



**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO PARÁ E  
COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL  
FUNDO ESPECIAL DE BOMBEIROS  
COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

FL. Nº \_\_\_\_\_

Visto

**SOLICITAÇÃO DE PARECER JURÍDICO**

A Sr.<sup>a</sup> **Thais** Mina Kusakari - **TCEL QOCBM**

M.D Presidente da Comissão de Justiça do CBMPA

**Referência:** RDC Eletrônico nº 02/2022 – FEBOM.

**PAE nº:** 2022/1588662

**Objeto da licitação:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA REFORMA COM AMPLIAÇÃO DO 1º GMAF E 1º GBS.

**Solicitação:** Após conclusão preliminar da fase de instrução e a juntada da minuta de edital referente ao processo licitatório supramencionado, **encaminho a V.S.<sup>a</sup> os autos para que seja analisado e emitido parecer jurídico** sobre a regularidade das peças juntadas e demais entendimentos que esta Comissão de Justiça julgar pertinentes.

Belém-Pará, 05 de janeiro de 2023.

Respeitosamente,

**RENATA DE AVIZ BATISTA – MAJ QOBM**

Respondendo pela Presidência da CPL/CBMPA



**COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO PARÁ**  
Quartel do Comando-Geral – Av. Júlio César, nº 3000, Bairro: marambaia, Belém-Pará, CEP 66.615-055.  
Telefone: (91) 98899-6515 e-mail: [cplcbmpa@gmail.com](mailto:cplcbmpa@gmail.com)



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

**PARECER Nº 013/2023 - COJ.**

**INTERESSADO:** Comissão Permanente de Licitação - CPL.

**ORIGEM:** Diretoria de Apoio Logístico - DAL.

**ASSUNTO:** Solicitação de manifestação jurídica acerca da possibilidade de realização de Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC), na forma eletrônica, para a contratação de empresa especializada para reforma e ampliação para atender às atividades do 1ºGMAF/1ºGBS.

**ANEXO:** Processo eletrônico nº 2022/1588662.

**EMENTA: REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA (RDC), NA FORMA ELETRÔNICA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA REFORMA E AMPLIAÇÃO PARA ATENDER ÀS ATIVIDADES DO 1ºGMAF/1ºGBS. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO RDC PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA NO ÂMBITO DOS SISTEMAS PÚBLICOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. MODALIDADE ADEQUADA À CONTRATAÇÃO PRETENDIDA. REQUISITOS PROCEDIMENTAIS. RECOMENDAÇÕES. MINUTA DO EDITAL E ANEXOS. OPINA PELO PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO COM RESSALVAS.**

**2. I - DA INTRODUÇÃO:**

**DOS FATOS E DA CONSULTA**

O Presidente da Comissão Permanente de Licitação solicita a esta Comissão de Justiça, elaboração de parecer jurídico acerca do processo eletrônico nº 2022/1588662, para contratação de empresa especializada na execução de serviços de construção do canil no Quartel do Comando-Geral, na modalidade do Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC), na forma eletrônica.

Consta nos autos os seguintes documentos principais:

- Ofício nº 016/2020 - 1º GMAF, de 17 de janeiro de 2020, informações para o Projeto Arquitetônico do 1º GMAF;
- Memo. nº 401/2022 - DAL/OBRAS, de 13 de dezembro de 2022, anexos: Justificativa Técnica, Projeto Básico, Estudo Técnico Preliminar, Planilha Orçamentária, Cronograma Físico e Financeiro; Composição do BDI; Plantas do projeto de Arquitetura Executivo (29); Plantas do projeto de Ar-condicionado executivo (06); Plantas do projeto de Água fria Executivo (06); Plantas do projeto de Comunicação Executivo (02); Plantas do projeto Elétrico (08); Plantas do projeto de Esgoto e Drenagem Pluvial Executivo (12); Plantas do Projeto Estrutural da Rampa do 1º GMAF/1º GBS (03);
- Justificativa técnica para início do processo de licitação de reforma, ampliação e construção do 1º GMAF/GBS;
- Projeto Básico e especificação técnica para reforma e ampliação para atender as atividades do 1ºGMAF/1ºGBS, Avenida Arthur Bernardes, n. 1000, Val de Cans;
- Estudo Técnico Preliminar 05/2022;
- Justificativa para Obra de Reforma com ampliação do 1º GMAF e 1º GBS; -

- Tabela SINAPI - OUTUBRO/2022//SINAPI - SETEMBRO/2022, obra reforma e ampliação do 1º GBS/GMAF do CBMPA;

- Orçamento para reforma e ampliação do 1º GBS/GMAF do CBMPA;
- Cronograma física e financeira;
- Composição de B.D.I.;
- Taxa de encargos sociais;
- Prancha Implantação Geral;
- Prancha Planta Baixa;
- Prancha Layalt GBS-GMAF
- Planta baixa - prédio Operacional;
- Layout Prédio Operacional;
- planta de Cobertura;
- Corte 1,02 e 1,03;
- Cortes 04,05 e 06;
- Elevações FA 01,02,03 e 04;
- Elevações FB 01,02,03 e 04;
- Setorização - Paginação do Piso;
- Planta de Paginação do Piso - GBS-GMAF;
- Planta de PAG. de piso- operacional;
- Setorização - Planta de forro;
- Setorização - Detalhes;
- Planta baixa de detalhamento - GBS/GMAF;
- Detalhamento GBS-GMAF - 01 a 03;
- Detalhamento GBS-GMAF - 01 a 04;
- Detalhamento GBS-GMAF - 06;
- Detalhamento GBS-GMAF - 07;
- Detalhamento GBS-GMAF - 08 a 010;
- Detalhamento GBS-GMAF - 12 e 13;
- Planta baixa DET. - Prédio Operac. / Salão;
- Detalhamento Prédio Operac. - 11;
- Detalhamento de esquadrias;
- Detalhamento de esquadrias (29/29);
- Setorização;
- Planta baixa - GBS-GMAF;
- Planta cobertura - GBS-GMAF;
- Planta baixa - Prédio Operac. - GBS-GMAF;
- Planta Cobert. - Prédio Operac. - GBS-GMAF;
- Sistema de Ar-Cond - Detalhes - GBS-GMAF;
- Implantação Geral (06/06);



– Implantação Geral;  
– Planta baixa - GBS-GMAF;  
– isometria 13,14,15,20,21 e 22;  
– Planta Baixa / Bloco Operacional Planta Baixa – Salão e isometrias de 16 a 19  
(06/06);

