NOTAS TAQUIGRÁFICAS

PLENO

SESSÃO DO DIA 07.08.02

ASSUNTO: CONSULTA Nº 657.018, SUBSCRITA PELO SR. PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, DR. NEDENS ULISSES FREIRE VIEIRA, SOLICITANDO ESCLARECIMENTO SE A EXIGÊNCIA DE PROJETO BÁSICO AFIGURA-SE IMPRESCINDÍVEL TÃO-SOMENTE EM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA OU OBRAS E SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

I - DO RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da Consulta subscrita pelo Excelentíssimo Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, Dr. Nedens Ulisses Freire Vieira, solicitando esclarecimento desta Corte de Contas acerca da necessidade da exigência de Projeto Básico apenas para contratação de obras e serviços de engenharia ou se se trata de elemento necessário para contratações envolvendo obras e serviços de qualquer natureza.

A douta Auditoria, em preliminar, entendeu que a parte é legítima e a matéria de competência deste eg. Tribunal. No mérito, esclarece que o Projeto Básico é elemento obrigatório a ser anexado ao edital e dele sendo parte integrante, nos termos do art. 40, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, para contratações envolvendo obras e serviços de qualquer natureza.

É o relatório.

II - DA PRELIMINAR

Do exame dos pressupostos para conhecimento da presente Consulta, verifica-se que a autoridade consulente tem legitimidade para formular consulta a este eg. Tribunal de Contas, nos termos da alínea "c" do inciso X do art. 7º da Resolução TC 10/96 (RITCMG), e a matéria, dada a sua repercussão financeira e orçamentária, é afeta à competência deste eg. Tribunal, razão pela qual conheço da presente consulta.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

Entendo que é caso concreto e consultoria.

CONSELHEIRO MURTA LAGES:

Também entendo que é caso concreto.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Entendo que a matéria não é da nossa responsabilidade, isto é, foge ao alcance do Tribunal de Contas.

CONSELHEIRO SIMÃO PEDRO TOLEDO:

Conheço da matéria.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ:

Então, houve empate. Desempate nos termos do voto do Conselheiro Relator.

APROVADA A PRELIMINAR, COM O VOTO DE DESEMPATE DO CONSELHEIRO PRESIDENTE. VENCIDOS OS CONSELHEIROS MOURA E CASTRO, MURTA LAGES E SYLO COSTA.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

III – DO MÉRITO

No mérito, assim me manifesto.

A questão central a ser esclarecida na presente consulta é a interpretação acerca do disposto no art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, ou seja, se o Projeto Básico é imprescindível para qualquer tipo de serviço ou restringe-se apenas a serviços para execução de obras e serviços de engenharia.

Inicialmente cumpre esclarecer que a Lei nº 8.666/93, em diversos pontos, faz referência direta, ou indiretamente, ao **Projeto Básico**, por exemplo, no **art. 6º** (conceituando-o); no **art. 7º** (exigindo-o); no **art. 12** (estabelecendo seus requisitos); e no **art. 40** (discriminando-o como um dos elementos do Edital).

O **art. 7º, § 2º, inciso I**, estatui que: “As obras e **serviços** somente poderão ser licitados quando : ...II – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;”.

Segundo se infere do art. 7º, bem como dos demais dispositivos supracitados, a Lei Nacional de Licitações não faz qualquer distinção entre serviços de engenharia e os demais serviços.

Importante destacar, ainda, a razão pela qual o Projeto Básico foi previsto nos dispositivos do Estatuto das Licitações supracitados. O Projeto Básico se insere na fase interna da atividade administrativa, e esta fase é de crucial importância, pois, no dizer do Professor Carlos Pinto Coelho Motta, a fase interna bem elaborada determinará o sucesso da fase externa.

O Projeto Básico constitui elemento importante na caracterização do objeto a ser licitado, de forma a indicar seu custo, o prazo de execução, sua viabilidade técnica e econômica, visando a possibilitar a todos o mais amplo conhecimento sobre o objeto licitado, desde a solução técnica pretendida até os tipos de materiais e serviços que serão, no futuro, exigidos pelo órgão público, bem como a garantir a regular execução da obra ou serviço licitado, evitando-se correções e aditamentos custosos.

O não-cumprimento deste requisito ou seu cumprimento de forma parcial é, sem qualquer dúvida, fator responsável pelas inúmeras irregularidades nas contratações do Poder Público. Projetos Básicos incompletos, vagos, deficientes e sem controle de qualidade induzem a erros e gastos desnecessários para a Administração, o que deve ser evitado em observância aos princípios da economicidade e eficiência.

Assim, para a Administração, é importante que o projeto básico atenda a certos requisitos, uma vez que, quando da realização de obras e **serviços**, os riscos para a Administração são maiores que os existentes nas compras, pois os contratos, em geral, geram obrigações de fazer, que se prolongam no tempo. Existem maiores riscos, até mesmo de haver a multiplicação dos custos, superando as previsões iniciais.

Nesse sentido, justifica-se que a Lei Nacional de Licitações tenha estabelecido, em seu art. 12, requisitos próprios, cercados de maiores cautelas, para a contratação de obras e **serviços**, buscando evitar o desperdício, contratações desnecessárias, precipitadas ou inexecutáveis.

