



1698
R

ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA
NOTA Nº 23/2010/MCN/PFUNILA

PROCESSO Nº 001/2010

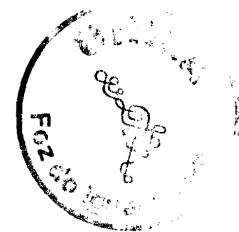
INTERESSADO: Presidente da Comissão Especial de Licitação – CEL.

ASSUNTO: Administrativo. Concorrência Pública. Obra referente ao campus da UNILA.
Adaptação e aprovação.

Senhor Presidente da CEL.

I - APRESENTAÇÃO

1. O presente instrumento opina em processo administrativo onde o ponto central é o processo licitatório para obras de construção civil de parte do campus da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA.
2. Na forma da Portaria AGU nº 1.399, de 5 de outubro de 2009 (DOU nº 195, de 13 de outubro de 2009, Seção 1, páginas 36-37), fica dispensada a inserção neste instrumento de ementa, descrição da consulta, o histórico dos fatos, o sumário das questões a elucidar e a demonstração do raciocínio desenvolvido.
3. Cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 131 da Constituição Federal de 1988, do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993 e art. 10, §1º, da Lei n. 10.480/02, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União/Procuradoria-Geral Federal prestar consultoria sob o prisma jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da instituição que assessora, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.
4. Este processo enfrentou diversas modificações, no sentido de alterar suas condições de exequibilidade, seja cumprindo as recomendações contidas no Parecer n. 468/2010



1699
R

ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

– PF/UFPR, seja com a readequação do projeto decorrente da retirada da biblioteca para atender a normatização específica do FOCEM e as alterações pertinentes a CEL designada para atuar no processo, as quais serão objeto de apreciação nesta peça.

5. No entanto, ainda que consideradas as alterações propostas, tenho que é da primeira manifestação jurídica que devemos continuar na apreciação do processo, dadas as peculiaridades de suas conclusões.

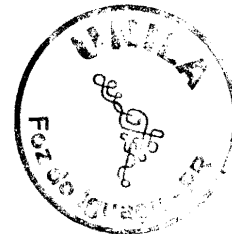
II - ACERCA DAS PRELIMINARES DE CARÁTER GERAL

6. A Procuradoria Federal na UFPR prolatou uma manifestação dividindo-a em itens, como recomenda a boa didática na apresentação da exposição jurídica. Tomamos a mesma orientação e abordaremos sinteticamente, dada a facilidade de acompanhamento.

7. Ao discorrer sobre a natureza jurídica da UNILA, face a publicação da Lei nº 12.189/10, chegou-se a conclusão de que a lei ordinária é adequada para constituir instituição federal de natureza autárquica, tornando-se pessoa jurídica de direito público interno apta a firmar compromissos. O exercício de sua autonomia administrativa importa dizer que não depende de outra instituição para realizar atos jurídicos.

8. A continuidade do raciocínio leva a análise do Termo de Cooperação firmado pela UFPR com o Ministério da Educação – MEC e a então Comissão de Implantação da UNILA, e considerações acerca da terminologia utilizada para tornar a UFPR “tutora”. Conclui que a Procuradoria Federal na UFPR não poderia apreciar o processo licitatório de outra entidade da administração pública indireta, recomendando que a Procuradoria Geral Federal tome conhecimento da manifestação e adote as providências “... *no que diz respeito às atividades de assessoramento e consultoria jurídicas às entidades da administração indireta da União.*”

9. Inexiste óbice a séria observação de que a UNILA foi criada por lei e por isso revestida de todas as condições de capacidade e legitimidade jurídica para gerir seus interesses. Naturalmente que também foi reconhecido que a norma editada não é suficiente para que a instituição tenha regular funcionamento, o que exige natural corpo de servidores e instalações



1700

A

ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

adequadas. Não enveredou pela necessidade de formação do quadro e da acessibilidade aos diversos sistemas do Governo Federal, certamente que tais novos servidores deverão ter acesso. Também não investigou se existia quadro de servidores capazes de dar a tonalidade desejada para o total gerenciamento das atividades administrativas da UNILA. Fixou que nomeado o Reitor e o seu substituto legal, ainda que *pro tempore*, isto seria mais que suficiente para que o exercício da capacidade e legitimidade da UNILA fosse plenamente exercido. Sentença que igualmente apresenta razoabilidade, não pelos fundamentos, mas pela titularidade nos contratos decorrentes do exercício da autonomia atribuída pela Lei de Criação.

10. Quem serão os atores do setor jurídico é determinação da Lei nº 10.480/02. Nesta se fixa que cabe aos Procuradores Federais, todos integrantes da Procuradoria-Geral Federal, o acompanhamento dos assuntos ligados a esfera judicial e extrajudicial sob o aspecto jurídico. Não resta dúvidas de que a organização e estruturação da PGF não é impeditivo a atuação deste ou daquele membro da carreira em assuntos da sua competência funcional, na forma do art. 37, particularmente o inciso II, da Medida Provisória n. 2.229-43/01.