- Planta Baixa Comunicação (01/02);
- Planta Baixa Comunicação (02/02);
- Implantação Geral (01/12);
- Planta baixa - GBS-GMAF;
- Planta de cobertura - GBS-GMAF;
- Planta baixa/Prédio Operacional;
- Planta de cobertura/Prédio Operacional;
- DET: Sistema de tratamento de esgoto, caixa de passagem e inspeção;
- Detalhes da boca de lobo e poço de visita (09/12);
- Detalhes da boca de lobo e poço de visita (10/12);
- Detalhes da boca de lobo e poço de visita (11/12);
- Detalhes da boca de lobo e poço de visita (12/12);

Nos autos encontra-se presente o ofício nº 390/2022 – DF, de 03 de novembro de 2022, do Subdiretor de Finanças do CBMPA, Maj. QOBM **Luís Fábio** Conceição da Silva, informando que há disponibilidade orçamentária, em resposta a folha de despacho do processo nº 2021/1463058, conforme discriminado abaixo (fl. 103):

**Dotação Orçamentária:**

**Unidade Gestora:** 310104

**Fonte de Recurso:** 0191000000

**Funcional Programática:** 06.182.1502.7701 – Adequação de Unidades do CBM.

**Elemento de despesa:** 449051 – Obras e Instalações.

Plano interno: 105GMAFGBBE

**Valor:** R\$ 4.070.367,31 (quatro milhões, setenta mil, trezentos e sessenta e sete reais e trinta e um centavos).

O Exmº Sr. Comandante Geral do CBMPA, o CEL QOBM **Hayman** Apolo Gomes de Souza, autorizou a despesa pública para obra pública de reforma com ampliação para atender as atividades do 1º GMAF e 1º GBS, na modalidade Regime Diferenciado de Contratação – RDC, devendo ser utilizada a fonte de recurso do Fundo Especial de Bombeiros – FEBOM, no valor R\$ R\$ 4.070.367,31 (quatro milhões, setenta mil, trezentos e sessenta e sete reais e trinta e um centavos), datado em 07 de novembro de 2022.

Nos autos contém o despacho do 2º Ten. QOBM Raimundo **Felipe** Tavares Maciel, Chefe da Seção de Obras da DAL, que o processo em análise estava sendo instruído por meio do protocolo eletrônico nº 2021/1461466, que por orientação da Comissão Permanente de Licitação, tal



processo segue no protocolo atual. Informa ainda que houve atualização da planilha orçamentária de acordo com os valores de referência SINAPI/SEDOP.

No prosseguimento da instrução a 2º Ten. QOBM **Lorena** Cristina Lobato dos Santos, Chefe da Seção de Contratos e Convênios – DAL – em exercício, em folha de despacho datado em 15 de dezembro de 2022, junta a minuta do contrato e remete os autos para Comissão Permanente de Licitação, que por sua vez realizou a juntada do Edital nº 002/2022 – FEBOM, com valor estimado em R\$ 4.052.200,93 (quatro milhões, cinquenta e dois mil, duzentos reais e noventa e três centavos).

Por fim, a Maj. QOBM **Renata** de Aviz Batista, respondendo pela Presidência da CPL/CBMPA, encaminhou a esta Comissão de Justiça os autos, para análise e emissão de parecer jurídico.

## 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, possibilidade de realização da obra no imóvel 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 de competência discricionária da autoridade gestora.

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

O presente parecer está adstrito aos aspectos jurídicos que norteiam a questão, não abrangendo os aspectos de natureza financeira, técnica e comercial do presente edital, sendo Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC) regulamentado pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, modalidade de licitação pública que tem por objetivo tornar as licitações do Poder Público mais eficientes, promover a troca de experiências e tecnologia e incentivar a inovação tecnológica, sem prejudicar a transparência e o acompanhamento do processo licitatório pelos órgãos reguladores, não podendo deixar de citar ainda as disposições do Decreto Estadual nº 1.974, de 30 de janeiro de 2018, que regulamenta no âmbito do Pará, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

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 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 da 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.

A Administração Pública encontra-se amparada por mandamentos nucleares do ordenamento jurídico, que são os denominados princípios fundamentais. Dentre os princípios norteadores da atividade administrativa, temos aqueles expressos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal que dispõe:

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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

Nosso texto constitucional pátrio também é claro ao expor que:

Art. 22. Compete privativamente União legislar sobre:

(...)

**XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades**, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1, III;  
(grifo nosso)

No mesmo sentido a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo regula no âmbito da Administração Pública Federal, define em seu *caput* do art. 2º os princípios que a Administração Pública deve observar, fixando a necessidade de indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão da autoridade administrativa. *in verbis*:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

I - atuação conforme a lei e o Direito;

**II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;**

(grifo nosso)

É válido expor ainda os termos do Decreto nº 1.504, de 26 de abril de 2021, onde consta a determinação para a Administração Pública do Estado do Pará seguir utilizando a disciplina constante da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 até a edição de Decreto Estadual que



estabeleça, em vista de normas estaduais regulamentadoras, a implantação gradual das disposições da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Vejamos:

Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração, na realização de procedimentos que tenham por objetivo a contratação de obras, serviços, compras, alienações, locações e concessões, deverão seguir utilizando a disciplina constante da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção dos seus arts. 89 a 108, da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e **dos arts. 1º a 47-A da Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**, além da Lei Estadual nº 5.416, de 11 de dezembro de 1987, e Lei Estadual nº 6.474, de 06 de agosto de 2002, até a edição de Decreto Estadual que estabeleça, em vista de normas estaduais regulamentadoras, a implantação gradual das disposições da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. (grifo nosso)

Desta forma, 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.

Nesse sentido, toda contratação pública deverá possuir como primeira etapa do planejamento para contratação do serviço, um estudo técnico preliminar, na busca de responder ao demandante (motivador), o qual servirá de base para desenvolvimento do termo de referência ou do projeto básico, independente da forma de seleção do fornecedor. De acordo com a Lei 8.666/1993, as contratações de obras e serviços devem ser precedidas da elaboração de projeto básico (PB), sendo este entendido como:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, **elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica** e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

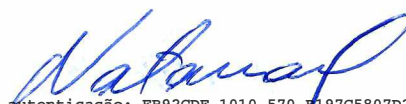

(Grifo nosso)

Segundo o Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação, do TCU, "a elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar)". Ressaltando que a elaboração dos estudos técnicos preliminares é obrigatória, de acordo com a Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX.

Cuida-se de Estudo Técnico Preliminar (ETP). Trata-se de:

"documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso de conclua pela viabilidade da contratação". (IN nº. 40, de 26/05/2020, do Ministério da Economia).

Desta forma, 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.

No âmbito do TCU é possível vislumbrar jurisprudência pacífica no sentido da obrigatoriedade dos estudos técnicos preliminares, seja para contratação de obras, serviços ou compras. (Acórdão 3.215/16 - Plenário; Acórdão 212/17 - Plenário; Acórdão 681/17 - 1º Câmara; e Acórdão 1.134/17 - 2º Câmara).

