



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES
PROCURADORIA

PARECER JURÍDICO

Referência: Processo administrativo nº 1901/2021

Assunto: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Minuta de Edital. Análise jurídica prévia. Contratação de empresa especializada em execução de obras de engenharia, para executar serviços de reforma na Câmara Municipal de Ibatiba., conforme Projeto Básico e Executivo anexos ao edital de convocação.

Interessado: Diretoria Administrativa.

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Tomada de Preços, com vistas a contratação de empresa especializada em execução de obras de engenharia, para executar serviços de reforma na Câmara Municipal de Ibatiba., conforme Projeto Básico e Executivo anexos ao edital de convocação.

Os autos, contendo 80 (ANEXOS/EVENTOS), foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos.

- a) Manifestação do gestor justificando a necessidade da contratação, EVENTO 1;¹
- b) Projeto Básico/Executivo, EVENTOS 03 a 78;
- c) Minuta do edital e anexos, EVENTO 79;

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir este Poder Legislativo no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

ANÁLISE JURÍDICA

¹ Quanto a este item, esta Procuradoria interpretou que a manifestação contida no evento 01, tratou-se também da autorização para abertura do procedimento.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES
PROCURADORIA

I. DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

Versando sobre a possibilidade da Administração Pública proceder suas compras por meio de Tomada de Preço, do tipo menor preço global, com execução indireta e empreitada por preço global (via eleita pela administração no caso em tela), a Lei nº 8.666/1993, garante referida modalidade, conforme previsão do art. 22, inciso II, cabendo destacar para o caso sub examine o que estabelece em seu art. 7º, §2º e seus incisos:

*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:*

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.

A licitação na modalidade de Tomada de Preços destina-se à contratação de obras e/ou serviços, por meio de prévio cadastro de participantes ou daqueles que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas (Art. 22, §2º da Lei 8.666/93).



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES
PROCURADORIA

Referida modalidade traz, assim, maior celeridade ao processo licitatório, visto que, se antecipa fases do procedimento².

Isto posto, temos que o certame poderá ser concebido sob a modalidade já referida, (TOMADA DE PREÇO), possibilitando, maior agilidade ao processo licitatório, uma vez que, promoverá à participação apenas das licitantes interessados e que atendam as exigências do instrumento convocatório acostado ao processo.

II. DOS DEMAIS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO.

Em consonância com o art. 38 da Lei de Licitações, verifico que o procedimento da licitação foi iniciado com a abertura de processo administrativo, autuado e protocolado, contendo a ordem de início do procedimento, este autorizado pelo gestor (Evento 01), a indicação sucinta de seu objeto, constando dos autos, o edital e respectivos anexos, projeto básico/executivo, termo de contrato e demais documentos relativos à licitação.

Da justificativa da contratação

No que se refere justificativa para a contratação, verifico que esta foi aposta nestes autos no Evento 01, senão vejamos:

“AO SETOR DE COMPRAS DA CÂMARA MUNICIPAL, Cumprimento-o cordialmente, presta-se o presente para informar a Vossa Senhoria a necessidade de realizar contratação de empresa especializada em execução de obras de engenharia, para executar serviços de reforma na Câmara Municipal. É sabido que a estrutura, especialmente da cobertura desta Casa de Leis necessita de reforma, foi realizado processo administrativo para contratação para elaboração do projeto, isto posto,

² Neste sentido Marçal Justen Filho: A finalidade de tomada de preços é tornar a licitação mais sumária e rápida. O prévio cadastramento corresponde à fase de habilitação. No cadastramento, a habilitação é antecipada para um momento anterior ao início da licitação. Os requisitos de idoneidade e da capacitação, em vez de serem examinados no curso da licitação e com efeitos para o caso concreto, são apurados previamente, com efeitos gerais. (...) A aprovação corresponde ao cadastramento do interessado. No momento posterior, quando deliberar a realização da licitação na modalidade de tomada de preços, a Administração não necessita promover uma fase de habilitação específica (...). (FILHO, Marçal Justen, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 17ª ed. rev., São Paulo: RT, 2016, p. 420, 421) (grifo nosso)