11. Longo decurso de tempo foi ultrapassado até que nossos tribunais se acercassem da absoluta desnecessidade de apresentação de documento que cometesse atribuições a Procurador Federal. Explico, no passado próximo se utilizava de procuração, ofício ou portaria para que o, então, Procurador Autárquico representasse a instituição perante os órgãos jurídicos, atitude completamente desnecessária conforme aresto abaixo:

PROCESSO CIVIL. TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. PROCURADOR FEDERAL. (DES)NECESSIDADE DE REGISTRO NA OAB. TAXA SELIC. APLICABILIDADE. MULTA MORATÓRIA. CARÁTER CONFISCATÓRIO. INEXISTÊNCIA.

1. Os procuradores federais, regularmente investidos nos seus cargos, não necessitam de inscrição na OAB, já que são dotados de capacidade postulatória em decorrência de seus estatutos próprios, sendo-lhes dispensado, inclusive, o instrumento de mandato. Dessa forma, estão aptos a firmarem petição inicial de executório fiscal, que é uma modalidade sincrética da peça de ingresso, a qual adota os parâmetros dos arts. 202/204 do CTN e da LEF.

2. Correta a aplicação da taxa SELIC, porquanto o art. 161, parágrafo único, do CTN abre a possibilidade de o legislador dispor sobre o percentual.

3. A multa de 40 a 50%, prevista na Lei nº 8.212/91, não se configura confiscatória.

12. A motivação do julgado é lição de extrema valia, o que leva a transcrição do ensino:



1701
a

ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

"Em se tratando de procuradores federais, na defesa dos entes e das instituições aos quais se vinculam, não exercem apenas atribuição de "representação" (com um certo cunho substitutivo e facultativo, já que a nenhum advogado é dado, salvo raríssimas exceções, o dever de atuar em nome de outrem: a regra é faculdade, tanto para a pessoa - de escolher o causídico - quanto para este, de querer ou não representá-lo em juízo), mas também a de fazer presente a própria entidade por meio de sua atuação. Destarte, na linha do ensinamento de Leonardo José Carneiro da Cunha, em sua obra *A Fazenda Pública em Juízo* (Ed. Dialética, São Paulo, 2007), o procurador "presenta" e não "representa", sendo a sua natureza jurídica dotada de organicidade. Ou, de acordo com o citado autor:

[...] Na verdade, a Procuradoria Judicial e seus procuradores constituem um órgão da Fazenda Pública. Então, o advogado público quando atua perante os órgãos do Poder Judiciário é a Fazenda Pública presente em juízo. Em outras palavras, a Fazenda Pública se faz presente em juízo por seus procuradores. Segundo a clássica distinção feita por Pontes de Miranda, os advogados públicos apresentam a Fazenda Pública em juízo, não sendo correto aludir-se a representação [...] (destaquei)

Por essa razão conclui-se que, no exercício da advocacia pública, encontram-se dispensados da apresentação do instrumento de mandato, não tendo como substabelecerem poderes, porquanto as suas atribuições decorrem de lei e não de ato com natureza contratual (como no caso dos advogados), já que são servidores públicos devidamente investidos para o cargo." (TRF 4ª Região, 2ª T, proc. 2007.71.99.009207-0/RS)

13. Com a sedimentação da orientação jurisprudencial acima exposta, o Superior Tribunal de Justiça – STJ aderiu a afirmativa de que o agora Procurador Federal não representava os órgãos ou instituições da administração indireta, mas presentava, ou seja a pessoa do procurador tornava a própria instituição em juízo.

14. Criada a carreira pela Medida Provisória nº 2.229-43 e sobrevivendo a Lei nº 10.480/02, estão criadas as condições para a alteração da cultura anterior, pois que cada membro da carreira ficou competente para as atribuições do órgão Procuradoria-Geral Federal. Esse é, precipuamente, o comportamento das procuradorias ocupadas de forma centralizada, onde primeiro se destinam a cumprir seus ofícios e atender ao serviço público inserido na competência da PGF, depois de voltam sobre questões outras.

15. É dessa forma que, mesmo descrevendo comportamento outro, que a priori lhe impediria de exame do certame, a Procuradoria Federal na UFPR acabou por opinar sobre o mérito do processo licitatório em andamento.

16. Destarte, não é o nome, a palavra, o vernáculo utilizado para estabelecer uma forma de apoio entre instituições federais de ensino superior que vão impedir ou causar tipo de



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

transtorno à concessão de seus objetivos. A bem da verdade, a tutoria foi e é bem cumprida pela UFPR em favor da UNILA, senão neste processo, em todos os demais onde os sistemas de gerenciamento do Governo Federal são utilizados, permitindo que todas as compras e aquisições da UNILA continuem sendo capitaneadas por servidores e normas próprias da UFPR, principalmente no que se refere ao gerenciamento do orçamento e a liberação de empenho.

