

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL – UCS
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

FERNANDA GROLI

**OBRAS PÚBLICAS: A EFICÁCIA DO PLANEJAMENTO À LUZ DA LEGISLAÇÃO,
DURANTE AS FASES DE CONCEPÇÃO, CONTRATAÇÃO E ENTREGA DE UMA
OBRA PÚBLICA**

**CAXIAS DO SUL
2018**

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL – UCS
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

FERNANDA GROLI

**OBRAS PÚBLICAS: A EFICÁCIA DO PLANEJAMENTO À LUZ DA LEGISLAÇÃO,
DURANTE AS FASES DE CONCEPÇÃO, CONTRATAÇÃO E ENTREGA DE UMA
OBRA PÚBLICA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de Direito da Universidade de Caxias do Sul, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Ms. Patrícia Schoerpf.

**CAXIAS DO SUL
2018**

FERNANDA GROLLI

**OBRAS PÚBLICAS: A EFICÁCIA DO PLANEJAMENTO À LUZ DA LEGISLAÇÃO,
DURANTE AS FASES DE CONCEPÇÃO, CONTRATAÇÃO E ENTREGA DE UMA
OBRA PÚBLICA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no curso de Direito da Universidade de Caxias do Sul, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovada em ____/____/____

Banca Examinadora

Profª. Ms. Patrícia Schoerpf (Orientadora)
Universidade de Caxias do Sul – UCS

Profª. Ms. Maria do Carmo Padilha Quissini
Universidade de Caxias do Sul – UCS

Prof. Ms. Sergionei Correa
Universidade de Caxias do Sul – UCS

Dedico este trabalho aos meus pais, Tere e Zé, e ao meu namorado Lenon, por me acompanharem nesta caminhada, com tanto carinho e amor. Obrigada por tudo, nunca me faltou nada.

AGRADECIMENTOS

A graduação compreende uma fase de muitas nuances na vida de um jovem. A minha experiência em particular, foi de um amadurecimento contínuo e um processo de entendimento de diversos propósitos da vida. Saímos da adolescência para enfim nos tornamos adultos e profissionais. Nossos sonhos começam a confrontar com nossas responsabilidades e é neste momento que a determinação define como será nossa trajetória. Conheci pessoas incríveis, com histórias de vida mais difíceis do que a minha e que continuavam, sem medo. Conheci pessoas que não tinham pai e mãe, mas não consegui imaginar a minha vida sem eles.

O meu pai José e minha mãe Teresinha guiaram meus primeiros passos para me tornar um ser humano honesto e com todas as outras virtudes que somente a família pode transmitir. Os exemplos de amor, de carinho, de humildade e de compaixão formaram os pilares que me sustentam até hoje. Nunca me faltou nada, sempre tive a oportunidade de ter tudo o que eu precisava, cercada de muita atenção e cuidados. Mas ao mesmo tempo, aprendi a valorizar as pequenas coisas, que são conquistadas com muito esforço e trabalho, o que me fez sentir vontade de continuar e nunca desistir, para um dia quiçá poder retribuir um pouco de tudo o que me deram. Pai e mãe obrigada, sem vocês eu não chegaria até aqui, sem vocês a felicidade sequer existiria.

As histórias que ouvimos sobre a existência de uma alma gêmea são verdadeiras. Mas a alma gêmea chega em nossa vida para nos tornar pessoas melhores. A verdadeira alma gêmea vai discutir com você sempre que perceber que você está andando na direção errada, mas ela faz isso porque te ama. Neste caminho andei de mãos dadas com meu namorado Lenon, que sempre acreditou em mim, quando parecia que ninguém mais acreditava. Que sempre insistiu para que eu confiasse em mim mesma e dizia que eu tinha capacidade para fazer o que eu quisesse. Muito obrigada pela paciência com meu gênio manhoso. Eu te amo e te quero do meu lado para todas as histórias lindas, feias, tristes ou alegres que eu for contar.

Talvez os momentos mais inesquecíveis e malucos desta vida são os que vivemos ao lado dos nossos amigos. E quando se fala de amigos é bom ter poucos e verdadeiros, daqueles que podemos confiar em todos os momentos, amigos de fé. Muito obrigada às minhas grandes amigas pelas palavras de incentivo.

Camila, minha melhor amiga de infância, obrigada por sempre estar tão presente e ser tão especial, obrigada por sempre saber as palavras certas para me ajudar e muito obrigada pela amizade que construímos, desde 1993.

Aline e Cheila, obrigada pelo suporte, pelo apoio, pela amizade e pelo carinho de sempre. A prova da amizade verdadeira reflete em vocês, pois nem a maior distância Carlos Barbosa – Brasília diminui nosso sentimento. Obrigada por tudo, desde 1993 também.

Especial, Franciele, minha doutora, obrigada por todas as vezes que me ajudou com as minhas dúvidas, as minhas dificuldades e também por todas as vezes que me disse que as coisas dariam certo, você é mais que uma amiga, é também uma inspiração como pessoa e como profissional.

Damires, o que seriam destes sete anos de graduação sem a tua parceria e companheirismo? Quantas vezes nos encontramos já cansadas, estressadas e desanimadas, e buscamos nas nossas risadas um motivo para continuar. Obrigada por todos estes anos e que nossa amizade transcenda o ensino médio e a graduação, junto com a nossa Paola, que é tão especial e que nos manteve firmes para chegar no nosso objetivo. A amizade de vocês é ouro.

O saber e a orientação somente são transmitidos por quem detém conhecimento e sabe usá-lo. O conhecimento é a maior riqueza que podemos ter, ele representa a qualidade de quem se esforçou muito e ainda busca melhorar a vida das pessoas, ou seja, dar um real sentido à vida e proporcionar a igualdade e a paz. Muito obrigada à minha orientadora professora Patrícia, que com muita sensibilidade me orientou para a elaboração deste trabalho, desde as primeiras linhas. Pela sua sinceridade e companheirismo, por se tornar mais um exemplo que quero seguir. Obrigada pela paciência e saiba que está na minha vida como uma verdadeira amiga.

Obrigada aos meus colegas de trabalho, de forma especial ao meu chefe Rodrigo, por compreender as necessidades que surgiram na elaboração do trabalho e também por permitir a pesquisa com meus colegas. Obrigada também pelos conselhos e orientações.

E não menos importante, mas com uma relevância fundamental, obrigada meu Deus. Há muito tempo peço pela proteção das pessoas que eu amo e o resto das minhas orações são para agradecer pela vida maravilhosa que Deus escreveu para mim. Muito obrigada por tudo e continue orientando meus pensamentos e iluminando-os, junto com Nossa Senhora do Caravaggio, que sempre se fez tão presente nas minhas conquistas.

“Eu tenho saudade do que não vivi. Tenho saudade de lugares onde não fui e de pessoas que não conheci. Tenho saudade de uma época que não vivenciei, lembranças de um tempo que mesmo sem fazer parte do meu passado, marcou presença e deixou legado. Esse tempo, onde a palavra valia mais do que um contrato, onde a decência era reconhecida pelo olhar, onde as pessoas não tinham vergonha da honestidade, onde a justiça cega não se vendia nem esmolava, onde rir não era apenas um direito do rei...”