Ainda segundo o Guia (BRASIL, 2012, p. 39), os estudos técnicos preliminares servem para:

- a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental;
- b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços (...)

Os prejuízos decorrentes de uma contratação sem realização de estudos técnicos preliminares, podem gerar resultados não capazes de atender à necessidade da administração, com consequente desperdício de recursos públicos por não atender a relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item ou mesmo levando à impossibilidade de contratar, com consequente não atendimento da necessidade que originou a contratação, portanto os estudos técnicos que demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo dentro das características e das necessidades desses serviços nas atividades institucionais.

No âmbito da Corporação foi editada a Portaria nº 24 de 19 de janeiro de 2021, no D.O.E nº 34.468, de 19 de janeiro de 2021, que normatiza os procedimentos administrativos de compras e contratações, orienta sobre a necessidade do estudo preliminar. Vejamos:

Art. 8º. São atribuições da Diretoria de Apoio Logístico:

I – Recepcionar, via Procedimento Administrativo Eletrônico (PAE) o **documento de origem do setor demandante contendo em seu anexo o estudo técnico preliminar**, o termo de referência ou projeto básico e no mínimo três cotações de preços. Em caso de solicitação a adesão a Ata de Registro de Preços, esta não deve compor a cotação de preços e nos casos de obras e reformas, deve-se observar as fontes de consultas específicas, conforme a Instrução Normativa nº 02/2018 da SEAD, atual SEPLAD;

Dessa forma, a definição de obra, reforma e construção, apesar de serem difíceis de definir no direito, ensejam a necessidade do estudo técnico preliminar atender essa exigência, pois há diferenciação entre reforma (obra) e reparação como serviço de manutenção de imóveis, de modo que o mesmo raciocínio é válido para a ampliação.

Trazemos a definição descrita no Parecer n. 075/2010/DECOR/CGU/AGU, com raciocínio significativo (Caderno da Consultoria-Geral da União - MANUAL DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA Fundamentos da Licitação e Contratação, 2014):

- “a) Em se tratando de alteração significativa, autônoma e independente, estar-se-á adiante de obra de engenharia, vedada a adoção do pregão;
- b) Em se tratando de alteração não significativa, autônoma e independente, estar-se-á adiante de serviço de engenharia, cabível a adoção do pregão;”

Cita-se para a escolha da modalidade licitatória cabível, vez que apenas os serviços comuns de engenharia podem e devem ser obrigatoriamente licitados por meio de pregão, de modo que o órgão técnico deverá analisar cuidadosamente as características da atividade a ser contratada a fim de corretamente caracterizá-la como obra ou serviço de engenharia e fundamentar convincentemente a decisão adotada.

Nesse sentido, é oportuna a transcrição do Ministério Público de Contas, o Pleno do TCE/PE, sob a relatoria do Conselheira substituta Alda Magalhães, proferindo resposta ao questionamento pela Secretário de Turismo, Esportes e Lazer de Pernambuco, em 27.03.2019, acerca dos conceitos de "construção" e "reforma", *in verbis*:

"VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1850871-6, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto da Relatora, que integra o presente Acórdão, em CONHECER PARCIALMENTE da consulta e, no mérito, RESPONDER nos termos lançados no parecer do Ministério Público de Contas:

1. O artigo 6º, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93 define obra pública como toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta. A Orientação Técnica nº 002/2009 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas traz como conceito de construir o ato de executar ou edificar uma obra nova, e define reforma como a alteração das características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual.

**2. A Lei de Licitações, no seu artigo 7º, § 2º, preconiza a obrigatoriedade de projeto básico e planilha de orçamento detalhado da obra licitada, de forma que é possível identificar-se o que seja reforma e o que seja construção (obra nova). Esta distinção deverá estar presente no projeto e discriminada e quantificada na planilha de orçamento da obra.**

3. De posse da precisa definição do objeto contratado em cotejo com o que determina o artigo 65, § 1º, da Lei 8.666/93, será possível definir o percentual máximo para acréscimos a ser aplicado ao contrato, considerando que a licitação e a contratação tenham sido processadas de acordo com as determinações da Lei 8.666/93, que haja projeto básico e orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição dos custos unitários.

4. No caso particular de reforma de edifício ou equipamento, conforme artigo 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93, o percentual para acréscimo poderá ser de até 50%. Nos demais casos, o percentual permitido para alterações contratuais poderá ser de até 25%. Os percentuais serão considerados, isoladamente, sobre o valor inicial atualizado do contrato, sem nenhum tipo de compensação entre eles. As alterações devem ocorrer ao longo do contrato e em hipótese alguma podem descaracterizar o objeto inicialmente licitado.

5. Não se afigura possível, considerando que se trata de uma requalificação incluindo construção e reforma, que os valores resultantes do percentual de aditivo permitido por Lei para construção possa ser também utilizado para reforma, e que os recursos oriundos do percentual de aditamento permitido por Lei para reforma sejam utilizados para construção. Isso porque o pretendido remanejamento de recursos poderia implicar em alterações superiores às permitidas pelo legislador, acabando por descaracterizar a obra licitada e contratada, e ferir, assim, o princípio da isonomia entre os licitantes e a vinculação ao instrumento convocatório, além de comprometer a obtenção do melhor preço pela Administração, conforme exigido pelo artigo 3º da Lei 8.666/1993.

6. No caso de se tratar de requalificação de obra, que englobe reforma e construção, deverão ser identificados, quantificados e totalizados os serviços componentes da reforma da edificação existente (edifício ou equipamento) e os serviços referentes à parte acrescida (construção) e aplicar-se, para os acréscimos, os percentuais distintos de até 50% para as reformas e de até 25% para a construção (obra nova)." (TCE/PE- Pleno - Proc. nº 1850871-6 (Acórdão TC nº 330/19), Rel. Cons. substituta Alda Magalhães, julgado em 27.03.2019,



DOe de 29.03.2019)

Portanto, o órgão técnico deve apresentar os subsídios que permitam o devido processo de relacionar os fatos à norma, de modo que o enquadramento como obra ou como serviço de engenharia seja coerente, lógico, plausível e perfeitamente adaptado ao direito.

Pois de acordo com "Caderno da Consultoria-Geral da União - MANUAL DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA, Fundamentos da Licitação e Contratação, 2014", o "levantamento" de paredes internas sem alteração do layout e em substituição às já existentes, não configura o caso de reforma, o que ocorrerá caso se configure a alteração do espaço inicial do imóvel com a incorporação de coisa ou funcionalidade substancial nova. Aí há a diferenciação entre reforma (obra) e reparação como serviço de manutenção de imóveis, de modo que o mesmo raciocínio é válido para a ampliação.

