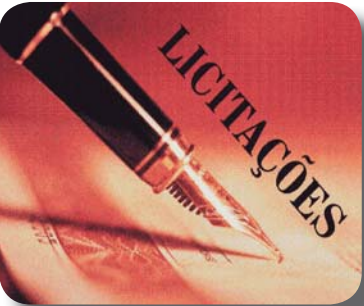




**Primeiro-Tenente (RM2-T) Sandra Cristina Chaves da Silva**

Ajudante da Divisão de Acordos Administrativos da DOCM. Formada em Direito pela Universidade da Cidade (UNIVERCIDADE) e Pós-Graduada em Responsabilidade Civil pela Universidade Cândido Mendes (UCAM).



### Introdução

A Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, instituiu normas para licitações e contratos para a Administração Pública, trazendo em seu art. 6º, incisos I e II, a definição do termo **obra**, qual seja: “toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”, bem como a definição de **serviço** como: “toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração, seja demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais”.

Conforme disposto na referida Lei, art. 6º incisos VII e VIII, Execução Direta é “a que é feita pelos órgãos da Administração pelos próprios meios”; e Execução Indireta é “a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes:

- empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;
- empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;
- tarefa - quando se ajusta mão de obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

- empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com características adequadas às finalidades para que foi contratada”.

“Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação” (art. 47 da Lei nº 8.666/93).

Um dos princípios que ornamenta a Administração Pública e que a caracteriza, principalmente, é a obrigatoriedade de licitação prévia aos contratos administrativos, quando a Administração Pública resolve contratar com particulares.

O presente artigo não fará uma abordagem ampla sobre licitações e contratos administrativos de obras civis, mas pretende oferecer uma abordagem objetiva acerca do trabalho desenvolvido na Diretoria de Obras Civis da Marinha (DOCM).

### A atuação da DOCM e sua participação na contratação de Obras Públicas

No que tange à realização de obras civis, a DOCM cumpre as normas e procedimentos



para a prestação de serviços, previstos na norma DGMM-0600 - 2ª Revisão (1) da Diretoria-Geral do Material da Marinha, em seu capítulo 2.

Por ser uma Diretoria Especializada (DE) nos assuntos afetos a obras civis, os projetos de engenharia referentes às obras de grande vulto e/ou complexidade devem ser executados ou gerenciados, preferencialmente, pela DOCM. No entanto, os projetos referentes às obras e reformas de médio e pequeno porte e de baixa complexidade podem ser contratados pela própria OM junto às empresas de engenharia civil e projetistas autônomos, devidamente credenciados junto aos órgãos regulamentadores vigentes e, em casos específicos, mediante entendimento prévio, enviados à DOCM para que sejam analisados.

### **Do auxílio às Organizações Militares (OM) da Marinha**

Como DE, a DOCM integra o Sistema Gerencial denominado OMPS-E, ou seja, é uma Organização Militar Prestadora de Serviços a outras Organizações Militares da Marinha.

Esse apoio pode ser dado às OM clientes na prestação de serviços referentes aos projetos de engenharia de obras civis, ou prestando consultoria e/ou assessoria, conforme o caso.

### **Do Contrato Administrativo**

De acordo com a Lei nº 8.666/93, contrato administrativo é todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares que submetem-se ao regime jurídico de Direito Público, por meio do qual se estabelece acordo de vontades para a formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas.

Em seu artigo 55, a lei supracitada relaciona as cláusulas obrigatórias em todos os contratos administrativos, devendo-se observar todas as formalidades pertinentes à celebração de um contrato, como por exemplo: os nomes das partes e seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo licitatório, a dispensa ou inexigibilidade do procedimento, a sujeição das partes às normas da Lei nº 8.666/93 e demais cláusulas contratuais pertinentes, incluindo a do estabelecimento de que o foro competente deverá ser o da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual.

Cumprido ressaltar que os contratos entre a Administração e particulares são diferentes daqueles firmados no âmbito do direito privado, já que nos contratos celebrados entre particulares há como regra a disponibilidade da vontade, o que não ocorre com os contratos celebrados com a Administração Pública, onde o que deve existir é a constante busca da realização do interesse público.

Nesse sentido, vejamos abaixo julgado do Tribunal de Contas da União (TCU):

*“Deliberações do TCU: A satisfação do interesse público na execução dos contratos firmados pela Administração não pode ser demonstrada sem a comprovação da contraprestação, por parte da contratada, dos pagamentos realizados. Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para a sua execução – Acórdão 648/2007 Plenário (Sumário)”*

Assim, a distinção do contrato administrativo ocorre pela prevalência do interesse público sobre o particular.