Ruy Barbosa de Oliveira

RESUMO

A pesquisa compreende um estudo das fases de concepção, contratação, execução e entrega de uma obra pública, relacionando as exigências de cada uma delas e sua importância para um resultado satisfatório. O tema encontra relevância na rotina da Administração Pública, onde verifica-se a ocorrência de obras paralisadas, executadas com baixa qualidade e com irregularidades apontadas pelos órgãos fiscalizadores. A licitação de uma obra pública envolve um aporte financeiro expressivo, o que requer responsabilidade e planejamento do gestor para atender, com a obra, o interesse público. O trabalho objetiva elencar todas as necessidades que um procedimento completo e eficaz para a execução de uma obra pública precisa compreender, desde a concepção inicial até a efetiva entrega. Ademais, serão trazidas dificuldades e situações inerentes ao tema, buscando assimilar possíveis soluções. A pesquisa foi realizada com base na rotina laboral da autora, na Secretaria de Projetos Públicos do Município de Carlos Barbosa/RS, captando situações, projetos e licitações vinculadas ao tema, bem como a pesquisa com a equipe técnica, sobre as dificuldades que mais prevalecem sobre a matéria. Outrossim, a legislação, de forma especial a Lei nº 8.666/1993, a doutrina e a jurisprudência atinentes também foram analisadas e evidenciadas. Os resultados se direcionam para a necessidade fundamental do planejamento na Administração Pública, em que se depara com a afirmação de que o planejamento é essencial para iniciar um processo de correção dos procedimentos padronizados nos Municípios. Ou seja, modificando posturas e entendimentos ultrapassados e aplicando-se a gestão à máquina pública chegar-se-ia em uma metodologia que não abre espaços para erros e imprevisibilidades. O resultado do planejamento é a evidente redução de gastos, bem como a entrega de uma obra pública com todos os predicados esperados, estimulando o desenvolvimento da economia, da cultura, do lazer e do turismo locais, proporcionando conforto e segurança à comunidade. Dentro do estudo, ousa-se analisar e destacar dispositivos interessantes do Regime Diferenciado das Contratações Públicas – RDC, conforme a Lei nº 12.462/2011, que poderiam ser adaptados para o atual regime definido pela Lei nº 8.666/1993, bem como descrevem-se alguns dos artigos do projeto de lei que pretende alterá-la. Muito mais do que mudar posturas padronizadas, é necessária uma nova percepção sobre a relevância das decisões da Administração, iniciando um período de renovação, em que o interesse público seja o protagonista.

Palavras-chave: Obra pública; Administração Pública; licitação; interesse público; planejamento; Regime Diferenciado de Contratações Públicas; edital; contrato administrativo.

ABSTRACT

The research comprises a study of the conception, contracting, execution and delivery phases of a public work, relating the requirements of each one of them and their importance to a satisfactory result. The subject is relevant concerning the Public Administration routine, in which there is unfinished work, done with low quality service and with irregularities pointed out by the supervisory bodies. The bidding of a public work involves a significant financial contribution, which requires responsibility and planning of the manager to fulfill public interest with the work. The present work aims to list all the needs that a complete and effective procedure for the execution of a public work needs to understand, from the initial conception to the actual delivery. In addition, inherent difficulties and situations will be brought to the theme, in order to assimilate possible solutions. The research was carried out based on the author's work routine, at the Public Projects Department of Carlos Barbosa city/RS, capturing situations, projects and bids related to the subject, as well as the research with the technical staff on the most prevalent difficulties on the topic. Therewithal, the legislation, especially the Law number 8.666/1993, the doctrine and relevant jurisprudence were also analyzed and evidenced. The results point to the fundamental need of planning in the Public Administration, where it is faced with the assertion that planning is essential to initiate a process of correction of the standardized procedures in the cities. That is, by modifying outdated postures and understandings and applying the management to the public machine we would establish some methodology that is not likely to present mistakes and unpredictability. The planning result is the evident reduction of expenses, as well as the delivery of public work with all the expected predicates, stimulating the development of the local economy, culture, leisure and tourism, providing comfort and security to the community. Within the study, interesting devices of the Differentiated Regime of Public Procurement – DRPP are analyzed and highlighted, according to the Law number 12.462/2011, which could be adapted for the current regime defined by Law number 8.666/1993, as well as some of the articles of the law project that intend to change it are described. Much more than changing standard postures, a new perception is needed about the relevance of the Administration's decisions, initiating a period of renewal, when the public interest would be the protagonist.

Keywords: Public work. Public Administration. Bid. Public interest. Planning. Differentiated Regime of Public Procurement. Notice. Administrative contract.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Pavimentação asfáltica na Avenida Presidente Kennedy.....	27
Figura 2 – Lâmpadas RGB instaladas no Centro de Saúde com efeito estranho ao pretendido.....	70
Figura 3 – Adesivo colado sobre a voltagem original.....	71
Figura 4 – Voltagem original apagada.....	71
Figura 5 – Gráfico das dificuldades identificadas.....	104
Figura 6 – Gráfico dos fatores mais relevantes para escolha de uma obra pública.....	104
Figura 7 – Gráfico dos requisitos de uma obra pública de qualidade.....	105
Figura 8 – Gráfico de sugestões de melhorias.....	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Entrevistado 1.....	94
Quadro 2 – Entrevistado 2.....	95
Quadro 3 – Entrevistado 3.....	96
Quadro 4 – Entrevistado 4.....	97
Quadro 5 – Entrevistado 5.....	98
Quadro 6 – Entrevistado 6.....	99
Quadro 7 – Entrevistado 7.....	100
Quadro 8 – Entrevistado 8.....	101
Quadro 9 – Entrevistado 9.....	102
Quadro 10 – Entrevistado 10.....	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Modalidades de licitação.....	34
Tabela 2 – Estruturação do Edital.....	48
Tabela 3 – Faixa de variação aceitável de preços.....	60
Tabela 4 – Planilha do orçamento-base da Administração.....	60
Tabela 5 – Planilha do orçamento apresentada pela empresa com majoração dos serviços iniciais.....	61
Tabela 6 – Exemplo de Planilha de Supressão.....	75
Tabela 7 – Limites de acréscimos e supressões.....	76
Tabela 8 – Crimes e Penas.....	83
Tabela 9 – Fase interna da licitação.....	89

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DAS OBRAS PÚBLICAS, DAS LICITAÇÕES E DO PROJETO BÁSICO	18
2.1	CONCEITO E IMPORTÂNCIA DAS OBRAS PÚBLICAS	18
2.1.1	Concepção de uma obra pública	22
2.2	LICITAÇÕES – CONCEITO E PRINCÍPIOS	28
2.2.1	Modalidades Licitatórias	33
2.3	PROJETO BÁSICO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	36
2.4	PROJETO EXECUTIVO E PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS.....	43
3	DA ESTRUTURAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA UMA OBRA PÚBLICA E DO CONTRATO ADMINISTRATIVO	46
3.1	ELABORAÇÃO DO EDITAL.....	46
3.1.1	Requisitos para a habilitação dos interessados	48
3.1.2	Análise dos documentos e julgamento das propostas	57
3.1.3	Comissão de licitação	64
3.2	FASE CONTRATUAL	66
3.2.1	Fiscalização das obras públicas	68
3.2.2	Cumprimento de prazos e alterações contratuais	72
4	DA INEXECUÇÃO CONTRATUAL E DAS SANÇÕES; DA ENTREGA DA OBRA; CONSIDERAÇÕES ACERCA DO REGIME DEFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E DO PROJETO DE LEI N° 6.814/2017; RESULTADOS DAS PESQUISAS DE OPINIÃO	80
4.1	INEXECUÇÃO CONTRATUAL	80
4.2	ENTREGA DA OBRA.....	83
4.3	CONSIDERAÇÕES ACERCA DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – RDC	85
4.4	CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROJETO DE LEI N° 6.814/2017.....	91
4.5	RESULTADOS DAS PESQUISAS DE OPINIÃO	93
4.5.1	Representação gráfica dos resultados dos questionários	104
5	CONCLUSÃO	106
	REFERÊNCIAS	112

1 INTRODUÇÃO

Um dos principais problemas que assola os atuais gestores municipais é conseguir superar as dificuldades financeiras e burocráticas, garantir a prestação dos serviços básicos com qualidade e conciliar o desenvolvimento da infraestrutura do Município, melhorando a qualidade de vida, fazendo a cidade crescer e caminhar na linha do progresso.

No desenvolver da resolução destes problemas, qualquer decisão deve estar assistida de planejamento, certeza jurídica e financeira e, acima de tudo, interesse público. Na Administração Pública, toda e qualquer compra ou contratação de serviço possui um regramento austero definido pela Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos¹. Há que se assumir que o texto representou uma mudança positiva e expressiva para o Brasil, que em 1993 estava votando em plebiscito de Itamar Franco para definir a forma e o sistema de governo do país, assistindo a unidade monetária brasileira se tornar Cruzeiro Real e acompanhando Fernando Henrique Cardoso anunciar o programa de estabilização econômica.

