



Parecer nº 035/2022-CJL/CMS

Consulente: Departamento de Licitações e Contratos da Câmara Municipal de Santarém

Assunto: Tomada de Preços nº 001/2022 (Processo Administrativo nº 014/2022)

1. RELATÓRIO

Trata-se de requerimento advindo do Departamento de Licitações para análise e pronunciamento, sob o aspecto jurídico-formal, acerca de procedimento com vistas à contratação de empresa habilitada para prestação de serviços de engenharia civil visando a implementação do Memorial do Poder Legislativo Santareno.

Os autos, contendo 1 (um) volume e 168 (cento e sessenta e oito) páginas, foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Solicitação de abertura de processo licitatório, subscrita pela Diretora Geral da Câmara Municipal de Santarém (fls. 01);
- b) Portaria de instituição da Comissão de estudos técnicos acerca da possibilidade de adaptação de espaço destinado ao Memorial (fls. 02/03);
- c) Projeto básico (fls. 04/07), Planilha Orçamentária (fls. 08/09), Composição de Custos Unitários (fls. 10/15), Cronograma Físico-Financeiro (fls. 16), Memorial Descritivo (fls. 17/37), plantas baixas (fls. 38/40), Memória de Cálculo (fls. 41/44), Composição de BDI (fls. 45), encargos sociais sobre a mão de obra (fls. 46), ART (fls. 47/48), cotação de itens (49/60);
- d) Solicitação de informação de existência de crédito orçamentário (fls. 61);
- e) Solicitação de designação de fiscal de contrato (fls. 62);
- f) Comprovação de existência de crédito orçamentário (fls. 63/64);
- g) Termo de reserva orçamentária (fls. 65);
- h) Declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 66);
- i) Justificativa da autoridade competente (fls. 67/68);
- j) Autorização (fls. 69);
- k) Termo de autuação (fls. 70);
- l) Termo de ciência e concordância dos fiscais de contrato, titular e suplente (fls. 71);
- m) Edital (fls. 72/79) e anexos: minuta do contrato (fls. 90/99), declaração de pleno conhecimento e concordância com o edital e seus anexos (fls. 100), declaração de não existência de fatos supervenientes e impeditivos à habilitação (fls. 101), Declaração de cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal (fls. 102), Carta Proposta (fls. 103), Declaração de Enquadramento como Microempresa ou empresa de pequeno porte (fls. 104), Declaração de elaboração independente de proposta (fls. 105), Planilha Orçamentária (fls. 106/111), Cronograma de execução físico-financeira (fls. 112), Modelo de Composição de BDI (fls. 113), Tabela de Encargos Sociais (fls. 114/115), Memorial descritivo/especificações técnicas (em documento PDF anexo ao documento – fls. 116), Declaração de idoneidade (fls. 117), Declaração de vínculo (fls. 118), Declaração que possui estrutura e condições para execução de serviço (fls. 119), Planilha de Composição de Custos Unitários (fls. 120/135), Modelo de Declaração de Ausência de Visita Técnica (fls. 136), Modelo de Retirada do Edital (fls. 137), Declaração de responsável pela assinatura do contrato (fls. 138), Projeto Básico com plantas baixas (fls. 139/168).

É o breve relatório.

Em análise da documentação encaminhada, cumpre elaborar as seguintes considerações, como expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade nos termos do inciso VI do artigo 38 da Lei nº 8.666/93.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

Verificamos pelos documentos constantes dos autos que os procedimentos iniciais para abertura de procedimento licitatório foram corretamente observados, bem como a correta adoção da modalidade Tomada de Preços para atender ao interesse da Câmara Municipal de Santarém.

2.1 Da análise da escolha da modalidade

Em análise dos documentos carreados aos autos licitatórios, verificou-se que os procedimentos iniciais para abertura do procedimento foram corretamente observados.

A Lei de Licitações expressamente elenca alguns requisitos que devem ser observados antes da instauração de licitação com o objetivo de contratar empresa para execução de serviços e obras de engenharia no seu art. 7^a, § 2^o:

Art. 7^o. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2^o as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

- I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
- III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;
- IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

Neste particular, o presente processo preenche estes requisitos legais mínimos, podendo assim, ser autorizada a instauração de licitação para contratar o objeto pretendido.

Para contratar a execução de serviços de engenharia, a Lei nº 8.666, de 1993, prevê, em seu artigo 23, inciso I, que esta contratação deverá ser precedida de licitação, nas modalidades Convide, Tomada de Preços e Concorrência:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

(...)

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

Cumprе ressaltar, que os valores foram atualizados mediante a edição do Decreto nº 9.412/2018, pelo qual os limites do art. 23, no caso do procedimento em tela, passam a vigorar da seguinte forma:

(...)

I – para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite – até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

b) na modalidade tomada de preços – até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

c) na modalidade concorrência – acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais); e

(...)