Segundo a esteira, a Administração Pública Estadual poderá utilizar o RDC para as hipóteses previstas no art. 2º do Decreto Estadual nº 1.974, de 30 de janeiro de 2018 que regula sobre o tema, devendo estar em conformidade com 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, além da obrigatoriedade de constar de forma expressa a modalidade de escolha no edital e devendo ser realizada de forma eletrônica. Vejamos:

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;**

(...)

**§ 2º A opção pelo RDC deverá constar de forma expressa do instrumento convocatório e resultará no afastamento das normas contidas na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, exceto nos casos expressamente previstos na Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e neste Decreto.**

(...)

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:

(...)

III - empreitada por preço unitário: quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

IV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no parágrafo único deste artigo:

a) caracterizar a obra ou serviço de engenharia, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares;

b) assegurar a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento;

c) possibilitar a avaliação do custo da obra ou serviço e a definição dos métodos e do prazo de execução.

V - projeto executivo: conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas técnicas pertinentes;

VI - tarefa: quando se ajusta mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais.

Parágrafo único. O projeto básico referido no inciso IV do caput deste artigo deverá conter, no mínimo, sem frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório, os seguintes elementos:



- I - desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar seus elementos constitutivos com clareza;
- II - soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a restringir a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem a situações devidamente comprovadas em ato motivado da Administração Pública;
- III - identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento;
- IV - informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra;
- V - subsídios para 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, exceto, em relação à respectiva licitação, na hipótese de contratação integrada;
- VI - orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.**

(...)

Art. 13. A publicidade do instrumento convocatório, sem prejuízo da faculdade de divulgação direta aos fornecedores, cadastrados ou não, será realizada mediante:

I - publicação de extrato do instrumento convocatório no Diário Oficial do Estado do Pará ou, no caso de consórcio público, perante a imprensa oficial de todos os entes envolvidos, sem prejuízo da possibilidade de publicação em jornal diário de grande circulação;

II - divulgação do instrumento convocatório em sítio eletrônico oficial centralizado de publicidade de divulgação de licitações e, a critério do gestor, naquele mantido pelo órgão ou entidade encarregado do procedimento licitatório na rede mundial de computadores.

**§ 1º O extrato do instrumento convocatório conterá a definição precisa, suficiente e clara do objeto, a indicação dos locais, dias e horários em que poderá ser consultada ou obtida a íntegra do instrumento convocatório, bem como o endereço onde ocorrerá a sessão pública, a data e hora de sua realização e a indicação de que a licitação, na forma eletrônica, será realizada por meio da internet.**

§ 2º As eventuais modificações no instrumento convocatório serão divulgadas nos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

A adoção do rito do RDC, afigura-se como uma faculdade conferida ao gestor, o qual, nos termos do art. 1º, § 2º do Decreto Estadual nº 1.974, de 30 de janeiro de 2018, caso haja essa opção, deve fundamentar sua escolha, indicando-a no instrumento convocatória da licitação.

Além disso, o Decreto Estadual nº 534/2020, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, no âmbito da Administração Pública Estadual, e altera o Decreto Estadual nº 2.168, de 10 de março de 2010, sendo essa a configuração escolhida pela Administração, conforme minuta do edital.

Em razão do artigo 2º, inciso IV, alínea "a", do Decreto Estadual nº 1.974, de 30 de janeiro de 2018, determina expressamente que o projeto básico apto a caracterizar a obra ou o serviço de engenharia a ser contratado deve ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares. Destaca-se que estudo técnico preliminar, possui entre suas etapas a viabilidade técnica, com a análise do terreno no qual será realizada a edificação. E, nos termos do Guia de Projetos e Obras da Justiça Federal, Outubro de 2009, do Conselho da Justiça Federal, página 14, a referida análise consiste em:

- a. capacidade construtiva do terreno de acordo com normas, posturas e gabaritos para o uso e edificação definidos pela legislação da cidade;
- b. espaços destinados aos estacionamentos, áreas verdes, recuos etc;

- c. segurança e facilidade de acesso dos usuários;
- d. localização do terreno, onde devem ser considerados a infraestrutura e os serviços disponíveis para a realização da obra (água, energia e vias de acesso);
- e. impacto do trânsito nos trajetos de acesso ao terreno;
- f. legalização do terreno junto à prefeitura, cartórios de registro de imóveis, bem como observância das restrições dos institutos de patrimônio histórico;
- g. tipo de solo, configuração topográfica e drenagem natural;
- h. histórico de inundações;
- i. extrato vegetal e possíveis áreas a serem preservadas;
- j. interferência com o meio ambiente e normas federais existentes.

Além da viabilidade técnica, é também necessária a análise da viabilidade ambiental e da viabilidade jurídica. A viabilidade ambiental consiste, em apertado resumo, na análise ambiental do empreendimento, nos moldes previstos pela Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, verificando junto à prefeitura do município se a área necessita de licença ambiental para permitir o início do empreendimento.

No Pará, o Decreto Estadual em comento, apresenta os parâmetros a serem seguidos, com a justificativa quando da escolha da opção do RDC, conforme previsto no art. 5º, inciso I, do Decreto, devendo ser processada por meio do sistema eletrônico para modalidade pregão, conforme § 2º do art. 15:

**Art. 5º Na fase interna, a Administração Pública elaborará os atos e expedirá os documentos necessários para a caracterização do objeto a ser licitado e para definição dos parâmetros do certame, tais como:**

**I - justificativa da contratação e da adoção do RDC;**

**II - definição:**

- a) do objeto da contratação;
- b) do orçamento e preço de referência, remuneração ou prêmio, conforme o critério de julgamento adotado;
- c) dos requisitos de conformidade das propostas;
- d) dos requisitos de habilitação;
- e) das cláusulas que deverão constar do contrato, inclusive as referentes a sanções e, quando for o caso, a prazos de fornecimento;
- f) do procedimento da licitação, com a indicação da forma de execução, do modo de disputa e do critério de julgamento;

**III - justificativa técnica, com a devida aprovação da autoridade competente, no caso de adoção da inversão de fases prevista no parágrafo único do art. 16 deste Decreto;**

**IV - justificativa para:**

- a) a fixação dos fatores de ponderação na avaliação das propostas técnicas e de preço, quando escolhido o critério de julgamento por técnica e preço;
- b) a indicação de marca ou modelo;
- c) a exigência de amostra;
- d) a exigência de certificação de qualidade do produto ou do processo de fabricação;
- e) a exigência de carta de solidariedade emitida pelo fabricante;

**V - indicação da fonte de recursos suficientes para a contratação;**

**VI - declaração de compatibilidade com o plano plurianual, no caso de investimento cuja execução ultrapasse 1 (um) exercício financeiro;**

**VII - termo de referência 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;**

**VIII - projeto básico ou executivo para a contratação de obras e serviços de engenharia;**

**IX - justificativa da vantajosidade da divisão do objeto da licitação em lotes ou parcelas para aproveitar as peculiaridades do mercado e ampliar a competitividade, desde que a medida seja viável técnica e economicamente e não haja perda de economia de escala;**

**X - instrumento convocatório;**

**XI - minuta do contrato, quando houver;**

**XII - ato de designação da comissão de licitação.**

(...)