17. Registro que, até o presente momento, a UNILA continua sem Comissão Permanente de Licitação, ou Pregoeiro, ou qualquer outra estrutura que demande órgão coletivo, face carência de corpo funcional apto.

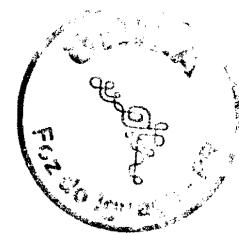
18. Por fim, é meta da PGF a proatividade e se foi detectado um óbice na realização de política pública, que se aproprie o observador da respectiva solução, a fim de munir o administrador de condições de ultrapassar o obstáculo.

DO PROCESSO LICITATÓRIO

19. Observa a Procuradoria Federal na UFPR que se exauram os requisitos prévios a licitação, especificamente com relação ao Projeto Básico, tomando este a forma do art. 6º, IX e seus itens, combinado com o art. 7º, §2º, I, ambos da Lei de Licitações e Contratos Públicos. Desta forma, vislumbrando o Projeto Básico que segue a partir da folha nº 1152 dos autos, não temos dúvidas de que este ponto anteriormente negativado teve seu aperfeiçoamento e adequação para suprir a necessidade apontada na legislação de referência.

DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

20. Este ponto requer análise mais profunda, na medida em que longo arrazoado foi dedicado na primeira manifestação dos membros da PGF, e é condição de inviabilidade do certame.



1703
C

ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

21. A questão suscitada primeiramente diz com a impossibilidade de execução de obra de engenharia cujo orçamento ultrapasse o período determinado pelo Plano Plurianual, ou, quiçá, do orçamento anual.

22. Para melhor compreensão transcrevemos algumas passagens que merecem comentários:

“66. (...) chega-se à conclusão absoluta de que a mesma dispõe, tão somente, dos R\$17.908.482,00 (dezessete milhões, novecentos e oito mil e quatrocentos e oitenta e dois reais), que constam da Lei Orçamentária Anual/LOA 2010, como dotação orçamentária para a UFPR, bem como dos recursos para 2011, previstos no Plano Plurianual, dependente de dotação específica na Lei Orçamentária do próximo ano.” (fl. 1017/1018)

“68. Nesse sentido merece atenção o disposto na Lei Complementar 101/2000 que considera, em seu art. 15, não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como a declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.” (fl. 1018)

“70. Sendo assim, (...), se conclui que a informação orçamentária constante nos autos não é suficiente para que se deflagre o certame, ao menos no valor global da obra pretendida e que consta na minuta do edital proposto.” (fl. 1019)

23. Então, se não existe orçamento para o total da obra porque o prazo de conclusão da mesma ultrapassa o plano plurianual e a declaração da Subsecretaria de Planejamento Orçamento – SPO não é documento hábil para sedimentar projeto de Estado, qual a solução



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

apontada pelo jurídico de plantão? Certamente que não pode ser a mera remessa de cópia do entendimento para outro órgão jurídico.

24. A manter esse entendimento, estar-se-ia admitindo que toda a esfera de governo estaria impedida de dar continuidade a projetos de estado que ultrapassem os planos plurianuais. Ligeira observação nos diversos meios de acesso virtual postos à disposição de todos no planeta, permite verificar o oposto nos demais projetos obras públicas de magnitude.

25. A solução passa pelo acreditar no compromisso do órgão do Estado Brasileiro que se juramenta a separar orçamento para a obra no aprazamento devido, inclusive no plano plurianual vindouro. Essa solução parece a mais fácil, entretanto as normas de adequação levam a este entendimento, na medida em que não impedem, não proibem a execução de uma obra no trânsito de um plano plurianual para outro.

26. Particularmente inadequada a avaliação de cada aresto do Tribunal de Contas da União – TCU, colados às fls. 1020/1028, visto que deles não se deduz impeditivo a proposta primeva da SPO/MEC reservar verba específica no momento adequado da formulação do plano plurianual de referência.

27. Apenas como exemplo, destacamos o ponto de nº 10 que se encontra descontextualizado do Acórdão 5376-33/09-1, proferido no TC-033.532/2008-1, de 22/09/2009, Relator Auditor Augusto Sherman Cavalcanti (fls. 1020/1022), cujo trecho que chama a atenção é:

9.2.4. abstenha-se de realizar licitações quando não houver 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, conforme o disposto no art. 7º, §2º, inciso III, da Lei 8.666/93.”
(destaque nosso)

28. Culminando com a conclusão não transcrita com o seguinte teor:

A licitação de obras para as quais inexista previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de sua execução, além de contrariar as disposições da Lei de Licitações, incorre no perigo potencial de se iniciar uma empreendimento que poderá resultar em mais uma obra paralisada por falta de recursos. Portanto, não há como afastar a irregularidade quanto à realização de licitação para obra cujo orçamento previsto em edital era superior aos recursos orçamentários a ela alocados. **Contudo, verifico que o valor final da contratação (R\$5.386.529,00) ficou muito próximo ao total de recursos do contrato de repasse e da**



