



FACULDADE BAIANA DE DIREITO  
JORGE LUÍS FREIRE SANTOS JUNIOR

**A INEFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA NA ELABORAÇÃO DO PROJETO  
BÁSICO DAS LICITAÇÕES NO SEGMENTO DE SANEAMENTO**

Salvador  
2019

JORGE LUÍS FREIRE SANTOS JUNIOR

**A INEFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA NA ELABORAÇÃO DO PROJETO  
BÁSICO DAS LICITAÇÕES NO SEGMENTO DE SANEAMENTO**

Monografia apresentada a Faculdade Baiana de Direito como condição prévia para a Conclusão do Curso Licitação e Contratos Administrativos.

Salvador

2019

JORGE LUÍS FREIRE SANTOS JUNIOR

**A INEFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA NA ELABORAÇÃO DO PROJETO  
BÁSICO DAS LICITAÇÕES NO SEGMENTO DE SANEAMENTO**

Este trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Especialista em Licitação e Contratos Administrativos e aprovado em sua forma final pela Faculdade Baiana de Direito.

---

Prof.

Salvador  
2019

Dedico este trabalho à Alves da Cunha Engenharia por ter me incentivado a continuar estudando e a minha amiga Rinalva Santana por toda ajuda e tempo dedicado.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pela minha vida, saúde e força de vontade.

Aos meus familiares por todo apoio e carinho.

À empresa Alves da Cunha Engenharia pela aposta e incentivo aos estudos, melhor caminho para a vitória.

À Rinalva Santana por toda dedicação, paciência e objetividade.

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes”.

(Marthin Luther King)

## RESUMO

A presente monografia tem por objetivo analisar a importância da elaboração do projeto básico de modo eficiente pela Administração nas licitações públicas no segmento de saneamento. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica por meio de livros, monografias, artigos e documental da legislação. Foi observado através da pesquisa de que a ineficiência na elaboração do projeto básico é apontada como uma das causas de número significativo de obras paralisadas no seguimento, pela ausência de informações detalhadas e precisas no referido projeto, as quais incorrem em constantes alterações para adequação ao objeto licitado. A necessidade de tais adequações, originam constantes paralisações e em alguns casos até rescisões das contratações em virtude de inviabilidades financeiras e/ou atrasos de repasses, transtornos que vêm causando volumosos prejuízos financeiros à gestão pública comprometendo a economicidade determinada pela lei. Examinar-se-á, portanto, a importância do projeto básico como viabilizador de melhor eficiência nas contratações da administração pública no segmento de saneamento, de modo a garantir a economia ao erário e a qualidade da licitação, bem como, analisar-se-á as consequências decorrentes da elaboração ineficiente do referido projeto.

Palavras-chave: Licitação. Projeto básico. Princípio da eficiência. Qualidade. Economicidade.

## **ABSTRACT**

The objective of this monograph is to analyze the importance of the basic project elaboration in an efficient way of the Administration in public biddings in the sanitation segment. The used methodology was the bibliographical research through books, monographs, articles and legislation documentaries. The observation was based on the research of the inefficiency in the elaboration of the basic project and pointed out as one of the causes of significant numbers of paralyzed works, lack of details and precise informations on the project, which are constantly changing to suit the tendered object. The need for such adjustments leads towards constant paralyssations and, in some cases, contract rescissions based on financial unfeasibility and/or delays of onlendings, which have caused massive financial losses to public management, compromissing the economicity determined by law. It will be examined, therefore, the importance of the basic project as an enabler of better efficiency in contracts of public administration in the sanitation segment, in order to guarantee the economy and the quality of the bidding, as well as, analyze the consequences of inefficient drafting of the project.

Keywords: Bidding. Basic project. Principle of efficiency. Quality. Economicity

## SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO.....	11
1.1 - OBJETIVOS .....	12
1.1.1 - Objetivo geral.....	12
1.1.2 - Objetivos específicos .....	13
1.2 – Justificativa .....	13
2 - LICITAÇÃO PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: ASPECTOS DESTACADOS .....	15
2.1 - Licitação Pública – conceito e finalidade .....	15
2.2 - Princípios da licitação pública.....	17
2.3 – Princípios do procedimento licitatório .....	21
2.3 - Procedimento licitatório .....	25
2.4 - Instrumento Convocatório.....	29
2.5 – Tipos de licitação .....	30
2.6 – Contratação direta .....	32
2.7 – Licitação fracassada e licitação deserta .....	33
3 – A FASE INTERNA DA LICITAÇÃO – PROJETO BÁSICO.....	35
3.1 – Projeto – Conceito e finalidade.....	35
3.2 – Projeto Básico – Aspectos e aplicabilidade .....	36
3.3 - Elaboração do projeto básico .....	40
3.3.1 – Licenciamento ambiental.....	44
3.3.2 - Elementos técnicos do projeto básico.....	45
3.3.3 – Responsabilidade pela qualidade do produto. ....	49
4 – PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	52
4.1 – Eficiência no ordenamento jurídico.....	55
4.2 – Consequências do projeto básico deficiente.....	56

	10
5 – CASOS PRÁTICOS .....	63
6 – CONCLUSÃO.....	68
REFERÊNCIAS.....	71

## INTRODUÇÃO

Constantemente lida-se no Brasil com as consequências desastrosas oriundas de obras inacabadas, com erros de execução, embargos de órgãos de proteção ambiental, dentre outras, e mais uma série de problemas advindos muitas vezes da ausência de projetos específicos e realizáveis, nas contratações efetuadas pela Administração Pública, através do procedimento licitatório. No tocante às obras e serviços, o Projeto Básico é o instrumento de primordial importância para que se dê início ao certame que viabilizará a contratação por parte da gestão pública.

Determinado pela legislação, as informações do referido projeto tem o propósito de nortear tanto a contratação quanto a execução da obra ou serviço, pela empresa vencedora. O projeto deve observar as exigências elencadas na lei de licitações, ser aprovado por autoridade competente, e esta deverá avaliar a dimensão da aquisição em questão e a real capacidade técnica dos licitantes para realmente cumprir com o determinado em relação ao objeto licitado, que promova uma real vantajosidade ao Estado.

Porém, o que se observa é que em função de um certo despreparo dos agentes públicos, a administração pública deixa de usufruir e ao mesmo tempo de proporcionar ao administrado um serviço ou obra de qualidade que atenda satisfatoriamente à necessidade identificada, a qual originou o processo licitatório. No seguimento de saneamento é possível perceber um quantitativo relevante no número de contratos de obras e serviços licitados que são paralisados, suspensos e/ ou reincididos, por não corresponderem devidamente o cumprimento do objeto da contratação.

A ausência de um projeto básico que atenda integralmente às exigências legais, a inexistência de organização e planejamento exequível do objeto, a falta da devida provisão de recursos financeiros para o custeio das obras e serviços, bem como, uma deficiência na gestão pública dos contratos firmados, são alguns dos motivos que geram esses transtornos, o que provoca um desserviço à administração pública.

Saliente-se que esse desserviço implicará em importante despesa à essa administração, uma vez que a não execução do objeto licitado onerará ao Estado um custo ainda maior, já que além do desgaste do não executado, poderá gerar aditivos para a suposta conclusão do contratado ou ainda

ocasionará a necessidade de se repetir todo um novo processo licitatório, para que se atinja o objetivo primeiro de atender à uma necessidade primordial para o administrado.

Assim, pode-se avaliar que fazer contratações dessa natureza com base em um projeto básico deficiente que não apresente um nível de precisão necessário à execução do objeto, não se traduz um julgamento que promova economicidade ao Estado, o que vai implicar também na sua eficiência já que gera um retrabalho, comprometendo sua eficácia. Consequentemente não será alcançada a efetividade da contratação uma vez que, a escolha alçada sem o devido cuidado provocou à administração uma inquestionável ineficiência, bem como prejuízos importantes, porque todo processo licitatório envolve custos tanto financeiros, quanto demanda de pessoal e de tempo investido nas fases inerentes ao certame.

A proposta deste trabalho é, portanto, analisar a ineficiência da gestão pública na elaboração do Projeto Básico como fator agravante nas paralisações de número considerável de obras no segmento, decorridas da ausência de informações detalhadas pertinentes ao objeto, examinar a importância deste projeto como viabilizador de uma melhor eficiência nas contratações da administração pública, identificando os efeitos gerados pela aplicabilidade do Projeto Básico, destacando as consequências de sua utilidade em relação à forma como é elaborado, e indicar algumas medidas que podem ser tomadas pelo administrador a fim de evitar contratações que não atendam de fato às necessidades do objeto licitado.

## **1.1 - OBJETIVOS**

### **1.1.1 - Objetivo geral**

Analisar a importância do Projeto Básico nas licitações públicas, no segmento de saneamento, tendo em vista a relevante quantidade de obras paralisadas em consequência da insuficiência de informações no referido projeto.

### **1.1.2 - Objetivos específicos**

Analisar a ineficiência da gestão pública na elaboração do Projeto Básico como fator agravante nas paralisações de número considerável de obras no segmento, decorridas da ausência de informações detalhadas pertinentes ao objeto.

Examinar a importância do Projeto Básico como viabilizador de uma melhor eficiência nas contratações da administração pública no segmento de saneamento.

Identificar os efeitos gerados pela aplicabilidade do Projeto Básico, destacando as consequências de sua utilidade em relação a forma como é elaborado.

## **1.2 – Justificativa**

O projeto básico é o instrumento de vital importância para a execução de obras e serviços, sendo obrigatório pela legislação, e deve apresentar em sua composição informações completas e suficientes que possam dar clareza e precisão com relação ao objeto licitado às empresas interessadas ao certame. Ocorre que a insuficiência dessas informações, tem provocado em alguns casos, má contratação e consequentes prejuízos à Administração.

É possível evidenciar, a quantidade de obras paralisadas no segmento de saneamento, em consequência de projetos básicos que não refletem a real situação do panorama físico, aspectos muitas vezes previsíveis, mas que pela falta de habilidade ou certo descaso, não são especificados. A falta dessas ações implica diretamente na qualidade da licitação e obviamente na eficiência desejada para o administrado, gerando grandes prejuízos aos cofres públicos. Assim, é necessário que a contratação por meio da licitação pública seja melhor planejada, buscando uma elaboração do projeto básico que possa viabilizar um contrato de qualidade, objetivando um comprometimento de realização, contribuindo para a efetividade da administração pública.

A proposta do presente trabalho é, portanto, analisar a importância da elaboração do projeto básico de modo eficiente pela gestão pública, nas licitações públicas no segmento de saneamento, de modo a garantir não apenas a economia ao erário, mas também evitar as consequências da suposta ineficiência pela ausência de informações no referido projeto.

## **2 - LICITAÇÃO PÚBLICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: ASPECTOS DESTACADOS**

### **2.1 - Licitação Pública – conceito e finalidade**

É o procedimento administrativo formal em que a administração pública contrata bens e serviços de empresas interessadas, mediante condições estabelecidas que assegurem propostas vantajosas ao Estado.

Alexandre Mazza define esse procedimento como sendo:

Procedimento administrativo pelo qual entidades governamentais convocam interessados em fornecer bens ou serviços, assim como locar ou adquirir bens públicos, estabelecendo uma competição a fim de celebrar contrato com quem oferecer a melhor proposta. (MAZZA, 2018, p.538).

Para que a gestão pública possa proceder suas aquisições de acordo com a legislação, o inciso XXI do art. 37 da Constituição de 1988, traz em seu ordenamento assim determina:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, CRFB, 2019)

A licitação pública é regulada pela Lei 8.666/93 que tem como objetivo o cumprimento do artigo citado da Constituição, no tocante à contratação de bens e serviços, observando os seus procedimentos específicos garantindo a lisura na concorrência das propostas participantes, assegurando igualdade de oportunidade mediante a observância das condições previamente estipuladas, asseverando a escolha final mais vantajosa à Administração, com vistas a prestar um bom serviço ao administrado.

Diogenes Gasparini, define licitação como sendo:

[...] procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, dentre interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de interesse [...] (GAPARINI, 2012, p 15.)

De acordo com Alexandre Mazza, o procedimento licitatório conforme a lei 8.666/93 em seu art. 3º atendeu a duas finalidades fundamentais:

1) buscar a melhor proposta, estimulando a competitividade entre os potenciais contratados, a fim de atingir o negócio mais vantajoso para a Administração; 2) oferecer iguais condições a todos que queiram contratar com a Administração, promovendo, em nome da isonomia, a possibilidade de participação no certame licitatório de quaisquer interessados que preencham as condições previamente fixadas no instrumento convocatório. (MAZZA, 2018, p.537).

O autor salienta que em 15 de dezembro de 2010 foi promulgada a Lei nº 12.349 que inseriu na Lei de Licitações uma terceira finalidade do procedimento licitatório que foi: “a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.” Dessa forma, a redação do art. 3º da Lei 8.666/93 passou a ser:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.(MAZZA, 2018, p.537).

Os objetivos previamente estabelecidos no processo licitatório são de extrema importância aos procedimentos, devendo ser claros e específicos uma vez que no ato dessas aquisições, a Administração deve atentar para as propostas que se alinhem diretamente aos interesses públicos dentro dos limites impostos pela Lei, preservando os princípios norteadores do procedimento.

A clareza desses objetivos é imprescindível para uma concorrência de qualidade entre as empresas interessadas em oferecer bens e serviços ao

Estado, o que amplia a oportunidade da Administração efetuar aquisições de forma mais vantajosa para o erário público.

Para Mello as vantagens do processo licitatório é poder:

[...] proporcionar às entidades governamentais possibilidade de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre os ofertantes preordena-se a isto), assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares e concorrer com a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.(MELLO,2013, p.534).

