



**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO PARÁ E
COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL
COMISSÃO DE JUSTIÇA**

PARECER Nº 139/2021 – COJ.

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação.

ORIGEM: Diretoria de Apoio Logístico.

ASSUNTO: Solicitação de manifestação jurídica sobre a possibilidade de Implantação com reforma, aplicação e construção do quartel 9º GBM – Altamira.

ANEXOS: Protocolo nº 2021/588339 e seus respectivos anexos.

**EMENTA: REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO.
CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI Nº 12.462/11. DECRETO Nº
7.581/2011. DECRETO ESTADUAL Nº 1.974/18.
POSSIBILIDADE CONDICIONADA.**

I- DA INTRODUÇÃO:

DA CONSULTA E DOS FATOS

O Tcel QOBM **Moisés** Tavares Moraes, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, despachou na data de 15 de Junho de 2021, solicitação a esta Comissão de Justiça para análise jurídica acerca da minuta do edital referente ao RDC nº 01/2021, cujo objeto é a implantação com reforma, ampliação e construção do quartel do 9º GBM – Altamira, no regime de empreitada por preço unitário.

O 3º Sgt BM Emanuel Lobato **Rodrigues**, no impedimento do 1º Ten QOABM, Márcio **Martins** da Silva, Chefe da Seção de Obras do CBMPA, por meio do Ofício nº 069/2021 – DAL – OBRAS, datado em 01 de Junho de 2021, encaminhou o referido processo à Diretoria de Apoio Logístico do CBMPA em atenção à solicitação de reforma do 9º GBM – Altamira, totalizado no valor de R\$ 1.997.483,12 (um milhão, novecentos e noventa e sete mil, quatrocentos e oitenta e três reais e doze centavos) com plantas do projeto arquitetônico, plantas do projeto hidrossanitário, plantas do projeto estrutural, Plantas do projeto elétrico, projeto básico, planilha orçamentária, cronograma físico e financeiro e composição do BDI, para análise e posterior encaminhamento à Comissão permanente de Licitação (CPL).

Não consta nos autos o ofício motivador com a solicitação de reforma do 9º GBM.

Em ato contínuo a Tcel QOBM Marília **Gabriela** Contente Gomes, Diretora de Apoio Logístico, por meio de despacho datado em 01 de junho de 2021, solicitou informações referentes à disponibilidade orçamentária para atendimento do pleito, recebendo como resposta do CAP QOBM **Luís Fábio** Conceição da Silva, Subdiretor de Finanças do CBMPA, em exercício, por meio do ofício nº 246/2021 – DF, de 02 de junho de 2021, de que há disponibilidade de recursos orçamentários, para a obra de ampliação e reforma do quartel do 9º GBM – Altamira, conforme discriminado abaixo:

Dotação Orçamentária:

Unidade Gestora: 310101

Fonte de Recurso: 0301000000– Superávit do Tesouro.

Funcional Programática: 06.182.1502.7563 – Adequação de Unidades do CBMPA.

Elemento de despesa: 449051 – Obras e Instalações.

Valor Global: R\$ 1.997.483,12 (um milhão, novecentos e noventa e sete mil, quatrocentos e oitenta e três reais e doze centavos)

O Tenente Coronel QOBM **Orlando Farias** Pinheiro, Subdiretor de Apoio Logístico, por meio de despacho datado em 02 de junho de 2021, solicitou ao Exmº Senhor Comandante-Geral do CBMPA autorização para despesa pública cujo objeto é a Implantação com reforma, aplicação e construção do quartel 9º GBM, recebendo na mesma data por via de despacho protocolado no P.A.E, resposta positiva do gestor máximo da instituição, devendo obedecer a disponibilidade orçamentária emitida pelo setor de finanças.

