



PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO  
FEDERAL  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva  
PRCON

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.  
Procurador-Geral do DF, em 03 / 06 / 2016 e  
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em  
\_\_\_\_ / \_\_\_\_ / 20 \_\_\_\_.



Parecer n. : 287/2016 – PRCON/PGDF  
Processo n.: 054.001.458/2014  
Interessado: Polícia Militar do Distrito Federal.  
Assunto: Manutenção de Veículos.

ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO.  
MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS. SERVIÇOS E PEÇAS,  
PERCENTUAL DE DESCONTO SOBRE TABELA DO  
FABRICANTE. VALOR DO CONTRATO. VALOR  
ESTIMADO. VALOR HOMOLOGADO. PREÇO OFERTADO  
PELO LICITANTE VENCEDOR. REGIME DE EXECUÇÃO  
POR PREÇO UNITÁRIO. PEDIDO DE REVISÃO DO  
PARECER N. 187/2016-PRCON/PGDF.

1. Em sua primeira manifestação, ao analisar as dúvidas jurídicas apresentadas, esta Procuradoria-Geral concluiu que: *“o contrato de manutenção veicular decorrente de pregão eletrônico com base no maior desconto sobre a tabela do fabricante deve ser formalizado com o valor homologado no pregão, qual seja, o valor efetivamente ofertado pelo licitante vencedor”*. (Parecer n. 187/2016-PRCON/PGDF)
2. Os argumentos de natureza orçamentária levantados não interferem na conclusão do opinativo que se pretende revisar, uma vez que estas normas têm como escopo orientar o procedimento licitatório (valor máximo, preço inexequível, etc) e resguardar o equilíbrio orçamentário.
3. Parecer no sentido da manutenção integral das conclusões expostas no bojo do Parecer n. 187/2016-PRCON/PGDF.

Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva,

## I. RELATÓRIO

O processo administrativo ora em questão trata do Contrato n. 25/2015 (fis. 784-803), firmado com a empresa Irmãos Rezende Comércio de Peças e Serviços Automotivos Ltda - ME, cujo objeto é a prestação de serviços de manutenção automotiva corretiva e preventiva, com fornecimento de materiais, acessórios e peças novas, originais, de primeiro uso, para 45 veículos da linha VOLARE, modelo W8, ano 2006, fora de garantia, a diesel, pertencentes à frota da Polícia Militar do Distrito Federal, nos termos do Edital de Pregão Eletrônico nº 13/2015 (fis. 247-263, e anexos) e da Proposta de fis. 363-365.

Folha nº: 895  
Processo nº: 054001.458/2014  
Rubrica: [assinatura] Matrícula: 39.754-7

*[assinatura]*

Em fevereiro de 2016, esta Procuradoria foi instada a se manifestar sobre a possibilidade de utilização do “valor estimado” para o Pregão como o valor a ser fixado para o contrato, ao invés do valor homologado ao fim do procedimento licitatório.

Em decorrência dessa provocação, foi exarado o Parecer n. 187/2016 – PRCON/PGDF, da lavra da e. Procuradora do Distrito Federal Dra. Danuza M. Ramos, devidamente aprovado pelas instâncias superiores.

Após a emissão deste opinativo, a contratada enviou correspondência indicando ao gestor que o “*valor do desconto ofertado para assinatura do contrato seria inviável/insuficiente para fazer a manutenção dos mesmos pelo período de 12 meses, e se fosse assinado somente o valor do desconto estaria comprovada a ineficiência do planejamento ou pior que as manutenções não estão sendo realizadas à contento, obrigando o retorno dos Microônibus com mais frequência à prestação do serviço. Não obstante fora colocada uma observação no contrato, que o mesmo poderá ser alterado para o valor estimado do termo de referência de acordo com entendimento posterior da ATJ/DFL e PGDF.*” (fls. 868/869).

Efetivamente consta do contrato que o valor pode ser alterado para “o *valor estimado no Termo de Referência de acordo com entendimento posterior da ATJ/DFL e da PGDF*” (cláusula quinta, 5.2, fl. 879).

Em outra manifestação, a contratada informa que o Conselho da Justiça Federal entendeu que o contrato poderia ser feito pelo valor estimado e não pelo valor homologado (fl. 881, cópia dos documentos: fls. 881/892).