Pode-se afirmar, portanto, que os principais objetivos da licitação pública é proporcionar uma proposta mais satisfatória que atenda aos interesses da Administração, garantir igualdade entre os licitantes e cooperar para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. No sentido de assegurar que o Estado possa obter tais objetivos em suas contratações, a licitação tem o princípio de nortear e estabelecer os critérios do objeto a ser contratado, bem como, a elegibilidade das empresas licitantes, porém, é importante salientar que tais critérios possam garantir à Administração a seleção de uma proposta que traga real vantajosidade ao erário público, como discorre JUSTEN FILHO:

A licitação é um procedimento orientado a fixar critérios objetivos para disciplinar a competição entre os interessados na contratação pública, eliminando a seleção fundada em preferências arbitrárias ou em critérios subjetivos. O tratamento isonômico visa assegurar a escolha da proposta mais adequada, dotada de maior vantajosidade. O que não se admite é a fixação de regras discriminatórias que impeçam a seleção da proposta dotada de maior vantajosidade. JUSTEN FILHO, 2014, p 497)

## **2.2 - Princípios da licitação pública**

Para Alexandre Mazza(2018, p. 548), a Constituição Federal através do ordenamento à Administração Pública para que seus contratos sejam efetuados através do procedimento licitatório, assegura “igualdade de condições a todos os concorrentes. (Art 37,XXI)”, sendo criado com a finalidade de atender aos princípios da isonomia e da competitividade , conforme

estabelece a legislação no art. 3º da Lei nº 8.666/93, quando diz: “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração”.

E nessa linha discorre o TCU,2009, p.30.

Não se admite a discriminação arbitrária na seleção do contratante, sendo insuprimível o tratamento uniforme para situações uniformes, tendo em vista que, nos termos do art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/1993, a licitação destina-se a garantir não só a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, e também a observância do princípio constitucional da isonomia. Acórdão 1631/2007 Plenário (Sumário)

## 1) Princípios específicos

**a) princípio da isonomia:** “defende a igualdade entre todos que se encontram na mesma situação”. Esse princípio determina que todos os concorrentes disponham do mesmo tratamento pela comissão de licitação. De acordo com o

Em decorrência do princípio da isonomia, o art. § 1º da Lei n. 8.666/93 proíbe preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato. Além disso, é vedado também estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais; (MAZZA, 2018, p.548).

**b) princípio da competitividade:** “a busca pela melhor proposta é uma das finalidades da licitação”. Dessa forma, não será permitido nenhum tipo de medidas que possam comprometer o cunho competitivo do processo.

O Tribunal de Contas da União (2009, p.29) salienta que:

Nos certames de licitação, esse princípio conduz o gestor a buscar sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado. Nesse sentido, a Lei de Licitações veda estabelecer, nos atos convocatórios, exigências que possam,

de alguma forma, admitir, prever ou tolerar, condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.

c) **princípio da vinculação ao instrumento convocatório:** Toda a condução do certame deve estar norteada pelo instrumento convocatório – o edital, conforme estabelecido pelo art 41 da Lei nº 8.666/93. “A Administração Pública e os participantes do certame, além de cumprirem as regras legais, não podem desatender às normas e condições presentes no instrumento convocatório”. Por isso, torna-se de extrema relevância que o instrumento convocatório seja completo e específico em sua redação, a fim de viabilizar uma contratação que realmente atenda às necessidades do administrado e promova real vantagem ao Estado. (MAZZA, 2018, p. 548).

d) **princípio do julgamento objetivo:** De acordo com esse princípio o edital deve ser específico quanto ao objeto a ser licitado com indicação clara do critério a ser adotado no momento do julgamento das propostas.

O edital deve apontar claramente o critério de julgamento a ser adotado para determinar o licitante vencedor”. Assim, a análise de documentos e a avaliação das propostas devem se pautar por critérios objetivos predefinidos no instrumento convocatório, e não com base em elementos subjetivos. Segundo a doutrina, entretanto, a objetividade não é absoluta, na medida em que especialmente a verificação da qualificação técnica sempre envolve certo juízo subjetivo; (MAZZA, 2018,p.548)

Vê-se nessa definição, quão relevante é a elaboração do instrumento convocatório, pois ele é a base para a formulação de propostas e o norteador do julgamento pela Administração Pública.

e) **princípio da indistinção:** Este princípio tem como objetivo impedir que a Administração possa preterir licitantes, conforme reza a legislação: “são vedadas preferências quanto à naturalidade, à sede e ao domicílio dos licitantes (BRASIL, art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93)”;

f) **princípio da inalterabilidade do edital:** O autor salienta que a regra dita que o instrumento convocatório não pode ser alterado após a divulgação do mesmo, porém se houver grande necessidade será permitida a modificação desde que garantida a ampla divulgação da mudança.

Porém, havendo necessidade de alteração de algum dispositivo, tornam-se obrigatórias a garantia de ampla publicidade e a devolução dos prazos para não prejudicar os potenciais licitantes que eventualmente tenham deixado de participar do certame em razão da cláusula objeto da modificação;(MAZZA, 2018, p.548)

g) **princípio do sigilo das propostas:** Esse princípio garante a idoneidade do processo, garantido por lei de que os envelopes com as propostas só poderão ser abertos e seus conteúdos conhecidos no momento do processo, publicamente em local e horário pré-determinado no edital. (BRASIL,art. 43, § 1º, da Lei n. 8.666/93).

A abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e as propostas será realizada sempre em ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão.

h) **princípio da vedação à oferta de vantagens:** Segundo Alexandre Mazza, 2018, p. 549), este é “baseado na regra do art. 44, § 2º, da Lei n.8.666/93, tal princípio proíbe a elaboração de propostas vinculadas às ofertas de outros licitantes”;

i) **princípio da obrigatoriedade:** Trata a realização de licitação como um dever do Estado (BRASIL, art.37, XXI, da CF);

j) **princípio do formalismo procedimental:** Alexandre Mazza, define esse princípio como sendo um zelador pelas regras estabelecidas pela legislação a qual deve a Administração cumpri-las fidedignamente:

as regras aplicáveis ao procedimento licitatório são definidas diretamente pelo legislador, não podendo o administrador público descumpri-las ou alterá-las livremente. Importante

ênfatizar, no entanto, que o descumprimento de uma formalidade só causar\u00e1 nulidade se houver comprova\u00e7\u00e3o de preju\u00edzo. Desse modo, segundo a jurisprud\u00eancia, o postulado pas de nullit\u00e9 sans grief (n\u00e3o h\u00e1 nulidade sem preju\u00edzo) \u00e9 aplic\u00e1vel ao procedimento licit\u00e1torio; (MAZZA, 2018, p. 549).

k) **princ\u00edpio da celeridade**: Tem como objetivo dinamizar e agilizar o certame, na modalidade preg\u00e3o conforme define o TCU(2010, p. 29).

O princ\u00edpio da celeridade, consagrado como uma das diretrizes a ser observada em licita\u00e7\u00f5es na modalidade preg\u00e3o, busca simplificar procedimentos de rigorismos excessivos e de formalidades desnecess\u00e1rias. As decis\u00f5es, sempre que poss\u00edvel, devem ser tomadas no momento da sess\u00e3o.

### 2.3 – Princ\u00edpios do procedimento licit\u00e1torio

A realiza\u00e7\u00e3o do procedimento licit\u00e1torio determina a Lei 8.666 em seu artigo 3\u00b0 deve observar os princ\u00edpios que assegure a isonomia do pleito, conforme estabelecidos:

[...] seja processada e julgada em estrita conformidade com os princ\u00edpios b\u00e1sicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vincula\u00e7\u00e3o ao instrumento convocat\u00f3rio, do julgamento objetivo e dos que lhe s\u00e3o correlatos. (BRASIL, LEI DE LICITA\u00c7\u00d5ES, 2018)

**O princ\u00edpio da legalidade**: \u00c9 a garantia de que o procedimento determinado pela lei ser\u00e1 observado na \u00edntegra, o que impede ao administrador criar normas ou modalidades diferentes das j\u00e1 existentes, estabelecidas de forma legal.

os participantes da licita\u00e7\u00e3o t\u00eam direito p\u00fablico subjetivo \u00e0 fiel observ\u00e2ncia do procedimento estabelecido em lei, podendo qualquer cidad\u00e3o acompanhar o seu desenvolvimento. Assim, a licita\u00e7\u00e3o \u00e9 um procedimento plenamente formal e vinculado (BRASIL, LEI DE LICITA\u00c7\u00d5ES, 2018);

**O princ\u00edpio da impessoalidade**: Para que n\u00e3o haja prefer\u00eancias ou escolhas pessoais, esse princ\u00edpio obriga a administra\u00e7\u00e3o a conduzir o processo de forma imparcial e objetivo atentando \u00e0s caracter\u00edsticas espec\u00edficas pr\u00e9-estabelecidas

pelo edital. Maria Sylvia Zanella Di Pietro(2018, p. 478) relaciona este princípio ao da igualdade o qual implica de que o administrador deve julgar apenas os critérios estabelecidos não levando em conta outras questões que não se atenham ao objeto principal da licitação.

**O princípio da moralidade:** Segundo Alexandre Mazza(2018, p. 550) esse princípio reza por determinar que todo o procedimento prime em zelar pela boa-fé, ética, decoro e probidade, atitudes que devem nortear o agir do administrador, bem como toda a comissão envolvida no pleito. De acordo com Maria Sylvia Di Pietro(2018, p. 473)

O princípio da moralidade, [...] exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade.

**O princípio da publicidade:** De acordo com JUSTEN FILHO(2014.p. 89) visa “garantir a transparência da atuação estatal e a plena participação da sociedade na produção dos atos administrativos.” Para Pietro(2018) este princípio se refere não apenas à publicação do processo licitatório mas também as ações que a gestão irá imprimir nas diversas etapas do certame assegurando a fiscalização por parte dos interessados de todo o processo, conforme cita:

Outro princípio previsto no artigo 3o da Lei no 8.666/93 é o da publicidade, que diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade.(PIETRO, 2018, p.473).

Ainda de acordo com a autora a publicidade será maior ou menor conforme a competição provocada pela modalidade licitatória. Quanto maior for o interesse da Gestão em atrair maior número de interessados, mais abrangente será a publicidade.

Dessa forma todos os atos relacionados ao certame serão publicizados conforme a modalidade da licitação, excetuando-se a qual se dá pelo sigilo das propostas, que serão abertas somente na sessão de julgamento, de acordo com a regulamentação do art. 3º, § 3º da Lei 8.666, que assim determina: “A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.”

Com relação a esse princípio discorre o TCU:

O princípio da publicidade consagra o “dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos” . O TCU, ao analisar esse princípio, assim o explicou: “Qualquer interessado deve ter acesso às licitações e seu controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases da licitação”. Acórdão 204/2008 Plenário (Relatório do Ministro Relator) (TCU, 2010, p.31)

**O princípio da vinculação do instrumento convocatório:** De acordo com Maria Zylida Zanella Di Pietro(2018, p.474) este princípio é: “essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento”. Está diretamente ligada ao princípio da legalidade, pois o edital divulgado torna-se o norteador da licitação, o que implica ao administrador a perfeita observância do mesmo, não lhe sendo permitida uma contratação que não esteja devidamente adequada ao objeto licitado conforme publicação.

Nessa linha discorre Pietro:

Quando a Administração estabelece, no edital ou na carta-convite, as condições para participar da licitação e as cláusulas essenciais do futuro contrato, os interessados apresentarão suas propostas com base nesses elementos; ora, se for aceita proposta ou celebrado contrato com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios da licitação, em especial o da igualdade entre os licitantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado pela melhor proposta apresentada por outro licitante que os desrespeitou. (PIETRO, 2018, p.475)

**O princípio do julgamento objetivo:** Também ligado ao princípio da legalidade, visa a isonomia no julgamento dos critérios determinados pelo edital, com vistas a uma escolha justa perante os licitantes.

O art. 45 da lei de licitações assim estabelece:

O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitações ou responsável pelo convite realiza-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. (BRASIL, LEI DE LICITAÇÕES, 2018)

**O princípio da adjudicação compulsória:** Este princípio garante ao vencedor o objeto da licitação, não permitindo que a Administração atribua a outro licitante, conforme discorre Pietro:

Com relação ao princípio da adjudicação compulsória, significa, segundo Hely Lopes Meirelles (2003:267), que a Administração não pode, concluído o procedimento, atribuir o objeto da licitação a outrem que não o vencedor. “A adjudicação ao vencedor é obrigatória, salvo se este desistir expressamente do contrato ou o não firmar no prazo prefixado, a menos que comprove justo motivo.(PIETRO,2018, p. 475).

Salienta ainda a autora, que a adjudicação garante ao vencedor o objeto licitado, porém não necessariamente a assinatura do contrato, que fica a cargo da Administração decidir, como explica:

A compulsoriedade veda também que se abra nova licitação enquanto válida a adjudicação anterior.” Adverte ele, no entanto, que “o direito do vencedor limita-se à adjudicação, ou seja, à atribuição a ele do objeto da licitação, e não ao contrato imediato. E assim é porque a Administração pode, licitamente, revogar ou anular o procedimento ou, ainda, adiar o contrato, quando ocorram motivos para essas condutas. O que não se lhe permite é contratar com outrem, enquanto válida a adjudicação, nem revogar o procedimento ou protelar indefinidamente a adjudicação ou a assinatura do contrato sem justa causa”.  
(PIETRO, 2018, p. 475).