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

contrapartida. É possível, então, que essa diferença possa ser coberta por outros meios, tais como os eventuais rendimentos financeiros do repasse ou, ainda, a elevação do valor da sua contrapartida por parte do Estado. Por essa razão, deixo de acatar a audiência proposta quanto a esse item, entendendo suficiente a prolação de determinação pedagógica. (grifo nosso)

29. É observável o mesmo quanto ao Acórdão 5276-35/09-2, prolatado no TC-018.663/2003-8, de 06/10/2009, Relator Auditor André Luís de Carvalho (fls. 1022/1024), cuja supressão do item 17 lhe altera o sentido. Vejamos:

17. No entanto, quanto à proposta de aplicação de multa a todos os responsáveis, conforme proposto pelo *parquet*, não a considero razoável para o presente caso concreto. (destaque nosso)

30. Os considerandos acima dão suporte a inexistência de vedação pela Corte de Contas da União, para que a obra inicie como previsão no orçamento do exercício de verba suficiente àquele momento da obra e se comprometa a continuar inserindo condições financeiras e orçamentárias para o cumprimento da programação de pagamentos. Tudo condizente com as devidas planilhas orçamentárias e marcos de execução da obra.

31. Importa ressaltar que a SPO/MEC atualizou e expediu nova certidão de créditos para a execução da obra, redimensionando a verba para torná-la adequada ao novo cronograma da obra, conforme figura nas fls. 1126 a Declaração nº 005/SPO/SE/MEC, de 16 de novembro de 2010.

32. Os valores a serem dispendidos estão distribuídos pelos anuênios de 2011, 2012 e 2013.

33. O supramencionado Parecer n. 468/2010 – PF/UFPR não apresenta solução para a questão que suscita de impossibilidade de previsão de orçamento em projeto de lei ainda em perspectiva de ser apresentado, tal como o é o Plano Plurianual referente ao período de 2012 a 2015.

34. Nas apresentações da legislação infraconstitucional, que deixamos de reproduzir por contidas na manifestação jurídica anterior, não se percebe qualquer traço de proibição de obra que ultrapasse o plano plurianual e, muito menos, que seja executada em vários exercícios. As normas desejam que os governos se organizem para impedir que verbas públicas sejam

1705
A



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

investidas em obras que ficam incompletas, frustrando o desejo de realização do bem-estar social. Todas elas estão em perfeita sintonia com o texto da Constituição do Brasil de 1988 e suas alterações.

35. Na lição de J.J. Gomes Canotilho¹, 'novos constitucionalismos' e novos 'desenhos' para as instituições políticas obrigam ao repensamento dos problemas de Direito Constitucional. Já não é possível ao intérprete da Constituição fazê-lo literalmente, contentando-se em fundamentar seus atos com a mera citação de algum dispositivo constitucional, sem levar em conta a unidade da constituição e outros elementos e princípios presentes na hermenêutica constitucional.

36. Como lembra Pedro Lenza², o hermeneuta deve levar em consideração a história, as ideologias, as realidades sociais, econômicas e políticas do Estado, definindo o verdadeiro sentido do texto constitucional. A interpretação deverá ponderar todo o sistema; e, em caso de antinomia de normas, buscar-se-á a solução do aparente conflito, através de uma interpretação sistemática, orientada pelos princípios constitucionais.

37. Ademais, deve ser ressaltado que, as mutações constitucionais não seriam alterações 'físicas', 'palpáveis', materialmente perceptíveis, porém alterações no significado e sentido interpretativo de um texto constitucional: "*a transformação não está no texto em si, mas na interpretação daquela regra anunciada*"³.

38. As mutações constitucionais exteriorizariam o caráter 'dinâmico' e de 'prospecção' das normas jurídicas, através de 'processos informais'. Tal informalidade reside no sentido de que não está prevista dentre aquelas mudanças formalmente estabelecidas no texto constitucional⁴.

39. E, é nesse sentido que se procurará a razoabilidade de alocação inicial de verba no orçamento do ano para o início da obra e suas sequências decorrerem do compromisso do gestor público na garantia de alocação de valores suficientes nos orçamentos futuros.

40. Em brevíssimo esboço histórico, antes de se tornar a Lei Federal nº 12.189/2010, a norma que criou a UNILA era referenciada como Projeto de Lei (PL)nº2.878/2008, de autoria

¹ Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª ed. Coimbra, Almedina, 1997, p. 15.

² Direito constitucional esquematizado. 8. ed. São Paulo: Método, 2005, p. 51.

³ *Idem*, p. 52.

⁴ *Idem*, p. 52.



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

do Poder Executivo e foi apresentada ao Plenário da Câmara dos Deputados Federais em 25/02/2008. Quando de sua publicação no Diário da Casa Legislativa Federal, em 12/03/2008, o projeto foi despachado às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), Educação e Cultura (CEC), Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), na forma do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Consoante o art. 24, II, desta regra *interna corporis*, a proposição estava sujeita à apreciação conclusiva por parte das Comissões Permanentes nominadas.