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES
PROCURADORIA

solicitamos a contratação da empresa para execução do projeto citado. No aguardo de uma especial atenção por parte deste conceituado setor, na oportunidade, apresentamos a V. Ex^a. os nossos protestos de elevada e distinta consideração

Atenciosamente,

FERNANDO VIEIRA DE SOUZA =Presidente da Câmara= ”

Sobre a justificativa da necessidade da contratação, trata-se de ato atribuído à autoridade competente (ou, por delegação de competência, ao ordenador de despesa ou, ainda, ao agente encarregado da contratação no âmbito da Administração), a quem cabe indicar os elementos técnicos fundamentais que o apoiam. Considerando que conforme citado acima, há nos autos a referida justificativa, sem adentrar no mérito, entendo que tal requisito foi devidamente apresentado.

Do Projeto Básico e da definição do objeto

O professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes discorrendo sobre o Projeto Básico aduz o seguinte: “Assim como para as compras é essencial a adequada caracterização do objeto, para obras e serviços é indispensável detalhamento do que a Administração busca do contratado, e esse nível de precisão do objeto do futuro contrato é alcançado pelo que a Lei n 8666/93, numa translação de sentido, cognominou de projeto básico. A adoção desse instrumento só traz reflexos positivos, na medida em que constitui um orientador para os licitantes, amplia a transparência e fortalece o trabalho técnico a ser desenvolvido.”

Nos termos do art. 6º; inc. IX, da Lei nº 8.666/93, o “projeto básico é o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou o complexo de obras ou serviços, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilitem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”. Desse conceito extrai-se o que servir para cada serviço ou obra a ser realizado de acordo com a natureza.

No mais, art. 7º, notadamente no 2º, inciso I, da lei 8.666/93, coloca a necessidade da prévia elaboração do projeto básico, estabelecendo que somente poderão ser licitados os serviços e as obras depois de atendida essa exigência.

Dito isto, observo que o Projeto Básico/Executivo afeto à contratação ora pretendida se encontra anexado aos autos, sendo produzido por empresa terceirizada, tendo em vista que este órgão, não possui em seus quadros, pessoal habilitado para tal.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES
PROCURADORIA

Para a licitude da competição, impende também que a definição do objeto, refletida no referido projeto, corresponda às reais necessidades do órgão, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários, capazes de conduzir à limitação da competitividade do certame. Registre-se que não incumbe à Procuradoria avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se aos responsáveis que verifiquem o cumprimento deste requisito, bem como o cumprimento de todos os elementos obrigatórios na elaboração do referido instrumento.

Da pesquisa de preços e do orçamento estimado nas licitações de obras.

Segundo o caderno de Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas do Tribunal de Contas da União (https://portal.tcu.gov.br/data/files/bf/21/7f/ee/965ec710d79e7eb7f18818a8/orientacoes_elaboracao_planilhas_orcamentarias_obras_publicas.pdf):

“O orçamento de uma obra é a peça de fechamento do seu projeto, traduzindo-o em termos econômicos e financeiros. Trata-se de etapa preparatória indispensável em qualquer contratação pública.

[...]

Tais disposições visam evitar a paralisação futura da obra por deficiência dos recursos orçamentários e financeiros. Portanto, aos olhos da administração pública, a estimativa de custo da obra terá a função inicial de verificar a previsão e suficiência de recursos para a conclusão do projeto.

[...]

Posteriormente, durante a licitação do empreendimento, o orçamento terá a função de servir como parâmetro para a análise da exequibilidade e da economicidade das propostas das licitantes. Balizará, ainda, o critério de aceitabilidade dos preços unitários e globais ofertados no certame.

[...]

Ante o exposto, considerando a importância de uma adequada estimativa dos custos do empreendimento, bem como do acompanhamento e controle dos gastos durante todo o período de implantação, há necessidade de o gestor público angariar conhecimentos sobre a engenharia de custos, seguindo parâmetros adequados para a formação de preços de obras públicas.”