Conforme despacho do Tcel QOBM **Moisés** Tavares Moraes, Presidente da CPL, datado em 28 de junho de 2021, foi emitida ordem pelo Exmo. Sr. Comandante-Geral do CBMPA para inclusão de obrigatoriedade da visita técnica para as obras licitadas pelo CBMPA, motivo pelo qual explicou que a minuta do edital já apresentada para a obra de Altamira (PAE nº 2021/588339) não contempla tal previsão e, ao contrário, faculta ao licitante a vistoria técnica e, não havendo interesse em o fazer, que emita declaração (a ser entregue na fase de habilitação do certame) de que tem ciência a respeito das condições do local e o que mais for pertinente, e por fim, afirma que item supracitado (9.5.6.11.) será retirado do edital e, posteriormente será requerido junto ao setor de obras a retificação do Projeto básico no que tange à faculdade da visita, passando a constar em tais documentos a sua obrigatoriedade.

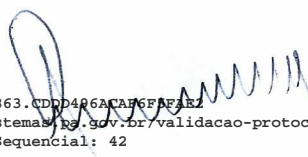
Posteriormente, o Presidente da CPL, em despacho datado em 01 de julho de 2021, argumentou também sobre a ordem exarada pelo Exmo. Sr. Comandante-Geral do CBMPA para que nos processos licitatórios de obras não seja adotado o orçamento sigiloso, razão pela qual informa que o processo será retificado para o valor aberto, bem como ocorrerá também modificação no modo de disputa, que passará a ser o fechado, conforme restou decidido em reunião de ajustes feita com o gestor máximo da instituição.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

Inicialmente cabe salientar que o estudo aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações. Sobre tais dados, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis às necessidades da Instituição Bombeiro Militar. Convém destacar que, parte das observações exaradas por esta Comissão de Justiça não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la diretamente, tendo em vista que caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco, ou seja, decorrência do exercício da competência discricionária da autoridade gestora.



Identificador de autenticação: 21FF487.8297.863.CDD496ACAF6FAF3E7
Confira a autenticidade deste documento em <https://www.sistemas.b3.gov.br/validacao-protocolo>
Nº do Protocolo: 2021/588339 Anexo/Sequencial: 42



Por outro lado, o prosseguimento do feito deve ser ater para as sugestões de correções de questões que envolvam a legalidade, tendo em vista que são de observância obrigatória pela Administração Pública.

Partindo para uma análise da Constituição Federal, resta entender que nossa Carta Magna obriga a Administração Pública a licitar tudo que o Estado deseja comprar, tanto produtos quanto serviços, existindo a necessidade de se organizar um processo licitatório, que consiste em uma competição entre empresas interessadas no determinado fornecimento. Este é o preceito sedimentado expressamente em:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI- 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.

Na mesma linha de raciocínio a Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, estipula que:

Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

(...)

VII - das ações no âmbito da segurança pública;

(...)

§ 2º A opção pelo RDC deverá constar de forma expressa do instrumento convocatório e resultará no afastamento das normas contidas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, exceto nos casos expressamente previstos nesta Lei.

(...)

Art. 3º As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

A adoção do rito do RDC afigura-se como uma faculdade conferida ao gestor, o qual, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei no 12.462/2011, caso haja essa opção, deve fundamentar a sua escolha, indicando-a no instrumento convocatório da licitação.

Além disso, o art. 13 da legislação citada e o art. 13 do Decreto nº 7.581/2011, que a regulamenta, dispõem que as licitações deverão ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, sendo essa a configuração escolhida pela Administração, conforme minuta de edital.

Sobre o regime de execução, cabe aclarar que o RDC trouxe nova forma de execução indireta do contrato, conforme dispõe o art. 8º da Lei nº 12.462/2011:

Art. 8º. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

I - empreitada por preço unitário;

II - empreitada por preço global;

III - contratação por tarefa;

IV - empreitada integral; ou

V - contratação integrada.

§1º Nas licitações e contratações de obras e serviços de engenharia serão adotados, preferencialmente, os regimes discriminados nos incisos II, IV e V do caput deste artigo.

