



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM
Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

Nota Técnica n.º 02/2013 – AUDIN/IFAM

Manaus, 20 de agosto de 2013.

Assunto: Projeto Básico para contratação de serviços técnicos de engenharia e arquitetura.
Art. 6, IX – Lei 8.666/1993; Lei 5.194/66; Lei 12.378/2010.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. A falta de sistematização sobre o conteúdo mínimo para a elaboração de um projeto básico com o intuito de contratar serviços técnicos de engenharia e arquitetura é motivo de diversas indagações no âmbito do IFAM, necessitando tal tema de alinhamento de entendimentos junto à gestão.
2. Igualmente, destacamos a correção na elaboração de projetos básicos é objeto de cobranças constantes oriundas da CGU e do TCU, assim como a observância de seus desdobramentos em fase de licitação e execução contratual.
3. Por fim, como motivo derradeiro de nossa ação, a própria gestão do IFAM nos solicitou orientação acerca da correção do Termo de Referência (ANEXO I), conforme espelho do **e-mail enviado pela PRODIN, em 20 de julho de 2013**, para contratação de empresa para elaboração de trabalhos técnicos de engenharia e arquitetura. Desse modo, ao realizarmos uma análise prévia e observarmos o objeto pretendido, verificamos se tratar de ato de elaboração de Projeto Básico e não de Termo de Referência, como nos foi colocado. Contudo, verificamos a necessidade de procedermos com a elaboração desta nota técnica, como forma de subsídio para elaboração de projetos básicos.
4. Diante do exposto, esta Nota Técnica trará considerações sobre o tema “Projeto básico para contratação de serviços técnicos de engenharia e arquitetura” e **RECOMENDAÇÕES** para a implantação de modelos de projetos no âmbito da instituição.

CRITÉRIOS LEGAIS E JURISPRUDÊNCIAIS

5. Todos os contratos estabelecidos pela administração devem ser precedidos de planejamento, e conforme a legislação vigente um dos instrumentos que compõem o planejamento de uma contratação é o projeto básico ou o termo de referência, dependendo da modalidade de licitação.
6. No caso em tela, por ser tratar de serviços técnicos de engenharia trataremos a respeito da formatação de um projeto básico, conforme legislação, doutrina e jurisprudência.



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM

Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

7. O Projeto básico, conforme o art. 6º, inciso IX da Lei nº 8.666/93, 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**;
- Devendo conter os seguintes elementos:
 - a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
 - b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
 - c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
 - d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
 - e) 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;
 - f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

8. Os atos de licitação só poderão ser desenvolvidos com base nos normativos técnicos apresentados à Comissão de Licitação, para que proceda com a **elaboração do edital diante das necessidades e soluções apresentadas através do projeto básico pela a equipe técnica**, com a devida autorização da unidade gestora e da autoridade máxima do órgão. Nesse sentido citamos o **art. 7º, e seus parágrafos, da Lei 8.666/1993**:

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:

I - projeto básico; (...)

§ 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;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

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; (...)



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM

Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não **correspondam às previsões reais do projeto básico** ou executivo. (...)

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa. (...)
– sem grifos no original

9. Outro normativo importante a ser destacado é o **artigo 12, e seus incisos, da Lei nº 8.666/93**, que taxativamente estabelece critérios norteadores para a elaboração do projeto básico:

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

I - segurança;

II - funcionalidade e adequação ao interesse público;

III - economia na execução, conservação e operação;

IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;

V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;

VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;

VII - impacto ambiental.