O que se assiste na rotina dos Municípios é a frustração por não se contratar o objeto planejado, seja pela elaboração de um edital que dá espaço à subjetividade, pelo excesso de procedimentos burocráticos, pela falta de conhecimento sobre o assunto, pela dificuldade de fiscalização e pela aplicação da lei de forma mais favorável ao Município. Dentro das diversas contratações que o Município realiza, estão as obras públicas, mais esperadas, cobradas e fiscalizadas pela população. As contratações de obras são as que envolvem maior aporte financeiro e um processo licitatório ainda mais complexo, que engloba projetos, memoriais descritivos, cronogramas de execução e orçamentos detalhados, tudo para garantir um resultado final seguro e duradouro. Em razão disto, a presente pesquisa objetiva analisar o processo licitatório para a contratação das obras públicas, desde a sua concepção até a entrega da obra, apontando os requisitos indispensáveis em cada uma de suas fases, buscando assim, um esquema procedimental que auxilie a Administração a minimizar e quiçá dirimir estas contrariedades.

A pesquisa será elaborada através da observação diária dos procedimentos licitatórios pertinentes às obras públicas, utilizados no Município de Carlos Barbosa, na rotina de trabalho da Secretaria Municipal de Projetos Públicos, responsável pela elaboração de projetos e

¹ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm >. Acesso em: 15 ago. 2017.

fiscalização das obras públicas. A verificação procedimental será executada através da atividade laboral da autora desta pesquisa, lotada no cargo de assessora administrativa e responsável pelo encaminhamento dos projetos para o setor de licitações, a partir da verificação do cumprimento dos requisitos indispensáveis para a entrega de uma obra efetiva. O material utilizado para tanto serão os estudos preliminares e ensaios para a elaboração do projeto, os memoriais descritivos, as planilhas orçamentárias e os cronogramas de execução, posteriormente o edital de licitação e o contrato firmado com a empresa vencedora. Após, a pesquisa acompanhará a execução da obra até a sua entrega. Toda esta abordagem prática será acompanhada de um estudo na doutrina pertinente, na jurisprudência e na legislação, aliada à leitura de manuais e orientações elaboradas por Municípios, Estados, União, órgãos fiscalizadores e executores, bem como por profissionais técnicos vinculados ao tema. Também serão utilizados vídeos, artigos e notícias de sites confiáveis.

Além da observação junto à Secretaria Municipal de Projetos Públicos, será elaborada uma pesquisa com os profissionais técnicos, para que estes apontem as principais dificuldades e opiniões sobre o tema abordado. Todos os dados colhidos na análise prática e no estudo teórico serão compatibilizados, para que se seja elaborado um conjunto procedimental que oriente o gestor público durante as etapas anteriores até a conclusão de uma obra pública.

O objeto da pesquisa é considerado de extrema relevância para as atuais Administrações, tendo em vista que as obras públicas importam diretamente no desenvolvimento da infraestrutura da cidade, uma vez que melhoram a trafegabilidade, favorecem o comércio, fomentam o turismo e oferecem segurança e conforto aos usuários. Para que a consequência da implementação de uma obra pública seja positiva, todos os elementos que a compõem devem caminhar com similitude e dentro da legislação aplicada, ou seja, a obra deve estar dentro dos padrões exigidos, mas deve ser possível, em seu sentido mais autêntico. De nada adianta pensar em uma obra se esta não é suscetível de um procedimento licitatório, ou ainda se ela não possa atender todos os requisitos de segurança e de interesse público. Ainda assim, de nada adiantará licitar uma obra se a empresa vencedora trata a execução sem o devido comprometimento, sem respeitar os prazos, sem utilizar os materiais pré-estabelecidos ou entregando um resultado final pendente de qualidade.

É necessária a fixação de um procedimento a ser seguido, adotando uma padronização que transcenda os governos e interesses políticos. Um planejamento que considere todos os fatores internos e externos que devem ser observados, para atingir uma entrega de obra completa, com uma minimização considerável de pendências e erros. A falta de planejamento acarreta gastos relevantes ao Poder Público, que se vê obrigado a elaborar aditivos e supressivos

para atender às solicitações da empresa contratada, resultando na perda de tempo e de ainda mais recursos.

Além do planejamento da equipe que projeta, licita, fiscaliza e entrega a obra, é necessário prever uma forma de suporte às obras pagas com recursos federais. A situação econômica do país, faz com que hoje várias obras estejam paralisadas sem previsão de retorno, pois não há recursos para pagar as empresas. Obras grandes paralisadas, enquanto vândalos depredam e roubam os materiais de construção, crianças frequentam escolas já com capacidade esgotada, moradores sofrem com inundações e esgotos pendentes de canalização, buracos nas vias deterioram veículos e os municípios gastam milhões em reequilíbrios financeiros para as empresas contratadas, sem nenhuma forma de restituição da União.

Trata-se de dinheiro público sendo mal-usado e desperdiçado, devido a um procedimento que, por vezes, engessa as contratações e limita a possibilidade da escolha do melhor executor para a obra. Investimento e tempo perdidos com editais subjetivos, que favorecem a participação de empresas sem credibilidade e sem condições de assumir o objeto contratado. Frustração durante a execução das obras, onde a Administração, detentora da supremacia sobre o interesse privado, se vê submissa às empresas para possibilitar um andamento favorável das obras, tendo muitas vezes que aceitar condições das quais não concorda, para que o empreendimento seja finalizado nos prazos estabelecidos. Por fim, mais recursos desperdiçados com projetos mal elaborados, que, na metade do caminho, requerem mais do que foi contratado, conturbando a gestão financeira do Município.

Nas palavras de Ivan Barbosa Rigolin e Marco Tullio Bottino:

É fato. Tão grandes são as exigências da lei, tão complicado é o procedimento, que tem sido nos últimos tempos tarefa *das mais simples* detectar os mais variados deslizes em praticamente *todos* os procedimentos licitatórios, os quais constatamos, no mais das vezes por pura técnica, e à primeira vista. As dificuldades inerentes ao procedimento correto, vista a lei, vez por outra parecem insuperáveis, sem demérito a quem quer que as enfrente e não veja como suplantá-las. (grifo do autor)²

Não bastassem todas as dificuldades jurídicas e práticas, o país enfrenta um cenário de crise política, que coloca em questão a credibilidade das empresas e conseqüentemente das contratações realizadas pela Administração. Por isso, otimizar, tanto quanto possível todo o processamento para a construção de uma obra pública, significa economizar recursos, que podem ser investidos em outros setores, como saúde e educação, ademais, representa oferecer

² RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Tullio. **Manual Prático das Licitações**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 5.

à população, pagadora de tributos, uma obra que vai favorecer várias gerações e trazer benefícios diários.

A função do gestor hoje é trabalhar para melhorar sua cidade, em todos os aspectos. O gestor é eleito pelo povo para resolver problemas, muitos deles históricos, desta forma, chegue-se ao ponto em que a Administração não pode mais admitir um procedimento com resultado falho e com erros. Trata-se de fazer uma gestão administrativa palpável, de fato, administrar a máquina pública, planejar atividades e procedimentos e filtrar requisitos, para então chegar à exatidão da obra descrita no edital.

Cabe a conscientização de que o Município não é um negociador e, assim sendo, é equivocada a interpretação de que bons negócios são realizados na Administração, desconsiderando procedimentos ou observando somente o menor valor.

O menor valor deve estar diretamente vinculado ao custo-benefício para a Administração, afinal o preço pode ser bom, mas quanto a obra vai durar? Se ela vai durar somente quatro anos não se fala em custo-benefício. Por fim, não existe um bom negócio na Administração, sem a utilização correta do procedimento licitatório.³

Neste sentido, importante trazer a conceituação do princípio da eficiência, sob a ótica de Hely Lopes Meirelles, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhadas apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório rendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (grifo do autor)⁴

Desta forma, entende-se como relevante o tema objeto desta pesquisa, uma vez que sua aplicação interfere diretamente nas atividades diárias da Administração Pública e que, se aprimorado, pode resultar em contratações mais eficientes e sólidas.