Nesta oportunidade, a presente consulta versa sobre pedido de reexame das conclusões firmadas no aludido Parecer, o qual tem a ementa vazada nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS. SERVIÇOS E PEÇAS, PERCENTUAL DE DESCONTO SOBRE TABELA DO FABRICANTE. VALOR DO CONTRATO. PREÇO OFERTADO PELO LICITANTE VENCEDOR.

- A proposta do particular toma certo e preciso o preço do serviço/fornecimento de peça e é ela quem vai balizar o valor do contrato;

- Parecer no sentido de que o contrato de manutenção veicular decorrente de pregão eletrônico com base no maior desconto sobre a tabela do fabricante deve ser formalizado com o valor homologado no pregão, qual seja, o valor efetivamente ofertado pelo licitante vencedor.

folha nº: 896  
Processo nº: 05400195812014  
Rubrica: [assinatura] Matrícula: 39.754-7 ✓  
2

Dessarte, a i. Corporação consulente, em seu despacho de fls. 892-893, veicula em seu pedido de revisão do aludido opinativo, aduzindo para tanto novos argumentos e reafirmando outros.

É o breve relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

O cerne da dúvida apresentada na primeira leva de questionamentos gira em torno da definição do valor do contrato, podendo pinçar dos questionamentos a seguinte síntese do problema proposto:

*“valor do contrato deve ser o homologado no pregão pois o licitante apresentou um índice de desconto sobre o valor das peças” ou “o valor deve ser o orçado/estimado pela Administração, vez que o desconto ofertado incide sobre a tabela de peças do fabricante e não sobre o valor orçado pela Administração e, ainda, que a execução do contrato se dará por demanda” (fl. 855-v.).*

Na primeira parte de sua manifestação a i. Parecerista, Procuradora do Distrito Federal Dra. Danuza M. Ramos, no Parecer n. 187/2016-PRCON/PGDF, relatou que:

*“A contratada (fis. 628-630) acredita que deva ser utilizado o valor orçado pelo Poder Público, aplicando-se o desconto proposto quando da emissão das notas fiscais. Aduz a contratada que, tomando-se como base do contrato o montante por ela ofertado, o valor mensal estimado de manutenção (peças e serviços) de cada viatura seria de R\$ 477,21, valor este absolutamente insuficiente para manter as viaturas em perfeito estado de uso.*

*A fundamentar seu posicionamento, invoca o parecer n° 016/2015/ATJ/DLF (fis. 640-644) que em processo outro defendeu a utilização do valor orçado pela Administração na formalização do contrato, tendo tal orientação sido levada a efeito no Contrato n° 01/2015 - PMDF (fls. 638-639).*

*A ATJ/DLF em seu parecer, corrobora a tese da contratada, sustentando sua posição em parecer firmado pela Zênite Consultoria Jurídica que assim concluiu: “Daí porque podemos afirmar que, no caso concreto, uma interpretação a contento dos itens 7.3 e 7.4 do termo de referência do processo de contratação, indicam que o valor (estimado) do contrato a ser firmado será aquele no termo de referência. Dele são abatidos os valores relativos às ordens de serviços a serem expedidas pela Administração durante a execução do contrato, sobre as quais incidirá o percentual de desconto oferecido pelo particular durante o certame.” (fl. 856)*

Folha nº: 897  
Processo nº: 059.001.958/2014  
Rubrica: DR Matrícula: 39.754-7 ✓

*Afirmou ainda a ATJ que "a opção de se assinar o contrato no valor homologado pelo sistema eletrônico do pregão (Comprasnet) conduz a uma execução inviável, vez que os descontos atualmente ofertados nos pregões desse objeto têm tido descontos superiores a 50% (cinquenta por cento). Noutros termos, o valor homologado para as peças não atende de modo satisfatório à necessidade da Administração." (fl.. 857)*

Ao analisar as questões apresentadas, lastreada em fundamentado raciocínio jurídico, a Parecerista asseverou na oportunidade que:

*Salvo melhor juízo, não parece ser esse o posicionamento mais condizente com o ordenamento jurídico. Com efeito, não há nos argumentos apresentados qualquer embasamento legal, somente a alegação de que o contrato no valor ofertado pela licitante implicaria em impossibilidade de sua execução na forma como pretendida pelo Poder Público.*

*A fragilidade da tese desenvolvida pela contratada é, na opinião dessa parecerista, evidente e insustentável. De fato, como pode ela alegar a impossibilidade de execução do contrato se esse foi elaborado nos precisos moldes da proposta por ela apresentada, sendo que, quando formalmente incitada, ela atestou sua exequibilidade (fis. 444-446)?*

*Na realidade, parece haver certa confusão de conceitos ou premissas. Acredita-se ser de conhecimento geral que o preço de um contrato deva refletir o que se espera gastar com sua execução, mesmo que a quantidade de serviço/fornecimento de peças seja estimada e a execução, feita por demanda.*

*Desse modo, afigura-se claro que, se um licitante informa ser R\$10,00 o preço pelo serviço Y e se a Administração estima que no prazo do contrato, de 12 meses, serão necessários 12 serviços Y, o preço do contrato não será outro que não R\$ 120,00 (12 XR\$10,00). Não importa, para o preço do ajuste, que a Administração tivesse orçado um valor mais elevado para o serviço Y, baseando sua pesquisa em valores do mercado ou outra fonte diversa.*

*Isto porque o preço a ser pago, quando da contratação, será aquele ofertado pelo particular vencedor e aceito pelo Poder Público. Isto é, a proposta do particular torna certo e preciso o montante do preço.*

*Note-se que o que é estimada é a quantidade de serviço/fornecimento de peças. Esta é que é variável e poderá ser a maior ou a menor, a depender das circunstâncias. Não há variáveis em tomo do custo do serviço/peça, que seguirá o valor fixo estipulado pelo licitante.*

*Tal raciocínio não se invalida com o tipo de licitação narrado nos autos, na qual o preço do fornecimento da peça é calculado em razão de um percentual de desconto aplicado sobre uma tabela fixa. Ora, o valor daí resultante também é fixo, como o seria se fosse estipulado em termos absolutos.*

*(...)*

*Prosseguindo nesse raciocínio, indaga-se qual o fundamento jurídico a balizar uma contratação com valores diferentes daqueles propostos pela*

Folha nº 898  
Processo nº 05900195812019  
Rubrica W Matrícula 39.754.74

*contratada. Não se olvide de que não houve alteração na estimativa dos serviços/peças necessários e nem no valor da tabela de referência sobre a qual incidirão os descontos. Ou seja, o ajuste reflete precisamente aquilo a que se propôs o particular. Incompreensível, pois, a irrisignação da contratada e sua alegação de que, com o preço por ela ofertado, o contrato se toma impraticável. Se, realmente, não consegue ela cumprir as obrigações assumidas, com os preços por ela definidos, é o típico caso de descumprimento contratual, que atrai sua rescisão e a penalização da contratada.*

*Importante aqui deixar claro que a quantidade estimada de serviços e peças não sofreu alteração, de modo que, ao fim e ao cabo, ainda que o valor do contrato fosse o montante orçado pelo Poder Público, o pagamento à contratada se daria com a aplicação do percentual de desconto, o que renderia ao particular exatamente a mesma quantia que ele agora afirma ser insuficiente.”*

Em face do teor desse opinativo, para fundamentar a revisão do posicionamento desta Casa Jurídica, o i. Comandante-Geral da Polícia Militar do Distrito Federal aduziu que (fls. 892/893):

*“Em que pese o teor do Parecer n. 187/2016-PRCON, que corroborou entendimento no sentido de que o contrato de manutenção veicular decorrente do pregão eletrônico com base no maior desconto sobre a tabela do fabricante deve ser formalizado com o valor homologado no pregão, ou seja o valor efetivamente ofertado pelo licitante vencedor, ressalto que considere o que se segue.*

*É exigência legal, e medida essencial para se promover a reserva de recursos orçamentários, que nos instrumentos de contratos, em que figurem como parte pessoas jurídicas de direito público interno, seja indicado, ainda que por estimativa, o valor respectivo do ajuste.*