41. Cumpre salientar nesta oportunidade, que estão descritas no art. 32 do RICD quais são as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados Federais, bem como suas competências temáticas. Assim, cabe à Comissão de Finanças e Tributação a consideração de “*aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita, ou da despesa pública, quanto a sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual*”, na forma da alínea 'h', do inciso X. É o que se depreende, de igual forma, do inciso II do art. 53, o qual dispõe:

Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciados>

(...)

II – pela Comissão de Finanças e Tributação, para o exame dos aspectos financeiros e orçamentários públicos, quanto a sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e para o exame do mérito, quando foi o caso.

42. A compatibilidade e a adequação estão definidas no dispositivo como sendo:

1. compatível a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais disposições legais em vigor, e,
2. adequada a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual.

43. Uma vez que a proposição em comento implicava no aumento de despesa da União, foi ela sujeita ao exame obrigatório da compatibilidade e da adequação orçamentária e financeira da proposta de lei do Poder Executivo pela Câmara dos Deputados Federais, através de sua Comissão de Finanças e Tributação. Registram os anais da Câmara dos Deputados que a perspectiva do referido aumento de despesa teve por base o Ofício nº 153/2009-ASPAR/GM/MEC, de 22/04/2009, encaminhado pelo Ministério da Educação, que estimativa as



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA
despesas de pessoal, custeio e investimento para a implantação da UNILA, projetando seus efeitos para os anos de 2009, 2010, 2011 e 2012.

44. Após a regular apreciação da comissão, o Deputado Vignatti, na condição de relator, emitiu parecer abordando os aspectos relativos ao Plano Plurianual da Lei n. 11.653/2008, bem como à Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei n. 11.768/2008) e a Lei Orçamentária Anual (Lei n. 11.897/2008) então vigentes, e opinou “... *pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do PL n. 2.878, de 2008*” (grifos no original). A Comissão, por sua vez, em reunião ordinária, realizada em 27/02/2009, “concluiu *pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei n. 2.878-B/08, nos termos do parecer do relator, Deputado Vignatti, contra o voto do Deputado Guilherme Campos*”.

45. Inobstante a técnica utilizada no Parecer n. 468/2010 – PF/UFPR, resta possível e recomendável opinião diferente, sob pena de engessar todos os projetos de longa duração do Estado Brasileiro, principalmente diante dos dispositivos comentados da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial dos seus art. 15 e 16. Pela avaliação das anotações legislativas, o projeto que deu origem a Lei n. 12.198/2010 foi apreciado sob as despesas que alcançariam o ano de 2012, patamar além do Plano Plurianual findante.

46. Outra nota digna de menção é referente ao documento que fez robusta a previsão de gastos orçamentários, tido como o Ofício n. 153/2009-ASPAR/GM/MEC⁵, subsidiando os parlamentares a aprovar a lei de criação da UNILA. Se este documento é de tal magnitude e teve a serventia desejada para o parlamento, muito mais útil é para subsidiar a continuidade da atividade estatal, desta feita pelas diversas manifestações que instruem estes autos nas fls. 22 a 26 e de fl. 1.126 - Declarações de Disponibilidade Orçamentária – Implantação da UNILA, expedidas pelo Subsecretário de Planejamento e Orçamento do MEC. São estes documentos que sedimentam a vontade estatal em continuar com um projeto da magnitude que a UNILA representa.

DA ELABORAÇÃO DOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO

⁵ Assessoria Parlamentar do Gabinete do Ministro da Educação

1709
R

ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

47. Neste item o Parecer n. 468/2010 – PF/UFPR aponta a necessidade de instrumento jurídico que conforme a liberalidade da ITAIPU em doar todos os projetos e trabalhos elaborados em favor do projeto UNILA.

48. Com razão a *opinio juris* primeiramente desposada. A UNILA deve solicitar a formal doação do material por parte da ITAIPU BINACIONAL.

49. Entretanto, ao observar o documento de fls. 934/936, denominado de E/GB/016537/10, de 12/05/2010, o qual faz remissão ao Termo de Cooperação subscrito pelas partes, com interveniência do Ministério da Educação, afirma, categoricamente, que para ITAIPU BINACIONAL “..., *fica absolutamente claro que a ITAIPU Binacional, além de assumir integralmente o custo total da elaboração dos projetos básicos e executivos da UNILA – que alcançou o valor total de R\$11,3 milhões – chamou para si toda a responsabilidade ...*”

50. Diante de tal manifestação não resta dúvidas de que o temor de futura cobrança por parte de ITAIPU não possui fundamento, ante a decorrência lógico-jurídica da livre manifestação dos representantes de referida instituição em estipular liberalidade em favor de terceiro – UNILA.

51. Demais, as relações que ocorrem entre a UNILA e terceiros são estranhos a relação contratual que decorrerá da licitação.