Sem dúvidas, o interesse público é a maior justificativa para a busca desta solução, porém não se deixa de pensar em todas as vantagens que a Administração pode conquistar

³ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Vídeo Curso à Distância: Licitações e Contratos Administrativos** – Revisão da Lei nº 8.666/93, PL 559/2013, atual PL 6.814/2017. 22:26. Disponível em < <http://ead.tce.rs.gov.br/moodle/mod/page/view.php?id=4392>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE, José Emmanuel Filho. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 102, apud FRANÇA, Vladimir da Rocha, **Eficiência Administrativa na Constituição Federal**. RDA 220/165. V. Dalton Santos Moraes, **Os custos da atividade administrativa e o princípio da eficiência**. RT 837/79-105, e **A eficiência como princípio do direitos administrativo brasileiro**. Revista AGU 33.

tornando a concepção, a licitação, a contratação, a execução e a entrega das obras públicas um processo completo, com rotinas e aplicação.

2 DAS OBRAS PÚBLICAS, DAS LICITAÇÕES E DO PROJETO BÁSICO

2.1 CONCEITO E IMPORTÂNCIA DAS OBRAS PÚBLICAS

As obras públicas destacam-se dos outros investimentos realizados pela Administração, tendo em vista sua amplitude e importância para o desenvolvimento local. Uma obra pública pode ser compreendida pela conexão de motivações políticas, administrativas, sociais, econômicas, legais e formais, com o objetivo de entregar à comunidade um ambiente mais saudável, sustentável e com melhorias na qualidade de vida.⁵

Conforme a estrutura da cidade se modifica, os serviços e os equipamentos urbanos também precisam de adaptações, as obras públicas crescem ao passo do desenvolvimento da cidade e se modificam em consonância com sua história, cada qual com sua ideologia política e administrativa, conforme as necessidades da comunidade.⁶

O espaço é o resultado de uma história que deve se conceber como a obra de agentes ou atores sociais, de sujeitos coletivos, operando por impulsos sucessivos. De suas interações, de suas estratégias, sucessos e derrotas, resultam as qualidades e “propriedades” do espaço urbano. (grifo do autor)⁷

Fala-se em uma nova forma de se fazer a gestão administrativa com processos de planejamento estratégico, onde o Poder Público interaja diretamente com a sociedade através da governança. Os novos padrões de governo são baseados em imputar mais responsabilidade à Administração, no que se refere à implementação de políticas sociais e o atendimento às demandas da comunidade, além do reconhecimento dos direitos sociais e a ampliação da participação dos cidadãos para a tomada de decisões, para que, através disto, possa-se conscientizar as pessoas de seus direitos, mas também de seus deveres, ou seja, criar uma cadeia onde todos cuidem da cidade e fiscalizem a Administração.⁸

O conceito de obra pública está atrelado à uma realização para a coletividade e, dentro de seu conceito, estão o projeto, a execução e a manutenção.⁹ Cada obra representa uma concepção singular, com regras e observações específicas, o art. 6º, inciso I, da Lei nº 8.666/93

⁵ MONTALVÃO, Elisamara Godoy. **Gestão de Obras Públicas**. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2013, p. 25.

⁶ Ibid., p. 37.

⁷ MONTALVÃO, Elisamara Godoy. **Gestão de Obras Públicas**. 1 ed. Curitiba: InterSaberes, 2013, p. 37 apud CASTELLS, M. **O Poder da Identidade**. A era da informação: economia, sociedade e cultura. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

⁸ MONTALVÃO, op. cit., p. 48.

⁹ Ibid., p. 113.

relaciona as atividades que podem definir uma obra pública, como construções, reformas, fabricações, recuperações, ampliações e algumas outras, enquadradas como serviços.¹⁰

Para Hely Lopes Meirelles, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, as obras públicas podem ser classificadas em quatro formas de empreendimento, sendo elas:

[...] *equipamento urbano* (ruas, praças, estádios, monumentos; calçamentos e canalizações; redes de energia elétrica e de comunicação; viadutos, túneis, “metrô” e demais melhoramentos próprios das cidades); *equipamento administrativo* (instalações e aparelhamentos para o serviço administrativo em geral); *empreendimentos de utilidade pública* (ferrovias, rodovias, pontes, portos, aeroportos, canais, obras de saneamento, represas, usinas hidrelétricas ou atômicas e demais construções de interesse coletivo); *edifícios públicos* (sedes de governo, repartições públicas, escolas, hospitais, presídios etc.). (grifo do autor)¹¹

Desta forma, pode-se considerar que o contrato abrange uma obra pública quando seu objeto se refere à uma construção, uma reforma ou uma ampliação de imóvel. A construção em si, envolve os materiais e a mão de obra para executar o projeto, já a reforma diz respeito à melhoria de alguma construção, sem modificar, ampliar ou reduzir suas dimensões originais. A ampliação se trata da expansão da capacidade original da construção, com as diretrizes do primeiro projeto. Todas estas intervenções são enquadradas como obras de engenharia ou de arquitetura.¹²

Por vezes, o desenvolvimento da cidade ocorre de forma muito mais rápida em comparação com a quantidade de obras públicas executadas, o que ocasiona um descompasso, pois serviços deixam de ser atendidos, ocorre o congestionamento no tráfego, filas para atendimento de saúde e dificuldades na educação pública.¹³ Outrossim, verificam-se inúmeras irregularidades no processo de execução de obras públicas, sendo algumas delas, o superfaturamento e o direcionamento das licitações. No ano de 1995, foi criada uma comissão temporária no Senado Federal para analisar todas as obras pagas com recursos federais que estavam inacabadas. A comissão encontrou 2.214 (duas mil, duzentas e quatorze) obras paralisadas, que acumulavam o valor de R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais),¹⁴ cabe aqui, juntar um trecho do relatório, para ilustrar a gravidade do problema:

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE, José Emmanuel Filho. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 277.

¹² Ibid., p. 277-278.

¹³ MONTALVÃO, Elisamara Godoy. **Gestão de Obras Públicas**. 1. ed. Curitiba: InterSaber, 2013, p. 47.

¹⁴ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 7.

Encontramos obras inacabadas de todas as idades e em diversos estágios de abandono. A Ferrovia Transnordestina, por exemplo, deve ser considerada a obra inacabada mais antiga do País, pois sua construção teve início ainda no Império e continua inconclusa, a desafiar administrações e gerações. [...]

O prédio da Justiça Estadual do Amazonas, em Manaus, está há tanto tempo abandonado – quase 20 anos – que sua eventual retomada deverá ser precedida de uma avaliação técnica, para que sejam determinadas as possibilidades de aproveitamento de sua estrutura, e a readequação do projeto a atuais necessidades da Justiça e suas Varas.¹⁵

As obras públicas determinam a concepção da sociedade sobre o Governo, haja vista sua notoriedade e importância para o desenvolvimento do Município, “[...] mesmo que o grau de conscientização dos cidadãos tenha aumentado muito, ainda se avalia a gestão de um Prefeito pelas obras que construiu.”¹⁶

As obras beneficiam, mesmo que indiretamente, todos os bairros e comunidades locais, uma vez que o progresso melhora as condições de vida, traz conforto e facilidades, fomenta a educação, o turismo e a saúde, além de transcender Administrações. A necessidade de realização de uma obra surge com uma carência social, várias carências sociais serão analisadas para definir então em qual delas será aplicado o recurso disponível.¹⁷ Ademais, a verificação da necessidade de execução de alguma obra, representa que o Município está crescendo e requer que sua infraestrutura se desenvolva conjuntamente, para atender da melhor forma todos os setores que o compõe.

Na medida em que o mundo prospera, em que as nações e as cidades crescem mais e mais se tornam necessárias grandes obras públicas para resolver os problemas de captação e distribuição de água, produção de eletricidade, promoção dos transportes, aperfeiçoamento das comunicações.

Em longos períodos da história, a implantação de grandes obras públicas ou de empreendimentos de interesse público promoveu o desenvolvimento econômico e social das nações e vice-versa. Mas às vezes, o progresso social gera a demanda por serviços públicos, cuja satisfação não está ao alcance dos resultados imediatos do próprio progresso. Propaga-se assim um círculo vicioso em que o desenvolvimento inicial impõe obras e serviços que, não atendidos, gera custos sociais crescentes, impeditivos da continuidade daquele desenvolvimento.¹⁸

¹⁵ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização*. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 34, apud BRASIL, Senado Federal. Comissão Temporária das Obras Inacabadas. **Relatório Final**: o retrato do desperdício no Brasil. p. 7.