*Diante da impossibilidade de prever adequadamente a quantidade efetiva do objeto que será consumido durante a vigência do ajuste, a Administração tem a possibilidade de celebrar um contrato com valor estimado. Nesse caso, a Administração deve estabelecer um valor máximo a ser gasto durante o período de duração da avença. Tais características não afetam o dever de observância das regras relativas às alterações, inclusive no que tange ao limite previsto no §1º do art. 65, da Lei nº 8.666, 1993.*

*Tal assertiva é pautada no fato de que o contrato com valor estimado tem por consequência, empenho estimativo, o que não constitui instrumento apto a legitimar o afastamento do dever de licitar”*

Para melhor estruturar o reexame da matéria, estruturo os conceitos jurídicos aplicados para costurá-los à questão principal, de forma a responder pedido de revisão, abordando, sobretudo, os novos argumentos trazidos à lume.

folha nº: 899  
Processo nº: 054001958/2014 ✓  
Rubrica: Bu Matrícula: 39.254.7

**Possibilidade de utilização do valor estimado como valor do contrato. Planejamento da licitação (fase interna e externa). Normas de natureza orçamentário-financeiro.**

A legislação<sup>1</sup> que rege as contratações públicas determina que - antes de se iniciar qualquer processo de contratação (direta ou por licitação) - a Administração estabeleça, com clareza, o objeto pretendido e “o seu custo em face das condições contemporâneas de mercado. O resultado dessa pesquisa realizada junto ao mercado fornecedor de bens e serviços é o que se denomina orçamento ou preço estimado da contratação”<sup>2</sup> (definições ocorridas na fase interna: elaboração do termo de referência, pesquisa de preço e verificação da disponibilidade orçamentária e atendimento no art. 16 da LRF, quando necessário).

Nas palavras de Joel de Menezes Niebuhr<sup>3</sup>:

*“O orçamento daquilo que se está licitando é ato fundamental para a condução de todo processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexequíveis. Sem o orçamento, sem saber o quanto custa o que se está licitando, a Administração não dispõe de elementos para realizar tais controles, e, por consequência, passa a aceitar quaisquer tipos de valores, em detrimento ao interesse público.”*

Assim, o preço estimado/valor estimado concretiza os princípios da igualdade, economicidade e eficiência, norteando o julgamento das propostas ao servir de baliza para fixação:

- (i) do preço máximo aceito para contratação; e
- (ii) do critério de aferição do preço inexequível previsto no § 1º do art. 48 da Lei nº 8.666/93.

Por outro viés, é certo que a Administração somente poderá licitar quando “houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício

---

<sup>1</sup> O art. 7º, §2º da Lei n. 8.666/93, condiciona o procedimento licitatório à existência de “orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários” e o art. 40, § 2º, II, determina que a Administração faça constar como anexo obrigatório do edital o “orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários”.

<sup>2</sup> A divulgação do orçamento estimado no RDC, Autor: Camila Cotovicz Ferreira  
<http://www.zenite.blog.br/a-divulgacao-do-orcamento-estimado-no-rdc/>

<sup>3</sup> NIEBUHR, JOEL DE MENEZES. Orçamento estimado. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 165, p. 1065, nov. 2007, seção Doutrina.

folha nº: 900  
Processo nº: 054001958/2014  
Rubrica: [assinatura] Matrícula: 39359-T

*financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma” (art. 7º; § 2, inciso III, da Lei n. 8666/93) e, em certos casos, quando também atendido os ditames do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

Assim, sob a perspectiva das normas orçamentárias-financeiras, esses dispositivos têm como objetivo prevenir a ocorrência de despesas que possam comprometer o equilíbrio orçamentário, assegurando a necessidade do planejamento como premissa e diretriz nas despesas públicas.

Dessa breve exposição, vê-se que o preço/orçamento previsto/autorizado tem múltiplas funções no curso do planejamento e na etapa prévia à contratação, mas este não se confunde com o valor do contrato. Embora, eventualmente, possa ter valor nominal idêntico.

No caso do pregão, o valor do contrato será fruto do julgamento das propostas feitas na fase de lances (e da negociação, eventualmente), que deve ser sempre balizado pelos parâmetros trazidos pelo orçamento elaborado e, via de regra, divulgado previamente ao público<sup>4</sup>.