DOS CUSTOS DA OBRA

52. Ressalta o Parecer n. 468/2010 – PF/UFPR que é necessário especificar e justificar o preço levantado para orçamentar a obra.

53. O orçamento da obra foi elaborado conforme planilhas de fls. 57/118 e atualizado às fls. 1584/1615, com base no levantamento de preços realizado pela empresa Carvalho Orçamentos (fls. 39/359).



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

54. Não foi do conhecimento dos autores do Parecer n. 468/2010-PF/UFPR, mas existem 11 (onze) pastas com toda a documentação e pesquisas realizadas pela empresa referida para suscitar o preço de cada item/elemento para a consecução da obra.

55. Tal pesquisa levou em conta as publicações do SINAPSI/SICRO e nos preços não cotados por estes sistemas tomou em consideração os dados de mercado e os fornecidos pela TCPO da Editora PINI.

56. Toda longa operação de levantamento de preços demandou prazo superior a 5 (cinco) meses, face a magnitude da obra. O levantamento de preços considerou o projeto total, ainda que a execução ora licitada seja de parte do total.

57. Interessa saber que os preços levantados tomaram como base preços e valores de Setembro/2009, sendo válidos por 1 (um) ano, o que exigiria a correção dos valores após esse período.

58. A CEL, observando a ultrapassagem do interstício de tempo superior ou próximo de 1 (um) ano, decidiu estipular um índice de correção do valores precificados constante dos autos. Para isso justificou da seguinte maneira:

Adotou por critério de atualização o estabelecido na Cláusula Nona, da minuta de contrato, Anexo IV do Edital, resultando em um reajuste de 6,15%.

59. Tal índice, justifica a CEL, foi uma composição de fatores IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IBGE) e INCC (Índice Nacional de Custo da Construção Civil – Materiais de Serviços de Construção), na participação de 35% do INPC e 65% do INCC. Entendendo razoável que tal composição de índices atuaria na solução de atualização de preços com possível empresa vencedora, se a licitação tivesse ocorrido na época do levantamento de preços, pois é o índice previsto na minuta de contrato de fls. 679 e que se mantém para o momento presente e futuro.

60. Nossa avaliação sobre esse aspecto, é que a decisão tomada pela CEL é adequada e supre critério de justiça equânime e isonômica, permitindo que se conheça que índice atuará na correção do contrato, incidindo imediatamente nos preços de referência orçados.



1711
R

ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

61. Naturalmente que os preços podem ter evoluído/involuído mais do que o levantamento proposto, variação que sobejará presente nas propostas de cada licitante que estão em contínua atividade empresarial, cuja estrutura certamente acompanha tais variações e compensações de quantidade junto a seus fornecedores.

A forma de composição do índice para critério de reajuste é adequado ao estabelecido no inciso XI, do art. 40, da Lei n. 8.666/93.

DA LICENÇA AMBIENTAL

62. É notória a ausência de informações atualizadas acerca das licenças ambientais. A informação de fl. 35 certifica a Licença Prévia, que autoriza a continuidade do processo licitatório. O termo final da licença referida é estabelecida em 12/11/2011.

63. Nesse sentido deve a administração providenciar a instrução deste processo com informações necessárias ao andamento das licenças provisória, de instalação e os processos adotados no órgão ambiental de competência, fazendo expressa referência ao processo interno por onde tramitam tais documentos. Recomendamos máximo cuidado da administração da UNILA na condução do assunto relacionado as licenças ambientais, na medida em que o TCU, através do Acórdão n. 0516-17/03-P, entendeu grave irregularidade a ausência de compasso entre as licenças referidas e a execução do projeto básico e sua sequência. Conferimos:

6. No que tange a ausência das licenças ambientais de instalação e operação das obras [...] o TCU firmou o entendimento, por meio do Acórdão 516/2003, de que constituem indício de irregularidade grave, para efeito de paralisação da obra, a contratação com base em projeto básico elaborado sem a existência de licença prévia, o início de obras sem a licença de instalação e o início das operações do empreendimento sem a competente licença de operação, {...}

III - DO EDITAL

64. Acerca do Edital o Parecer n. 468/2010-PF/UFPR apresenta uma série de anotações que vão do preâmbulo às determinações finais. A minuta examinada pelo primeiro



1712
R

ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

instrumento foi completamente refeita pela Comissão Especial de Licitação – CEL, merecendo apuração apartada do primeiro momento, sem perder de vista as primeiras contribuições. Assim, passa-se a fazer análise do edital seguindo as orientações advindas da Procuradoria-Geral Federal, em especial as decorrentes do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 02/2010, da Coordenação do Fórum de Procuradores-Chefes das IFES.

65. A Orientação Normativa AGU n. 2/2009, com lastro no art. 37, XXI, da Constituição do Brasil e art. 38 da Lei 8.666/93, determina que os instrumentos de contrato devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

66. Observa-se que o processo de licitação em análise foi recebido na UNILA em 15/07/2010, cuja descrição dos volumes e número de páginas está na sequência da fl. 1075. Tais volumes não atendem integralmente a norma, mas supre o mínimo necessário, tal como a numeração e rubrica das folhas e encadeamento em volumes.