**O princípio da ampla defesa:** Para Pietro(2018) é um princípio pouco mencionado em matéria de licitação, mas segundo ela, de relevância para o procedimento licitatório, como cita:

Finalmente, cabe ainda uma palavra a respeito de um princípio pouco mencionado em matéria de licitação; trata-se do princípio da ampla defesa, já reconhecido, em alguns casos concretos, pela jurisprudência. Cite-se acórdão do STF, publicado na RTJ 105/162, em que, embora sem julgamento do mérito porque o problema da defesa envolvia matéria de fato, inapreciável em mandado de segurança, ficou implícito o reconhecimento do direito de defesa na licitação, como procedimento administrativo que é. [...]. Na vigência da nova Constituição, o artigo 5o, inciso LV, torna indiscutível a exigência de observância desse princípio, com os meios e recursos a ele inerentes, e também do princípio do contraditório, em qualquer tipo de processo administrativo em que haja litígio. (PIETRO, 2018, p.476).

**O princípio da licitação sustentável:** Este princípio tem como premissa incentivar a preservação do meio ambiente promovendo um procedimento licitatório responsável levando em conta as questões ambientais.

Os princípios, portanto, tem o firme propósito de assegurar que os procedimentos licitatórios ocorram em conformidade com o estabelecido na lei, a imparcialidade nas escolhas das propostas pela Administração visando maior vantajosidade ao Estado.

### **2.3 - Procedimento licitatório**

A licitação é um procedimento obrigatório pela força da lei pela qual são feitas as aquisições de produtos, obras e serviços pela administração pública para suprir as necessidades do administrado.

De acordo com o TCU(2009, p.38) a Administração através das modalidades licitatórias tem o objetivo de promover competitividade e a busca de melhores preços nas contratações para a gestão pública, como define:

Competição e conseqüente busca dos melhores preços à Administração são fundamentos de qualquer modalidade licitatória. Lei de Licitações e Contratos visa, além da competição, garantir que a contratada possua condições de

honrar as obrigações assumidas perante o Poder Público. Esta é a razão da existência da prévia fase de habilitação, cuja função é avaliar a capacidade do licitante para suprir os encargos inerentes ao objeto licitado. Em complemento, o art. 48, II, da referida lei exige a desclassificação de proposta com preços inexeqüíveis. Destarte, a Lei nº 8.666/1993, preza a competição e a segurança na contratação. Acórdão 1615/2008 Plenário (Voto do Ministro Relator)

A seguir serão definidas brevemente as modalidades que envolvem este procedimento, tomando como base Alexandre Mazza(2018, p. 553-556).

Concorrência – É a modalidade utilizada para cotações acima de R\$1.500.000,00(Um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia e acima de R\$650.000,00(seiscentos e cinquenta mil reais), para compras e serviços que não se enquadrem no item anterior. Nesta modalidade quaisquer interessados podem participar desde que comprovem atender os critérios mínimos exigidos pelo edital, cuja publicação deve observar os prazos mínimos de antecedência determinados pelo artigo 21 da lei de licitações.

Tomada de preço – É a modalidade utilizada para contratação com limite de R\$1.500.000,00(Um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia e R\$650.000,00(seiscentos e cinquenta reais) para compras e serviços que não se enquadrem no item anterior. Nesta modalidade participam os interessados devidamente cadastrados ou que atenderem às condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

Convite – É uma modalidade mais simples, uma vez que não necessita de edital. Nela participam os interessados do ramo pertinente ao objeto específico que será licitado. Podem ser cadastrados ou não, escolhidos e convidados pelo administrador, até em número de três, através de uma carta-convite, que deverá ser publicada em local apropriado. O convite deverá ser estendido a outras empresas do mesmo ramo que deseje participar obedecendo o prazo estipulado para a apresentação da proposta.

Concurso – Conforme ao art. 22 § 4º, esta é uma modalidade utilizada entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial.

Leilão – Modalidade utilizada para vendas de bens móveis que já não são mais úteis para a administração ou aqueles que foram apreendidos, penhorados ou alienados por meio de ação judicial. Estes bens são vendidos a quem der o maior lance, igual ou valor superior à avaliação feita previamente.

Pregão – Regulada pela lei 10.520, esta modalidade é utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, que de acordo com o art. 1º § único são assim definidos: “Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.” É permitido por lei que o Pregão seja realizado utilizando os recursos da tecnologia da informação, observando a regulação específica conforme estabelecida no Decreto 5.450 de 31 de maio de 2005.

Regime Diferenciado de Contratação (RDC) – Esta modalidade é instituída pela lei 12.462 de 4-8-11 que de acordo com o seu art. 1º é destinado exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização de:

I – dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016,[...]; II – da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação – Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, [...]; III – de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação [...]; IV – das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). V – das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. [...] VI – das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo; VII – das ações no âmbito da segurança pública; VIII – das obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; IX – dos contratos a que se refere o art. 47-A; X – das ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação. (BRASIL, LEI DE LICITAÇÕES, 2018)

O procedimento licitatório possui uma regra geral como padrão para todas as modalidades respeitando as especificações na sequência de ações de cada uma individualmente. Ele se divide em fases interna e externa onde são desenvolvidos os trâmites legais exigíveis ao certame. Na fase interna é onde constata-se a necessidade real da contratação de execução de obras, prestação de serviços ou aquisição de serviços pela Administração. Constatada a necessidade serão desenvolvidos os projetos pertinentes à execução das obras ou serviços, os quais serão abordados adiante, levantamento dos recursos disponíveis para tal contratação, formação da comissão, definição do objeto do referido contrato com suas devidas especificações, a modalidade de licitação que será utilizada e por fim a elaboração do instrumento convocatório – edital. O Tribunal de Contas da União (2010,p. 270) determina que “Minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

Aliás, sobre esse aspecto - responsabilidade da assessoria jurídica -, Marçal Justen Filho, (1999, p. 370 apud TCU, 2010, p.272) afirma, in verbis:

Ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos. Há dever de ofício de manifestar-se pela invalidade, quando os atos contenham defeitos. Não é possível os integrantes da assessoria jurídica pretenderem escapar aos efeitos da responsabilização pessoal quando tiverem atuado defeituosamente no cumprimento de seus deveres: se havia defeito jurídico, tinham o dever de apontá-lo. A afirmativa se mantém inclusive em face de questões duvidosas ou controvertidas. Havendo discordância doutrinária ou jurisprudencial acerca de certos temas, a assessoria jurídica tem o dever de consignar essas variações, para possibilitar às autoridades executivas pleno conhecimento dos riscos de determinadas ações.

Após esta elaboração, inicia-se a fase externa com a publicação do edital, instrumento de divulgação obrigatório da abertura da licitação ao público. Em seguida à publicação, virá a habilitação, que é o momento onde os licitantes apresentarão os documentos determinados no art. 27 e seguintes da

lei 8.666, para aprovação na participação do certame, seguindo-se a classificação, homologação e adjudicação.

## **2.4 - Instrumento Convocatório**

O Edital, também chamado de Lei das licitações, é o instrumento de convocação para o certame onde, de acordo com Maria Zylde Zanella Di Pietro(2018, p.474), deve constar todas as informações do objeto da licitação de forma clara e precisa, não sendo permitidas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias em conformidade com o art. 5º da lei 12.462/11. Deve ser claro, preciso e fácil de ser consultado. Não é demais afirmar que o sucesso da licitação depende de ato convocatório e anexos bem elaborados.

Para Correia (2017), a clareza e a precisão dessas informações são substanciais para o pleno desenvolvimento do certame. Uma adequada designação do objeto a ser licitado com especificações técnicas claras, diretamente orientada à necessidade constatada, assegurará ao Administrador a obtenção exata do objeto almejado para atender a demanda justificada. O autor pontua ainda que: “Tais definições são de importância fundamental para a Comissão de Licitação ou Pregoeiro analisar e julgar as propostas recebidas dos participantes, constatando quais delas atendem ao que foi solicitado”.

Segundo o Tribunal de Contas da União:

Cabe ao ato convocatório disciplinar prazos, instruções relativas a recursos e impugnações, informações pertinentes ao objeto e aos procedimentos, forma de apresentação de documentos e de propostas, além de outras necessárias à realização da licitação. (TCU, 2010, p. 254)

Na visão de Faustino(2016) “A complexidade dos processos licitatórios e a falta de cuidados por parte dos entes da Administração Pública na condução destes são fatores que, frequentemente, acarretam no desinteresse dos particulares em participar das licitações”. Salaria que a pouca apresentação de conteúdo técnico nos editais acaba por gerar certa insegurança nos licitantes quanto à entrega das propostas.

Pode-se observar que essa insegurança gerada como relatada pela autora, não condiz com o objetivo da lei 8.666 no seu art 40 quando determina

que o instrumento convocatório deverá conter “o objeto da licitação de forma sucinta e clara”, de modo que seja compreensível aos interessados o tipo de contratação que a administração pública almeja efetivar e diante do exposto, poder habilitar-se ao certame com convicção.

É possível perceber, dessa forma, que se faz necessário uma reavaliação na forma como tem sido elaborado os editais licitatórios, buscando fornecer informações consistentes com devida lucidez para que todos os candidatos tenham reais condições de compreender o objetivo principal do certame em questão e as ramificações que o envolvem, avaliando de maneira responsável se dispõe de plenas capacidades e condições de cumprir com o exigível. Ressalte-se que essa clareza e precisão das informações garantirá a isonomia aos participantes, um julgamento objetivo no procedimento, bem como uma contratação adequada por parte do ente licitante.

Nesta linha, Justen Filho (2012), esclarece que

[...] o ato convocatório deve descrever o objeto de modo sumário e preciso. A sumariedade não significa que possa ser omitidas do edital (no seu corpo e nos anexos) as informações detalhadas e minuciosas relativamente à futura contratação, de modo que o particular tenha condições de identificar o seu interesse em participar do certame e, mais ainda, elaborar a proposta de acordo com as exigências da Administração[...] (JUSTEN FILHO, 2012 apud FAUSTINO,2016).

## **2.5 – Tipos de licitação**

Os tipos de licitação são os critérios, determinados pelo edital, que serão utilizados pelo administrador, para o julgamento das propostas apresentadas no certame. São divididos em quatro categorias conforme a determinação da legislação previstos no §1º do art. 45:

### **Menor preço**

Como o próprio nome reflete, esse tipo estabelece o preço como único fator de julgamento das propostas apresentadas, levando em consideração o menor preço compatível com o que esteja sendo praticado no mercado.

De acordo com Mello:

O julgamento pelo menor preço, o critério de seleção da proposta mais vantajosa é, como o nome indica, o da oferta menor (art. 45, par. 1º, I). Cumpre tomar atenção para o fato de que nem sempre o preço *nominalmente* mais baixo é o menor preço. (MELLO, 2013, p. 608).

Segundo o autor, preço baixo não significa necessariamente o menor preço e que é preciso tomar cuidado para não confundir esses conceitos, porque uma contratação efetuada com preço baixo sem qualidade ou que não consiga cumprir o acordado, gerando aditivos e outros custos à gestão pública, não será de maneira alguma, vantajosa para o Estado.

### **Melhor técnica**

Esse critério é usado exclusivamente para serviço de natureza predominantemente intelectual, tais como elaboração de estudos, projetos dentre outras atividades que demandem habilidades específicas, onde o preço não é um fator decisivo, porém o edital estabelece o limite de valor a ser pago, conforme ensinado por Meirelles:

Na licitação de melhor técnica o que a Administração pretende é a obra, o serviço, o equipamento ou o material mais eficiente, mais durável, mais aperfeiçoado, mais rápido, mais rentável, mais adequado, enfim, aos objetivos de determinado empreendimento ou programa administrativo. Em face desses objetivos, é lícito a Administração dar prevalência a outros fatores sobre o preço, porque nem sempre pode obter a *melhor técnica*, dentro das especificações e *do preço* negociado pela Administração. (MEIRELLES, 2009, p. 306).

### **Técnica e preço**

Assemelha-se à melhor técnica e é utilizada exclusivamente para a aquisição de bens e serviços de informática pela gestão pública. A seleção do vencedor obedece um critério de moda ponderada, conforme especificada por Mello:

Nas licitações de técnica e preço, as quais reguladas no par. 2º do art. 46, o critério de seleção da melhor proposta é o que resulta da média ponderada das notas atribuídas aos fatores técnica e preço, valorados na conformidade dos pesos e

critérios estabelecidos no ato convocatório. Dele deverão constar, tal como na licitação de melhor técnica, critérios claros e objetivos para identificação de todos os fatores pertinentes que serão considerados para a avaliação da proposta técnica.(MELLO,2013,p. 610.

### **Melhor lance ou oferta**

Esse critério é utilizado especificamente para os casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. Neste caso é utilizado o maior preço porque não se trata de aquisição e sim de venda de bens, o que gerará lucro a administração, sendo esta uma forma vantajosa, como define Gasparini(2009): “É o tipo de licitação especialmente adequado para venda de bens, outorga onerosa de concessões e permissões de uso e de bens ou serviços públicos e locação em que a Administração pública é a locadora, cuja proposta vencedora é a que faz a maior oferta”.

### **2.6 – Contratação direta**

Apesar de a Constituição determinar que a Administração Pública deve fazer suas aquisições somente através de procedimento licitatório, existem situações em que a própria Constituição permite ao legislador, segundo discorre Alexandre Mazza, 2018, p. 576) “a competência para definir casos excepcionais em que a licitação não é realizada: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública [...]”. (art. 37, XXI).

Dessa forma, de forma excepcional a Lei de Licitações respalda a contratação direta sem o procedimento licitatório. De acordo com o autor a Lei nº 8.666/93 dispõe de quatro institutos diferentes para a possibilidade da contratação direta:

- a) Dispensa;
- b) Inexigibilidade;
- c) Vedação;
- d) Licitação dispensada.