#### **Pregão. Menor preço. Desconto. Preço exequível.**

O Parecer n. 22/2016-ATL-DFL expõe que:

*“7. Para a cotação do valor de mão-de-obra, realiza-se uma pesquisa de preços no mercado para apura a média do homem-hora, unidade de medida esta que afere o valor da hora trabalhada por um profissional na manutenção do veículo objeto da licitação.*

*(...)*

*10. Na realização do pregão, que obrigatoriamente tem como critério de seleção o licitante que ofertar o menor preço, utiliza-se a metodologia do menor valor da hora-homem conjugado com o maior desconto ofertado pela licitante sobre a TABELA DE PEÇAS GENUÍNAS DO FABRICANTE. Noutros termos, o fator preponderante na definição do licitante vencedor é o maior desconto sobre a tabela de peças do fabricante (montadora).”*

No caso, como já apontado, o licitante ao propor o percentual do desconto estava ciente dos serviços a serem prestados, seus eventuais quantitativos, bem como das condições dos bens (sua descrição e há previsão de vistoria), não podendo assim, posteriormente, alegar que o valor do contrato inviabiliza a prestação adequada dos serviços previstos no edital (fls. 628, 652).

---

<sup>4</sup> Observo que as primeiras versões do edital continham previsão de que o valor do contrato seria o estimado no termo de referência, independente do resultado do pregão e considerando o “desconto oferecido pela CONTRATADA tão somente para a execução do contrato” (item 13,4, fl 12), contudo, tal previsão não constou da versão final.

folha nº: 901  
Processo nº: 054001958/2014  
Rubrica: OC Matrícula: 39.754.7

Como apontado pelo Parecer n. 187/2016-PRCON/PGDF, na fase do pregão ainda, consta correspondência da empresa afirmando a exequibilidade de seus preços (fls. 444-445).

Sobre a exequibilidade da proposta da contratada, observo que o relatório da PMDF apontou que (fl. 485):

*“não foi possível atestar que os preços apresentados pelas empresas são inexequíveis uma vez que as empresas apresentaram cada uma ao seu modo as planilhas de custos e lucros (...)”*

Posteriormente essa mesma conclusão foi reafirmada à fl. 495.

Dessa forma, não há razões jurídicas que apontem a utilização do valor homologado (valor do contrato) na licitação como suposta causa de inexequibilidade alegada pela contratada, bem como argumentos aptos a afastar a conclusão alcançada no Parecer n. 187/2016-PRCON/PGDF.

### **Regimes de execução**

Outro ponto levantado no despacho que pede a revisão do entendimento desta Procuradoria-Geral gira em torno do impacto do regime de execução por “preço unitário” na definição do valor do contrato.

Ao se definir o regime de execução a Administração está a estabelecer, na execução indireta, a **“forma pela qual o objeto do contrato será executado”**<sup>5</sup> (art. 6º, inciso VIII da Lei de Licitações)<sup>6</sup>.

A opção por determinado regime impacta:

---

<sup>5</sup> Acórdão n. 674/2010-TCU

<sup>6</sup> Art. 6º, da Lei 8.666/93

*“VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes:*

*a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;*

*b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;*

*(...)*

*d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;*

*e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada;”*

Folha nº: 902

Processo nº: 05400145812014

Rubrica: RA Matrícula: 39.754.7 8



- ✓ *na forma de detalhamento do projeto básico - (aplicação ou não do art. 47 da lei de licitações, por exemplo<sup>7</sup>);*
- ✓ *no critério/método para apuração do valor da remuneração devida pela contratante à contratada (e suas consequências na forma de elaborar a equação que reflete o equilíbrio econômico-financeiro);*
- ✓ *na forma de fiscalização (se uma medição enfoca o cumprimento de etapas realizadas, de acordo com o cronograma físico-financeiro –, ou enfoca a verificação de serviços efetivamente acabados)<sup>8</sup>;*
- ✓ *nas consequências da rescisão (há uma grande diferença em, por exemplo, abandono de uma reforma e encerrar um contrato de manutenção predial); e*
- ✓ *na sistemática das possíveis alterações contratuais.*