67. A contar do volume IV se percebe uma forma de condução dos autos diferenciada e que atende a norma acima descrita, bem como as decorrentes da aplicação da Portaria Normativa n. 05/2002-SLTI/MPOG.

68. O Projeto Básico de fls. 1152/1583 e seus anexos, possuem grau de detalhamento que permite inferir o cumprimento do art. 6º, IX, e 7º, I, da Lei 8.666/93, e art. 2º da Resolução 361 do CONFEA, ao acompanharem a Súmula 261/TCU. Conferimos:

SÚMULA 261/TCU. Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei n. 8.666/93, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diverso.

Resolução 361 CONFEA. Art. 1º. O Projeto Básico é o conjunto de elementos que define a obra, o serviço ou o complexo de obras e serviços que compõem o empreendimento, de tal modo que suas características básicas e desempenho almejado estejam perfeitamente definidos, possibilitando a estimativa de seu custo e prazo de execução.

69. Importante referir que o projeto básico e o projeto executivo fazem parte do compromisso assumido pela ITAIPU BINACIONAL de fornecer tais elementos. Para tanto,

1713
R

ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

contratou a empresa Oscar Niemeyer SA para apresentação dos referidos documentos. O grau de detalhamento parece adequado, na medida que os técnicos da comissão de especialistas indicada por ITAIPU BINACIONAL, juntamente com os participantes da CEL, assim o julgam.

70. O processo licitatório está devidamente autorizado pela autoridade competente, como se verificam nas fls. 948, 1080 e 1086-v.

71. Os itens 1.5 (fl. 1131) e 1.4.1 (fl. 1669) e o item 1.4.1 da Habilitação Técnica (fl. 1669), prescrevem a determinação de visita técnica ao local da obra. Sob lume do art. 30, III, da Lei de Licitações, entende o Parecerista que não é possível determinar a visita do local da obra como fator de habilitação, na forma do Acórdão TCU 1599/2010⁶. Recomendável, portanto, que se retire a obrigatoriedade de visita, tornando-a facultativa, para admitir a Declaração de Conhecimento do Local da Obra, como documento alternativo ao Certificado de Visita Técnica, com inserção desta declaração no elenco da fl. 1672.

72. O Projeto do Campus da UNILA está adequado a Instrução Normativa nº 01/MPOG, de 19/01/2010, que dispõe acerca dos critérios de sustentabilidade ambiental na contratação de obras pela administração pública. Notamos condições inovadoras com relação ao aproveitamento de água e tratamento de dejetos humanos, a exemplo.

73. Na recente Súmula 260/2010, o TCU tornou observação obrigatória a Anotação de Responsabilidade Técnica do autor do projeto básico e dos demais documentos técnicos, na forma do art. 7º da Resolução 361/1991 do CONFEA. Vejamos a íntegra da Súmula 260/2010:

“É dever do gestor exigir a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamentos-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.”

74. Certamente que a CEL deve tomar os devidos cuidados na observação da orientação jurisprudencial consolidada do TCU contida na súmula transcrita.

⁶ “... abstenha-se de estabelecer, em licitações que venham a contar com recursos federais, cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras [...], sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto.” (precedentes: Ac. 2150/2008 e 1174/2008, ambos do Plenário).



ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

75. Avaliando a Planilha Orçamentária, sob critério jurídico, acreditamos suprida a Súmula 258-TCU, vez que não utiliza de termos genéricos e imprecisos, bem como seus quantitativos estão bem estabelecidos.

76. O Projeto Básico foi aprovado pelo despacho de fl. 948, momento em que a direção do certame estava aos cuidados da UFPR. Com a assunção do certame pela UNILA, a autoridade competente desta instituição deve motivar a aprovação dos projetos que instruem a licitação.

77. Existindo possibilidade legal de realização do certame licitatório como o projeto básico (art. 7º, I, II, III, e §1º da Lei 8666/93), sendo o ora analisado capaz de suportar a previsibilidade de preço, entendemos que as justificativas técnicas para que a licitação ocorra e posteriormente se apresente o Projeto Executivo são plausíveis e atendem os princípios da eficiência e legalidade.

78. Com a finalidade de cumprir o disposto no art.16, II, combinado com o §4º, I, da Lei Complementar nº 101/2000, a CEL deve providenciar a inserção da rubrica orçamentária pelo qual correrá a despesa, pois que juntamente com a Declaração nº 005/SPO/SE/MEC, de 16/11/2010, se completará a previsibilidade de orçamento para a execução da obra no exercício de 2011. Assim, deve a Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional e Gestão Estratégica certificar a existências dos valores inicialmente previstos para a execução da obra de engenharia que se persegue, para o exercício de 2011.