Segundo o autor os casos que permitem a dispensa do procedimento licitatório, estão taxativamente elencados no art. 24 da Lei de Licitações. São

“situações em que a competição é possível, mas sua realização pode não ser para a Administração conveniente e oportuna, à luz do interesse público”, citando como exemplo a contratação de objetos de pequeno valor. Pietro(2018) define que nessas situações excepcionais é viável a dispensa desde quando há uma grande urgência em uma contratação e o tempo dos trâmites do procedimento não seja compatível com a necessidade em questão, ou ainda “quando sua realização puder, em vez de favorecer, vir a contrariar o interesse público, ou ainda quando houver comprovado desinteresse dos particulares no objeto do contrato”. Dentre as situações, de acordo com o Art. 24 incluem-se:

- 1 - os casos de guerra ou grave perturbação da ordem (inciso III do art. 24);
- 2- os casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos ou outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento de situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos (inciso IV do art. 24).

## **2.7 – Licitação fracassada e licitação deserta**

Alexandre Mazza(2018, p. 582) ensina que a licitação fracassada é aquela em que comparecem os licitantes porém nenhum deles corresponde às exigências da Administração, sendo considerados inabilitados ou desclassificados Nesta situação “o caso deve ser reaberto em um prazo de oito dias úteis para apresentação de nova documentação ou melhoria das propostas (art. 48, § 3º, da Lei n. 8.666/93)”. Na licitação fracassada não é possível a dispensa.

Ensina o autor que a licitação deserta é aquela quando não aparecem interessados após publicação do instrumento convocatório, assim será autorizada a contratação direta caso não seja possível repetir o procedimento licitatório sem acarretar prejuízos á gestão pública.

Pietro(2018) diz que a licitação é denominada deserta;

[...]quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas (inciso V do art. 24); essa hipótese é denominada de licitação deserta; para que se aplique, são necessários três requisitos: a realização de licitação em que nenhum interessado tenha apresentado a documentação exigida na proposta; que a realização de novo procedimento seja prejudicial à Administração; que sejam mantidas, na contratação direta, todas as condições constantes do instrumento convocatório. Esta última restrição se justifica porque, alteradas as condições, é possível que, aberta nova licitação, apareçam licitantes interessados. (PIETRO, 2018, p.486).

Neste capítulo, esboçou-se um breve relato sobre os procedimentos primordiais à realização do procedimento licitatório. É possível compreender as diretrizes da legislação que prima para que a administração pública possa efetuar contratações de qualidade e economicidade para o Estado. No próximo capítulo será abordado um aspecto relevante da fase interna da licitação, que é a importância da elaboração de qualidade do Projeto Básico para uma contratação eficiente pelo gestor público.

### **3 – A FASE INTERNA DA LICITAÇÃO – PROJETO BÁSICO**

#### **3.1 – Projeto – Conceito e finalidade**

A fase interna é o período preparatório das ações pertinentes que antecedem à publicação do instrumento convocatório. Nela são definidas detalhadamente as necessidades do objeto a ser licitado, que nortearão a escolha do licitante capacitado a executar o serviço conforme especificações determinadas e dentro do planejamento financeiro previsto. É nessa fase onde é realizada a elaboração do projeto básico, instrumento extremamente indispensável para o início de todo processo, no tocante às obras e serviços.

Toda licitação de obra ou serviço realizada nas modalidades concorrência, tomada de preços e convite deve ser precedida da elaboração de projeto básico. Será elaborado, segundo as exigências da Lei nº 8.666/1993, com base em indicações de estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento. É obrigatório também, no que couber, nas contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade de licitação. Deve possibilitar principalmente avaliação do custo da obra, definição dos métodos e prazo de execução.

Para Alexandre Mazza:

A fase interna compreende todos os atos anteriores à publicação do edital, envolvendo: a) elaboração de projeto básico para obras e serviços de engenharia; b) orçamento detalhado; c) previsão de recursos orçamentários e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA); d) abertura de processo administrativo para verificação da necessidade de contratação e designação de comissão. (MAZZA, 2018, p.568)

Sabe-se que para que toda tarefa ou missão tenha êxito em sua execução, é de suma importância conhecer as diretrizes orientadoras do que precisa ser feito, como será feito, quais materiais serão utilizados e como serão aplicados, qual o tipo de mão de obra qualificada necessária, qual a necessidade de máquinas e equipamentos específicos, qual o prazo para tal execução e conclusão, bem como, o objetivo que deverá ser alcançado com o trabalho em questão. É para responder a essas questões que existe um

projeto. Ele é o norteador para que se saiba de onde sair, por onde seguir, como seguir e chegar em determinado alvo. Um projeto não é uma invenção puramente, é uma necessidade vital para o sucesso de uma empreitada.

Maximiano(2002,p.26) define que projeto é “um empreendimento temporário de atividade com início, meio e fim programados, que tem por objetivo fornecer um produto singular e dentro das restrições orçamentárias”, ou seja, é um instrumento utilizado como forma de expressão detalhada do que se deseja que seja feito, através de uma condução orientada com o fim do objetivo proposto. Percebe-se na definição do autor que um projeto está ligado a um período de tempo, composto por “início, meio e fim programados” e assim sendo, são levados em conta todos os percalços que possam envolver a trajetória desenvolvida, inclusive levando em conta as disponibilidades financeiras, a fim de que sejam cumpridas todas as fases pertinentes ao projeto, dentro de uma previsão estabelecida.

### **3.2 – Projeto Básico – Aspectos e aplicabilidade**

No tocante às Normas Específicas para Obras e Serviços, o art. 42, ítem VIII da lei 13.303, determina que a licitação de tais serviços, dentre outras exigências, deverá ser apresentado um projeto básico o qual deve constar todas as características descritivas da execução e conclusão do objeto licitado, conforme estabelecido:

VIII – projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no § 3º, caracterizar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida, de forma a fornecer visão global da obra e a identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios pra montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso; (BRASIL, LEI DE LICITAÇÕES, 2018).

De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU(2009, p.13) o projeto básico “é o elemento mais importante na execução de obra pública”. É, portanto, o ponto de partida para o bom êxito da obra necessária constatada. O seu nível de importância demanda um meticuloso cuidado em sua elaboração, atentando devidamente a todos os elementos que envolvem a execução do serviço a ser licitado, bem como, seus níveis de abrangência e implicações, pois, conforme o TCU(2009, p.13): “Falhas em sua definição ou constituição podem dificultar a obtenção do resultado almejado pela Administração”. Assim sendo, pode-se afirmar que a economicidade tão desejada pelo estado, está diretamente ligada à qualidade de elaboração do projeto básico no tocante a obras e serviços no âmbito da licitação pública.

Ainda de acordo com o Tribunal de Contas

Além de ser peça imprescindível para execução de obra ou prestação de serviços, projeto básico é documento que propicia à Administração conhecimento pleno do objeto que se quer licitar, de forma detalhada, clara e precisa. Permite ao licitante informações e elementos necessários à boa elaboração da proposta, mediante regras estabelecidas pela Administração a que estará sujeito.(TCU, 2009, p.168)

Com base na lei de licitações, Art. 7º, §2º, inciso I, o projeto básico deve envolver toda a obra e conter todas as informações determinadas pela lei, de modo claro e perfeitamente compreensível a todos os interessados em participar do certame. Saliente-se que o projeto deve receber a devida aprovação pela autoridade competente designada para tal, que deve conferir

se o projeto apresentado está em conformidade com a legislação que o regulamenta. Uma vez que a realização do certame está de certa forma, de acordo com a lei, condicionada ao projeto básico no caso de obras e serviços, com vistas a uma efetividade na contratação, dois fatores são preponderantes nessa fase: a excelência na elaboração do projeto básico obedecendo a todos os critérios estabelecidos pela lei e a capacitação adequada da autoridade competente para que possa identificar as possíveis falhas e/ou insuficiência de informações no projeto e apontar soluções a fim de adequá-lo às necessidades levantadas.

O TCU destaca que o projeto básico precisa “[...] possuir os elementos necessários e suficientes para definir e caracterizar o objeto a ser contratado.”, relacionando os seguintes critérios:

- ter nível de precisão adequado;
- ser elaborado com base nos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento;
- possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos executivos e do prazo de execução (TCU,2009, 13).

Percebe-se que o nível de precisão exigido ao projeto deve ser baseado em estudos técnicos confiáveis que respaldem a efetivação da obra, e permita uma avaliação dos custos que envolverão essa construção. Ou seja, o projeto básico deve reunir o maior número de informações detalhadas e específicas de todos procedimentos e materiais envolvidos conforme complementado abaixo, de acordo com TCU, quando salienta também de que o projeto precisa conter:

- a identificação clara de todos os elementos constitutivos do empreendimento;
- as soluções técnicas globais e localizadas;
- a identificação e especificações de todos os serviços, materiais e equipamentos a incorporar à obra;
- orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. (TCU, 2009, p. 14)

Verifica-se que o projeto básico deve imperativamente obedecer os requisitos estabelecidos pela legislação, criados com o propósito de garantir qualidade, segurança e economicidade a gestão pública, conseqüentemente ao administrado. A não observância dessas exigências trarão as conseqüências da ineficiente elaboração, onerando ao Estado em aditivos contratuais, prejudicando sensivelmente a eficiência e a eficácia do certame licitatório, conforme continua o TCU:

- É importante lembrar que a inconsistência ou inexistência dos elementos que devem compor o projeto básico poderá ocasionar problemas futuros de significativa magnitude, tais como:
- falta de efetividade ou alta relação custo/benefício do empreendimento, devido à inexistência de estudo de viabilidade adequado;
- alterações de especificações técnicas, em razão da falta de estudos geotécnicos ou ambientais adequados;
- utilização de materiais inadequados, por deficiências das especificações;
- alterações contratuais em função da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas, envolvendo negociação de preços. (TCU,2009, p. 14)

Ainda de acordo com o Tribunal de Contas, esses fatores incorrerão sem dúvida, no insucesso licitatório em função da incongruência entre o objeto licitado e o que realmente será executado pelo contratante, decorrente de um projeto inadequado à necessidade verificada. Essa é uma realidade vastamente percebida, infelizmente, em uma grande quantidade de obras paralisadas e/ou inviabilizadas nos vários segmentos, em todo o país, ocasionando perdas significativas ao erário público, uma vez que, em muitas dessas situações torna-se imperativo a realização de um novo procedimento licitatório para um mesmo objeto.

Para Lobato(2012) o sucesso do certame está intrinsecamente ligado à qualidade de um projeto básico preciso e detalhado, sendo um fundamento de relevante importância no processo licitatório, no tocante às obras e serviços, pois dessa forma contribuirá para evitar as falhas na contratação e conseqüentemente promoverá um aproveitamento eficiente, atendendo à contento o objeto licitado e concorrerá para a economicidade ao estado.

Com efeito, o êxito do processo licitatório e a garantia dos princípios que o regem dependem, e muito, da qualidade do projeto básico desenvolvido pela Administração. É certo que o projeto básico é o substrato de uma obra pública. Isto é, figura entre os elementos de maior importância para a sua execução. A partir de um projeto básico preciso e detalhado evitam-se falhas tanto no procedimento licitatório quanto na própria execução da obra pública, permitindo à Administração Pública a consecução da economicidade (eficiência, eficácia e efetividade). (LOBATO, 2012).

Pode-se perceber claramente a considerável importância do projeto básico no processo licitatório de obras e serviços. A sua correta aplicação traz benefícios a toda sociedade ao passo que quando ignorada a profundidade de sua relevância, reflete em diversos prejuízos que podem alcançar níveis impensáveis, prejudicando e muitas vezes até inviabilizando a atuação da gestão pública nas áreas de necessidades básicas e essenciais à sociedade como um todo.

### **3.3 - Elaboração do projeto básico**

Dada a importância técnica do projeto básico, a lei 8.666/93 assim determina: “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; Art. 7º, § 2º, inciso I”. Tamanha importância requer também grande responsabilidade em sua elaboração. De acordo com o TCU(2009, p.14) ele pode ser elaborado pelo próprio órgão licitador, sendo nominado um responsável técnico vinculado, devidamente inscrito nos Conselhos pertinentes como citado abaixo:

Nesse caso, deverá ser designado um responsável técnico a ele vinculado, com inscrição no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) estadual ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo estadual (CAU), que efetuará o registro das Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRTs), respectivamente, referentes aos projetos.(TCU,2009, p.14)

Ainda segundo o Tribunal, na ausência de profissional técnico, o órgão poderá realizar um certame para contratação de uma empresa habilitada para esta elaboração, cujo edital, deverá constar as informações claras do objeto a que se destina, e além de outros requisitos, “o orçamento estimado dos custos dos projetos e o seu cronograma de elaboração” a fim de proporcionar uma melhor organização do processo licitatório. Para a Advocacia Geral da União – AGU, o projeto básico é um produto de estudos realizados preliminarmente que determinará as características do objeto a ser licitado, uma vez que o referido projeto deverá conter todas as informações relevantes que servirão de base para a elaboração do projeto executivo, com a devida elucidação de dados que possibilitem as tomadas de decisão posteriores pela gestão pública.

