



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 3/2019-001FME

MODALIDADE: CONCORRÊNCIA/MENOR PREÇO GLOBAL

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONSTRUÇÃO DE OBRAS/SERVIÇOS DE ENGENHARIA NA CONSTRUÇÃO DE 01 (UMA) ESCOLA DE 12 (DOZE) SALAS DE AULA E 01 (UMA) QUADRA ESPORTIVA.

Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Licitação Modalidade Concorrência. Menor Preço Global. Minuta de Edital e Anexos. Análise jurídica prévia. Contratação de empresa especializada para construção de obras/serviços de engenharia na construção de 01 (uma) escola de 12 (doze) salas de aula e 01 (uma) quadra esportiva. Aprovação.

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão Permanente de Licitação para emitir parecer concernente à minuta do edital e anexos referentes à procedimento licitatório, na modalidade concorrência, Processo Administrativo Nº 3/2019-001FME, com vistas à contratação de “empresa especializada para construção de obras/serviços de engenharia na construção de 01 (uma) escola de 12 (doze) salas de aula e 01 (uma) quadra esportiva, na zona rural do município de Vitória do Xingu, na localidade Vila Belo Monte.”

Os autos, contendo 01 (um) volume e 462 (quatrocentos e sessenta e duas) páginas, foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos.



Estado do Pará
GOVERNO MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU
PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU

Cumpra-se observar que o processo iniciou regularmente com o Ofício nº 1259/2018 - SEMED, elaborado pela Secretaria Municipal de Educação, onde informa que requer licitação para contratar empresas para a execução das obras/serviços, sob a justificativa de que, no Município, mais precisamente a comunidade da Vila Belo Monte, a Escola do Evangelho encontra-se com um ambiente desconfortável e prejudicial ao aprendizado dos alunos (fls. 02 e 03).

Consta, ainda, dos autos o pedido de verificação de adequação orçamentária e da existência de saldo financeiro. Em manifestação o setor de contabilidade informa da existência de dotação orçamentária suficiente para suportar as despesas pela contratação dos serviços. Diante de tal informação, a ordenadora de despesas do Fundo Municipal de Educação, Srª Cinthia Magali Moreira Hoffmann, autorizou as despesas e encaminhou para instauração do Processo Licitatório (fls. 409 a 412).

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital e anexos elaborados, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir ao Órgão Municipal no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação. (fls. 415 a 462).

Tem origem na Consulta formulada pela COMISSÃO DE LICITAÇÃO, nos seguintes termos:

"Emissão de parecer sobre o Edital e seus anexos de Licitação, tendo por objeto o Registro de Preços visando futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços na área da saúde, para realização de exame especializado de ultrassonografia, para atender as demandas dos pacientes do Sistema Único de Saúde - SUS, no Hospital Municipal e nas UBS, em cumprimento ao art. 38, § único da Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993."

É o relatório.



2- DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, cabendo a esta Procuradoria, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência.

Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva.

“O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar acerca da matéria, *verbis*: "EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. – Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, 'Curso de Direito Administrativo', Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. – O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou



Estado do Pará
GOVERNO MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU
PFEFETURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU

omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido." ("DJ" 31.10.2003)."

Do exposto, constata-se que os pareceres jurídicos são atos administrativos meramente enunciativos, constituindo uma opinião que não cria nem extingue direitos, sendo um "expediente" praticado pela assessoria jurídica de enquadramento dos fatos sob o prisma legal de sua ótica, dentro de uma certa coerência.

Ultrapassada essa observação, cumpre dizer que a licitação, por força de dispositivos constitucionais (XXI, art. 37, CF/88) e infraconstitucional (art. 2º da Lei nº 8.666/93), é regra para a Administração Pública, que deve escolher seus fornecedores ou prestador de serviços mediante prévio processo seletivo. Assim, a licitação constitui um instrumento processual que possibilita à Administração Pública a escolha, para fins de contratação, da proposta mais vantajosa ao interesse público diretamente envolvido, sempre colocando em condições de igualdade as empresas que do certame queiram participar.