Art. 10. O instrumento convocatório definirá:



I - o objeto da licitação;

**II - a forma de execução da licitação, se eletrônica ou presencial;**

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

Art. 15. As licitações deverão ser realizadas, preferencialmente, sob a forma eletrônica, admitida a presencial.

§ 1º Nos procedimentos sob a forma eletrônica, a Administração Pública poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos, exclusivamente, por meio do referido formato.

**§ 2º As licitações sob a forma eletrônica poderão ser processadas por meio do sistema eletrônico utilizado para a modalidade pregão, nos termos do Decreto Estadual nº 2.069, de 20 de fevereiro de 2006.**

(Grifo nosso)

No caso os autos, conforme o Preâmbulo da minuta, a licitação prevê a forma eletrônica, com critério de julgamento pelo maior desconto e o regime de execução indireta: empreitada por preço unitário, com valor estimado e modo de disputa fechado.

Retomando a leitura do Decreto Estadual nº 1.974, de 30 de janeiro de 2018, destacamos na execução indireta de obras e serviços de engenharia, prevista no art. 7º do Decreto Estadual do RDC, apresenta cinco diferentes regimes, com a exigência da aprovação do projeto básico pela autoridade competente e seus custo global de obras e serviços de engenharia deverá ser obtido de custos unitários de insumos de fontes oficiais de pesquisa. Vejamos:

Art. 7º 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;

V - contratação integrada.

§ 1º Nas licitações e contratações de obras e serviços de engenharia serão adotados, preferencialmente, os regimes discriminados nos incisos I e V do caput deste artigo. § 2º Não sendo possível a aplicação do disposto no § 1º deste artigo, poderá ser adotado qualquer dos regimes previstos nos incisos II a IV, mediante expressa exposição, nos autos, dos motivos que justificaram a sua eleição.

§ 3º 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 e/ou executivo aprovado pela autoridade competente, disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório.

**§ 4º No caso de construção civil em geral, o custo global de obras e serviços de engenharia será obtido a partir do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI).**

§ 5º Em se tratando de obras e serviços rodoviários, será utilizada a tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (SICRO). Fl. 7 do Decreto nº § 6º Não havendo previsão do item no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), será efetuada a pesquisa mercadológica de preço ou utilizada a tabela da Secretaria de Estado de Obras Públicas (SEDOP), fundamentadamente.

**§ 7º É vedada a realização, sem projeto executivo, de obras e serviços de engenharia para cuja concretização tenha sido utilizado o RDC, qualquer que seja o regime adotado.**

Resta claro que a lei impõe uma preferência pelas seguintes diretrizes: a empreitada por preço global, empreitada integral, contratação integrada, 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.

Ainda nesse sentido, o art. 7º da Lei nº 8.666/1993 estabelece como requisitos para instrução processual, na fase interna da licitação, a previsão de recursos orçamentários. Senão, vejamos:

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

(...)

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

(...)

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

Art. 30. O processo licitatório será instruído com os seguintes documentos:

(....)

IV - previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas;

(....)

Já, no Estado do Pará, o § 1º, do art. 67, do Decreto Estadual nº 1.974/18, no RDC, prevê que o orçamento será previamente estimado para a contratação e a formação dos custos das planilhas orçamentárias tendo sua origem da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDOP):

Art. 67. O orçamento e o preço total para a contratação serão estimados com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela Administração Pública em contratações similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica.

**§ 1º Na elaboração do orçamento estimado, poderá ser considerada taxa de risco compatível com o objeto da licitação e as contingências atribuídas ao contratado, devendo a referida taxa ser motivada de acordo com metodologia definida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (SEDOP).**

§ 2º A taxa de risco a que se refere o § 1º deste artigo não integrará a parcela de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) do orçamento estimado, devendo ser considerada apenas para efeito de análise de aceitabilidade das propostas ofertadas no processo licitatório.

Desta feita, a Administração deve, na fase de orçamentação, estabelecer o valor que entende devido a título de BDI. Tendo a Administração inserido nos autos as planilhas demonstrativas de composição do BDI junto às informações de orçamento sintético de referência, constando no Edital disposições específicas.

Para as obras e serviços de engenharia, aplica-se a Súmula TCU nº 258/2010:

Súmula TCU nº 258 - As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas.

A despesa com a execução do objeto, somado ao BDI, foi estimada em R\$ 4.052.200,93 (quatro milhões, cinquenta e dois mil, duzentos reais e noventa e três), dentro da previsão orçamentária prevista, onde foi informado que há fonte de recursos suficientes para a contratação, conforme descrição nos autos, sendo indicada na minuta edital e autorizado pelo Exmº. Sr. Comandante Geral do CBMPA.

Ainda, o Decreto Estadual nº 1.974/18 traz duas hipóteses nas quais a divulgação do orçamento é obrigatória, descritas nos parágrafos 1º e 2º do art. 11, devendo ser mantido em sigilo

até o encerramento da licitação, entendido como o ato de adjudicação do objeto, conforme segue:

**Art. 11. Observado o disposto no § 3º deste artigo, o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após a adjudicação do objeto, sem prejuízo da divulgação, no instrumento convocatório, do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas.**

§ 1º O orçamento previamente estimado estará disponível permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

§ 2º O instrumento convocatório deverá conter:

I - o orçamento previamente estimado, quando adotado o critério de julgamento por maior desconto;

II - o valor da remuneração ou do prêmio, quando adotado o critério de julgamento por melhor técnica ou conteúdo artístico; ou

III - o preço mínimo de arrematação, quando adotado o critério de julgamento por maior oferta.

§ 3º Se não constar do instrumento convocatório, a informação referida no caput deste artigo possuirá caráter sigiloso e será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

(grifo nosso)

No tocante ao caráter discricionário da administração, do sigilo do orçamento, inferido pelo §3º, do art. 11 do Decreto Estadual nº 1.974/18, que determina o seguinte: "**Se não constar do instrumento convocatório**, a informação inferindo tal condição, devendo ser disponibilizado estrita e permanentemente aos órgãos de controle.