A utilização da modalidade Tomada de Preços pode ser aplicada no caso em pauta, pois há autorização legal prevista no art. 23, I, b da Lei nº 8.666, de 1993, com as alterações acima expostas, enquadrando-se esta modalidade no critério da anualidade orçamentária do planejamento das despesas públicas, considerando investimentos desta municipalidade em despesas desta natureza no exercício financeiro corrente.

Sendo assim, esta Coordenadoria Jurídico-Legislativa entende que está correta a escolha da modalidade de licitação para o presente processo, orientando apenas para que durante a condução do processo sejam cumpridas as determinações legais da Lei nº 8.666, de 1993.

2.2 Da análise da minuta do edital

Passamos a análise dos elementos abordados na minuta do edital e sua concordância com as imposições do art. 40 da Lei de Licitações. Traz o referido mandamento a obrigatoriedade de abordagem dos seguintes elementos nos editais de licitação, podendo estes ser suprimidos ou acrescidos, conforme o caso:

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:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

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;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

XII - (VETADO)

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação. Após análise do instrumento apresentado, constatou-se que o edital foi elaborado em harmonia com os ditames do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, destacando-se a clareza e objetividade do objeto da licitação, a previsão de requisitos pertinentes ao objeto do certame como condição de habilitação, fixação de critério objetivo para julgamento das propostas, prazos legais respeitados para impugnação ao edital, abertura das propostas e julgamento de recursos, pelo que esta Coordenadoria Jurídico-Legislativa não tem nenhuma recomendação a ser feita.

Importante ressaltar que esta Assessoria Jurídica se atém, tão somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos serviços entendidos como necessários, bem como a forma de execução.

O art. 40 da Lei nº 8666/93, acima citado, estabelece critérios mínimos de exigências que deverão ser contemplados na minuta do edital, além da Modalidade e Critério de Julgamento que já foram mencionados anteriormente.

Analisando o Preâmbulo da Minuta do Edital verificou-se que este atende todas as exigências do Caput do artigo 40, da Lei 8.666/93, pois informa com clareza e objetividade o número de ordem em série anual (processo administrativo nº 014/2022-CMS; Tomada de Preços nº 001/2022-CMS), informa a repartição interessada e a modalidade Tomada de Preços como sendo a adotada por este edital. Ademais, o critério de julgamento ou tipo de licitação é do tipo Menor Preço, o regime de

execução a ser empregado que é o de Empreitada por Preço Global, faz menção ainda a legislação aplicável ao presente edital, indica a data, horário e local onde serão recebidos os envelopes de documentação e proposta.

Prosseguindo a análise, verificamos que o item “2” da Minuta destaca com clareza o objeto desta licitação, qual seja, a Contratação de Empresa habilitada para prestação de serviços de engenharia civil visando a implementação do memorial do Poder Legislativo Santareno.

Atendendo o inciso VIII, do art. 40 da Lei nº 8.666/93, está previsto no edital informações sobre a retirada do edital, constante no Item “1”, o acesso às informações e esclarecimentos relativos à licitação, bem como as condições para impugnar o edital, Item “3”.

Ademais o edital relaciona as condições gerais para participação do certame, impedimentos e forma de credenciamento, conforme constante no Item “4”.

Para participação nesta licitação, o edital prevê condições/exigências que deverão ser atendidas pelas empresas licitantes que estão previstas nos art. 27 a 31 da Lei 8.666/93 e se encontram nesta minuta de edital no item “8”, I – habilitação jurídica – subitem “8.3”, II - regularidade fiscal e trabalhista – subitem “8.4”, III – qualificação técnica – subitem “8.6” e IV - qualificação econômico-financeira – subitem “8.5”, estando portanto respeitadas as exigências da Lei de Licitações.

Por fim, o edital apresenta o rol de infrações que poderão acarretar a aplicação de sanções ao contratado para o caso de não cumprimento de cláusulas contratuais, obedecendo ao inc. III, do art. 40, da Lei nº 8.666/93, estando presente no edital no item “17”, que remete às sanções administrativas indicados no contrato em anexo ao edital.

Desta forma, entendemos que, sem cobrança excessiva e desnecessária, estão presentes os requisitos exigidos pelos artigos 27 a 31, bem como o artigo 40, da Lei nº 8.666/93, que permitem, formalmente, que esteja apto para a produção dos seus efeitos.

O Edital também prevê a faculdade de visita técnica no local destinado a obra, proporcionando assim que as empresas interessadas tenham pleno conhecimento da área, e de qualquer dificuldade porventura existente na realização da obra, não caracterizando nenhuma afronta aos regramentos legais, à medida que a referida possibilidade está inserida no artigo 30, III, da Lei nº 8666/93.

O edital possui, ainda, seus anexos, os quais são especificações complementares necessários ao andamento legal do certame, de forma a fornecer aos possíveis licitantes condições iguais de competição.