Sobre o tema destaco trecho de acórdão do Tribunal de Contas da União<sup>9</sup>:

*II.ii Empreitada por preço unitário*

**15. Segundo a Lei de Licitações e Contratos, a empreitada por preço unitário consiste na contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas. É utilizada sempre que os quantitativos a serem executados não puderem ser definidos com grande precisão.**

*16. Portanto, em que pese não ser necessário um grau de detalhamento de projeto no mesmo nível das empreitadas por preço global, o conceito de projeto básico definido no art. 6º da Lei 8.666/1993 deve ser respeitado com rigor.*

**17. Entretanto, não se deve pressupor que a existência de maior imprecisão nos quantitativos dos serviços implique, por si só, deficiência do projeto básico. Convém ressaltar que, mesmo em projetos bem elaborados, há serviços cujos quantitativos estão intrinsecamente sujeitos a um maior nível de imprecisão, como é o caso de serviços de movimentação de terra em rodovias e barragens. Por isso, recomenda-se que essas tipologias de obras sejam contratadas no regime de empreitada por preço unitário.**

**18. A remuneração da contratada, nesse regime, é feita em função das unidades de serviço efetivamente executadas, com os preços previamente definidos na planilha orçamentária da obra. Assim, o acompanhamento do empreendimento torna-se mais difícil e detalhado, já que se faz necessária a fiscalização sistemática dos serviços executados. Nesse caso, o contratado se obriga a executar cada unidade de serviço previamente definido por um**

---

<sup>7</sup> Por conseguinte, poderá caber ao licitante a obrigação de “arcar com eventuais erros ou omissões na quantificação dos serviços, situação em que, em regra, não teria direito a aditivos contratuais de quantidades em caso de quantitativos subestimados por erro que pudesse ter sido detectado durante o processo licitatório.” (AC-1977-28/13-P, Processo TCU: 044.312/2012-1)

<sup>8</sup> Nesse tipo de contrato, a fiscalização deve ser bem mais precisa: somente pode ser pago o serviço, em sua unidade, executado. Já no caso da empreitada por preço global: “a remuneração da contratada é feita após a execução de cada etapa, previamente definida no cronograma físico-financeiro. As medições de campo das quantidades realizadas devem ser precisas apenas o suficiente para definir o percentual executado” (AC-1977-28/13-P, Processo TCU: 044.312/2012-1)

<sup>9</sup> Acórdão n. 1977/2013-TCU, TC 44.312/2012-1.

determinado preço acordado. O construtor contrata apenas o preço unitário de cada serviço, recebendo pelas quantidades efetivamente executadas.

19. Em decorrência da ausência do risco de variação de quantitativos para o construtor, um contrato celebrado no regime de preços unitários pode ter um preço final ligeiramente menor. Porém, isso não significa, necessariamente, que esse regime de execução seja o mais econômico para a Administração, devido aos maiores custos decorrentes da fiscalização do contrato.

20. A precisão da medição dos quantitativos é muito mais crítica no regime de empreitada por preço unitário do que em contratos a preços globais, visto que as quantidades medidas no campo devem ser exatas, pois corresponderão, de fato, às quantidades a serem pagas. Portanto, as equipes de medição do proprietário devem ser mais cuidadosas e precisas em seus trabalhos, porque as quantidades medidas definirão o valor real do projeto.

21. O valor final do contrato sob o regime de empreitada por preço unitário pode oscilar para mais ou para menos, em relação ao originalmente contratado, em função da precisão das estimativas de quantitativos dos serviços.

22. Entende-se que na empreitada por preço unitário, pequenas variações de quantitativos de alguns serviços, para mais ou para menos, não demandam a formalização de um aditivo, desde que o valor final executado fique inferior ao valor contratado originalmente. Em que pese haver alguns precedentes do Tribunal contrários a tal entendimento, por exemplo, os Acórdãos Plenários 282/2008 e 1655/2010, considera-se que o pagamento dos serviços com pequenas discrepâncias em relação aos quantitativos originalmente estimados não infringe o art. 60 da Lei 8.666/93 e não pode ser caracterizado como contrato verbal. Afinal, há um contrato previamente formalizando o ajuste e, na empreitada por preço unitário, os quantitativos presentes na planilha orçamentária poderão variar para mais ou para menos, pois apenas os preços unitários foram ajustados entre as partes.”