O projeto básico é o documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares e compreende todos os fatores necessários para a perfeita caracterização do objeto da licitação e tratamento do impacto ambiental, fornecendo todos os subsídios necessários à elaboração de projeto executivo, de modo a permitir a detalhada avaliação dos custos da contratação, bem como definir o prazo necessário para sua conclusão.(AGU, 2014, p. 18)

A elaboração do projeto básico envolve vários elementos técnicos fundamentais que demanda indispensavelmente a atuação de profissionais adequadamente habilitados tais como, engenheiros, arquitetos, urbanistas, dentre outros especializados, conforme a singularidade do objeto licitado. Cada profissional irá executar a sua parte na composição desse projeto segundo a sua competência, em sincronia com a equipe e de acordo às exigências do órgão licitador com o fim de atender a uma necessidade identificada da sociedade. Para que a elaboração desse projeto seja eficaz, é devidamente apropriado que haja uma coordenação capacitada, a fim de assegurar a simbiose desse trabalho.

Nesse aspecto diz a Controladoria Geral do Estado/AC:

[...] as peças e documentos técnicos produzidos por estes profissionais precisam ser compatibilizados e consolidados, seguindo uma ordem lógica. Por isso, é pertinente que esse grupo de profissionais seja coordenado por um gerente capacitado, preferencialmente com especialização em gerência

de obras ou projetos – este passará a responder pelo Projeto Básico e/ou Executivo por meio de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) específica. (CGE,2014, p.13)

Observa-se que o resultado satisfatório do projeto básico, depende muito dessa integração entre os profissionais envolvidos, por isso a clareza do órgão licitador em relação ao objeto licitado se torna imprescindível, com o propósito de evitar erros de compreensão do objetivo, gerando um projeto distorcido ou muitas vezes incompleto por ausência de informações relevantes. Ana Luiza Fernandes e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes(2016) salienta que o projeto básico “corresponde ao detalhamento do objeto de modo a permitir a perfeita identificação do que é pretendido pelo órgão licitante e, com precisão, as circunstâncias e modo de realizado.”

Com relação aos elementos técnicos que envolvem a elaboração do projeto básico, a AGU destaca que devem ser feitos os “estudos técnicos preliminares” que devem preceder a referida elaboração. Esses estudos serão a base que nortearão a composição do projeto desenvolvido fundamentado nas informações colhidas *in loco* e a partir dele conforme salienta:

Os estudos técnicos preliminares são todos os atos preparatórios que antecedem a elaboração do projeto básico. São compostos de relatórios, pareceres técnicos, laudos, análises, ensaios, investigações e demais avaliações que justifiquem a necessidade do empreendimento, assegurem sua viabilidade técnica, especifiquem os objetivos a serem alcançados e indiquem o modo de tratamento do impacto ambiental, quando houver. (AGU, 2014, p.20)

Analisando essas especificações em relação à elaboração do projeto básico, pode-se entender, portanto, as razões de tantas obras paralisadas no país em diversos segmentos. Muitos são os relatórios do TCU, em fiscalização às obras públicas que se encontram em interrupção ou inacabadas, cujo motivo principal apontado é a deficiência ou incompletude do projeto básico aprovado. Não raras, no segmento de saneamento convive-se com muitas paralizações em função da falta de comprometimento e responsabilidade na elaboração desse projeto, o que causa transtornos infundos à sociedade gerando sem dúvida volumosos prejuízos ao erário público.

Com efeito, a legislação é muito específica com relação aos requisitos que devem conter no referido projeto, e que de forma detalhada devem fornecer uma visão ampla do objeto a ser licitado. O Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA, apresenta um resumo claro da composição do projeto básico conforme citado:

**Projeto básico** - os principais conteúdos e elementos técnicos correntes aplicáveis às obras e serviços sem restringir as constantes evoluções e impactos da ciência, da tecnologia, da inovação, do empreendedorismo e do conhecimento e desenvolvimento do empreendimento social e humano nas especialidades: levantamento topográfico; sondagem; projeto arquitetônico; projeto de fundações; projeto estrutural; projeto de instalações hidráulicas, projeto de instalações elétricas; projeto de instalações telefônicas, dados e som; projeto de instalações de prevenção de incêndio; projeto de instalações especiais (lógicas, CFTV, alarme, detecção de fumaça); projeto de instalações de ar condicionado; projeto de instalações de transporte vertical e projeto de paisagismo. (CONFEA).

Constata-se assim, que a elaboração do projeto básico envolve muitos levantamentos técnicos que permitem a definição do projeto adequado ao objeto licitado. É possível, perceber que é um processo que perpassa muitos detalhes e que positivamente demanda um período de tempo considerável para que se obtenha todos os dados indispensáveis à composição do projeto, efetuando uma integração pertinente das informações a fim de que haja clarificação real, tanto da necessidade levantada quanto da natureza da obra ou serviço a ser realizado. Entende-se assim, que as exigências da legislação têm como propósito fazer com que a administração pública possa entregar ao administrado, um serviço de qualidade que verdadeiramente vá de encontro às suas tangíveis carências.

A essência do projeto básico é fornecer segurança na execução de obras e serviços contemplando diversos requisitos que assegurem qualidade, durabilidade, economicidade e serventia plena ao interesse público, conforme define a lei 8.666 em seu dispositivo:

Art. 12 – Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

- I – segurança;
- II – funcionalidade e adequação ao interesse público;
- III – economia na execução, conservação e operação;
- IV – possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;
- V – facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;
- VI – adoção das normas técnicas adequadas;
- VI – adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;
- VII – impacto ambiental. (BRASIL, LEI DE LICITAÇÕES, 2018)

### 3.3.1 – Licenciamento ambiental

As questões que envolvem o meio ambiente devem ser levadas em conta quando da elaboração do projeto básico. De acordo com o TCU(2009, p. 15) “é necessário verificar se o empreendimento necessita de licenciamento ambiental” 7, conforme dispõem as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 001/1986 nº 237/1997 e da Lei nº 6.938/1981”. O Tribunal ressalta que se necessário deve-se elaborar também um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) anexando-os ao projeto básico.

Sabe-se que muitas obras no segmento do saneamento exercem de alguma forma um impacto ambiental. Por isso, é imprescindível verificar a necessidade da obtenção de tal licença para a obra em questão. De acordo com o TCU(2009, p.16) existem três tipos de licitação que podem ser obtidas de acordo a necessidade:

- Licença Prévia (previamente à licitação);
- Licença de Instalação (antes do início da execução da obra);
- Licença de Operação (antes do início de funcionamento do empreendimento).

Ainda segundo o tribunal a importância de se obter a licença prévia é uma segurança, uma vez que pode vir a ser embargada a citada obra pelo

órgão ambiental, manifestando inviabilidade ambiental, caso o projeto básico venha a ser elaborado sem a citada licença. O projeto básico e executivo devem considerar “todas as medidas mitigadoras exigidas pelo órgão ambiental, quando do fornecimento das licenças prévia e de instalação”. Importante salientar que essas medidas interferem o custo do empreendimento.

O Tribunal de Contas da União(2009, p.16) elenca as irregularidades graves em questões ambientais:

9.2.3.1. a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência da licença prévia, conforme art. 2º [na verdade, art. 7º], § 2º, inciso I e art. 12, ambos da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/97;

9.2.3.2. o início de obras sem a devida licença de instalação, bem como o início das operações do empreendimento sem a licença de operação com base nas Resoluções Conama nº 237/97 e 06/87;

### 3.3.2 - Elementos técnicos do projeto básico

#### 1) Identificação:

Segundo o CGE/AC, o Projeto Básico deve possuir no mínimo as seguintes identificações:

- Denominação;
- Nome do objeto;
- Endereço da Obra;
- Nome da entidade gestora;
- Tipo de projeto;
- Data;
- Nome do(s) responsável(is) técnico(s), registro(s) no CREA/CAU, número(s) da(s) ART(s) e/ou RRT(s) e assinatura(s).

Segundo o órgão não se pode confundir o nome do empreendimento com o nome do objeto a ser licitado conforme explica:

O primeiro pode possuir uma denominação com apelo publicitário, fazendo uso de expressões como: “revitalização”, “urbanização”, “duplicação”, “implantação”, etc. Já o segundo, por fazer referência ao processo licitatório, deve fazer uso das terminologias: “ampliar”, “construir”, “fabricar”, “recuperar”, “reformatar” – quando se tratar de obras, e “adaptar”, “consertar”,

“conservar”, “demolir”, “instalar”, e assim por diante – quando se tratar de serviço de engenharia. (CGE/AC, 2014, p.18)

Com relação à identificação do tipo do projeto orienta:

Quanto ao tipo de projeto, são exemplos mais usuais: edificação, obras rodoviárias e pavimentação urbana, abastecimento de água e esgotamento sanitário. Deve-se ter atenção especial com o emprego da palavra saneamento, pois está relacionada com serviços de: abastecimento água (potável), o manejo de água pluvial, a coleta e tratamento de esgoto, a limpeza urbana, e o manejo de resíduos sólidos – por ser tão abrangente, deve ser evitada a fim de evitar mau entendimento. (CGE/AC, 2014,p.18)

## **2) Desenhos técnicos**

O projeto básico deve apresentar os desenhos que orientarão a execução do objeto licitado conforme especificação:

Representações gráficas do objeto a ser executado, elaborada de modo a permitir sua visualização em escala adequada, demonstrando formas, dimensões, funcionamento e especificações, perfeitamente definida em plantas, cortes, elevações, esquemas e detalhes, obedecendo às normas técnicas pertinentes, dentre elas especial atenção para a NBR 6492. (CGE/AC, 2014, p.18)

## **3) Memorial descritivo**

Descrição detalhada do objeto projetado, na forma de texto, onde são apresentadas as soluções técnicas adotadas, bem como suas justificativas, necessárias ao pleno entendimento do projeto, complementando as informações contidas nos Desenhos Técnicos. (CGE/AC, 2014, p.19).

## **4) Especificação técnica**

Conforme o CGE/AC(2014,p.19)Texto onde são especificadas todas as diretrizes e condições que deverão ser observadas na execução da obra ou

serviço, descrevendo individualmente todos os “materiais, equipamentos, elementos componentes, sistemas construtivos a serem aplicados e o modo como serão executados cada um dos serviços apontando, também, os critérios para a sua medição”.

Ainda com relação à parte técnica da elaboração o Tribunal de Contas União (2009, p.18) discorre:

Deverão ser elaboradas em conformidade com normas técnicas e práticas específicas, de modo a abranger todos os materiais, equipamentos e serviços previstos no projeto. As especificações técnicas não poderão reproduzir catálogos de determinado fornecedor ou fabricante, de modo a permitir alternativas de fornecimento.

## **5) Orçamento detalhado**

O orçamento tem um papel de fundamental importância, porque através dele será estimado o custo de determinada obra. Sabe-se que um orçamento é composto de muitos itens que deve ser cautelosamente calculados de modo a refletir da forma mais clara possível o custo total da obra.

Para o CGE o orçamento deve viabilizar:

Avaliação do custo total da obra tendo como base preços dos insumos praticados no mercado ou valores de referência e levantamentos de quantidades de materiais e serviços obtidos a partir do conteúdo dos elementos descritos nos itens Desenhos Técnicos, Memorial Descritivo e Especificação Técnica, sendo inadmissíveis apropriações genéricas ou imprecisas, bem como a inclusão de materiais e serviços sem previsão de quantidades. (CGE/AC,2014,p.19)

Percebe-se, portanto, que o orçamento está diretamente ligado aos elementos anteriores, que devem ser igualmente detalhados e específicos, a fim de que se elabore um orçamento condizente com o projeto a ser executado.

Para o TCU(2009):

O orçamento-base de uma licitação tem como objetivo servir de paradigma para a Administração fixar os critérios de aceitabilidade de preços – total e unitários – no edital, sendo a principal referência para a análise das propostas das empresas

participantes na fase externa do certame licitatório.(TCU,2009, p.18)

Ainda destaca que:

Na elaboração do orçamento detalhado de uma obra, é preciso:

- conhecer os serviços necessários para a exata execução da obra, que constam dos projetos, memoriais descritivos e especificações técnicas;
- levantar com precisão os quantitativos desses serviços;
- calcular o custo unitário dos serviços;
- calcular o custo direto da obra;
- estimar as despesas indiretas e a remuneração da construtora.

Neste orçamento deverá constar, de acordo com o Tribunal de Contas da União(2009, p.19-3), o Custo unitário de um serviço, o Custo direto da obra, Taxas de benefício e despesas indiretas e o Orçamento sintético global, obedecendo os critérios e índices determinados pela legislação.

## **6) Memória de cálculo**

De acordo com o CGE(2014, p.20) este documento deve “apresentar a forma pela qual as quantidades de materiais e serviços que compõem a Planilha de Custo foram obtidas”, e deve ser elaborada com base nos conteúdos dos elementos anteriores conforme informações especificados em cada documento.

## **7) Cronograma físico-financeiro**

Este é sem dúvida um elemento de grande importância na elaboração do projeto básico. Para CGE(2014, p.21) ele é a “representação gráfica do desenvolvimento dos serviços a serem executados ao longo do tempo de duração da obra demonstrando, em cada período, o percentual físico a ser executado e o respectivo valor financeiro despendido”. Esse cronograma é indispensável para o acompanhamento e fiscalização da obra a ser executada

com o objetivo de assegurar a conclusão do empreendimento. São vários os relatórios do Tribunal de Contas onde constam a não conformidade do cronograma e a execução propriamente dita prejudicando a eficácia da contratação.

De acordo com o TCU(2009, p.23), na elaboração do projeto básico deve constar, além dos outros elementos “o cronograma físico-financeiro com as despesas mensais previstas para serem incorridas ao longo da execução da obra ou serviço”. Segundo o Tribunal ele deve ser elaborado de maneira que seja balizador, no momento de análise das propostas apresentadas pelos licitantes no procedimento licitatório. Saliente-se que sempre que houver alterações em prazos e etapas de execução, quando do início das obras , será fundamental que se adeque o cronograma mantendo-o sempre atualizado.