¹⁶ MONTALVÃO, Elisamara Godoy. **Gestão de Obras Públicas**. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2013, p. 70.

¹⁷ FARIAS, Pedro Paulo Piovesan de. **Licitações e Obras Públicas**. Série de Cadernos Técnicos da Agenda Parlamentar. CREA/PR. 2016, p. 22. Caderno eletrônico. Disponível em: <<https://creajrpr.files.wordpress.com/2010/11/licitac3a7c3b5es-e-obras-pc3bablicas.pdf>>. Acesso 25 out. 2017.

¹⁸ MONTALVÃO, Elisamara Godoy. *Gestão de Obras Públicas*. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2013, p. 47, apud DALLARI, A. A.; BRANCO, A. M. **O financiamento de obras e serviços públicos**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

Com a execução de uma obra, modifica-se o ambiente natural para a entrega um resultado final, desta forma, além dos prédios e viadutos, também são consideradas obras a pavimentação asfáltica, de paralelepípedo ou de blocos de concreto.¹⁹

Uma obra bem planejada e executada vai auxiliar várias gerações, uma pavimentação asfáltica em via diversa vai desafogar o tráfego doutra, a construção de uma escola vai garantir educação com mais qualidade, a requalificação de um espaço público vai aproveitar ao lazer da comunidade e trazer visitantes de outras cidades, a melhoria dos passeios incentiva a prática de esportes e toda esta cadeia de reações soma para que os índices da cidade cresçam positivamente, atingindo a qualidade de vida e o efetivo progresso econômico.

A exemplo de como esta cadeia de desenvolvimento funciona, cita-se o Município de Carlos Barbosa/RS, que em 2018, pelo sexto ano consecutivo, está em primeiro lugar no Estado no Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), medido pela Fundação de Economia e Estatística do RS; em segundo lugar no Estado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Organização das Nações Unidas (ONU) e em segundo lugar no Ranking de Distribuição de Renda no Brasil, de acordo com pesquisa da Fundação Getúlio Vargas. Ainda, Carlos Barbosa é o primeiro colocado no Brasil no ranking da revista Istoé e Austin Rating, entre os municípios de até 50 (cinquenta) mil habitantes, na categoria “Indicadores Sociais”; representa o quarto destino turístico gaúcho mais ofertado no Brasil e foi considerado pela revista National Geographic a cidade mais feliz do país.²⁰ Todos estes índices justificam-se, primeiramente, pelo trabalho da comunidade, aliado à gestão que está sendo realizada pela Administração Pública, conjugando a ânsia dos munícipes pelo crescimento com o desejo de ver a cidade se desenvolver.

A Administração deve atrelar-se à ideia de melhoria contínua através da qualidade nos serviços oferecidos, do aperfeiçoamento dos trabalhos e das obras, da redução de custos e dos prazos, da criação de programas, e, por meio do planejamento, diminuir o desperdício e aprimorar o atendimento ao público.²¹ Uma das chaves para concretizar esta evolução é o treinamento constante dos servidores:

Gestão do conhecimento é ter pessoas/competências certas no lugar certo. Dentro de um modelo mais dinâmico, a organização gerencia conhecimento através do seu Sistema de Informações Gerenciais em Obras (SIGO), que contempla lições

¹⁹ RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Tullio. **Manual Prático das Licitações**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 128.

²⁰ Perfil da Cidade – Site do Município de Carlos Barbosa. Disponível em: <<http://www.carlosbarbosa.rs.gov.br/paginas/perfil-da-cidade/1>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

²¹ MONTALVÃO, Elisamara Godoy. **Gestão de Obras Públicas**. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2013, p. 75.

aprendidas e eventos esporádicos com esse fim, além da utilização da intranet, reuniões dirigidas, videoconferências, cursos, treinamentos [...]”²²

A capacitação dos servidores faz parte de uma ampla ideia de planejamento estratégico, atrelada à uma metodologia que estabeleça um roteiro a ser seguido quando da projeção de uma obra pública, por meio de estratégias organizacionais, diretrizes que apontem os objetivos, análises das variáveis como prazos, padronização e aspectos legais, e, por fim, o controle, com o acompanhamento da obra e indicadores de desempenho e qualidade.²³

Destarte, o planejamento é indispensável quando da realização de uma obra pública, o que também engloba um conjunto de estudos iniciais potencializados para resultar em um projeto com todas as especificidades necessárias.

2.1.1 Concepção de uma obra pública

O Plano de Governo é apresentado durante o período de campanha eleitoral e compromete o candidato ao seu cumprimento, se eleito for. Através dele, o candidato mostra seus objetivos à comunidade e sua concretização acontece com a elaboração das diretrizes orçamentárias.²⁴

A obra pública, antes de seu início efetivo, deve passar por uma série de estudos para a então concepção do seu projeto. Inicialmente, cabe ao gestor público analisar qual a atual necessidade do Município, identificando o interesse público para a elaboração da obra e verificando as áreas sociais, da saúde, da educação e do desenvolvimento, estabelecendo assim as prioridades. Sugere-se que sempre seja considerada a hipótese de não ter recursos suficientes para executar todas as obras. Sabe-se que a definição de qual obra será executada possui fundamentação política e econômica, porém qualquer decisão deve estar assistida também de uma justificativa técnica. Para este diagnóstico preliminar deve ser elaborado um programa de necessidades, com estudos que indiquem alternativas para a concepção da obra, dentro da previsão legal, econômica, social e ambiental. Nesta fase, devem ser respondidas as seguintes questões: A escolha se trata da forma mais econômica para atender à necessidade local? Qual o recurso necessário? Que parcela da população será beneficiada? Quais são os empecilhos ambientais? Quais os benefícios que a obra trará? E quais as perturbações que surgirão se ela

²² MONTALVÃO, Elisamara Godoy. **Gestão de Obras Públicas**. 1. ed. Curitiba: InterSaber, 2013, p. 75.

²³ *Ibid.*, p. 95-97.

²⁴ *Ibid.*, p. 99.

não acontecer?²⁵ Frisa-se a conceituação do programa de necessidades, conforme a Orientação Técnica nº 006/2016 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP:

Programa de Necessidades: documento contendo as exigências de caráter prescritivo ou de desempenho a serem satisfeitas pelo empreendimento a ser concebido, definindo suas características básicas e considerando a área de influência, a população atingida e a região beneficiada. Os padrões de acabamento, a área construída, a durabilidade, a qualidade e a destinação do bem a ser construído também devem ser estabelecidos desde logo no plano de necessidades.²⁶

Outrossim, a referida orientação elenca também, de forma sucinta, os requisitos indispensáveis ao anteprojeto de engenharia, quais sejam:

- a) programa de necessidades;
- b) nível de serviço desejado;
- c) identificação e titularidade de terrenos;
- d) condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega da obra;
- e) levantamentos preliminares que embasaram a concepção adotada, tais como geológicos, geotécnicos, hidrológicos, batimétricos, topográficos, sociais, ambientais e cadastrais, conforme o caso;
- f) desenhos preliminares da concepção da obra;
- g) parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade;
- h) previsão de utilização de produtos, equipamentos e serviços que, comprovadamente, reduzam o consumo de energia e de recursos naturais;
- i) projetos anteriores, caso existam e sejam de interesse para demonstrar a solução pretendida;
- j) diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, incluindo a avaliação do passivo ambiental, o estudo dos impactos ao meio ambiente e as prováveis medidas mitigadoras ou compensatórias, conforme o caso;
- k) avaliação de impactos de vizinhança, quando exigida pela legislação aplicável;
- l) proteção do patrimônio cultural, histórico, arqueológico e imaterial, inclusive por meio da avaliação do impacto direto ou indireto causado pelas obras contratadas, quando exigida pelas legislações aplicáveis;
- m) memorial descritivo da obra, indicando os componentes construtivos e os materiais de construção a serem empregados, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação;
- n) estudo de tráfego, no caso de vias terrestres; e
- o) compatibilidade com o Plano Diretor e com o Plano de Saneamento Básico, no caso de obras de saneamento básico.²⁷

²⁵ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 145.

²⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **Orientação Técnica OT - IBR 006/2016: Anteprojeto de Engenharia**. 2016, p. 3. Caderno eletrônico. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/09/OT_-_IBR_006-2016-Vers%C3%A3o-Definitiva-10-05-2017.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2017.