(1) DGMM - 0600 : Normas e procedimentos técnico-administrativos para o processo de obtenção de instalações terrestres através da execução de obras civis.



## Contratos de Obras

No que tange aos contratos de obras celebrados pela DOCM, são obedecidos todos os critérios legais para celebração do contrato de direito público, estabelecidos na Lei Geral de Licitações, bem como todas as normas sobre licitações, organização, elaboração, aprovação e celebração de acordos administrativos contidos na norma SGM-102 (Secretaria Geral da Marinha, 2008), que está de acordo com a legislação em vigor.

Vale lembrar que para o alcance da contratação de obra pública da Administração com o particular, tal procedimento deve ter sido previamente instrumentalizado por meio de licitação onde, necessariamente, na sua fase inicial tenham sido obedecidos os critérios da Lei 8.666/93, principalmente no que tange ao seu art. 7º, § 2º, incisos I, II, III e IV, contendo:

- o projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;
- a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; e
- o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

Ainda acerca da fase inicial, na realização da licitação é importante ressaltar que sejam

observadas as vedações legais, sob pena de nulidade do ato, ou seja:

- incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para a sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica (art.7º, §3º da Lei 8.666/93);

- incluir no objeto da licitação fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades reais do projeto básico ou executivo (art.7º, §4º da Lei 8.666/93);

- realizar licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridades ou marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável (art.7º §5º da Lei 8.666/93).

## Orientações de Normas e Documentos a serem observados em um Contrato

A Lei nº 8.666/93 em seu artigo 55, relaciona nos incisos de I à XIII as cláusulas obrigatórias em todos os contratos administrativos, sendo importante observar que o §2º do artigo citado, nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no exterior, deverá constar cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual.

## Os problemas que podem ocorrer nos contratos sociais

Para abordar este tópico é de extrema relevância expor, mesmo que de forma sucinta, sobre o elemento mais importante na execução de obra pública: o Projeto Básico.



O Projeto Básico tem sua definição legal no artigo 6º, inciso IX da Lei nº 8.666/93, como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, que deve ser elaborado na fase interna da licitação, receber a aprovação formal da autoridade competente, abrangendo toda a obra, bem como possuir os requisitos estabelecidos pela lei de licitações, por exemplo:

- possuir os elementos necessários e suficientes para definir e caracterizar o objeto a ser contratado;
- ter nível de precisão adequado;
- ser elaborado com base nos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o tratamento do impacto ambiental do empreendimento;
- possibilitar a avaliação do custo e a definição dos métodos executivos e do prazo de execução.

Assim, o Projeto Básico é imprescindível na execução de obra pública, e falhas em sua definição podem dificultar a confecção do Projeto Executivo e a consequente obtenção do resultado pretendido pela Administração.

Portanto, cumpre ressaltar que é muito importante que um Projeto Básico seja bem elaborado, pois sua inconsistência ou inexistência dos elementos necessários poderão trazer problemas futuros de grande relevância, como as alterações contratuais em decorrência da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas, envolvendo negociação de preço.

A relevância de um Projeto Básico bem elaborado também está expressa nas decisões dos tribunais, pois ele é o elemento mais importante na execução da obra pública, que quando não observado, pode ocasionar problemas futuros de significativa magnitude, e suas consequências podem acabar frustrando o procedimento licitatório, dadas as diferenças entre o objeto licitado e o que será executado, como podemos ver em uma das decisões do Tribunal de Contas da União (TCU):

*“Acórdão 3018/2009 em Plenário (Sumário):*

*A ausência ou a deficiência de projeto básico é causa de atrasos e cancelamentos de licitações, superfaturamentos, aditamentos de contratos desnecessários entre outros prejuízos à Administração Federal, em vista de não ficarem demonstradas a viabilidade e a conveniência da execução de determinada obra ou serviço.”*

Outro problema que pode ser enumerado é a utilização de materiais inadequados por deficiência das especificações técnicas.