Conforme denota-se dos autos, trata-se de licitação na modalidade Concorrência Pública, Tipo Menor Preço, empreitada por preço unitário, para construção de 01 (uma) escola municipal com 12 (doze) salas e 01 (uma) quadra poliesportiva. Como regra, as obras contratadas pelo Poder Público devem se submeter ao devido processo licitatório, em conformidade com os ditames da Lei nº 8.666/93, possibilitando assim que particulares interessados compitam entre si, com igualdade de condições, visando realizar a contratação mais benéfica à Administração Pública.

Para que seja o procedimento válido este deve seguir o que dispõe a Lei nº 8.666/93, que estabelece rito, atos e requisitos necessários para todos os processos licitatórios, senão vejamos:

"Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente(...)"



Estado do Pará
GOVERNO MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU
PFEFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU

Como pode ser acima observado a licitação deve ser realizada em um processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e enumerado, ou seja, seguir todo um rito formal.

Nesse deslinde, necessário salientar que o art. 22 da lei nº 8.666/93, estabelece diversas modalidades de licitação. Na presente situação, observa-se que a modalidade escolhida foi a Concorrência, nos termos do disposto no art. 22, I da Lei nº 8.666/93, considerando que essa modalidade é indicada para as obras e serviços de engenharia, cujo valor estimado esteja acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), valores reajustados do art. 23, inciso I, alínea "c" do mesmo diploma legal, com fulcro no Decreto nº 9.412/2018/.

No caso de obras e serviços de engenharia, o Gestor Público somente está autorizado a realizar a licitação, quando o projeto básico estiver sido elaborado pela área técnica e aprovado pela autoridade competente, projeto esse que deve ser disponibilizado para exame dos interessados em participar do processo licitatório (Lei nº 8.666/93, art. 7º).

Convém dizer que, para alcançar os objetivos pretendidos, isto é, a busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, com garantia ao tratamento isonômico entre as empresas interessadas, faz se necessário a elaboração de projeto básico que apresente uma adequada e clara descrição do objeto, de modo que o licitante ao analisar o edital e o projeto tenha condição de entender, exatamente, qual é a pretensão do poder público e, assim, elaborar a sua proposta de modo a atender as necessidades da Administração Pública, considerando as condições técnicas, o prazo e o valor.

Lembre-se que uma eventual deficiência nas especificações técnicas do objeto a ser licitado, poderá advir formulações de propostas deficientes pelos licitantes, eis que não conhecem ou não entenderam, de forma precisa, a pretensão do poder público, daí, conseqüentemente, apresenta proposta defeituosa e termina por gerar uma contratação deficiente. Para evitar que o interesse público venha a ser frustrado com uma licitação deficiente, nos adverte Adilson Abreu Dallari que:



Estado do Pará
GOVERNO MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU
PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU

“O edital há de ser completo, de molde a fornecer uma antevisão de tudo que possa vir a ocorrer no decurso das fases subsequentes da licitação. Nenhum licitante pode vir a ser surpreendido com coisas, exigências, transigências, critérios ou atitudes da Administração que, caso conhecidas anteriormente, poderiam afetar a formulação de sua proposta ”.

É por esse motivo que o objeto do edital deve estar bem caracterizado e descrito de forma bastante clara, a fim de assegurar que o resultado a ser obtido, por meio da licitação, atenda aos anseios, às expectativas e às necessidades da Administração e do interesse público, de modo que o contrato a ser firmado, seja executado adequadamente.

A lei nº 8.666/93, no seu art. 40, estabelece que para elaboração de um edital deverá constar, pelo menos, a definir seu objeto com descrição sucinta e clara, de pelo menos:

- ✓ A Legislação Aplicada;
- ✓ O objeto do certame, com descrição sucinta e clara;
- ✓ Regras para recebimento e abertura dos envelopes;
- ✓ as exigências de habilitação;
- ✓ Os critérios de aceitação das propostas;
- ✓ As sanções por inadimplemento;
- ✓ As cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para execução dos serviços;
- ✓ Outros itens, que garantam a Administração Pública a realização da melhor contratação.