## **8) Aprovação do Projeto Básico Junto aos Órgãos Competentes**

Segundo o CGE (2014, p21) antes que o Projeto Básico seja encaminhado para o certame licitatório, ele deve ser apresentado aos Órgãos Competentes , conforme a especificidade do mesmo, para a sua aprovação.

### **3.3.3 – Responsabilidade pela qualidade do produto.**

De acordo com o TCU(2009,p.24), além da responsabilidade técnica, conforme já citado nesse capítulo, o autor do projeto deve primar por

[...]entregar um produto de qualidade e que atenda aos requisitos da Lei das Licitações. Caso contrário, o projeto não deverá ser aceito pelo representante da Administração e as correções necessárias deverão ser efetuadas sem ônus para o órgão contratante.

É certo que, se respeitados os ditames da legislação não haverá tanto desperdício nos processos licitatórios no segmento em questão. Percebe-se que a lei é clara quando determina os elementos primordiais que tal projeto deve apresentar de modo que haja eficiência na contratação do serviço. O Tribunal de Contas da União estabelece de forma detalhada, baseada na lei de licitações, como deve ser a elaboração do projeto básico com o propósito de

proporcionar a Administração Pública a contratação de obras e serviços com qualidade, eficiente e eficaz.

Uma das exigências do Art. 7º, § 2º, determina que só poderá haver o certame, no caso de obras e serviços, se “[...] houver projeto básico aprovado pela autoridade competente[...]”, ou seja, não basta apenas existir o projeto, ele deve ser outorgado por uma autoridade competente, que deve comprovar que o projeto básico está de acordo com as exigências da legislação, apresentando todos os documentos pertinentes, incluindo-se, recursos financeiros e licenciamento ambiental, quando necessário, bem como, assegurar que o projeto atende satisfatoriamente às solicitações do órgão licitador.

Nesta questão, analisa Justen Filho(2014) que:

Não basta a elaboração do projeto básico. É necessária a sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e aos interesses supraindividuais. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 153.)

Após conclusão da elaboração, o projeto, todas as planilhas, gráficos e documentos pertinentes deverão ser encaminhados para análise e aprovação, e posteriormente a concepção do instrumento convocatório. É necessário que no momento da aprovação destes documentos, sejam avaliados com conhecimentos técnicos todos os elementos exigidos para a sua aceitação, evitando aprovar projetos desatualizados, incompletos ou deficientes em sua estrutura, a fim de não comprometer todo o procedimento licitatório. Saliente-se que os documentos citados devem ser integrados ao edital como anexos para o acesso dos licitantes interessados, conforme determina a legislação.

Quanto ao esclarecimento prestado pelo órgão de que o projeto básico e o orçamento em planilhas de quantitativos e preços unitários estavam à disposição dos licitantes, creio não ser tal medida suficiente para atender ao disposto no art. 40, § 2º, incisos I e II, da Lei de Licitações, porquanto ali se impõe que esses documentos integrem o edital como anexos, e não apenas disponibilizados aos interessados. Afigura-se apropriada, mais uma vez, a conclusão da unidade técnica de

se expedir determinação saneadora ao órgão. Acórdão 1391/2009 Plenário (Voto do Ministro Relator). (TCU, 2009, p.170).

. Conheceu-se nesse capítulo a relevância dispensada pela legislação à elaboração do projeto básico para a contratação de obras e serviços pela gestão pública. Nota-se que o objetivo para os critérios estabelecidos é o de viabilizar a realização de construções seguras e precisas que entreguem qualidade ao administrado. É muito claro perceber que a inobservância dos elementos que a lei estabelece para a boa elaboração do projeto básico, tem sido um dos principais motivos de tantas paralisações de obras essenciais à sociedade .

#### 4 – PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Entende-se por eficiência a capacidade de produzir um bom resultado com competência e qualidade, com vistas ao cumprimento de um objetivo proposto. Michaelis(2017), define que eficiência está relacionada à capacidade de realização com excelência e a contento, de um trabalho determinado, desempenhando suas funções adequadamente, com vistas a atingir um objetivo anteriormente proposto.

Eficiência: Capacidade de produzir um efeito; efetividade, força. Capacidade de realizar bem um trabalho ou desempenhar adequadamente uma função; aptidão, capacidade, competência. Qualidade do que é passível de aplicação vantajosa; proveito, serventia, utilidade.

Observando-se esse conceito, vislumbra-se que o trabalho eficiente é aquele que produzirá certa vantagem, aplicabilidade útil e que assegure o bom proveito de seu processo. Assim, pode-se perceber que eficiência compreende todos os meios envolvidos, do início até sua conclusão, de modo que cada fase seja cumprida adequadamente respeitando as diretrizes anteriormente estabelecidas para o fim desejado.

De acordo com Alves(2014,p.14) o conceito de eficiência na gestão pública não advém apenas da Emenda Constitucional 19/98, já havendo sido inserida no contexto legislativo sob o militarismo, conforme cita: “Na verdade a ideia de eficiência já estava positivada muito antes em diversos dispositivos do Decreto Lei 200/67, promulgado sob o regime militar. Portanto àquela época já se falava na importância da ação estatal eficiente”.

O autor salienta que “eficácia e eficiência não são sinônimos”, uma vez que cada uma tem características próprias para atingir um objetivo. Para ele a eficácia está ligada ao resultado absoluto, já a eficiência depende do tipo de trabalho, da mão de obra a ser utilizada, dos recursos tecnológicos e principalmente do gerenciamento das ações pertinentes a empreitada a ser desenvolvida. Ou seja, é preciso levar em conta todos os aspectos que estarão implicados em determinado processo, a fim de determinar o melhor caminho, a melhor estratégia e a melhor alocação dos recursos para atingir o objetivo.

O autor define que:

[...] é possível afirmar que a eficácia tem um sentido de fim, qualidade final, um sentido absoluto, enquanto a eficiência é um conceito relativo, tem relação com o meio, com a forma como certo recurso é utilizado, não preocupando-se tão somente com o resultado final, mas com a adequada utilização desse recurso.

Para Odete Medauar(2014), na Administração Pública o princípio da eficiência deve ter o significado de celeridade e assertividade em atender às necessidades do administrado. Deve ainda evidenciar uma gestão estratégica planejada que seja viabilizadora de uma prestação de serviço de qualidade a sociedade. A autora salienta que o conceito desse princípio não se assemelha à vagarosidade vivenciada na Administração pública em sua amplitude, quando oferece serviços de modo geral aquém das carências constatadas. Seguindo essa visão da autora é necessário que o gestor público permita uma transformação dos seus conceitos no administrar por administrar, transpondo-se para um administrar por servir, razão de ser das instituições públicas, que existem para prestar um serviço eficiente de excelência à sociedade que as mantém. Nesse viés define a autora, eficiência como sendo:

O vocábulo liga-se a ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão – características habituais da Administração Pública brasileira com raras exceções. (MEDAUAR, 2014, p.148).

Aprofundando mais um pouco, pode-se entender que o gestor público deve primar pela excelência em suas ações com vistas atender a contento as demandas do administrado, tendo o cuidado primordial de avaliar com cautela todas as contratações.

De acordo com Alexandre Mazza (2018) o princípio da eficiência tem como valores a “economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional”, buscando assim uma gestão que promova que traga bom resultados para a administração pública cumprindo devidamente a legislação pelos princípios que a norteia, como cita:

[...] o princípio da eficiência não pode ser analisado senão em conjunto com os demais princípios do Direito Administrativo. A eficiência não pode ser usada como pretexto para a Administração Pública descumprir a lei. Assim, o conteúdo jurídico do princípio da eficiência consiste em obrigar a Administração a buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei. (MAZZA, 2018, p. 121).

Segundo Caio Augusto dos Santos Alves a Emenda Constitucional conferiu a eficiência o status de princípio, passando esta a fazer parte dos demais princípios que devem orientar a gestão pública. O autor traz o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o princípio como norma de Direito, quando define:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.(BANDEIRA DE MELLO,2013. p.54 apud ALVES, 2014, p.16)

Fontes e Fontes,2009 apud Alves, 2014, citam o princípio da eficiência como um norteador no cumprimento da legislação:

O princípio da eficiência é pois, um dever do administrador público que tem por obrigação proporcionar serviços públicos eficientes para a coletividade. Assim, não há dúvidas de que o princípio da eficiência funciona como um parâmetro interpretativo de todas as demais normas vigentes no ordenamento jurídico, uma vez que uma das funções primordiais dos princípios jurídicos é o de justamente reconhecer os valores mais importantes da sociedade. (FONTES e FONTES, 2009 apud ALVES, 2014)

Segundo as autoras os serviços públicos prestados à sociedade têm a obrigação de serem eficientes, ou seja, é uma prioridade a qualidade com celeridade. Não deve a administração pública centrar-se apenas no fator “mais econômico” em detrimento da qualidade, mas precisa acercar-se de

instrumentos que lhe possibilite avaliar de forma concreta, as oportunidades de promover eficiência em suas ações.

#### 4.1 – Eficiência no ordenamento jurídico

A Constituição Federal contém mecanismos de proteção e norteamento para que o princípio da eficiência seja aplicado em todo o ordenamento jurídico conforme determina em um de seus artigos:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; [...] (BRASIL, CRFB, 2018)

Sabe-se que a legislação prima pela eficiência no âmbito da administração pública em todas as suas esferas, desenvolvendo normas que padronizam o sistema de gerir os recursos públicos de maneira a não ferir ou violar os princípios que os regem. É dever de todo gestor público prezar pelo rigoroso cumprimento da lei nas atribuições a si confiadas, procurando prestar um serviço eficiente e de qualidade ao administrado.

Para Alves(2014):

[...] não basta ao administrador o cumprimento da Lei, sendo imperioso considerar a eficiência não apenas como uma das suas facetas, mas como princípio independente. Há necessidade, além da ação ser embasada na Lei, que essa seja executada com presteza, celeridade, qualidade, precisão, perfeição, economicidade e muitos outros adjetivos decorrentes do princípio da eficiência.(ALVES, 2014, p. 18)

Verifica-se então que não pode o gestor apenas centrar-se na economicidade, como é o habitual, mas também viabilizar as outras ações elencadas na citação. É possível compreender que os requisitos exigidos pela

legislação para a elaboração do projeto básico, tem o firme propósito da eficiência na contratação de obras e serviços. E é claro que a gestão precisa ser não apenas eficiente, mais inclusive eficaz. Não se pode ser eficaz quando se aprova um projeto deficiente ou desatualizado, porque os problemas aparecerão muito antes do que se pensa. É preciso atentar e exigir o cumprimento dos critérios determinados para o bom êxito da administração.

França(2000) apud Alves(2014) destaca:

A eficiência, a nosso ver, constitui sim princípio jurídico da administração pública, que, junto aos demais princípios constitucionais do regime jurídico-administrativo, impõe o dever da boa administração. Não se pode conceber uma administração pública que não tenha a obrigação de ser diligente e criteriosa na busca e efetivação do interesse público consagrado em lei. O princípio da eficiência administrativa tem bastante relevância quando se apura o respeito à ordem jurídica quando se está diante da discricionariedade administrativa. (FRANÇA,2000 apud ALVES, 2014,p.18)

Alves finaliza destacando que não pode haver eficiência quando não há prioridade nos serviços prestados aos administrados, ou ainda quando são atendidos de modo insatisfatório, ainda que isso assegure economicidade à administração.

Desse modo a qualidade é o sentido a ser considerado quando se pensa no princípio da eficiência. No tocante à licitação, não basta ao administrador buscar economicidade, [...], mas sim garantir a aquisição de produtos bens ou serviços de maneira satisfatória. (ALVES, 2014, p.24)

#### **4.2 – Consequências do projeto básico deficiente**

Tem sido abordado neste trabalho a relevância do projeto básico e a importância da necessidade de elaboração cuidadosa do mesmo, para a eficiência das contratações de obras e serviços, no certame licitatório. Elencouse de acordo com a legislação os requisitos exigidos para a elaboração do referido projeto, sua aplicabilidade e objetivos, com o fim de assegurar qualidade, economicidade e eficiência na contratação de obras e serviços, pela

administração pública. Mas, o que se vê na realidade é uma expressiva quantidade de obras paradas em vários segmentos, com destaque para as relativas ao saneamento básico, tema central deste estudo, em decorrência primordialmente da má elaboração do projeto básico, dentre outros motivos.

É possível encontrar vasto material, bem como, relatórios do Tribunal de Contas da União – que apresentam a ineficiência e/ou a desatualização do projeto básico como causa preeminente de inúmeras paralisações e engendramento de diversos aditivos onerando de forma significativa ao erário público, classificando-o como a segunda principal causa dessas ocorrências em auditorias realizadas nos últimos dez anos pelo órgão federal em obras por todo o país.

Um trecho do relatório relata:

[...] com base nos principais achados de auditoria detectados nos últimos dez anos de fiscalização, em um universo de 1.688 fiscalizações realizadas, a Coinfra-TCU verificou que as três principais ocorrências no período são: “Sobrepço/Superfaturamento”, com 1.331 achados; **“Projeto básico deficiente, inexistente ou desatualizado”, com 1.158**; e “Falhas na composição de custos expressos na planilha orçamentária”, com 751 achados. (TCU, 2018). Grifo nosso.

Estes dados são extremamente importantes e remetem para uma reflexão de quão significativo e de primordial importância, é a primorosa elaboração do projeto básico. De acordo com o relatório, verifica-se inclusive a contratação de obras sem a existência do referido projeto contrariando a legislação quando diz que : “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; Art. 7º, § 2º, inciso I”. A não observância da lei já implica em sanções segundo estabelecidas pela própria legislação a fim de preservar o cumprimento da norma. Nesse viés percebe-se também uma dupla infração que são, tanto a inexistência do exigível quanto a contratação pela autoridade denominada competente, sem a apresentação do projeto básico devidamente adequado ao objeto licitado.