²⁷ *Ibid.*, p. 3.

Aqui, a estimativa de recursos necessários para a obra não precisa ser exata, bastando uma previsão com base em valores médios de metro quadrado, por quilometragem de pavimentação e por estudantes atendidos em uma escola, por exemplo. Indica-se a utilização da técnica de avaliação expedita para mensurar o investimento.²⁸

A maneira mais fácil e rápida de se avaliar valores de execução de obras é por meio de indicadores que reflitam custos médios por unidade que caracterizem o empreendimento, por exemplo:

- obras de edificação: custo por metro quadrado (m²);
- rodovias: custo por quilômetro (km), considerando as características da rodovia (número de faixas, tipo de pavimento, etc);
- obras de geração de energia: custo por kW.

[...]

A forma de cálculo é extremamente simples, ainda que pouco precisa. Basta multiplicar a quantidade de serviço que será executado pelo respectivo indicador.

$CT = (QT) \times (I)$

CT – Custo Total Estimado

QT – Quantidade de unidades relativas à execução da obra

I – Indicador de custo por unidade.

Porém, são necessários alguns cuidados a fim de que sejam reduzidas as chances de erros:

- a) O indicador utilizado deve se referir a obra com as mesmas características da que está sendo analisada;
- b) A data de referência (mês e ano) do custo do indicador deve ser atualizada, caso necessário;
- c) A região em que será executada a obra deve ser próxima àquela tomada por base na definição do indicador;
- d) As parcelas não previstas no indicador (como lucro da empresa ou despesas indiretas) devem ser acrescidas ao custo, a fim de que se tenha o preço a ser contratado.²⁹

As obras são consideradas de grande vulto quando seu investimento ultrapassa 25 (vinte e cinco) vezes o valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), permitindo que a Administração exija dos licitantes a metodologia de execução.³⁰

A carência de qualidade nos estudos iniciais resulta em um projeto básico mal elaborado e, posteriormente, em uma obra com inúmeras inviabilidades, por muitas vezes, inacabadas.³¹ Ademais, não menos importante mencionar que o planejamento administrativo é fundamental para garantir o andamento eficaz da obra, sendo que este deve abranger todos os setores envolvidos, conforme explica Elisamara Godoy Montalvão:

Pode-se dizer que o planejamento estratégico é a base de tudo, e sem ele não é possível uma visão do futuro nem o domínio do presente. *Pensar estrategicamente* significa a

²⁸ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 145-146.

²⁹ *Ibid.*, p. 69.

³⁰ RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Tullio. **Manual Prático das Licitações**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 129-130.

³¹ ALTOUNIAN, op. cit., p. 146.

elaboração de programas de longo prazo, e o gerenciamento de planos de pequeno e médio prazo. Geralmente, um planejamento caracteriza-se pelas obras ou serviços de grande vulto e/ou volume. Mas vale ressaltar que embora um plano não significa, necessariamente, pensar somente em longo prazo, pois tudo o que se programa se torna mais eficaz; por exemplo: como pensar também na realização de obras emergenciais, que não podem esperar um planejamento mais elaborado? Estas dependem do momento e ocorrem em situações urgentes ou críticas, como enchentes, córregos inundados, desabamentos, barragens que desmoronam, pessoas sem moradia devido a catástrofes, entre outros. Nesses casos, em que não se pode prever nem esperar, é possível a organização de planos emergentes de curto prazo, pois riscos deverão ser previstos em uma plataforma gerencial. (grifo do autor)³²

Neste sentido, também são considerados alguns procedimentos para a elaboração do planejamento estratégico, quais sejam:

Consiste na gestão de obras públicas reconhecer:

- o tipo do projeto a ser executado – dragagem, iluminação, pavimentação, construção de uma escola, creche etc.;
- o local onde a obra será executada – rua, avenida, bairro, regional, bacia etc.;
- o período de realização – prazos estipulados no projeto para sua execução até a entrega final; estes deverão levar em consideração os imprevistos, como as condições ambientais e os prazos estipulados de acordo;
- o orçamento estipulado em contrato – previsto para início e entrega da obra;
- a estrutura organizacional – equipe de atuação, como funcionários, empreiteiros já contratados, empresas terceirizadas (se for o caso), equipamentos disponíveis (como ferramentas de tecnologia da informação), equipamentos de segurança e de trabalho, caminhões, material etc.;
- a documentação da obra – conforme requisitos legais e normas aplicáveis conforme a lei.³³

A concepção de uma obra pública também se encontra diretamente vinculada ao interesse público, caso contrário, ela estará distante de sua finalidade, uma vez que deve ser pensada conforme a necessidade coletiva.³⁴ É importante destacar que, a concepção da obra não se dá com a elaboração do projeto básico, pois este será elaborado quando estiverem presentes e definidos todos os requisitos necessários.

Os estudos iniciais, de concepção, são de extrema relevância para significativa redução de custos, uma vez que serão desconsiderados requisitos inviáveis. Com este estudo inicial pronto, tem-se o anteprojeto de engenharia que já contempla todas as estruturas, instalações e os principais itens do projeto arquitetônico.³⁵ Com o anteprojeto, aprimora-se a definição dos valores a serem investidos e delimitam-se as orientações para a elaboração do projeto básico.

³² MONTALVÃO, Elisamara Godoy. **Gestão de Obras Públicas**. 1 ed. Curitiba: InterSaberes, 2013, p. 92-93

³³ *Ibid.*, p. 94-95.

³⁴ *Ibid.*, p. 112.

³⁵ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 60.

No Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, especificamente no regime de execução por contratação integrada, o projeto básico pode ser elaborado pela mesma empresa executora da obra, daí a importância do anteprojeto de engenharia.³⁶

Exemplifica-se a importância dos estudos iniciais com situação ocorrida no Município de Carlos Barbosa. Refere-se à obra de pavimentação asfáltica na Avenida Presidente Kennedy, contrato para execução da obra assinado em maio de 2017. O projeto compreendeu a contratação de empresa para a execução de drenagem pluvial, pavimentação asfáltica e troca da iluminação para lâmpadas de LED. O orçamento elaborado pela equipe técnica do Município foi de R\$ 553.634,52 (quinhentos e cinquenta e três mil, seiscentos e trinta e quatro reais com cinquenta e dois centavos), sendo o valor da planilha da empresa vencedora de R\$ 553.632,62 (quinhentos e cinquenta e três mil, seiscentos e trinta e dois reais com sessenta e dois centavos).³⁷

A drenagem pluvial foi contratada com tubulação de diâmetro de 40cm e 60cm (a serem instaladas na descida da Avenida Presidente Kennedy). Durante a execução da obra, verificou-se que, na Avenida 25 de Setembro, localizada na descida da Avenida Presidente Kennedy e, conseqüentemente receptora de toda a água que escoar abaixo da tubulação, havia uma tubulação de 40cm. A tubulação de 40cm da Avenida 25 de Setembro não suportaria a vazão dos tubos de 40cm e 60cm que desciriam da Avenida Presidente Kennedy, ou seja, após a entrega da obra, a água começaria a brotar das bocas de lobo, haja vista que a tubulação não aguentaria. No momento da elaboração do projeto, esse fato não foi previsto, uma vez que, em conversas com moradores e servidores mais antigos do Município, obteve-se a informação de que a tubulação da Avenida 25 de Setembro suportaria tal vazão.³⁸

³⁶ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 144-147.

³⁷ MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA. **Processo Licitatório na Modalidade Concorrência Pública nº 004/2017 e Contrato nº 066/2017**. Disponível em: <http://multi24.carlosbarbosa.rs.gov.br/multi24/sistemas/transparencia/?secao=licitacoes&sub=info_licitacao#>. Acesso em: 02 mar. 2018.

³⁸ Idem.

Figura 1 – Pavimentação asfáltica na Avenida Presidente Kennedy



Fonte: <http://www.carlosbarbosa.rs.gov.br/noticias/obras-na-avenida-presidente-kennedy-concluidas/9587>.