§2º No caso de inviabilidade da aplicação do disposto no § 1º deste artigo, poderá ser adotado outro regime previsto no caput deste artigo, **hipótese em que serão inseridos nos autos do procedimento os motivos que justificaram a exceção.**

(...)

§5º Nas licitações para a contratação de obras e serviços, com exceção daquelas onde for adotado o regime previsto no inciso V do caput deste artigo, deverá haver projeto básico aprovado pela autoridade competente, disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório. (grifo nosso)

Resta claro que a lei impõe uma preferência pelas seguintes diretrizes: (a) empreitada por preço global (art. 2º, inciso II, da Lei no 12.462/2011); (b) empreitada integral (art. 2º, inciso I, da Lei no 12.462/2011); (c) contratação integrada (art. 9º, § 1º, da Lei no 12.462/2011), de forma que a adoção de outros regimes deve ser devidamente fundamentada nos autos, inclusive circunstanciando a vantagem para a Administração Pública em sua adoção, tendo em vista que no caso em análise, está manifestada a opção pela empreitada por preço unitário.

Consta nos autos planilha de custos e composição de Bonificação ou benefício de despesas indiretas, e como forma de melhor entender a composição da BDI, a Orientação Normativa NAJ-MG no 15/2009 estabelece que:

"OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. BDI (BONIFICAÇÃO OU BENEFÍCIO E DESPESAS INDIRETAS). CONCEITO. OBRIGATORIEDADE DE PREVISÃO E DETALHAMENTO DO PERCENTUAL DE BDI.

1. O BDI (bonificação ou benefício e despesas indiretas) é um percentual que incide sobre o custo global direto da obra ou serviço de engenharia e se compõe do lucro da empresa contratada e das despesas indiretas, sendo que estas são aquelas despesas que afetam o custo da obra ou serviço, mas não conseguem ser identificadas como itens autônomos do orçamento elaborado.

2. Deve-se ter cautela para se identificar os custos considerados como despesas indiretas, recomendando-se adotar o critério contábil. Segundo este, são despesas indiretas os gastos com administração central, ISS, PIS, COFINS, mobilização e desmobilização (somente em locais distantes de centros urbanos), despesas financeiras e seguros/imprevistos. 3. Por outro lado, não podem ser consideradas despesas indiretas os custos com administração local, IRPJ, CSSL, equipamentos, ferramentas, taxas e emolumentos. 4. O percentual de BDI não deve ser o mesmo a incidir no custo dos materiais e no custo dos serviços, tendo em vista a natureza das despesas incluídas em cada grupo. 5. **É obrigatória a previsão do percentual de BDI e o detalhamento de sua composição tanto nos orçamentos elaborados pela Administração quanto nas propostas apresentadas pelos licitantes para a contratação de obras e serviços de engenharia.**

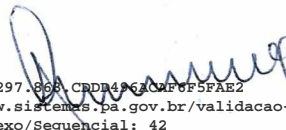
(Referências: Parecer de uniformização No AGU/CGU/NAJ/MG-1439-2008-PPM; Pareceres AGU/CGU/NAJ/MG: no 1266/08; no 1283/08; no 1368/08; no 1369/08 e no 1370/08; Art. 6º, inciso IX, alínea f e o art. 7º, §2º, inciso II, ambos da Lei nº 8.666/93; Acórdãos no 172/1997, 1941/2006, 219/2007, 1286/2007, 1477/2007, 424/2008, 440/2008, 608/2008. Plenário do TCU)"

(grifo nosso)

O art. 8º do Decreto nº 7.581/2011, que regulamenta o Regime Diferenciado de



Identificador de autenticação: 21FF487.8297.808.CBDB496A0F0F5FAE2
Confira a autenticidade deste documento em <https://www.sistemas.pa.gov.br/validacao-protocolo>
Nº do Protocolo: 2021/588339 Anexo/Sequencial: 42



Contratações Públicas – RDC, estabelece o que deve constar do instrumento convocatório. Dentre os requisitos, destaca-se a necessidade de deixar expressamente definido o modo de disputa e o critério de julgamento:

Art. 8º O instrumento convocatório definirá:

(...)