10. Ante o exposto, resta o entendimento de que obrigatoriamente deverão ser observados os requisitos supramencionados quando da elaboração do projeto, no entanto, eles não são exaustivos, como bem alude o doutrinador Marçal Justen Filho – *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, pg. 163, 13ª edição:

A enumeração do art. 12 não tem cunho exaustivo, o que se confirma pela utilização da expressão “principalmente”. Dependendo das necessidades do caso concreto, outros interesses poderão (deverão) ser considerados. O elenco do art. 12 representa, porém, um mínimo a ser necessariamente observado. Um projeto pode somar à segurança também a beleza, por exemplo. Nunca, porém, admitir-se-á o sacrifício da segurança em prol de valores estéticos. Não há uma enumeração por ordem de preferência. Os requisitos do art. 12 são cumulativos. Deverão ser obrigatoriamente observados, uma vez sendo cabível sua incidência.

11. Especificamente quando se trata de elaboração de projeto básico para a contratação de serviço atinentes exclusivamente aos profissionais da engenharia, arquitetura e agronomia, devem ser observados os preceitos legais estabelecidos pela **Lei Federal nº 5.194/2006 e pela Resolução nº 361/1991 – CONFEA**, além da observância a Lei nº 8.666/1993.

12. Nesse contexto, primordialmente destacamos a necessária observância ao **art. 7º da Lei Federal nº 5.194/2006**:

Art. 7º As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em:

a) desempenho de cargos, funções e comissões em entidades estatais, paraestatais, autárquicas, de economia mista e privada;



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM

Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

- b) planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária;
- c) estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica;
- d) ensino, pesquisas, experimentação e ensaios;
- e) fiscalização de obras e serviços técnicos;
- f) direção de obras e serviços técnicos;
- g) execução de obras e serviços técnicos;
- h) produção técnica especializada, industrial ou agropecuária.

Parágrafo único. Os engenheiros, arquitetos e engenheiros-agrônomo poderão exercer qualquer outra atividade que, por sua natureza, se inclua no âmbito de suas profissões.

13. Para que haja a adequação do dispositivo supramencionado à prática de uma contratação, torna-se **imprescindível a realização de estudo prévio quanto a viabilidade e as especificidades da solução a ser contratada, em confronto com a necessidade identificada**. Todo esse trabalho deverá ser realizado pela equipe técnica, que elaborará o projeto básico, juntamente com o gestor responsável pela ação, ou seja, por uma equipe de planejamento de contratação. Diante de tal estudo é que a equipe técnica terá as informações adequadas para a elaboração projeto com a **descrição do objeto apresentando todas as especificações técnicas detalhadas em consonância com a realidade do problema e da solução**, desse modo os serviços constantes na Lei Federal nº 5.194/2006 serão apreciados conforme o respeito a sua natureza.

14. Em qualquer licitação, se o projeto básico for falho ou incompleto, o procedimento estará viciado e a contratação não atenderá aos objetivos da Administração. Sendo assim, é necessário atentar aos itens que compõem o Projeto Básico, no entanto antes mesmo da sua própria elaboração, faz-se necessária a elaboração de 02 (dois) documentos que serão fundamentos para a consecução final do projeto básico, quais sejam, **“Estudos Técnicos Preliminares” e “Plano de Trabalho”**:

ATOS QUE ANTECEDEM A ELABORAÇÃO DO PROJETO BÁSICO	
Requisitos mínimos	Instrumento prático
<p>Estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental da contratação (se for o caso), e que possibilite a avaliação do custo do serviço e a definição dos métodos e do prazo de execução;</p> <p>A ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES É OBRIGATÓRIA, DE ACORDO COM A LEI 8.666/1993, ART. 6º, INCISO IX.</p>	<p>Estudos técnicos preliminares: (ANEXO II)</p> <ul style="list-style-type: none">a) Necessidade da contratação;b) Alinhamento entre a contratação e os planos do Instituto (alta gestão e engenharia – ex. PPA, PE, PDI, PDO);c) Requisitos de contratação;d) Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item;e) Levantamento de mercado;f) Justificativa da escolha do tipo de solução a contratar;g) Estimativas preliminares de preços (subsídio de análise do custo-benefício da contratação);h) Descrição da solução de engenharia como um todo;i) Justificativa para o parcelamento da solução ou não;j) Resultados pretendidos;k) Providências para adequação do ambiente do