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES
PROCURADORIA

Pelo exposto, e em conformidade com o que anexado aos autos, verifico que a Administração, colacionou aos autos, Projeto Básico, onde constam, entre outros itens:

- Cronograma Físico Financeiro;
- Lista de itens de maior relevância;
- Memória de Cálculo dos quantitativos;
- Planilhas orçamentárias;
- Cotações;

Cumprindo assim, com a juntada dos elementos formadores dos requisitos acima elencados.

Da Previsão de existência de recursos orçamentários

A Lei nº 8.666/93, estabelece que a realização de licitação depende da 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 cronograma³.

Verifico que tais informações não se encontram nos autos até o momento, devendo obrigatoriamente serem anexadas antes da continuidade do procedimento.

Autorização para a abertura da licitação

Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

Caso conclua por deflagrar a licitação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura da licitação. No presente caso, tal exigência foi cumprida em Evento 01, através de despacho da Presidência desta Casa de Leis solicitando a abertura do referido processo

³ Art. 7º, § 2º da Lei nº 8.666/93.



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES
PROCURADORIA

Da Minuta do Edital e seus Anexos e Da Minuta do Contratual

O edital encartado aos autos atende ao que determina o art. 40 da Lei nº 8.666/93 trazendo no seu preâmbulo o número de ordem, a sua modalidade, o tipo de licitação, bem como a menção de que o procedimento será regido pela Lei nº 8.666/93.

Além, é claro, do local, dia e horário para recebimento dos documentos e propostas de preço. Não obstante, constam ainda: o objeto da licitação; os prazos e condições para assinatura da ata do certame; as sanções para o caso de inadimplemento; as condições de participação das empresas e a forma de apresentação das propostas; os critérios de julgamento; o local, horários e formas de contato com o Departamento de Licitação para esclarecimento, protocolo de impugnações e recursos administrativos; condições de pagamento, critério de aceitabilidade das propostas de preço; critérios de reajustes (**esta constante da minuta contratual, anexa ao edital**); e, relação dos documentos necessários a habilitação.

Não localizamos, porém, tendo em vista, serem dados estritamente técnicos, os limites para o pagamento de instalação e mobilização para execução das obras ou serviços, os quais, devem ser previstos em separado das demais parcelas (art.40, XIII), o cronograma de desembolso máximo por período em conformidade com os recursos financeiros (art. 40, XIV, “b”). Fatos que sugiro, sejam conferidos pela equipe que elaborou o Projeto Básico para verificação e se estão presentes nos autos.

No mais, e tendo em vista a Súmula Nº 259/2010 do TCU que aduz: *Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor*”, encontramos nos autos a fixação de preço máximo global, porém não encontramos, o mesmo para os preços unitários. Por se tratar, também de questões estritamente técnicas afetas ao ramo da engenharia, sugerimos a verificação de tal questão, ou mesmo se esta se aplica ou não ao procedimento em tela.

No mais, edital atende ao que determina o § 2º do art. 40 da Lei nº 8.666/93, trazendo em anexo a minuta do contrato. A minuta do Contrato está em consonância com a legislação que orienta a matéria, trazendo em seu bojo as cláusulas exigidas pela legislação, nos termos do art. 55 da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

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



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES
PROCURADORIA

- 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.*

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.

§ 3º No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no [art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964](#).



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE IBATIBA-ES
PROCURADORIA

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a proposição está em condições de ser aprovada, desde que observado o disposto no presente parecer, mais precisamente:

- a) Verificar sugestões destacadas e formalizadas no item deste parecer denominado: *“Da Minuta do Edital e seus Anexos e Da Minuta do Contratual”*
- b) Anexar aos autos, obrigatoriamente, a previsão de recursos e dotação orçamentária para os serviços ora licitados.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no edital, com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Não se incluem no âmbito de análise da Procuradoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, ou mesmo de engenharia, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente deste Poder Legislativo.

É o parecer. À consideração superior.

Ibatiba, 02 de novembro de 2021.

Leandro Santos Azeredo
Procurador
OAB/ES 16.231