III - o modo de disputa, aberto, fechado ou com combinação, os critérios de classificação para cada etapa da disputa e as regras para apresentação de propostas e de lances;

(...)

VI - os critérios de julgamento e os critérios de desempate;

Observa-se pelo despacho emitido pelo Tcel QOBM **Moisés** Tavares Moraes, Presidente da CPL, em 01 de julho de 2021, que o modo de disputa será o fechado (Retificação do item 8.2).

O Presidente da C.P.L. também se manifestou, por meio do despacho datado em 28 de junho de 2021 explicitando que foi emitida ordem do Exmo. Sr. Comandante-Geral do CBMPA para inclusão de obrigatoriedade da visita técnica para as obras licitadas pelo CBMPA, motivo pelo qual informou que a minuta do edital já apresentada para a obra de Altamira (PAE nº 2021/588339) não contempla tal previsão e, ao contrário, faculta ao licitante a vistoria técnica e, não havendo interesse em o fazer, que emita declaração (a ser entregue na fase de habilitação do certame) de que tem ciência a respeito das condições do local e o que mais for pertinente, e por fim, afirma que item supracitado (9.5.6.11.1.) será retirado do edital e, posteriormente será requerido junto ao setor de obras a retificação do Projeto básico no que tange à faculdade da visita, passando a constar em tais documentos a sua obrigatoriedade.

É perceptível que a visita técnica perfaz requisito de qualificação primordial para a perfeita compreensão do objeto licitado, uma vez que serve para se evitar alegações futuras pelos licitantes no sentido de desconhecimento do local de prestação dos serviços e de suas peculiaridades, porém quanto à exigência de vistoria do local, há entendimentos do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº. 727/2009-Plenário) de que a mesma pode ser facultativa. Ocorre que também existe precedente estipulando ser legítima a exigência de visita técnica, desde que apresentada justificativa da autoridade competente. Vejamos:

"(...) a exigência de visita técnica é legítima, quando imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela administração no processo de licitação". (Acórdão 234/2015-Plenário, TC 014.382/2011-3, Rel. Min. Benjamin Zymler, Sessão de 11/02/2015)

Partindo agora para análise do Decreto nº 1.974, de 30 de janeiro de 2018, que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas no âmbito do Estado do Pará é relevante destacar:

Art. 1º O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) aplica-se exclusivamente às licitações e contratos administrativos necessários à realização:

(...)

IV - das ações no âmbito da segurança pública;

(...)

§ 1º O RDC tem por objetivos:

I - ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;

- II - promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;
 - III - incentivar a inovação tecnológica;
 - IV - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.
- (...)

Art. 2º As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como deverão ser observadas as seguintes definições:

Resta elencar algumas observações acerca de procedimentos necessários que encontram-se presentes nos autos:

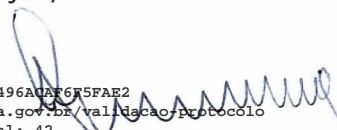
1. Instauração de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado (art. 38, da Lei Federal n. 8.666/93).
2. Justificativa da contratação e da adoção do RDC (art. 5º, I do Decreto Estadual 1.974/2018)
3. Definição do objeto, do orçamento e do preço de referência, remuneração ou prêmio, conforme o julgamento adotado; dos requisitos de conformidade das propostas; dos requisitos de habilitação; das cláusulas que deverão constar do contrato, inclusive as referentes a sanções e, quando for o caso, a prazos de fornecimento; e do procedimento de licitação (art. 5º, II do Decreto Estadual 1.974/2018)
4. Indicação da fonte de recursos suficientes para a contratação (art. 5º, V do Decreto Estadual 1.974/2018)
5. Elaboração de termo de referência (Projeto básico) que contenha conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os serviços a serem contratados ou os bens a serem fornecidos (art. 5º, VII do Decreto Estadual 1.974/2018)
6. Elaboração de projeto básico ou executivo para a contratação de obras e serviços de engenharia (art. 5º, VIII do Decreto Estadual 1.974/2018)
7. Elaboração de instrumento convocatório (art. 5º, X do Decreto Estadual 1.974/2018)
8. Elaboração de minuta do contrato, quando houver (art. 5º, XI do Decreto Estadual 1.974/2018)