Marçal Justen Filho, ao comentar acerca do cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 7º, observa que: “As exigências não se constituem em requisito de mera forma. Trata-se de redução do âmbito de liberdade de escolha da Administração. **O estrito cumprimento das exigências do art. 7º elimina decisões arbitrárias ou nocivas. São eliminadas as contratações: a) não antecedidas de planejamento; b) cujo objeto seja incerto, c) para as quais inexista previsão de recursos orçamentários; d) incompatíveis com as programações de médio e longo prazo. A Lei foi mais minuciosa e exigente que o Decreto-Lei nº 2.300/86, o que evidencia a relevância do tema.**” (Grifos nossos)

Na mesma vertente, a lição abalizada do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes em seu artigo intitulado “**A nova dimensão do projeto básico nas licitações**”, nestes termos: “Entre as boas inovações trazidas pela Lei nº 8.666/93, que disciplinou no âmbito da Administração Pública o tema da licitação e contratos, está a obrigatoriedade do **projeto básico**,

para a contratação de **qualquer obra ou serviço**. Conquanto ainda continuem alguns a sustentar que essa exigência só cabe para as contratações na área de engenharia, a interpretação literal indica, de forma clara, que esse requisito foi pontualmente estabelecido pelo legislador pátrio **de modo amplo**. Efetivamente o art. 7º, notadamente no § 2º, inciso I, da Lei em epígrafe, coloca a necessidade da prévia elaboração do projeto básico, estabelecendo que **somente poderão ser licitados os serviços e as obras, depois de atendida essa exigência.**”(Obs.: Grifos nossos)

Destarte, tendo em vista a importância do Projeto Básico na caracterização do objeto da licitação, o que evitará, decerto, decisões arbitrárias ou nocivas, e considerando que a lei não fez qualquer distinção, é de se concluir que a exigência do Projeto Básico não existe só para serviços de engenharia, como sustentam alguns, mas para toda e qualquer obra ou serviço. Esta é, a meu ver, a interpretação adequada do art. 7º da Lei nº 8.666/93.

No mesmo sentido, o entendimento do eg. Tribunal de Contas da União que, em reiteradas decisões, tem se posicionado pela imprescindibilidade do Projeto Básico para licitações referentes a diversos tipos de serviços, consoante destacado pela douta Auditoria às fls. 08 e 09, a saber: Decisão nº 405/95 Plenário – Processo nº 015.602/94-0 e TC 019.848/94 –Sessão 16/8/95 (licitação para **prestação de serviços de transportes**); Acórdão 55/2000- Plenário Processo nº 003.993/1999-0 – Sessão 5/4/2000 (licitação para **prestação de serviços de limpeza e conservação**); Acórdão 67/2000 – Plenário Processo nº 775.075/1998. Sessão 19/4/2000 (licitação para **aquisição de equipamentos médico-laboratoriais.**)

Também no Processo nº 006.031/94.3, o Tribunal de Contas da União anulou licitação, Concorrência nº 01/94, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, cujo objeto era a **aquisição de serviços e equipamentos de informática**, por inexistência de projeto básico. Nessa decisão, a eg. Corte Federal de Contas considerou o Projeto Básico elemento essencial e a sua ausência vício insanável, e, por conseguinte, ordenou a elaboração de novo edital com o Projeto Básico, renovando-se todo o certame licitatório, senão vejamos: **Constataram-se, no entanto, irregularidades no Edital que comprometem, irremediavelmente, o prosseguimento do certame. O projeto básico, cujo documento constitui-se em condição necessária, prévia, ao desencadeamento de processos licitatórios da espécie, realmente inexistente. Logo, não poderia a entidade ter dado início à licitação, por passível de anulação. A irregularidade é, portanto, insanável.**

Destaca-se, por oportuno, que, obviamente, o conteúdo a ser exigido para esse anexo do edital sofrerá modificações de acordo com o que se queira contratar, sendo tão mais completo quanto mais complexa for a obra ou serviço em licitação.

Ante o exposto, conclui-se que o Projeto Básico é exigência legal para contratação de obras e serviços, sem qualquer distinção. A inobservância desse requisito, essencial à fase interna e que reflete na fase externa da licitação, pode ensejar a nulidade de todo o certame, haja vista que a ausência desse detalhamento prévio é considerado vício insanável. A propósito, nesse sentido vem se constituindo a jurisprudência do eg. Tribunal de Contas da União sobre o tema, como demonstrado.

É assim que voto.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO MOURA E CASTRO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO MURTA LAGES:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Sr. Presidente, votei contra a preliminar. Para votar o mérito, por desincumbido de consciência, preciso de um esclarecimento, pois não estou entendendo bem essa questão do Projeto Básico. O que o consulente está querendo é fazer uma licitação, sem projeto?

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Não. É porque alguns entendem que o Projeto Básico só é exigível para obras, e, não, para contratação de outros serviços.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Mas o que é o Projeto Básico para “outros serviços”? Não é um relatório sobre o que se vai fazer? A compra de algum aparelho, por exemplo?

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

É um documento que contém a especificação mínima do que a administração precisa, para que, no curso da licitação, à falta desse documento preliminar, definidor das características e das exigências feitas pela administração, não fique ao arbítrio de quem está presidindo resolver se vai comprar esse ou aquele objeto, sem a observância desses requisitos mínimos, que têm de ser explicitados no ato convocatório.

CONSELHEIRO SYLO COSTA:

Obrigado.

Mas vou dizer uma coisa a V. Exa: não posso entender que o Procurador-Geral não saiba disso. Então, vai-se comprar um computador, abre-se um certame e não se faz especificação alguma?

Se esse não for caso concreto, não sei mais o que é caso concreto. Continuo certo na minha tese de que se trata de caso concretíssimo. E, pelos argumentos expendidos na preliminar, voto contra.

CONSELHEIRO SIMÃO PEDRO TOLEDO:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE JOSÉ FERRAZ:

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, VENCIDO O CONSELHEIRO SYLO COSTA.