



Prefeitura Municipal de Alexânia
Secretaria de Controle Interno

Processo nº: 6579/2019

Pregão Presencial nº: 079/2019

Solicitante: Secretaria Municipal de Educação

Assunto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de apoio operacional na manutenção e conservação em prédios públicos

PARECER DO CONTROLE INTERNO

Visa o presente dar cumprimento às atribuições estabelecidas nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal, Lei nº 1.435/2018 do Município de Alexânia e demais normas que regulam as atribuições do sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão.

Trata-se de processo de licitação, na modalidade pregão presencial, tipo menor preço por item, com vistas à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de apoio operacional na manutenção e conservação em prédios públicos, executando serviços de instalação predial, aterramento, instalações elétricas de alta e baixa tensão, iluminação em geral, serviços de alvenaria, hidráulica, e demais instalações.

A solicitação foi elaborada pela Secretaria Municipal de Educação, objetivando 21.120 (vinte uma mil cento e vinte) horas de serviço, com valor estimado de R\$ 34.226,12 (trinta e quatro mil duzentos e vinte e seis reais e doze centavos).

É de fixarmos, por oportuno, que a análise dos fatos se deu com base na documentação acostada nos autos do Processo Licitatório em epígrafe.

Constam no processo:

- a) Termo de referência, contendo todos os elementos necessários e suficientes para caracterizar o objeto da contratação, inclusive orçamentos preliminares (fls. 02-05);



Prefeitura Municipal de Alexânia
Secretaria de Controle Interno

- b) Planilha contendo a média de preços (fl. 08);
- c) Declaração emitida pela coordenação do tesouro de existência de saldo orçamentário suficiente para a cobertura da despesa (fl. 06)
- d) Estimativa de impacto financeiro e declaração de compatibilidade da despesa com as leis orçamentárias (fl. 09);
- e) Autorização do respectivo gestor para iniciar o procedimento licitatório (fl. 10);
- f) Decreto de nomeação da Pregoeira e respectiva equipe de apoio (fls. 11-12);
- g) Edital de licitação e anexos, nos termos do art. 40 da Lei nº 8.666/93 (fls. 13-39);
- h) Parecer jurídico prévio (fls. 40-42, 215);
- i) Documentos comprobatórios de publicação dos atos realizados (fls. 43-46, 214);
- j) Demais documentos exigidos pela legislação regente da matéria.

Inicialmente, é necessário ressaltar o objeto do presente processo licitatório, que é a “contratação de empresa especializada para **prestação de serviços** de apoio operacional na **manutenção e conservação em prédios públicos**, executando serviços de instalação predial, aterramento, instalações elétricas de alta e baixa tensão, iluminação em geral, serviços de alvenaria, hidráulica, e demais instalações”.

O descritivo do objeto evidencia que os serviços a serem prestados são aqueles privativos de engenheiro civil, segundo a Resolução nº 1.010/05 do Confea, senão vejamos:

Art. 5º Para efeito de fiscalização do exercício profissional dos diplomados no âmbito das profissões inseridas no Sistema Confea/Crea, em todos os seus respectivos níveis de formação, ficam designadas as seguintes atividades, que poderão ser atribuídas de forma integral ou parcial, em seu conjunto ou separadamente, observadas as disposições gerais e limitações



Prefeitura Municipal de Alexânia
Secretaria de Controle Interno

estabelecidas nos arts. 7º, 8º, 9º, 10 e 11 e seus parágrafos, desta Resolução:

[...]

Atividade 11 - Execução de obra ou serviço técnico;

[...]

Atividade 16 - Execução de instalação, montagem, operação, reparo ou manutenção;

Ou seja, se é necessário engenheiro habilitado para a execução dos serviços discriminados, inevitável caracterizar o objeto como obra ou serviço de engenharia. Além disso, trata-se de manutenção e conservação de prédios públicos, o que também evidencia que se trata de obra ou serviço de engenharia.

Sobre essa questão, há divergência doutrinária em relação ao enquadramento da manutenção e reforma de imóveis, já que poderia ser tanto obra quanto serviço de engenharia, a depender da tese doutrinária que se vincula.

A Lei Geral de Licitações e a Orientação Técnica nº IBR-002/2009, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, colocam a reforma predial dentro do grupo de obras de engenharia, o que permitiria concluir que SEMPRE uma reforma seria uma obra de engenharia. Vejamos as normas jurídicas:

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

I – Obra – toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realização por execução direta ou indireta;

(Lei 8.666/93)

3. DEFINIÇÃO DE OBRA

Obra de engenharia é a ação de construir, reformar, fabricar, recuperar ou ampliar um bem, na qual seja necessária a utilização de conhecimentos técnicos específicos envolvendo a participação de profissionais habilitados conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/1966.



Prefeitura Municipal de Alexânia
Secretaria de Controle Interno

Para efeito desta Orientação Técnica, conceitua-se:

3.5. – **Reformar:** consiste em alterar as 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.