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM

Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

	<p>órgão;</p> <p>l) Análise de risco;</p> <p>m) Declaração da viabilidade ou não da contratação.</p> <p>Plano de Trabalho: (ANEXO III)</p> <p>a) Necessidade da solução de engenharia;</p> <p>b) Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item;</p> <p>c) Demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.</p>
--	---

15. Após a elaboração dos “**Estudos Técnicos Preliminares**” e do “**Plano de Trabalho**”, resta a concretização do planejamento da contratação, através do PROJETO BÁSICO. Importante explicitar, que não existe um formato padrão para a elaboração desse projeto, no entanto, obrigatoriamente a legislação taxa alguns requisitos que deverão compor o trabalho. É o que segue:

PROJETO BÁSICO (Anexo IV – Conceituação)	
Requisitos mínimos	Instrumento prático
Desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global do serviço e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza; (art. 6º, IX, “a” da Lei 8.666/1993)	1. Definição do Objeto 2. Justificativa
Soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização dos serviços técnicos; (art. 6º, IX, “b” da Lei 8.666/1993)	3. Prazo de execução 4. Quantidade 5. Valor Estimado do contrato Obs: Adotar e explicitar conceitos mínimos e necessários para que se evite as alterações e paralizações posteriores
Identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar ao serviço, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para a elaboração dos projetos, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; (art. 6º, IX, “c” da Lei 8.666/1993)	6. Especificações Técnicas do serviço Obs: É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.
Informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução; (art. 6º, IX, “d” da Lei 8.666/1993)	7. Especificações Gerais da Prestação dos Serviços Obs: É vedado aos agentes públicos: admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art.



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM

Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

	3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.
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; (art. 6º, IX, “e” da Lei 8.666/1993)	8. Método de Execução do Objeto 9. Método de Gestão do Contrato 10. Método de Fiscalização do Contrato 11. Forma de Seleção do prestador de serviços 12. Critérios de Seleção do prestador de serviços
Orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; (art. 6º, IX, “f” da Lei 8.666/1993)	13. Orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários e composição.
Aprovação pela autoridade competente; (art. 7º, § 2º, I da Lei 8.666/1993)	O Projeto básico deverá ser assinado, também, pela a autoridade superior do órgão (ordenador de despesas). Tal aprovação deverá ser acompanhada de justificativa sucinta que motive tal aprovação.
Disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório; (art. 7º, § 2º, I da Lei 8.666/1993)	Publicar o projeto básico no site do IFAM.
Segurança; (art. 12, I, da Lei 8.666/1993)	O projeto a ser elaborado deve considerar questões que não descuidem da integridade das pessoas e dos bens públicos.
Funcionalidade e adequação ao interesse público; (art. 12, II, da Lei 8.666/1993)	O projeto a ser elaborado deverá ter cunho de possibilidade prática, ou seja, deve ser possível sua execução, assim como, o seu teor deve respeitar o princípio da indisponibilidade do interesse público.
Economia na execução, conservação e operação; (art. 12, III, da Lei 8.666/1993)	Respeito ao princípio da economicidade: reduzir custos, encargos ou dificuldades, ou seja, a solução adotada, descrita no projeto, deve ser mais econômica e eficaz do que outras possíveis.
Possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação; (art. 12, IV, da Lei 8.666/1993)	A eficiência econômica deverá levar em consideração a promoção do emprego local, ou seja, todo o projeto capitaneado pela a Administração pública deverá assegurar a utilização da mão-de-obra disponível no local.
Facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço; (art. 12, V, da Lei 8.666/1993)	O máximo de aproveitamento dos recursos locais sem prejuízo da qualidade do objeto.
Adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; (art. 12, VI, da Lei 8.666/1993)	Respeito às normas técnicas de todas as áreas envolvidas na elaboração do projeto.
Impacto ambiental; (art. 12, VII, da Lei 8.666/1993)	Realização de estudo prévio de impacto ambiental quando existir risco ao meio ambiente.
Outros	Dependendo das necessidades do caso concreto, outros fatores deverão ser considerados.