Ainda sobre a importância do projeto básico, Marçal Justen Filho, em sua obra, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª edição, páginas 141/142, dispõe:

*“A definição do objeto licitado: projeto básico e executivo*

*(...) Quando a Lei determina que a existência do projeto básico é indispensável, isso não significa que*



*tenha ignorado que o projeto básico pressupõe uma pluralidade de atividades administrativas prévias e indispensáveis. Deve-se reconhecer que nenhum documento (independentemente de sua denominação) será qualificável como projeto básico se a Administração não tiver exaurido um procedimento prévio adequado e satisfatório para a sua elaboração.*

### *A relevância do projeto básico*

*A exigência da elaboração de projeto básico não se trata de formalidade destituída de sentido nem se pode reputá-la como satisfeita mediante documentos desprovidos de maiores informações. O projeto básico deverá conter as informações fundamentais que demonstram a viabilidade do empreendimento examinado.*

### *Jurisprudência do STJ*

*“O edital licitatório, que não pode ser analisado sem os anexos e, muito importante, sem o projeto básico (art. 7º, § 2º, I, da Lei 8.666/93), prevê expressa e detalhadamente as medidas da obra. Aliás, seria absurdo imaginar um edital para construção de aqueduto que indicasse apenas seu comprimento, sem dados a respeito da altura, largura e vazão.” (MS nº 13.515/DF, 1ª S., rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 5.03.2009).*

### *Jurisprudência do TCU*

*“Não mais se admite a alteração de contrato para inclusão de serviço de remoção de bolsões de solos moles dos terrenos de fundações de rodovias e outras obras públicas, por não se mostrar factível que a existência desses bolsões já não tenha sido detectada antes da elaboração do projeto da obra, podendo esta Corte, em casos em que constatem ocorrências dessa natureza, determinar a realização de procedimento licitatório em separado, sem prejuízo da apenação dos responsáveis projetistas que de uma forma ou de outra, vieram a dar causa a esse tipo de irregularidade ...*

*Esta Corte, em diversas ocasiões, expediu determinações ao... no intuito de que passe a elaborar projetos básicos adequados à execução completa dos serviços, nos termos disciplinados pela Lei de Licitações, de maneira a evitar as chamadas ‘revisões de projeto em fase de obras’, por caracterizar um meio ilegítimo de ajustar a realidade física de execução de serviços a graves deficiências de projeto, cuja maior consequência se traduz, na maioria das vezes, no desequilíbrio econômico financeiro do contrato, em face da completa alteração da proposta original, caracterizada por inclusões e exclusões de serviços, bem como acréscimos e reduções de quantitativos existentes (v. Acórdão nºs 296/2004, 1.569/2005 e 1.175/2006, proferidos em Plenário).” (Acórdão nº 1.033/2008, Plenário, rel. Min. Augusto Nardes).”*



## Considerações Finais

A presente matéria possibilitou conhecer algumas das atribuições da DOCM, ou seja, sua participação nas licitações e contratações de obras públicas, onde auxilia e interage com as demais Organizações Militares nas atividades relacionadas com engenharia e arquitetura voltadas às obras civis, além de exercer atividades normativas, técnicas e gerenciais relacionadas com os interesses da Marinha do Brasil.

Contudo, no que tange ao procedimento licitatório utilizado de forma prévia pela Administração para a contratação de obra pública com o particular, ressalta-se a elevada importância na fase interna da licitação, onde a Administração tem a oportunidade de corrigir eventuais falhas porventura verificadas no procedimento, sem precisar anular os atos praticados.

As divergências relevantes entre os Projetos Básico e o Executivo, bem como as diferenças na descrição do objeto, no contrato e no Edital de Licitação, são os exemplos mais comuns de irregularidades agregadas ao contrato.

Assim, com o intuito de auxiliar as OM clientes a minimizar ou evitar possíveis problemas futuros na execução dos serviços previstos nos Projetos Básico e Executivo de obras e reformas de médio e pequeno porte e de baixa complexidade, a DOCM poderá disponibilizar seus profissionais para realizar a análise técnica desses projetos.



## REFERÊNCIAS

- Lei 8666, de 21 de junho de 1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos administrativos.
- SGM-102-NOLAM, Normas Sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos, revisão 3, 2008.
- SGM-304, volume I, capítulo nº.: 1, 2008, Secretaria Geral da Marinha.
- DGMM-0600, Normas e procedimentos técnicos administrativos para o processo de obtenção de instalações terrestres através da execução de obras civis, Diretoria - Geral do Material da Marinha, 2002, 1ª revisão.
- Marçal Justen Filho – Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª edição – Editora Dialética, 2010.