Por fim, **recomendamos** que:

- Sejam anexados aos autos o ofício motivador, com estudo preliminar que gerou a necessidade de reforma do quartel do 9º GBM, com suas respectivas argumentações e justificativas.
- O setor responsável analise se as textuais empregadas em "Implantação com reforma, aplicação e construção do quartel 9ºGBM" se mostram adequadas, tendo em vista que já existe a Unidade Bombeiro Militar, e as obras se direcionam para a finalidade de reforma e ampliação, e não para implantação propriamente dita de um quartel.
- Conste no processo a designação da comissão de licitação, com fulcro no art. 5º, XII do



Identificador de autenticação: 21FF487.8297.863.CDDD496A0F6F5FAE2
Confira a autenticidade deste documento em <https://www.sistemas.pa.gov.br/validacao-protocolo>
Nº do Protocolo: 2021/588339 Anexo/Sequencial: 42



Decreto Estadual 1.974/2018.


- Tomando por base o artigo art. 8º, § 1º da Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011, onde se preceitua que nas licitações e contratações de obras e serviços de engenharia serão adotados, preferencialmente, os regimes discriminados nos incisos II, IV e V do caput deste artigo, e atentando que no caso em tela foi adotado o regime do inciso I, é necessária obediência ao parágrafo 2º do mesmo artigo, que estipula ser obrigatório inserir nos autos do procedimento os motivos que justificaram tal escolha excepcional.
- Seja anexado aos autos justificativa acerca da obrigatoriedade de exigência de vistoria do local, tendo em vista que em regra a mesma seria facultativa.
- Se observe os ditames contidos no Decreto nº 955, de 12 de agosto de 2020 que estabelece medidas de austeridade para o reequilíbrio fiscal e financeiro do Poder Executivo Estadual, com fulcro em seu artigo 2º, I, f e 8º, especialmente no que diz respeito à autorização do Grupo Técnico de Ajuste Fiscal – GTAF,

III – DA CONCLUSÃO:

Ante o exposto, observadas as legislações e recomendações acima elencadas não haverá óbice jurídico à licitação e contratação pretendidas, para reforma e ampliação do quartel 9º GBM – Altamira, com base no inciso VII do art. 1º da Lei nº 12.462/2011.

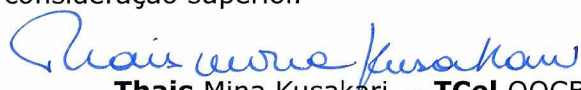
É o Parecer, salvo melhor juízo.

Quartel em Belém-PA, 07 de julho de 2021.


Paulo Sérgio Martins Costa – T Cel QOCBM
Membro da Comissão de Justiça do CBMPA

DESPACHO DA PRESIDENTE DA COJ


- I- Concordo com o Parecer.
II- Encaminho a consideração superior.


Thais Mina Kusakari – T Cel QOCBM
Presidente da Comissão de Justiça do CBMPA

DESPACHO DO COMANDANTE-GERAL

- I- Decido por:
☒ Aprovar o presente parecer;
☐ Aprovar com ressalvas o presente parecer;
☐ Não aprovar.

- II- À Comissão Permanente de Licitações para conhecimento e providências.
III- À A.J.G para publicação.


Alexandre Costa do Nascimento – Cel QOBM
Comandante-Geral do CBMPA e Coordenador Estadual de Defesa Civil, em exercício.