Ademais, o art. 29 do regulamento dispõe que o critério de julgamento por maior desconto utilizará como referência o preço total estimado, conforme fixado pelo instrumento convocatório, sugerindo sobre o seu caráter não sigiloso, *in verbis*:

Art. 29. O critério de julgamento por maior desconto utilizará como referência o preço global fixado no instrumento convocatório, sendo o desconto estendido aos eventuais termos aditivos.

Parágrafo único. No caso de obras ou serviços de engenharia, o percentual de desconto apresentado pelos licitantes incidirá linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório.

Além disso, nas licitações, poderão ser adotados os modos de disputa aberto e fechado, que poderão ser combinados na forma do regulamento. Desse modo, a opção pelo sigilo ou não do orçamento configura decisão de natureza discricionária da Administração, conforme previsão no Decreto Estadual nº 1.974/18:

Art. 10. O instrumento convocatório definirá:

I - o objeto da licitação;

**II - a forma de execução da licitação, se eletrônica ou presencial;**

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

Art. 17. As licitações poderão adotar os modos de disputa aberto, fechado ou combinado.

(...)

Do Modo de Disputa Aberto

Art. 20. No modo de disputa aberto, os licitantes apresentarão suas propostas em sessão pública por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado.

Parágrafo único. O instrumento convocatório poderá estabelecer intervalo mínimo de diferença de valores entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação à proposta que cobrir a melhor oferta.

(...)

Do Modo de Disputa Fechado

Art. 24. No modo de disputa fechado, as propostas apresentadas pelos licitantes serão



sigilosas até a data e hora designadas para que sejam divulgadas.

Parágrafo único. No caso de licitação presencial, as propostas deverão ser apresentadas em envelopes lacrados, abertos em sessão pública e ordenadas conforme critério de vantagem.

Isto posto, no entendimento do Plenário do Tribunal de Contas da União, quando do caráter sigiloso e fechado, exige-se a apresentação de justificativas técnicas para a adoção da medida, conforme se verifica do seguinte trecho do Informativo de Licitações e Contratos Administrativos nº 131:

"2. A opção por orçamento aberto ou fechado em licitação regida pelo RDC insere-se na esfera de discricionariedade do gestor. A adoção do orçamento fechado, em obras com parcela relevante dos serviços sem referências de preços nos sistemas Sicro ou Sinapi, tende a elevar o risco de retardo na conclusão do empreendimento. Acompanhamento do Tribunal avaliou as ações governamentais voltadas à realização da Copa do Mundo de 2014, especificamente nas áreas aeroportuária, portuária, de mobilidade urbana, de estádios, de turismo e de segurança. Entre os diversos apontamentos efetuados a respeito de ocorrências capazes de comprometer a satisfatória realização do Mundial de Futebol de 2014, o relator destacou recentes fracassos em licitações com orçamentos fechados promovidas pela Infraero, fundamentalmente em razão de as propostas das licitantes apresentarem preços superiores aos orçados pela Administração. Lembrou que "O orçamento fechado, no RDC [Regime Diferenciado de Contratações Públicas], foi pensado em prestígio à competitividade dos certames.

[...]

O relator lembrou, ainda, que a opção pelo orçamento aberto ou fechado decorre do exercício de competência discricionária. O "contraponto" dessa maior margem de manobra conferida aos gestores "é um maior dever motivador". Ressaltou que caberia à Infraero avaliar a pertinência de "realizar procedimentos com preço fechado em obras mais complexas, com prazo muito exíguo para conclusão e em que parcela relevante dos serviços a serem executados não possuía referência explícita no Sinapi/Sicro, em face da possibilidade de fracasso das licitações decorrente dessa imponderabilidade de aferição de preços materialmente relevantes do empreendimento". O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator, decidiu "recomendar à Infraero ... que, em face do caráter optativo do orçamento fechado em licitações vigidas segundo o RDC, pondere a vantagem, em termos de celeridade, de realizar procedimentos com preço fechado em obras mais complexas, com prazo muito exíguo para conclusão e cuja parcela relevante dos serviços a serem executados não possuía referência explícita no Sinapi/Sicro, em face da real possibilidade de preços ofertados superiores aos orçados, decorrente da imponderabilidade da aferição dos custos dessa parcela da obra". Acórdão n.º 3011/2012-Plenário, TC-017.603/2012-9, rel. Min. Valmir Campelo, 8.11.2012."

Nesse sentido, observa-se pela minuta do edital juntada nos autos despacho pelo Maj. QOBM **Renata** de Aviz Batista, respondendo pela Presidência da CPL/CBMPA, que o modo de disputa será fechado, com a obrigatoriedade da visita técnica. (fl. 248)

Importante lembrar, que a adoção do rito do RDC afigura-se uma faculdade conferida ao gestor, o qual, nos termos do art. 1º, § 2º, do Decreto Estadual nº 1.974/18, caso haja essa opção, deve fundamentar a sua escolha, indicando-a no instrumento convocatório da licitação, assim resultando o afastamento das normas contidas na Lei nº 8.666/93, exceto nos casos expressamente previstos nesta Lei.

Nesse sentido, observa-se no item 2 do Edital que a Administração justificou o enquadramento da licitação na modalidade RDC eletrônico, com base no art. 5º, item I do Decreto nº 1.974/2018, que trata da justificativa da adoção da modalidade do Regime Diferenciado de Contratações, como a mais vantajosa para administração.

Quanto ao item "Vistoria Técnica", compreende-se, a necessidade da perfeita



*Renata*



compreensão da obra ou do serviço licitado pelo futuro contratado. No entanto, destacamos o seguinte trecho da manifestação da Unidade Técnica, acolhida pelo Relator Min. Marcos Bemquerer Costa, *in verbis*:

[...]

Assim, vistoria obrigatória seria elemento complementar e justificável somente quando, em face à extensão e complexidade do objeto, for indispensável para perfeito conhecimento da obra ou serviço (Acórdãos 983/2008, 2.395/2010 e 2.990/2010, todos do TCU – Plenário)”. No mesmo sentido é o Acórdão nº 529/2013 – Plenário. (TCU, Acórdão nº 526/2013, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, DOU de 18.03.2013.) 88. No presente caso, consta, no item 11.5.4.30, que “a visita aos locais das obras é recomendável e facultativa, devendo a Licitante, em qualquer das hipóteses, apresentar DECLARAÇÃO DE VISITA TÉCNICA ou a DECLARAÇÃO DE RENÚNCIA AO DIREITO DE REALIZAR VISITA TÉCNICA, juntamente à Documentação de Habilitação”

Nessa linha, o TCU tem se manifestado no sentido de que somente pode ser exigida a visita técnica em casos excepcionais, isto é, nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto a justifiquem. Sendo que, quando não for essa a situação concreta, mostra-se suficiente a simples declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições de prestação dos serviços.