Como bem explicitado no raciocínio do acórdão da Corte de Contas e no opinativo que ora se pretende revisar, o que irá variar ao longo da execução do contrato são os quantitativos utilizados (mas que tem um teto fixado no planejamento), uma vez que a opção desse regime se fundamenta na incerteza por parte do Administrador quanto aos quantitativos com precisão.

O fio condutor do regime de execução “por preço unitário” é a relação entre a unidade de serviço específico prestado, a partir de um preço pré-fixado (o custo unitário de cada item, sua exata descrição), sendo o “valor final do contrato sob o regime de empreitada por preço unitário pode oscilar para mais ou para menos, em relação ao originalmente contratado, em função da precisão das estimativas de quantitativos dos serviços.” Observa-se que o valor do final do contrato aqui mencionado é o valor executado, não o valor do contrato em si.

Dessa forma, não há a correlação jurídica entre o regime de execução contratual eleito e o valor do contrato como pretende a i. Consulente. Isso porque a adoção do regime “por preço unitário” rege a forma de executar o contrato, mas não interfere nas demais normas do processo licitatório.

Folha nº 909  
Processo nº 054001958/2019  
Rubrica: OR Matrícula 39.754-7  
10

Por fim, observo que o conceito de empenho por estimativa, previsto no art. 60 da Lei 4.320/64<sup>10</sup>, não interfere também na fixação do valor do contrato.

O empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para a Administração Pública a obrigação de pagamento, condicionada ao implemento de condição pelo fornecedor/prestador de serviços.

Trata-se de medida que assegura a necessária reserva orçamentária para fazer face à despesa que está sendo contratada, importando tal ato na dedução do valor da despesa a ser executada da respectiva dotação orçamentária.

Nesse quadro, o empenho por estimativa é aquele feito quando não se há certeza do valor a ser executado, como no caso de contas de água e luz, por exemplo. Nesse caso, se o valor for empenhado for insuficiente, pode ser complementado (“reforçado”); se for excedente, o saldo pode ser anulado e o recurso é revertido para o crédito de origem.

Assim, esse instrumento de organização, planejamento e controle orçamentário não rege as normas contratuais, nem com elas se mescla.

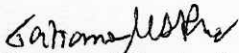
Ante o exposto, em que pese os argumentos aduzidos pela i. Consulente no pedido de revisão e os novos documentos acostados ao presente processo administrativo, entendo que não há acréscimos ou reparos às conclusões alcançadas no Parecer n. 187/2016-PRCON/PGDF.

### III. CONCLUSÃO

À luz da legislação vigente e com fundamento nos fatos registrados ao longo deste opinativo, s.m.j., manifesto-me pela manutenção das conclusões alcançadas no Parecer n. 187/2016-PRCON/PGDF.

É o parecer, *sub censura*.

Brasília-DF, 11 de abril de 2016.

  
Tatiana Muniz S. Alves  
Procuradora do Distrito Federal

<sup>10</sup> Lei 4.320/64

“Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

§ 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.

§ 2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar.

§ 3º É permitido o empenho global de despesas contratuais e outras, sujeitas a parcelamento.”



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



PROCESSO Nº: 054.001.458/2014  
INTERESSADO: PMDF/CMAN  
ASSUNTO: Manutenção Veículo  
  
MATÉRIA: Administrativa

**APROVO O PARECER Nº 0287/2016 – PRCON/PGDF**, exarado pela  
ilustre Procuradora do Distrito Federal Tatiana Muniz S. Alves.


Em 03 / 06 /2016.

  
**JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA**  
Procuradora-Chefe  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Restituam-se os autos à Polícia Militar do Distrito Federal, para  
conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 03 / 06 /2016.

  
**PAOLA AIRES CORRÊA LIMA**  
Procuradora-Geral do Distrito Federal

Receita nº 906 - Mat.: 36.997-7  
Processo: 054.001.458/2014  
Rubrica: 