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

“§ 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;



Estado do Pará
GOVERNO MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU
PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU

- II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994);*
- III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;*
- IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.”*

Desse modo, afere-se que o projeto básico constitui um documento de fundamental importância para uma correta e regular execução do objeto licitado, pois, é no projeto básico que contém a descrição do objeto em um conjunto de desenho, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos que assegurem a viabilidade adequada da obra.

O Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP que edita Orientações Técnicas, visando uniformizar o entendimento da legislação e práticas pertinentes à Auditoria de Obras Públicas. Editou uma Orientação Técnica, a OT – IBR 001/2006 que define Projeto Básico e foi elaborada com base em debates de âmbito nacional, por técnicos envolvidos diretamente com Auditoria de Obras Públicas e em consonância com a legislação e normas pertinentes. (disponível em: www.Ibraop.org.br):

“[...] 4. DEFINIÇÃO DE PROJETO BÁSICO Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento. Deve estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e realização



Estado do Pará
GOVERNO MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU
PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU

das obras. Todos os elementos que compõem o Projeto Básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, sendo indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, identificação do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos. [...]"

Destarte, o projeto básico é o elemento mais importante para execução de uma obra pública e sua confecção deverá ficar a cargo de profissionais habilitados, que deverá opor a sua assinatura e identificação do autor do projeto, que responderá pelo conteúdo das informações técnicas, de modo a oferecer elementos seguros para a decisão da autoridade Administrativa.

No caso em exame, entende-se ter sido atendida a exigência legal, pois, consta dos autos projeto básico contendo as especificações técnicas, planilhas físicas e orçamentária, tudo firmado por profissional técnico habilitado, razão pela qual entende-se que atende aos requisitos legais para prosseguimento do processo licitatório.

Quanto a minuta do edital, sob exame, denota-se que é uma minuta-padrão elaborada em conformidade com as exigências legais contidas na Lei nº 8.666/93, na qual não se vislumbrou exigências inadequadas ou abusivas, considerado que a modalidade escolhida foi a concorrência, sendo a modalidade escolhida adequada ao objeto da em questão, pois, trata-se de licitação para execução de obras de engenharia, cujo valor e a complexidade do objeto exigem a mencionada modalidade, nos termos do inciso II do art. 22 da Lei nº 8.666/93.

Assim, a minuta do Edital atende as exigências legais previstas nas normas acima referidas, bem como, a previsão contida na Lei Complementar 123/2006 (lei das microempresas).

Quanto a minuta do contrato, de igual forma, entende-se que contém todas as cláusulas obrigatórias e essenciais, conforme o disposto no artigo 55, e incisos, da Lei de Licitações e Contratos Públicos e demais normas de Direito Administrativo, apto, portanto, a surtir os efeitos jurídicos desejados.



IV – Conclusão

Destarte, ressalvada a competência discricionária da Autoridade Pública, entendemos ao examinar as minutas que nos foram encaminhadas, verificamos que foram obedecidas as exigências do ordenamento jurídico, notadamente em consonância com a Lei nº 8.666/93 e com os demais instrumentos legais citados, podendo, Salvo Melhor Juízo, Administração Pública consulente adotar a modalidade de Concorrência, Tipo Menor Preço Global, encontrando-se o edital em conformidade com as Leis e Decreto Federal, que regem a Licitação Pública.

Remeta o presente parecer e consequente processo ao Setor de Licitação para as providências cabíveis.

Na oportunidade, cite-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal.

Salvo Melhor Juízo. É o parecer.

Vitória do Xingu/PA, 20 de março de 2019.

Carlos Vinicius Lima da Gama
24005-OAB/PA
Assessor Jurídico