Assim, é importante que a autoridade competente designada para aprovar o projeto básico, tenha a condição necessária para avaliar a qualidade do projeto citado bem como seus anexos, pois o cumprimento da legislação resguarda a gestão pública de prejuízos vindouros, como descreve o Tribunal de Contas da União:

A elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele que possua os elementos descritivos e que expressem a composição de todos os custos unitários, é imprescindível para a realização de qualquer obra pública, resguardando a Administração Pública de sobrepreços e manipulação indevida no contrato original. [...]Acórdão 1387/2006 Plenário (Sumário) (TCU, 2009, p. 169).

Por outro lado, no caso da aprovação de um projeto básico deficiente e/ou desatualizado, esse gestor compromete todo o trabalho da administração pública assumindo um risco de permitir a execução de uma obra ou serviço com base em informações que não expõe a real necessidade do objeto licitado, o que irá produzir um resultado profundamente insatisfatório, onerando dessa forma o tesouro público e penalizando a sociedade, não oferecendo a solução para a carência constatada do administrado.

O papel da autoridade competente nesse processo é preponderante para a eficiência da administração, e ele responde legalmente por seus atos como definido por Justen Filho:

A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 153.)

De acordo com o autor a autoridade competente tem a responsabilidade de “verificar sua adequação às exigências legais”. Como compreender então diante de todo o exposto, o que justifica a infinidade de obras públicas paralisadas no segmento de saneamento tendo como consequência a ineficiência de um projeto básico, onde subtende-se que houve uma solicitação de elaboração do projeto citado, com determinadas características para atender certas necessidades, sabendo-se que o mesmo deve estar em

conformidade com o que determina a lei, sabendo-se também de que o mesmo foi autorizado por essa autoridade que é denominada competente em sua verificação?

Com relação a essa atuação Barcelos(2017) cita o posicionamento do TCU/2016 em julgamento da contratação de uma “empresa especializada para a elaboração de projeto básico que posteriormente se mostrou deficiente”, tal fato gerou a necessidade de várias alterações no referido projeto causando grandes prejuízos à Administração. Como consequência o Tribunal de Contas “aplicou multa aos técnicos responsáveis pela aprovação do projeto básico.”. O autor salienta ainda de que mesmo a empresa licitante apontando as falhas no projeto, o mesmo foi aprovado pela autoridade competente, conforme cita:

Segundo a Corte de Contas, apesar do alerta formal acerca das falhas emitido por empresa licitante, os técnicos que atuaram como “autoridade competente” ao aprovar o projeto básico não submeteram os questionamentos à empresa projetista ou conferiram a memória de cálculo a fim de verificar a necessidade de ajustes. (BARCELOS, 2017)

Observa-se nesse relato a responsabilidade que permeia nas mãos da autoridade competente designada para o processo licitatório, que deve autorizar o projeto básico apresentado, que se mostre fidedigno com as definições do objeto licitado e em conformidade com a legislação. Para tanto, é importante destacar que a gestão pública deve atentar para a relevância de nomear o representante da Administração para a gestão do certame, que tenha realmente a capacidade técnica necessária para avaliar a adequação do projeto básico, para o bom andamento da licitação, de acordo com a fala de Barcelos quando salienta:

Por fim, é importante destacar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme em indicar que para dar seguimento à licitação de qualquer empreendimento faz-se necessária a aprovação da autoridade competente, e que “o fato de terceiro ser o responsável técnico por determinado projeto básico em nada exime a responsabilidade existente para o gestor público incumbido de aprovar o projeto elaborado.” (Acórdão 1.067/16-Plenário).

Pacheco (2004) destaca que a existência de um projeto básico aprovado por uma autoridade competente é o condicional imperativo para que se inicie a licitação. A inobservância desse requisito primordial é uma grave afronta à legislação conforme destaca: “incorre em flagrante ilegalidade aquele que inicia qualquer procedimento licitatório sem que tenha concluído a contento o respectivo projeto básico.”

O autor aponta o projeto básico como a principal mola propulsora quando se trata de obras públicas, uma vez que sem a existência de um projeto não realiza-se obra, ainda que, segundo o autor, existam muitos gestores públicos que “insistem em tentar provar o contrário”, como pode-se observar na citação do TCU(2018), quando fala da inexistência de projetos básicos em algumas obras fiscalizadas: **“Projeto básico deficiente, inexistente ou desatualizado”**. É certo que, se cumprido de acordo com o determinado pela lei de licitações, o projeto básico deve apresentar “o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários da obra ou serviço e a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes das obras”, pois somente assim é possível estimar o orçamento necessário à realização das obras e serviços.

Percebe-se, assim, o grande prejuízo que a falta de responsabilidade na elaboração de qualidade do referido projeto ou a falta dele, vem causando ao erário público e à sociedade como todo, quando provocam as constantes interrupções de obras, provocando atrasos que se arrastam meses, prejudicando todo um sistema de soluções das necessidades gritantes da coletividade. Isso não traduz eficiência do setor público, mas um sentimento de insegurança e a constatação da vasta ineficiência da gestão pública em cumprir elementos básicos da legislação em favor do administrado.

Para Pacheco(2004) “Obra cara, é obra parada”, citando o Senador Carlos Wilson, Presidente da Comissão Temporária de Obras Inacabadas do Senado Federal. E essa é uma verdade constatada em todo o país. Ainda na fala do Senador , segundo o autor, “Uma obra paralisada penaliza a população duplamente: pela ausência da obra e pelos recursos já aplicados, sem falar na riqueza que se deixa de produzir, em prejuízo do desenvolvimento econômico e social do país.”

A AGU chama a atenção para um aspecto muito significativo em relação à elaboração do projeto básico. O órgão ressalta de que o projeto básico deve ser atual, contemplando todos os elementos pertinentes à obra a ser licitada, e destaca a observância da dinâmica do mercado. Essa alerta é bem pertinente devido às constantes mudanças que tem vivido o país nos últimos anos, nos vários setores da sociedade, transições essas, que interferem de modo relativo nos empreendimentos da gestão pública. Possivelmente, por não se levar em conta essa dinâmica, não são poucos os projetos básicos desatualizados que aprovados geram transtornos à concretização dos contratos firmados pela administração.

O projeto básico deve ser atual, ou seja, deve contemplar todos os elementos existentes para a caracterização da obra. Tendo em vista a dinâmica do mercado – não apenas em relação aos preços praticados, como também em relação aos modos de execução – é necessário que o projeto elaborado pela Administração contemple as características do local e do momento onde será executado o empreendimento. (AGU, 2014, p.19-20).

.Na visão de Pacheco, torna-se imperativa à devida atenção a elaboração do projeto básico, buscando cumprir com seriedade os requisitos determinados pela lei, atentando para a magnitude de sua aplicabilidade visando a eficiência da gestão pública no serviço à sociedade.

Somente por intermédio de projetos básicos de boa qualidade, e portanto, adequados às necessidades de cada obra, estudados à exaustão, com cautela, dentro de padrões técnicos e em conformidade com as normas da ABNT, poderemos almejar um dia um posto junto à elite das nações que realizam grandes obras públicas.com início, meio e fim. (PACHECO, 2004).

. Verifica-se que a legislação estabelece todos os critérios detalhados e específicos que o referido projeto deve apresentar, bem como seus anexos, sendo portanto, o norteador que viabilizará certa previsão dos custos envolvidos na empreitada do objeto a ser licitado. Saliente-se que essas informações serão primordiais para a elaboração do instrumento convocatório, evitando equívocos de entendimento entre as empresas licitantes.

Neste contexto comenta Justen Filho:

A maioria dos problemas práticos ocorridos em licitações deriva da equivocada elaboração do ato convocatório. Não seria exagero afirmar que os erros na elaboração dos editais constituem-se em fatores muito mais prejudiciais do que as complexidades ou defeitos da Lei 8.666/93. Se esse diploma possui defeitos, eles são potencializados em virtude de editais mal redigidos. (JUSTEN FILHO, 2014, p.706.)

Percebe-se ainda de que há uma necessidade urgente de capacitação da autoridade denominada "competente", para que tenha conhecimento técnico suficientemente capaz de avaliar se o projeto apresentado pela administração corresponde a exigência da lei e concomitantemente vai de encontro às necessidades do objeto a ser licitado. Entende-se que o certame demanda custos e que para que haja economicidade ao estado, é necessário que todos os requisitos de cada fase sejam bem observados a fim de evitar onerar a gestão pública. Sabe-se que a insuficiência de informações, tem provocado em alguns casos, má contratação e consequentes prejuízos à Administração, por isso é imperativo que o gestor empreenda esforços no sentido de exigir que seja cumprido os critérios já determinados pela legislação para que a elaboração do projeto básico seja realizada de modo adequado conforme singularidade de cada obra ou serviço.

A aprovação de projeto básico inadequado, com grandes implicações nos custos e prazos de execução do empreendimento, reveste-se de gravidade suficiente para justificar a apenação pecuniária do gestor responsável e a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal. (TCU, ACÓRDÃO-915, 2015)

## 5 – CASOS PRÁTICOS

Neste capítulo analisaremos dois casos práticos, que constam do relatório do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. – TCE/BA (2017), de obras paralisadas no segmento de saneamento tendo como causa principal a deficiência do projeto básico. Os relatos são exemplos de como a elaboração de um projeto básico deficiente pode prejudicar a administração pública.

O primeiro caso:

O relatório cita o contrato nº 2903/2013, firmado em 12/07/2013, pela Empresa Baiana de Saneamento – EMBASA com a empresa C&R Engenharia Ltda., no valor de R\$24.729.433,04 que encontrava-se na data do citado relatório, em processo de rescisão, sendo executado apenas 43,82% de avanço físico da obra e valor acumulado de 54,44% de execução financeira. Tendo a auditoria do TCE/BA solicitado à Concessionária a justificativa da paralisação, eis a manifestação da EMBASA:

Durante o andamento das obras nos deparamos com diversos entraves, que impediram o cumprimento do cronograma físico-financeiro, e necessidade de diversas adequações de projeto e orçamento que impossibilitaram a sua conclusão através do contrato em questão, uma vez que para isso seriam necessários ajustes na planilha contratual acima do limite de 25% de acréscimo, imposto pelo artigo 65, parágrafo 1º da Lei nº 8.666/93, conforme ofício n.º 026/17-EXM-I, datado de 22/11/2017.

Observa-se através dessa manifestação da Concessionária, que a falta de análise consistente dos elementos pertinentes ao objeto licitado, geraram um projeto básico incapaz de prever os “entraves” que apesar de não serem citados quais, interferiram de modo muito significativo na obra, implicando na “necessidade de diversas adequações de projeto e orçamento que impossibilitaram a sua conclusão através do contrato em questão”. A EMBASA ainda justifica informando que:

[...]

Ao detectar a impossibilidade de realização dos ajustes necessários para o cumprimento de todo o escopo contratual, a EXM enviou o ofício OF\_057/15-EM, datado de 26/11/15, informando à Contratada da intenção da Embasa em rescindir amigavelmente o contrato, em razão do interesse público, visto que a necessidade de adequação e revisão no projeto e nas suas especificações, para melhor adaptação aos objetivos do contrato ultrapassariam os limites previstos no Art. 65, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/93.

Ressaltamos que todos os ajustes realizados na planilha contratual visaram dar funcionalidade do Sistema e permitiram a conclusão do RAD de 8.000m<sup>3</sup> e redes necessárias para que a Unidade Operacional da Embasa o colocasse em operação em 16/11/2017, propiciando uma melhora significativa no abastecimento da Zona Centro/Alpha e a desativação do reservatório antigo para que fosse avaliada a viabilidade de sua recuperação.

[...]

De acordo com a manifestação da EMBASA, a rescisão do referido contrato se daria em função da “necessidade de adequação e revisão no projeto e nas suas especificações, para melhor adaptação aos objetivos do contrato”, denotando assim claramente de que o projeto básico inicial não estava devidamente adequado às necessidades do objeto licitado. Na análise do TCE essa paralisação é consequência de um projeto básico inadequado de tal forma que gerou um significativo aumento nos custos de uma obra, que nem alcançou 50% de sua conclusão, causando prejuízo ao erário público, como define:

A justificativa do Gestor demonstra que o Contrato encontra-se paralisado e em fase de rescisão devido à deficiência no projeto básico licitado, caracterizada pela necessidade de diversas adequações que geraram oito Termos Aditivos, acrescendo 23,32% ao valor contratual, sem que fosse possível o cumprimento do seu objeto.

O segundo caso:

O relatório cita o contrato nº 7388/2015/, firmado em 08/06/2015, pela Empresa Baiana de Saneamento – EMBASA com a empresa SZ CONSTRUTORA E INCORPORADORA Ltda., no valor de R\$24.668.897,82 que encontrava-se na data do citado relatório, paralisada aguardando análise,

sendo executado apenas de 0,18% de execução financeira. Tendo a auditoria do TCE/BA solicitado à Concessionária a justificativa da paralisação, eis a manifestação da EMBASA:

Passados quatro meses do início dos serviços, as obras foram paralisadas e posteriormente ocorreu a suspensão do Contrato em virtude do atraso na análise e aprovação do processo licitatório pela Caixa Econômica Federal, fato este que se estendeu até julho de 2017;

Após aprovação do processo licitatório junto ao órgão financeiro e tratativas para o reinício do Contrato, a SZ Construtora e Incorporadora Ltda retomou as obras em agosto de 2017, todavia alguns fatos ocorreram, a saber:

- 1) A empresa não renovou o Alvará de Construção, que é condicionante para a atuação no município;
- 2) A empresa contratada não renovou o Seguro Garantia do Contrato, em que a vigência do mesmo é imprescindível para o protocolo e faturamento das medições no sistema da EMBASA (SAP);
- 3) Houve dificuldade financeira, administrativa e técnica por parte da empresa contratada, que proporcionou um avanço físico de apenas 0,33%, enquanto o cronograma previa uma evolução de 2,49%”
- 4) Foi nomeada comissão para apuração das faltas administrativas deste Contrato visando a rescisão contratual.