(OT nº IBR-002/2009, do IBRAOP)

Entretanto, o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União informa que a conceituação não ocorre de forma tão genérica e inflexível, conforme concluímos da leitura do Acórdão 2.079/2007-Plenário:

“43. Convém que se tenha em mente, desde logo, que o objeto licitado no Pregão nº 13/2007 refere-se a serviços de engenharia, segundo a conceituação doutrinária que assim classifica as atividades do ramo nas quais o emprego de mão-de-obra e equipamentos prepondera sobre a aplicação técnica. **Cai por terra, portanto, o pressuposto da peça inicial de que os serviços de escavação e remanejamentos se constituem de uma obra, na acepção exata do vocábulo.**

44. Aliás, quase nunca, no cotidiano ou mesmo nos instrumentos jurídicos, existe, salvo se houver tal preocupação, o rigor terminológico dos livros de engenharia. **Por essa razão, não se é de estranhar que em cláusulas editalícias esparsas e outros documentos os serviços de escavação e de remanejamentos, como apontado na representação, tenham sido chamados de obras, embora formalmente não o sejam.”**

Ou seja, o enquadramento da manutenção e da reforma como obra ou como serviço de engenharia, depende de algumas variantes, como a alteração do tamanho do espaço físico, mudanças estruturais, etc. Cabe também ressaltar que há uma sutil diferença entre a reforma e a manutenção predial. A já citada OT-IBR-002/2009, do IBRAOP, assim define a manutenção:

4.6. - Manter: preservar aparelhos, máquinas, equipamentos e obras em bom estado de operação, assegurando sua plena funcionalidade.



Prefeitura Municipal de Alexânia
Secretaria de Controle Interno

A partir desse conceito, compreende-se que o objetivo da manutenção é manter o pleno estado de operação, sendo uma das formas de se realizar uma reforma no imóvel.

Independentemente da tese a que se vincule, fica evidente que a manutenção tem apenas dois enquadramentos possíveis: obra ou serviço de engenharia. Portanto, é necessário projeto básico, composições de custos unitários e memorial de cálculo do BDI, conforme explicitado no artigo 7º da Lei 8.666/93:

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

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

I - Houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

O projeto básico para obras e serviços é a discriminação do objeto, com o máximo de detalhamento possível, permitindo assim que se identifique com precisão o que é pretendido pela Administração Pública, garantindo também a execução bem feita do objeto. A Lei 8.666/93, em seu artigo 6º, IX, conceitua o projeto básico dessa forma:

Projeto Básico é o 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.

O projeto básico pode conter levantamento topográfico, sondagem, projeto arquitetônico, projeto de fundações, projeto estrutural, projeto de instalações



Prefeitura Municipal de Alexânia
Secretaria de Controle Interno

hidráulicas, projeto de instalação do ar condicionado, além de incluir a avaliação do custo da obra, feita através das composições de custos unitários e do cálculo do BDI, o cronograma da obra e o projeto arquitetônico.

Qualquer tipo de obra, independentemente do tamanho e do porte, precisa de projeto inicial do departamento de engenharia para que processe as informações concedidas pela administração em relação ao objetivo da obra, tornando-se possível a definição do trabalho a ser feito, o valor e o estilo de obra, no caso uma reforma e manutenção dos imóveis.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União demonstra a necessidade do detalhamento na súmula 258, vejamos:

Súmula 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 indicada mediante o uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas.

A licitação em exame não apresentou projeto básico, informando apenas que seriam feitos variados serviços nos prédios públicos da Secretaria Municipal de Educação. Não há nenhum projeto arquitetônico colacionado nos autos, nem menção à exatamente que serviços seriam realizados em que escolas ou creches.

Além disso, foram calculadas 21.120 horas de serviço para pintor e pedreiro, contudo não foi apresentado qualquer projeto que justifique a contratação de prestação de serviço específica de profissionais dessa área por essa quantidade determinada de tempo.

Constata-se também um percentual de BDI integrando o cálculo do valor da licitação, entretanto, como já mencionado, não há discriminação de serviços



Prefeitura Municipal de Alexânia
Secretaria de Controle Interno

específicos, não há projeto arquitetônico e por último, não há memória de cálculo do BDI que comprove a regularidade do valor apresentado.

O Parecer Técnico 009/2020 do Departamento de Engenharia vai ao encontro do que foi argumentado nesse parecer, informando que a incidência da taxa de BDI é necessária, entretanto o memorial de cálculo precisaria ser colacionado, além de ser preciso exemplificar os serviços a serem executados e a estimativa de horas em cada prédio público apresentado no Termo de Referência.

Ante o exposto, esta Secretaria Municipal de Controle Interno recomenda que a Administração Pública Municipal se abstenha de homologar o presente procedimento, já que conforme apontado neste parecer tal ato violaria o ordenamento jurídico pátrio, pois presentes nos autos vício de natureza insanável.

Alertamos que a não observância dessas recomendações poderá resultar em parecer pela irregularidade da despesa.

É o parecer.

Ao Setor competente para conhecimento e providências.

Alexânia, 19 de março de 2020.


KEVIN DIEGO MADALENO DA COSTA

Secretário de Controle Interno

Portaria nº 40/2020