16. Diante o aspecto legal acima exposto, é válido ressaltar alguns acórdãos do TCU atinentes a matéria:

A elaboração de projeto de engenharia e arquitetura está sujeita, em princípio, ao concurso ou ao procedimento licitatório adequado e obediente a critério seletivo de melhor qualidade ou de melhor técnica que é o escopo do julgamento, independentemente da consideração de preço, que há de verbalizado no Edital. **SÚMULA 157 – TCU**



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM

Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

Nos processos de licitação de obras e serviços, faça constar orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, inclusive das propostas com o objetivo de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, conforme prescrito no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993, exigindo, ainda, dos participantes, demonstrativos que detalhem os seus preços e custos (...). **Acórdão 1705/2003 Plenário**

Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução a obra pretendida quando da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/1993 e o art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000. **Acórdão 771/2005 Segunda Câmara**

Adote providências para que os projetos básicos de obras atendam aos requisitos mínimos de eficiência previstos no art. 6º, IX, a a f, da Lei nº8.666/1993. Providenciando tempestivamente os estudos de viabilidade das obras anteriormente ao início das licitações. **Acórdão 554/2005 Plenário**

RECOMENDAÇÕES

17. Por tudo aqui exposto, passamos a RECOMENDAR:

- a) Quando da elaboração de Projetos Básicos, a Administração deve seguir o roteiro legal do artigo 6º, inciso IX da Lei 8.666/93 c/c o art. 12 da mesma lei, atendendo a todos os requisitos impostos à luz dos princípios da legalidade, da economicidade, da eficiência, e todos os mais que devam ser observados;
- b) Com relação aos projetos que objetivem contratação de serviços técnicos de engenharia e arquitetura, a Administração deve observar, além da Lei 8.666/93, os normativos específicos e disciplinares que regulamentam as referidas profissões, quais sejam, a Lei 5.194/66 e a Lei 12.378/2010. Sendo assim, as premissas profissionais devem ser observadas e respeitadas, de modo que não haja desvio de função e nem execução de atividades estranhas as da categoria profissional, resultando em exercício por quem não for competente, seja para elaboração, fiscalização ou execução de trabalhos técnicos;
- c) Obrigatoriamente, conforme a legislação vigente e jurisprudência recente, sejam designadas equipes de planejamento de contratação para que elaborem os “Estudos técnicos preliminares” e o “Plano de Trabalho” da contratação almejada, funcionando, portanto, como subsídios de informações para a elaboração do próprio PROJETO BÁSICO;
- d) Quando da elaboração dos trabalhos, sejam adotados e explicitados conceitos mínimos e necessários para que se evite as alterações e paralizações posteriores;
- e) Que o projeto básico, antes de publicado, aprovado e assinado pela: equipe de elaboração, unidade requisitante, unidade técnica e autoridade competente;
- f) Seja elaborado orçamento detalhado, demonstradas as composições de custos globais e unitários;



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
Auditoria Federal de Controle Interno do IFAM

Av. Sete de Setembro nº. 1975, Centro, Manaus/AM – CEP 69020-120 – Fone (92) 3621-6742 – E-mail auditoria@ifam.edu.br

- g) Sejam utilizadas como subsídios de informações técnicas as OT-IBR (Orientações Técnicas do Instituto Brasileiro de auditoria de Obras Públicas), disponíveis no site: www.ibraop.org.br;
- h) Sejam tomados como modelos de trabalhos os documentos anexos a esta Nota Técnica;
- i) Dê ciência aos interessados.

Samara Santos dos santos
Auditora-Chefe Substituta do IFAM
Mat. Siape 1885822