Devido ao imprevisto, aditou-se o valor do contrato em R\$ 138.380,38 (centro e trinta e oito mil, trezentos e oitenta reais e trinta e oito centavos), para que a empresa contratada realizasse a substituição de toda a tubulação receptora, da Avenida 25 de Setembro, por tubos de 80cm.³⁹

Com a obra, antes não prevista, a ser realizada na Avenida 25 de Setembro, o prazo de execução, previsto inicialmente para 90 (noventa) dias, estendeu-se para 150 (cento e cinquenta) dias, adentrando o mês de julho, período em que é realizado o tradicional festival do Município, o Festiqueijo, o que gerou um desconforto, uma vez que o trecho para chegada ao Festiqueijo inclui a passagem pela Avenida 25 de Setembro, que, em obras, estava com pó, máquinas na pista, trânsito por vezes bloqueado, além do barulho.⁴⁰

A solução apresentada para evitar ou dirimir esta situação, seria a realização de uma sondagem na tubulação da Avenida 25 de Setembro, antes de finalizar o projeto e licitar a obra. Assim, este valor já estaria previsto inicialmente, possibilitando maior organização do

³⁹ MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA. **Processo Licitatório na Modalidade Concorrência Pública nº 004/2017 e Contrato nº 066/2017**. Disponível em: <http://multi24.carlosbarbosa.rs.gov.br/multi24/sistemas/transparencia/?secao=licitacoes&sub=info_licitacao#>. Acesso em: 02 mar. 2018.

⁴⁰ Idem.

orçamento do Município e, quem sabe, realizando a obra após o Festiqueijo. Oportuno mencionar que, este valor de R\$ 138.380,38 (centro e trinta e oito mil, trezentos e oitenta reais e trinta e oito centavos) teve de ser retirado de alguma área como saúde, educação ou segurança para que se pudesse finalizar a obra.⁴¹

Hoje por exemplo, é bastante comum que não sejam feitas sondagens do terreno, levantamentos topográficos ou mesmo verificação das condições mínimas de licenciamento ambiental, gerando atrasos e muitas vezes, a inviabilização da realização das obras.

Essas atividades preliminares ao projeto precisam ser efetuadas sempre e, além disso, devem ser consideradas as tecnologias, os materiais e métodos construtivos mais adequados ao local, bem como rigorosa pesquisa dos preços praticados no mercado.⁴²

Seguido disto, desde a concepção da obra, o Prefeito destacou que queria a Avenida Presidente Kennedy com seu canteiro central florido, porém este item não foi inserido na planilha orçamentária da licitação da obra. Teve de ser feita uma licitação para aquisição de flores, terra e adubo, onde foram gastos mais aproximadamente R\$ 6.000,00 (seis mil reais), além da dificuldade com o plantio destas flores e o preparo da terra, uma vez que os operários do Município não dispunham de tempo e condições.⁴³

Retrata-se na análise do caso em tela, a falta de um planejamento mais amplo para a obra e uma relação dos requisitos indispensáveis para que esta iniciasse. Desta forma, além do conhecimento técnico, é indispensável o entendimento dos procedimentos estabelecidos na legislação para que todo o conjunto de atos trâmite dentro das hipóteses possíveis.

2.2 LICITAÇÕES – CONCEITO E PRINCÍPIOS

O processo licitatório no Brasil, era chamado de concorrência, sendo esta a forma que a Administração Pública utilizava para escolher a melhor opção entre as propostas oferecidas, para a execução dos mais diversos serviços e compras. Depois a publicação da Lei nº

⁴¹ MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA. **Processo Licitatório na Modalidade Concorrência Pública nº 004/2017 e Contrato nº 066/2017**. Disponível em: <http://multi24.carlosbarbosa.rs.gov.br/multi24/sistemas/transparencia/?secao=licitacoes&sub=info_licitacao#>. Acesso em: 02 mar. 2018.

⁴² FARIAS, Pedro Paulo Piovesan de. **Licitações e Obras Públicas**. Série de Cadernos Técnicos da Agenda Parlamentar. CREA/PR. 2016, p. 13. Caderno eletrônico. Disponível em: <<https://creajrpr.files.wordpress.com/2010/11/licitac3a7c3b5es-e-obras-pc3bablicas.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2018.

⁴³ MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA, op. cit.

4.401/1964, o procedimento passou a se chamar licitação e já abrangia algumas das diferentes modalidades licitatórias.⁴⁴

Ainda no “Codigo Philippino”, do Reino de Portugal, já se mencionava que “[...] não se fará obra alguma, sem primeiro andar em pregão, para se dar de empreitada a quem a houver de fazer melhor e por menos preço [...]”⁴⁵. Até 1986 o licitante sequer podia impugnar o edital, já no Decreto-Lei 2.300/1986 a comissão de licitação até experimentava a merenda escolar.⁴⁶

Assim seguiu-se até chegar à atual regulamentação, consagrada na Lei nº 8.666/93, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que teve como base o Decreto-Lei 2.300/1986 e se preocupou muito com a regulamentação das obras e serviços de engenharia. O período de elaboração da lei vai de encontro com o início da era digital, o que pode justificar as tantas alterações nela já realizadas. Em 20 (vinte) anos, foram aproximadamente 61 (sessenta e uma) medidas provisórias, 19 (dezenove) leis e mais inúmeras propostas de alteração apresentadas.⁴⁷

As regras originais da Lei 8.666/1993 foram resultado de evolução histórica que não pode ser olvidada. O diploma consagrou regras e princípios derivados das leis anteriores, amoldados ao sistema da Constituição de 1988 e tendo em vista as necessidades derivadas dos fatos históricos ocorridos no início da década de 1990. No entanto, verificaram-se alterações ao longo do tempo. Uma parte dessas inovações derivou da aplicação prática da Lei, configurando o fenômeno conhecido como mutação normativa, que consiste na alteração da disciplina jurídica sem a modificação do seu texto. Mas diversos diplomas legislativos dispuseram sobre o tema das licitações, alterando direta ou indiretamente a Lei 8.666/1993.⁴⁸

A Lei nº 8.666/1993 determina a obrigatoriedade da utilização do processo licitatório para as contratações da Administração Pública, a ausência de licitação somente é admitida em exceções.⁴⁹ A licitação é conceituada como um procedimento administrativo, composto por um conjunto de atos que prepararão o objetivo final da Administração. Este procedimento é

⁴⁴ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**: Lei 8.666/93. 6. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 23-24.

⁴⁵ ALMEIDA, Candido Mendes de. **Codigo Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal**. Recopiladas por mandado d’elrey D. Philippe I. 14. Edição, segundo a primeira de 1603, e a nona de Coimbra 1822. Rio de Janeiro: Typographia do Instituto Philomathico, 1870, p. 151. Disponível em: <<https://books.google.com.br/ebooks/reader?id=56dCAAAIAAJ&hl=pt-BR&printsec=frontcover&output=reader#v=onepage&q=em%20fazendo%20obra%20primeiro%20andar%20em%20preg%C3%A3o&f=false>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

⁴⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Vídeo Curso à Distância**: Licitações e Contratos Administrativos – Revisão da Lei nº 8.666/93, PL 559/2013, atual PL 6.814/2017. 22:26. Disponível em <<http://ead.tce.rs.gov.br/moodle/mod/page/view.php?id=4392>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

⁴⁷ FERNANDES, Murilo Jacoby. **Vídeo Mudanças da Lei de Licitações**. 2014. 21:04. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=wu8KbrH4AUU>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

⁴⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 17-18.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 55.

formado com atos e fatos tanto da Administração, quanto do licitante, a fim de culminar no instrumento contratual.⁵⁰

Em suma, o objetivo da licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, sendo que, se identifica esta proposta quando a Administração fica responsável por uma prestação menos onerosa e o contratado se compromete a executar o objeto da melhor e mais completa forma possível, trata-se da relação custo-benefício, onde a proposta mais vantajosa se configura na proposta de menor custo e com maiores benefícios à Administração.⁵¹

Pode-se verificar que alguns dos problemas dos processos licitatórios ocorrem devido à falta de compreensão da legislação e sua consequente aplicação. Neste meio, destaca-se a inexperiência dos servidores envolvidos, organogramas mal definidos e falta de distribuição coerente de atribuições.⁵²

Verificamos, no comportamento da Administração Pública brasileira, que a eficácia do procedimento licitatório nem sempre é alcançada, e que os processos improvisados, atribulados, viciosos – projetos incompletos, editais dirigidos – ocorrem em proporções desanimadoras.