Vejamos o trecho extraído do Acórdão nº 906/2012 – Plenário, no qual o Tribunal expediu as seguintes determinações ao ente licitante:

“Abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras quando, por sua limitação de tempo e em face da complexidade e extensão do objeto licitado, pouco acrescente acerca do conhecimento dos concorrentes sobre a obra/serviço, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto”.

Nessas situações, o TCU recomenda que a realização de vistoria seja facultativa, e não obrigatória. Caso a vistoria seja facultativa, o órgão deve deixar tal condição clara no Edital, bem como excluir este item da habilitação técnica, pois não poderá exigir o atestado correspondente como documento de habilitação do licitante.

É perceptível que a visita técnica perfaz requisito de qualificação primordial para 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 Consta da União (Acórdão nº. 149/2013-Plenário) de que a mesma pode ser facultativa:

“no caso de futura licitação e na hipótese de a visita técnica ser facultativa, faça incluir no edital cláusula que estabeleça ser da responsabilidade do contratado a ocorrência de eventuais prejuízos em virtude de sua omissão na verificação dos locais de instalação e execução da obra”. (TCU, Acórdão nº 149/2013 – Plenário. Min Rel. José Jorge. Sessão 02.03.2013.) No mesmo sentido: Acórdão nº 147/2013; 3.459/2012; 295/2008 e 3.472/2012, todos do Plenário.

Ocorre que também existe precedente estipulando ser legítima a exigência de visita técnica, desde que apresentada justificativa da autoridade competente, e com cuidados para evitar visitas dos concorrentes de forma simultânea. Demonstrando claramente, porque a visita é tão necessária, ressaltando que a mesma não pode ser condição para participação do certame, podendo

ser dispensada a vistoria, mediante a apresentação de uma autodeclaração que tomou conhecimento de todas as dificuldades porventura existentes, tendo como base o entendimento do Acórdão 234/2015 - Plenário, TC 014.382/2011-3, relator Ministro Benjamin Zymler, 11.2.2015:

(...) registrou o relator que afrontara a jurisprudência do Tribunal, a qual aponta no sentido de que a vistoria, quando exigida, não deve sofrer condicionantes, por parte da Administração, que resultem em ônus desnecessário às licitantes e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto das licitantes, a fim de ampliar a competitividade do procedimento licitatório.

Cumpre destacar, que o instrumento convocatório é regido pelo edital, que é o instrumento por meio do qual são estabelecidas as regras específicas do certame. Com efeito, verifica-se que a minuta do Edital e dos Anexos acostados nos autos contemplaram os elementos exigidos pelas normas acima transcritas.

Com efeito, a habilitação é a fase do procedimento licitatório que tem por escopo selecionar o licitante que reúne as condições técnicas, jurídicas e financeiras aptas a garantir a adimplência contratual. Sendo assim, as exigências previstas no edital devem ser suficientes para eliminar proponentes que não possuem aptidão para executar o objeto licitado. Devem ser evitadas, por outro turno, as disposições desnecessárias e supérfluas, sob o risco de ofensa ao princípio da igualdade.

No que concerne aos requisitos de habilitação dos licitantes, nas licitações processadas pelo RDC, o art. 39 do Decreto Estadual nº 1.974/18, que remete à aplicação dos artigos 27 a 33 da Lei nº 8.666/93. Dispõe:

Além de estarem Art. 39. Nas licitações regidas pelo RDC aplicar-se-á, no que couber, o disposto nos arts. 27 a 33 da Lei Federal nº 8.666.

No tocante à comprovação da capacidade técnico-operacional, vale conferir a Súmula nº 263 do Egrégio Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

Outro item digno de comentários diz respeito à qualificação técnico-profissional. O Tribunal de Contas da União já se manifestou pela impossibilidade de exigência de tempo de experiência ou de exercício em função dos profissionais a serem disponibilizados pela licitante para a execução do objeto contratado, por considerar que o rol de exigência de habilitação previsto na Lei 8.666./93 é taxativo. Sendo válido mencionar o seguinte excerto:

O TCU apreciou relatório de auditoria realizada, no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), "com o objetivo de detectar a ocorrência de irregularidades em contratações públicas selecionadas a partir de classificação de riscos realizada por modelo probabilístico de análise de dados", ocasião em que se avaliou a regularidade da contratação de empresa pela Superintendência Regional do Dnit no Estado de Goiás e no Distrito Federal, "conforme seleção efetuada com base nos critérios adotados no aludido modelo probabilístico de risco". O relator do processo identificou a seguinte impropriedade em um dos editais de pregão eletrônico analisados: "exigência de comprovação, para fim de qualificação técnica-profissional,





de tempo de experiência ou de exercício em função dos profissionais a serem disponibilizados pela licitante para a execução do objeto, configurando infração ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e nos arts. 3º, §1º, inciso I, e 30, §§ 1º, 3º e 5º, da Lei 8.666/1993". O relator ressaltou que, em decisão recente (Acórdão 3.356/2015-Plenário), o TCU entendera "que exigências relativas ao tempo de formação acadêmica e de experiência profissional somente são aceitáveis como requisito de habilitação em licitações se acompanhadas de justificativa expressa, no instrumento convocatório, que demonstre a imprescindibilidade de tais condições à execução do objeto". Contudo, afirmou que, em outras decisões (tais como o Acórdão 727/2012-Plenário), o TCU adotara "uma linha de entendimento ainda mais restritiva, no sentido de que exigência de comprovação, para fim de qualificação técnica, de tempo de experiência dos profissionais a serem disponibilizados pela licitante afronta o disposto no art. 30, § 5º, da Lei 8.666/1993". O relator posicionou-se conforme "essa segunda linha de entendimento, considerando que o rol de exigências de habilitação previstos na Lei de Licitações e Contratos é *numerus clausus*". Por fim, ponderou que "é de se perquirir a efetividade de tais disposições editalícias, pois o tempo de formação profissional ou o tempo de registro nos conselhos profissionais não garante nem o efetivo exercício de determinada atividade nem a qualificação do profissional para o desempenho do objeto contratado". Assim, o relator propôs cientificar o Dnit da ilegalidade dessa exigência, proposta anuída pelo Colegiado. Acórdão 134/2017 Plenário, Auditoria, Relator Ministro Benjamin Zymler.

Em relação à qualificação econômico-financeira, o entendimento consolidado do TCU e expresso na Súmula nº 275, orienta no seguinte sentido:

"Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços."