Com os fatos apontados acima, o contrato 460007388/15 foi paralisado novamente e aguarda conclusão da análise da Comissão para encerramento do mesmo.

Solicitada as justificativas pela paralisação à Concessionaria, pelo Tribunal, foram elencadas ao órgão fiscalizador, diversas questões que de acordo com o TCE, durante reunião com os representantes legais da citada Concessionária, “pode-se constatar que a referida paralisação foi motivada pelas constantes revisões realizadas pelos técnicos da CEF no projeto básico licitado”. O relatório ainda ressalta de que: “É oportuno registrar que decorreram dois anos para que o projeto fosse aprovado pela CEF, denotando ausência do necessário nível de precisão na elaboração do projeto que definiu os serviços a serem realizados.”

Pode-se perceber claramente que tal transtorno provocado residiu na inobservância da legislação em não ter sido elaborado um projeto básico em conformidade com o que regulamenta a legislação, denotando assim uma

profunda ineficiência comprometendo a gestão pública. Finalizando, o órgão fiscalizador salienta:

Registre-se que paralisações podem ocasionar incremento nos custos de execução da obra, em decorrência da necessidade de nova licitação, além de representar um ônus à sociedade, pela demora na disponibilização dos benefícios esperados com a consecução das obras.(TCE/BA, 2017, p.22)

Esses são apenas exemplos mínimos exemplos de uma grande quantidade de obras que são paralisadas, rescindidas por vários entraves, que podem ser amenizados e/ou até previstos através de uma elaboração criteriosa de um projeto básico. É óbvio que esse não é único responsável por essa situação crítica do país, mas conforme citamos no capítulo 4, tópico 4.2, o projeto básico deficiente responde como a segunda principal causa de paralisações de obras nos últimos 10(dez) anos, segundo dados do Tribunal de Contas da União.

De acordo com a legislação o projeto básico obrigatório para licitação de obras e serviços, deve preliminarmente está em conformidade com o exigido, com todos os anexos pertinentes, afim de minimizar e até evitar transtornos posteriores que comprometerão a gestão pública.

Nessa questão orienta o TCU:

Licite obras e serviços de engenharia apenas quando houver projeto básico aprovado, com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, conforme o art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993.

Não licite obras sem a obtenção da licença ambiental prévia, bem assim de iniciar obras sem a obtenção da respectiva licença de instalação, nos termos do entendimento firmado no Acórdão 516/2003 Plenário.

Não devem os tributos IRPJ e CSLL integrar o cálculo do LDI (Lucro e Despesas Indiretas), nem tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante. Acórdão 440/2008 Plenário. (TCU, 2009, p.172).

Uma matéria divulgada no site da Uol em 12.07.18, aponta que “O Brasil investe pouco em infraestrutura (2% do PIB) e, ainda, desperdiça boa parte desses recursos com obras paradas” Informa a matéria que na época, haviam

no país 2.796 obras paralisadas apontadas pelo estudo da Confederação Nacional das Indústrias - CNI. “Dessas, 517 são de infraestrutura, principalmente na área de saneamento básico, que inclui serviços de água e esgoto. Saneamento: 447 Rodovias: 30 Aeroportos: 16 Mobilidade urbana: 8... Porto: 6 Hidrovia: 5 Ferrovia: 5.

Como pode-se observar, o número de obras paralisadas em saneamento básico em todo o país é gritante e toda a sociedade perde com essas paralisações e é necessário que a administração pública atente para a gravidade da situação e possa envidar ações que vise inibir as contratações que não se adequem ao exigido pela legislação. O estudo da CNI ainda ressalta que "As paralisações consomem recursos sem gerar benefícios para a sociedade e são, em geral, **consequência de falhas na forma como o setor público executa seus projetos**", grifo nosso.

## 6 – CONCLUSÃO

Conforme abordado neste trabalho o Projeto Básico, instrumento de vital importância para a execução de obras e serviços, é obrigatório pela legislação, e deve apresentar em sua composição informações completas e suficientes que possam dar clareza e precisão com relação ao objeto licitado, às empresas interessadas no certame. Observou-se que o procedimento licitatório tem como principal objetivo efetuar contratações dentro dos parâmetros estabelecidos por lei que promovam economicidade ao Estado.

A pesquisa mostrou que muitas contratações, no segmento de saneamento têm sido efetuadas com projetos básicos deficientes e/ou desatualizados, e ainda mais grave, sem a existência destes. Em consequência dessa inobservância da lei, o que se vê são inúmeras obras paralisadas, aguardando adequações ao projeto serem concluídas para a retomadas das obras. É notório o prejuízo que essas interrupções provocam ao erário público, pois incide em aditivos e em muitas situações, como por exemplo, rescisões, o que gera um retrabalho, um novo procedimento licitatório. A pesquisa evidenciou ainda que o projeto básico deficiente e/o desatualizado é o segundo maior responsável pelas paralisações de obras no país, segundo dados do Tribunal de Contas da União.

Analisando algumas consequências da utilização de um projeto básico deficiente e/ ou desatualizado, é possível perceber claramente os danos que essa prática vem causando à sociedade e comprometendo de forma contundente a qualidade de eficiência esperada nos serviços prestados pela gestão pública. O prejuízo financeiro imposto ao erário público por conta da não observância da legislação no que tange a elaboração correta do projeto básico, penaliza a coletividade não apenas deixando de usufruir dos benefícios do objeto licitado para esse fim, mas também, impede de que outras benfeitorias, igualmente primordiais de necessidades básicas, sejam disponibilizadas ao administrado. É preciso tomar algumas medidas que possam cooperar para um trabalho realmente eficiente que possa verdadeiramente gerar economicidade ao estado. A seguir sugere-se algumas ações que podem contribuir para uma melhor contratação de obras e serviços no processo licitatório.

A falta de clareza e especificação detalhada do objeto a ser licitado sem dúvida contribui e muito para uma má elaboração do projeto básico que não esteja à altura da obra ou serviço licitado. Uma descrição detalhada do planejamento geral em que a obra ou serviço serão inseridos, trará clarificação ao(s) responsável(is) a executar a elaboração, uma visão ampla a fim de que seja construído um instrumento que realmente atenda à necessidade identificada. Isso requer estudos e pesquisas para que seja bem definida a individualização do projeto específico. Importante salientar que essa individualização também é muito relevante para que seja elaborado o edital de licitação, com informações claras a fim de viabilizar uma contratação assertiva e de qualidade.

É fundamental que sejam efetuados todos os estudos e levantamentos técnicos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, de que o objeto a ser licitado demanda, assegurando a sua viabilidade técnica. Não são poucas as obras paralisadas pela incompletude dos projetos básicos como a citada no capítulo 5 onde foram necessários mais dois anos após a licitação para que o referido projeto ficasse à contento para que as obras pudessem ser continuadas. Isso demanda grandes prejuízos à administração, o que pode ser perfeitamente evitado quando observado os procedimentos indispensáveis à elaboração de qualidade do projeto citado projeto evitando a ineficiência nessa concepção.

Por fim, é imprescindível que o agente público, denominado autoridade competente, tenha conhecimento técnico que o permita analisar e aprovar o projeto básico que realmente esteja em conformidade com a legislação e que atenda à necessidade do objeto licitado, já que este documento propicia à Administração conhecimento total do objeto que se pretende licitar de maneira objetiva e ao licitante, elementos necessários à boa elaboração da proposta de acordo com as regras estabelecidas em edital. A falta de capacitação é também um agravante na aprovação de projetos inadequados que não refletem a qualidade exigida para a realização do certame. Saliente-se que de acordo com a lei de licitações o projeto básico é um elemento condicionante para a realização do certame, no caso de obras e serviços, portanto, é imperativo que o gestor responsável por essa avaliação seja realmente habilitado para tal responsabilidade, uma vez que o mesmo está sujeito às penas da lei, pelos

prejuízos que uma decisão não assertiva nesse aspecto poderá ocasionar grandes prejuízos financeiros à gestão pública.

## REFERÊNCIAS

ADVOGACIA GERAL DA UNIÃO. **CADERNOS DA CONSULTORIA GERAL DA UNIÃO. Manual de Obras e Serviços de Engenharia – fundamentos da Licitação e Contratos**. 2014. Disponível em

<https://www.agu.gov.br/page/download/index/id/28095642> acesso em 05.03.19

ALVES, Caio Augusto dos Santos. **O Princípio da Eficiência e o Critério do Menor Preço na Licitação Pública**. 2014. Disponível em

<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/127563/TCC%20%20Caio%20Augusto%20dos%20Santos%20Alves%20%20O%20princ%C3%ADpio%20da%20efici%C3%Aancia%20e%20o%20crit%C3%A9rio%20do%20menor%20pre%C3%A7o%20na%20licita%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica.pdf?sequence=1> acessado em 15.09.18

BARCELOS, Dawison. **Responsabilização por uso de Projeto Básico Deficiente**, 2017. disponível em <http://www.olicitante.com.br/projeto-basico-responsavel/> Responsabilização por uso de projeto básico deficiente acesso em 19.02.19

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. 1988

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.462 de 2011- Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm) acesso em 01.12.18

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.303 de 2016. Lei de Licitações**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm) acesso em 01.12.18

CONFEA – **Projeto, Projeto Básico e Projeto Executivo**. Disponível em <http://www.confea.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=1766> acesso em 05.03.19

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DO ACRE. **Cartilha Formação de Projeto Básico/Executivo**. 2014. Disponível em

<http://cge.ac.gov.br/cont/index.php/cartilhas?download=61:cartilha-projeto-basico-e-executivo>

CORREIA, Rogério. **Definição Clara e Precisa do Objeto de Licitação**. 2017. Disponível em

[https://sollicita.com.br/Noticia/?p\\_idNoticia=10948&n=defini%C3%A7%C3%A3o-clara-e-precisa-do-objeto-da-licita%C3%A7%C3%A3o](https://sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=10948&n=defini%C3%A7%C3%A3o-clara-e-precisa-do-objeto-da-licita%C3%A7%C3%A3o) acesso 10.01.19

ECONOMIA – **Brasil tem 2.796 Obras Paradas, Sendo 447 na Área de Saneamento, diz estudo**. Matéria. 2018. Disponível em

<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/07/12/pais-tem-2796-obras-paradas-diz-estudo-sao-447-so-na-area-de-saneamento.htm> acesso 08.02.19

FAUSTINO, Marcella R., **Imprecisão na Definição do objeto licitado é causa de nulidade do certame**. 2016. disponível em <https://melocampos.com.br/artigo/imprecisao-na-definicao-do-objeto-licitado-e-causa-de-nulidade-do-certame/> acesso em 10.01.19

FERNANDES, Ana Luiza; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, **Quais os Requisitos do Projeto Básico?** 2016. disponível em <https://canalabertobrasil.com.br/projeto-basico-requisitos/> acesso em 19.02.19

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **\_Lei nº 8.666, de 1983. Lei de Licitações e Contratos Administrativos e Outras Normas Pertinentes – Coleção Jacoby de Direito Público**. 18ª edição. Ed. Fórum. 2018.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 1 v.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 16ª. Ed. 2014.

LOBATO, Marcelo Costa e Silva. **A Importância do Projeto Básico nas Licitações Públicas de obras Cíveis**. Conteúdo Jurídico. Brasília-DF. 21 de nov de 2012. Disponível em <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-importancia-do-projeto-basico-nas-licitacoes-publicas-de-obras-civis,40719.html> acesso 265.02.19

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Administração de Projetos: Como Tranformar Ideias em Resultados**. 2.ed. São Paulo; Atlas, 2002.

MAZZA, Alexandre. **Manual do Direito Administrativo**. 8ºed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 18º edição, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013

MICHAELIS. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em <https://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/busca/portuguesbrasileiro/efici%C3%A2ncia/> acesso 01.02.19

PACHECO FILHO, Ary Braga, **O Projeto Básico Como Elemento de Responsabilidade na Gestão Pública**, 2004 - disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/674/734> acesso em 19.02.19

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 1 v.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – **OBRAS PÚBLICAS**. 2009.

Disponível em

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15232A37901529D259F061157> acesso em 14.02.19

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – LICITAÇÃO E CONTRATOS – ORIENTAÇÕES E JURISPRUDÊNCIA DO TCU. 2010. Disponível em

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1> acesso em 14.03.19

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, **ACORDÃO 915-2015** – RELATOR AUGUSTO SHERMAN. 2015. Disponível em:

[https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/12/\\*/KEY:JURISPRUDENCIASELECCIONADA16934/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/false/1](https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/12/*/KEY:JURISPRUDENCIASELECCIONADA16934/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/false/1) acesso em 28.02.19

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Fiscobras 2018 Consolida Auditorias em Obras por Todo o Brasil**. 2018. Disponível em

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias-antigo/fiscobras-2018-consolida-auditorias-em-obras-por-todo-o-brasil.htm> acesso em 05.02.19.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO –TCE/BA. 2017. Disponível em

[https://www.tce.ba.gov.br/images/pronunciamento\\_9504\\_2017.pdf](https://www.tce.ba.gov.br/images/pronunciamento_9504_2017.pdf) acesso em 17.01.19