79. A CEL deve observar e compatibilizar o objeto descrito no Edital e na minuta de Contrato, haja vista que o edital fixa obra de engenharia da "primeira etapa do campus" e o contrato não acompanha essa determinação. Afim de evitar maiores contratempos, recomendamos inserir no contrato que a obra contratada é para a primeira etapa do campus.

80. O item 21.7 do Edital é discrepante com relação a Cláusula Décima, parágrafo terceiro, da minuta de Contrato. O índice de atualização em caso de mora está fixado no Edital pelo índice do IGP-M e na minuta pelo IPCA. Sugiro a correção por único índice, recomendando a utilização de índice oficial do Governo Federal medido pela Fundação Instituto Nacional de Geografia e Estatística – IBGE, recomendando o IPCA, tal como registrado na minuta de Contrato.



1715
Q

ADVOCACIA - GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA - GERAL FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

81. Entre as declarações que devem acompanhar os documentos de habilitação (fl. 1672), é recomendável que conste expressa declaração de conhecimento de inteiro teor do edital, da minuta de contrato e de todos os documentos técnicos para a efetivação da obra e de que não realizou visita técnica mas tem conhecimento de todas as condições locais para cumprimento das obrigações objeto da licitação.

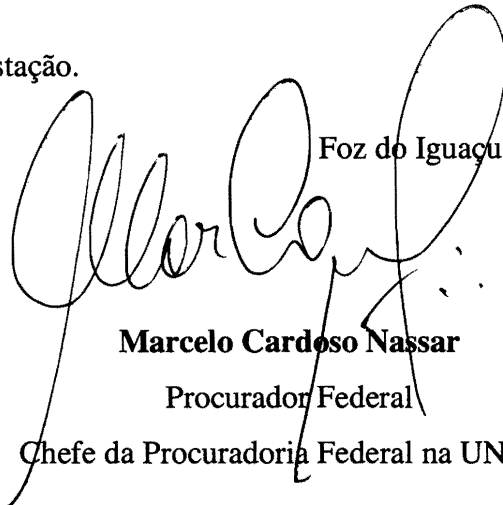
82. A declaração de que não emprega menor de 16 (dezesesseis) anos de idade pode ser ressalvada pelo emprego de menor aprendiz, a partir de 14 (quatorze) anos de idade, na forma do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição do Brasil e da Lei n. 9.854/99.

IV - CONCLUSÃO

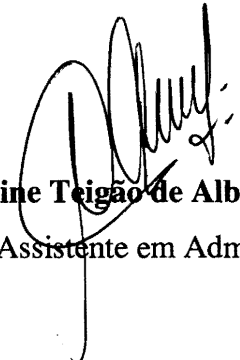
83. Por derradeiro, esta Procuradoria, observadas as sugestões delineadas nesta manifestação jurídica, entende pela continuidade do processo licitatório, se adotadas as providências acima expostas.

É a manifestação.

Foz do Iguaçu - PR., 10 de dezembro de 2010.



Marcelo Cardoso Nassar
Procurador Federal
Chefe da Procuradoria Federal na UNILA



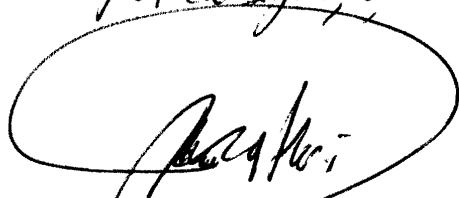
Aline Teigão de Albuquerque
Assistente em Administração

B:

Para: MARCIO B. MEDEIROS
PRODES/UNILA

Encaminho a V.Sc. a Nota
Nº 23/2010/MCN/PFUNILA, de
10/12/10, para atendimento
ao item 78.

Foz de Iguaçu, 13/12/10

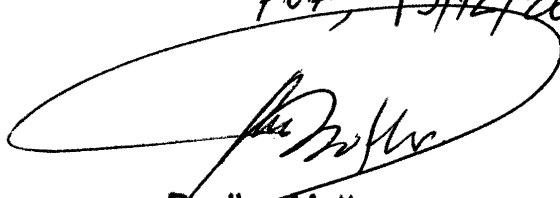


Paulino Motter
Pró-Reitor de Planejamento e
Administração

Para: CEL-UNILA

Encaminho a
Nota Nº 23/2010/PFUNILA,
para conhecimento e
demais providências.

Foz, 13/12/2010

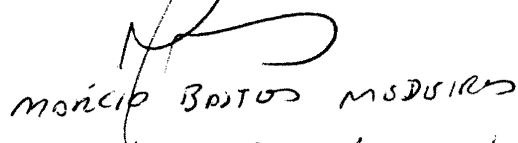


Paulino Motter
Pró-Reitor de Planejamento e
Administração

Para: Caetano Bonchristian,
Assessor / PRODES / UNILA

Solicito providenciar Nota a fim de cumprir
o item 78.

Foz de Iguaçu, 13/12/10



Marcio B. Medeiros
Pró-Reitor de Desenvolvimento Institucional
e Gestão Estratégica