Quanto a análise do contrato juntado, o art. 56 do Decreto Estadual nº 1.974/18, prescrevem que os contratos administrativos celebrados sob o regime do RDC serão regidos pela Lei nº 8.666/93, com exceção das regras específicas previstas nas normas que regem o Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

Com efeito, o art. 55 da Lei nº 8.666/93 arrola as seguintes cláusulas essenciais dos contratos administrativos:

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

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

No presente caso, verifica-se que as referidas cláusulas essenciais foram inseridas

nas minutas de Edital e de Contrato em análise.

Por fim, a legislação (art. 34, da Lei do RDC) prescreve que a autoridade competente designará, dentre os servidores da Administração, a comissão de licitação.

Também, nos termos do inciso XII, do art.5º do Decreto Estadual nº 1.974/18, que disponibiliza como atos preparatórios do RDC, o ato e designação da comissão de licitação, sendo necessários para a caracterização do objeto a ser licitado, devendo ser compostas "por, no mínimo, três membros tecnicamente qualificados, sendo a maioria deles servidores ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos ou entidades responsáveis pela licitação".

Por fim, resta atentar para os termos do Decreto Estadual nº 955, de 12 agosto de 2020, publicado em DOE nº 34.312, de 14 de agosto de 2020, que estabelece medidas de austeridade para o reequilíbrio fiscal e financeiro do Poder Executivo Estadual, especialmente em:

CAPÍTULO I  
DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Este Decreto estabelece medidas de austeridade para o reequilíbrio fiscal e financeiro no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Autárquica, Fundacional, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista dependentes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Poder Executivo Estadual.

§ 1º Excetua-se às regras deste Decreto as despesas:

(...)

**III - realizadas com recursos de Fundos Estaduais.**

**§ 2º A realização das despesas enumeradas no § 1º deste artigo deve ser comunicada ao Grupo Técnico de Ajuste Fiscal (GTAF).**

(grifo nosso)

Assim, no caso em análise, tratando de uma contratação de obra com a utilização da fonte do Fundo Especial de Bombeiros (FEBOM), criado pela Lei nº 9.234 de 24 de março de 2021 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 2.458, de 29 de junho de 2022, não há impedimentos de sua aquisição, à luz do decreto de austeridade, no entanto devendo ocorrer a comunicação ao Grupo Técnico de Ajuste Fiscal (GTAF), por força do § 2º do art.1º do decreto em comento.

Por todo exposto, esta Comissão de justiça recomenda:

1 – Seja juntado aos autos a documentação motivadora que levou ao administrador a fundamentar de fato e de direito a adotar a decisão no âmbito da Administração Pública para reforma e ampliação;

2 – Haja consonância entre a minuta do contrato na "Cláusula Décima Nona" e o projeto básico e planilha de orçamento detalhado da obra licitada, de forma que seja possível identificar aproximadamente o que será reforma e o que será construção (obra nova), com base na exposição do Parecer;

3 – Seja comunicado ao Grupo Técnico de Ajuste Fiscal (GTAF), quando da contratação da obra, por força do § 2º do art.1º do Decreto nº 955/2020, ao fim do processo licitatório;

4 – O setor de contratos atentar para inserção de todas as cláusulas previstas no art.





55 da Lei nº 8.666/93;

5 – Ratificação da dotação orçamentária informada no ofício nº 390/2022 – DF, de 03 de novembro de 2022;

6 – O setor técnico modifique a descrição do celebrante do contrato de “FEBOM” para “Corpo de Bombeiros Militar do Pará por intermédio do FEBOM” ou “Corpo de Bombeiros Militar/FEBOM”, uma vez que o CBMPA é o órgão que integra a Administração Pública e possui personalidade jurídica, sendo o FEBOM o Fundo especial pertencente ao CBMPA;


7 – Que os setores que participaram da autuação e elaboração do processo, observem as instruções exaradas na Orientação do Controle Interno nº 02 e 03 (OCI-02 e 03) que visa a padronização dos processos administrativos e transparência pública, respectivamente.

### III – DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto, em observadas as legislações e recomendações acima citadas, esta Comissão de Justiça manifesta-se no sentido de que não haverá óbice jurídico à licitação e contratação pretendida de empresa especializada para reforma e ampliação para atender às atividades do 1ºGMAF/1ºGBS, na modalidade do Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC), na forma eletrônica.


É o Parecer salvo melhor juízo.

Quartel em Belém-PA, 01 de fevereiro de 2023.

  
**Natanael Bastos Ferreira** – Maj. QOBM  
 Membro da Comissão de Justiça do CBMPA

#### DESPACHO DA PRESIDENTE DA COJ

- I- Concordo com o parecer;  
 II- Encaminho à 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 DAL/CPL para conhecimento e providências;  
 III– À AJG para publicação em BG.

  
**HAYMAN APOLO GOMES DE SOUZA** – CEL. QOBM  
 Comandante - Geral do CBMPA e Coordenador Estadual de Defesa Civil



## FOLHA DE DESPACHO

DE ORDEM DA CHEFIA DE GABINETE:

À COJ,

Com os cumprimentos respeitosos, retornamos o processo físico (VOL. I , II, III e IV), com duas vias do Parecer nº 013/2023-COJ assinadas, para providências conforme despacho do Exmº. Sr. Cmte-Geral.

Respeitosamente,

SGT BM Gibran





## FOLHA DE DESPACHO

Senhor Presidente da Comissão Permanente de Licitação,

Ao cumprimentá-lo honradamente, encaminho a Vossa Senhoria 01 (uma) via do Parecer nº 013/2023 – COJ, acompanhado de processos físicos em 04 (quatro) volumes, para conhecimento e providências, conforme despacho exarado:

A referida peça consultiva foi aprovada pelo Excelentíssimo Senhor Comandante–Geral do CBMPA.

EMENTA: REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA (RDC), NA FORMA ELETRÔNICA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA REFORMA E AMPLIAÇÃO PARA ATENDER ÀS ATIVIDADES DO 1ºGMAF/1ºGBS. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO RDC PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA NO ÂMBITO DOS SISTEMAS PÚBLICOS DE SEGURANÇA PÚBLICA. MODALIDADE ADEQUADA À CONTRATAÇÃO PRETENDIDA. REQUISITOS PROCEDIMENTAIS. RECOMENDAÇÕES. MINUTA DO EDITAL E ANEXOS. OPINA PELO PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO COM RESSALVAS.

Respeitosamente.

**Thais Mina Kusakari– TCEl QOCBM**  
Presidente da Comissão de Justiça

Feito por: Viegas – Voluntário Civil.

ASSINADO ELETRONICAMENTE PELO USUÁRIO: THAIS MINA KUSAKARI (Lei 11.419/2006)  
EM 02/02/2023 16:13 (Hora Local) - Aut. Assinatura: BCEF0C637D2DF646E.16DDEE7F62CF8C6E.49EE92AE306C092.EE84FE39ADD28765