Dentre as exigências legais, para elaboração do edital para as obras e serviços de engenharia, conforme o disposto no § 2º, I, do art. 40, deve constar como anexo do edital, um projeto básico contendo planilha orçamentária e especificações técnicas, nos seguintes termos:

Art. 40. (...) § 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

Aqui, entende-se ter sido atendida a exigência legal quanto ao projeto básico, pois, consta dos autos documento contendo as especificações técnicas, planilhas físicas e orçamentária, tudo firmado por profissional técnico habilitado.

Por outro lado, não se viu nos autos o projeto executivo. O referido documento é complementar ao projeto básico e deve conter todos os demais elementos para a execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (Lei 8.666/93, art. 6º, X).

Naturalmente, a licitação somente deve ocorrer com a prévia existência do projeto executivo. Entretanto, como regra de exceção, a licitação poderá ser levada a efeito apenas com o projeto básico e seus levantamentos preliminares, quando a lei diz que “cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com

a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração” (Lei 8.666/93, art. 7º, §1º).

O que a lei não diz explicitamente é que essa faculdade somente pode ser exercida se o nível de detalhamento do projeto básico for suficientemente alto para extirpar subjetivismos por parte das licitantes. Ou seja, a definição dos métodos, quantitativos, prazos e valores deverá ser tão precisa que a elaboração do projeto executivo se torne algo que pode ser realizado por qualquer uma das licitantes sem grandes variações, tal como se fosse um “serviço de prateleira”, isto é, semelhante a um serviço comum de engenharia.

Para tanto, é necessário que os estudos preliminares, o programa de necessidades, o projeto básico e o caderno de especificações, dentre outros, sejam suficientemente claros e de grande precisão. Além disso, é necessário que constem as plantas conceituais do objeto. Não se permitem especificações genéricas ou amplas que deixem a cargo da licitante a opção por um modo de execução que influencie diretamente no preço ou no bem que interessa à Administração.

Por todo exposto, dada a ausência de documento indicado nominalmente como "projeto executivo", ainda que se possa cogitar que outro documento nos autos faça às vezes dele, cabe advertir ao responsável técnico pela aprovação do projeto básico (e demais documentos correlatos) que o nível de detalhamento deve alcançar todos os fatores mencionados, sob pena de responsabilização do agente público que tiver dado causa à deficiência do projeto e demais informações (mormente quando o contrato vier a ser invalidado), vez que é vedada a inclusão de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo (LLC, art. 7º, §§4º e 6º).

Quanto aos demais termos, igualmente, a minuta de edital (fls. 73/90), salvo melhor juízo, cumpre as regras preceituadas na lei.

2.3 Da análise da minuta do contrato

Passamos à análise dos elementos abordados na minuta do contrato e sua concordância com as imposições do art. 55 da Lei de Licitações. Traz o referido mandamento a obrigatoriedade de abordagem das seguintes cláusulas nos contratos administrativos, podendo estas ser suprimidas ou acrescidas, conforme o caso:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Da análise da minuta do contrato vinculado ao instrumento convocatório apresentado, constatamos que esta observa os requisitos mínimos exigidos pelo art. 55 da Lei de Licitações, tendo em vista que contém todas as cláusulas pertinentes a esta contratação, não sendo necessária nenhuma correção.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, entende-se que o processo administrativo está condizente com as exigências do ordenamento jurídico, notadamente com a Lei nº 8.666/93 e com os demais instrumentos legais citados, estando o edital apto a ser divulgado, nos meios de estilo, e dando-se prosseguimento ao processo licitatório, observando-se que, à vista da ausência de projeto básico (*vide* item 2.2 do parecer), sugere-se ao gestor e demais responsáveis pelo procedimento:

- a) a devida inclusão do documento, com os elementos necessários à realização do objeto com nível de detalhamento significativamente maior àquele existente no Projeto Básico, caso se entenda cabível, ou;
- b) certifique-se, nos autos, que nível de detalhamento do projeto básico já incluído no processo é suficientemente alto para extirpar subjetivismos por parte dos licitantes, indicando se os estudos preliminares, o programa de necessidades, o projeto básico e o caderno de especificações, dentre outros, são suficientemente claros e de grande precisão, afastando especificações genéricas ou amplas que deixem a cargo da empresa licitante a opção por um modo de execução que influencie diretamente no preço que interessa à Administração.

Ressalta-se ainda, que os critérios e a análise do mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica do órgão demandante, bem como a verificação das dotações orçamentárias e especificidade ou cumulação do objeto do procedimento licitatório, pelo que o presente parecer cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

É o parecer, salvo melhor juízo, ora submetido à apreciação.

Santarém, 19 de julho de 2022

ALEXANDRE MARTINS MARIALVA

Procurador Jurídico

Câmara Municipal de Santarém

Mat. 120549-8