Salarial. Terceirização. Locação de Mão de Obra. Prestação de Serviço. Improcedência. Alerta. Arquivamento.

(...)

12. Ante a natureza da matéria, solicitei o pronunciamento do Ministério Público junto ao TCU, que emitiu o parecer de fls. 191/197, concordando com a proposta da unidade técnica, apenas ressaltando que a análise das justificativas relativas à fixação de salário base deveria ser feita à luz da nova jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que a regra de vedação de fixação de piso salarial mínimo para as contratações de serviços comporta exceções (Acórdãos nº 256/2005 - TCU - Plenário, 290/2006 - TCU - Plenário, 1.327/2006 - TCU - Plenário, 332/2010 - TCU - Plenário, 1.584/2010 - TCU - Plenário, entre outro).

13. Como destacado no parecer da Procuradoria, o Ministro Marcos Vileça foi um dos primeiros a atentar para a necessidade de flexibilização das regras acerca da vedação a fixação, no edita, de salário base dos prestadores de serviços naquelas situações específicas em que o estabelecimento de piso salarial visasse preservar a dignidade do trabalho e criar condições propícias à eficiente realização do serviço, não implicando benefícios diretos à empresa contratada, mas sim aos trabalhadores, muito menos criando obstáculos à competição ou determinando o preço final da contratação (TCU - Acórdão n.º 256/2005 - Plenário)" (Acórdão n.º 189/2011, Plenário, rel. Min. José Múcio Monteiro).

5 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:

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;

[\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)

6 Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 3º Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.



**Prefeitura Municipal de Birigui**  
Estado de São Paulo  
CNPJ nº 46.151718/0001-80  
**Secretaria de Negócios Jurídicos**  
Rua Santos Dumont, 28, CEP16200-085, Fone: (18) 3643-6132  
[juridico.licita@birigui.sp.gov.br](mailto:juridico.licita@birigui.sp.gov.br)

Em conclusão, diante da interpretação desenvolvida e antecipando a tese fixada por esta Secretaria para orientar os atos relativos ao art. 38, VI da Lei Federal nº 8.666/93, com a responsabilidade profissional<sup>7</sup> e funcional inerente ao servidor público incumbido da função de prestar consultoria jurídica ao Poder Executivo do Município de Birigui, nos termos do art. 28, VIII da Lei Municipal nº 3.042/93, com as alterações da Lei Municipal nº 4.513/05, reputa-se recomendável manter o valor contido na cláusula 1.1.2, do Edital n.º 90/2013, do Pregão Presencial n.º 87/2013, eis que em consentâneo ao preço praticado no contrato em vigor (Contratação Direta Processo n.º 04/2013 - Contrato 6.436/2013) e Lei Federal n.º 8.666/93.

Recomenda-se ao Senhor Pregoeiro Oficial que realize a comunicação direta ao(à) interessado(a) sobre o presente parecer, com disponibilização na rede mundial de computadores, no sítio virtual desta Prefeitura.

S.M.J, é o parecer.

Birigui, 27 de agosto de 2.013.

**JULIANA MARIA SIMÃO SAMOGIN**  
Procuradora Geral  
OAB/SP sob o nº 164.320

**ANA CAROLINA ERNICA DE SOUZA**  
Portaria n.º 89/2013  
Diretora de Licitações e Contratos  
OAB/SP N.º 313.979

<sup>7</sup> Art. 1º São atividades privativas de advocacia: (...) II - as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas. (...) Art. 3º O exercício da atividade de advocacia no território brasileiro e a denominação de advogado são privativos dos inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). § 1º Exercem atividade de advocacia, sujeitando-se ao regime desta lei, além do regime próprio a que se subordinem, os integrantes da Advocacia-Geral da União, da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Defensoria Pública e das Procuradorias e Consultorias Jurídicas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas entidades de administração indireta e fundacional. (...) Art. 31. O advogado deve proceder de forma que o torne merecedor de respeito e que contribua para o prestígio da classe e da advocacia. § 1º O advogado, no exercício da profissão, deve manter independência em qualquer circunstância. § 2º Nenhum receio de desagradar a magistrado ou a qualquer autoridade, nem de incorrer em impopularidade, deve deter o advogado no exercício da profissão. Art. 32. O advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa. Parágrafo único. Em caso de lide temerária, o advogado será solidariamente responsável com seu cliente, desde que coligado com este para lesar a parte contrária, o que será apurado em ação própria.