A partir de observações e análises feitas no âmbito organizacional, e em nível dos participantes do processo, detectam-se alguns problemas que, aparentemente, constituem inconvenientes do próprio instituto da licitação. No entanto, se observarmos com mais rigor, são apenas as características de processos mal gerenciados.⁵³

Tem se verificado um esquecimento quanto à qualificação e aperfeiçoamento do servidor público, tanto operador do procedimento licitatório, quanto o fiscalizador pertencente ao controle interno. Este descaso acaba por dificultar a aplicação dos princípios e dos procedimentos estabelecidos na legislação.⁵⁴ “A eficácia de um sistema reside principalmente nos recursos humanos que nele atuam.”⁵⁵

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 3º, define pontualmente os princípios os quais o procedimento licitatório respeitará:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita

⁵⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 373.

⁵¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 42.

⁵² MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos: Lei 8.666/93**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 32.

⁵³ *Ibid.*, p. 30.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 34.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 34.

conformidade com os princípios básicos da *legalidade*, da *impressoalidade*, da *moralidade*, da *igualdade*, da *publicidade*, da *probidade administrativa*, da *vinculação ao instrumento convocatório*, do *juízo objetivo* e dos que lhes são correlatos. (grifo nosso)⁵⁶

O princípio da legalidade é considerado a “pedra angular da atuação da Administração Pública”⁵⁷, pois é orientador para todo e qualquer procedimento realizado, tanto é, que uma licitação somente será válida se obedecer todos requisitos estipulados pela legislação, haja vista sua característica vinculada.

Já o princípio da igualdade ou da isonomia diz respeito à “[...] igualdade entre os iguais e desigualdade, portanto, entre os desiguais [...]”⁵⁸, dentro do procedimento licitatório, significa que todos os participantes devem ter a mesma expectativa de contratar com a Administração, nas mesmas condições. São exemplos de afronta ao princípio da isonomia a descrição do objeto a ser contratado com especificações pertencentes somente à uma determinada marca, a exigência de características muito peculiares que direcionem a contratação para alguma empresa, como atestados específicos ou outros documentos distintos do objeto a ser contratado.⁵⁹

Além destes, o princípio da publicidade, caracteriza-se por estar disposto na legislação, como regra fundamental para a validade do procedimento licitatório, o princípio da publicidade encontra-se violado quando são omitidas informações para favorecer algum licitante ou quando for dificultada, de qualquer maneira, o acesso aos documentos necessários para o procedimento. Ademais, a publicidade garante que todos os cidadãos tenham acesso ao certame e aos documentos do processo licitatório.⁶⁰

O princípio da probidade administrativa ou da moralidade, abrange todos os atos que são praticados contra a Fazenda Pública em proveito pessoal ou de terceiros. Os casos mais recorrentes de improbidade são a corrupção, o desvio numerário, a negociata com recursos públicos, sendo que as sanções para esta prática adentram as esferas cíveis, penais e administrativas, incluem a perda de bens e valores acrescidos de forma ilícita ao patrimônio, o

⁵⁶ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm >. Acesso em: 12 nov. 2017.

⁵⁷ RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Tullio. **Manual Prático das Licitações**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 105.

⁵⁸ Ibid., p. 107.

⁵⁹ Ibid., p.107-109.

⁶⁰ Ibid., p. 110-111.

ressarcimento ao erário, a perda da função pública, a perda dos direitos políticos, além da proibição de contratar com a Administração Pública, entre outros.⁶¹

No que se refere ao princípio do julgamento objetivo, no momento em que a comissão for realizar o julgamento sobre a documentação exigida pelo edital, não pode realizá-lo de forma subjetiva, mas sim vinculada ao estabelecido no edital, objetivamente, classificando ou não cada empresa e suas propostas, ou seja, a atividade da comissão deve ser vinculada e não tomada de gostos ou preferências dos servidores que a compõe.⁶²

O processo licitatório também respeita o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que em resumo representa que o edital é quem especificará todas as regras do procedimento e que nem a Administração e nem as empresas poderão desvincular-se do estabelecido. Este princípio demonstra novamente que o processo licitatório é um procedimento vinculado, ou seja, orientado pela legislação e quando surgir alguma dúvida, esta deve ser sanada através da redação do edital, sempre que possível. Importante mencionar também o princípio da impessoalidade ou da finalidade, utilizado não só nas licitações, mas em todos os atos que a Administração pratica, representa que todas as decisões devem estar sustentadas pela finalidade, garantindo que a licitação não seja pessoalizada, ou seja, direcionada para determinada empresa, e a finalidade representa o interesse público, a necessidade e a justificativa para a realização da licitação. O princípio da indisponibilidade dos interesses públicos representa, nas licitações “[...] impossibilidade de a Administração favorecer, naturalmente à custa do erário, a um ou a todos os licitantes, oferecendo-lhes privilégios e regalias desmedidas, abusivas, tais quais excesso de documentação ou de informações escritas gratuitas a pedido [...]”⁶³.

Além de todos estes princípios, a Administração também deve respeitar, no procedimento licitatório, o princípio da razoabilidade, da motivação e do interesse público.⁶⁴ Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, incluem-se neste rol de princípios a adjudicação compulsória, que representa que, após realizada a licitação e com a escolha de um vencedor, o objeto será adjudicado a este. A autora ainda inclui o princípio da ampla defesa quando da aplicação de alguma forma de sanção administrativa e o princípio da licitação sustentável o qual, em síntese, incentiva a preservação do meio ambiente nesta seara.⁶⁵

⁶¹ RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Tullio. **Manual Prático das Licitações**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 112-114.

⁶² *Ibid.*, p. 114-115.

⁶³ *Ibid.*, p. 123.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 118-124.

⁶⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 388-389.

Todas estas questões basilares do procedimento licitatório e da Administração Pública serão norteadoras para os operantes do processo. Desta forma, o entendimento dos dispositivos da Lei nº 8.666/1993 e dos detalhes da licitação, colaborarão para o resultado final pretendido.

2.2.1 Modalidades Licitatórias

Conforme o art. 22 da Lei nº 8.666/93, são consideradas modalidades de licitação a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Os limites de cada uma das modalidades estão expressos no art. 23.⁶⁶

Conforme Marçal Justen Filho, e, ainda, em consonância com a redação da Lei nº 8.666/93, a modalidade concorrência exige um prazo mínimo de 45 (quarenta e cinco) ou 30 (trinta) dias entre a última publicação do edital e a data da licitação, quando as propostas serão apresentadas. Nesta modalidade, qualquer interessado poderá participar do certame, sendo utilizada para obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e serviços no valor acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

A modalidade tomada de preços, como regra, permite que participem da licitação os cadastrados previamente, porém aos demais interessados também é permitido participar, desde que atendam às condições exigidas para o cadastramento, três dias antes ao do dia da licitação. A tomada de preços trata-se uma modalidade de licitação mais rápida, tendo como limite até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia e até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços.⁶⁷

A modalidade convite abrange um procedimento ainda mais simplificado, onde a Administração pode escolher três interessados, que não precisarão estar cadastrados previamente, porém, a participação de outros concorrentes também é permitida, desde que manifestem seu interesse até 24 (vinte e quatro) horas antes da realização da licitação. O convite é utilizado para obras e serviços de engenharia de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e para compras e serviços de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Já a modalidade concurso é utilizada quando a Administração precisa contratar trabalhos técnicos, artísticos ou científicos, onde o vencedor será premiado em dinheiro ou de

⁶⁶ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm >. Acesso em: 10 out. 2017.

⁶⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 194-196.

alguma outra forma, sendo que o edital deve ser publicado com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias da realização do certame.⁶⁸

A modalidade leilão, nos dizeres de Marçal Justen Filho, pode assim ser conceituada:

[...] a regra do leilão é a inexistência de sigilo quanto ao conteúdo das propostas. Muito pelo contrário, é da essência do leilão que tais propostas sejam públicas e de amplo conhecimento. Os proponentes ficam vinculados por sua proposta até que outra, mais elevada, seja formulada. A formulação de proposta mais elevada por outro licitante retira a eficácia da proposta menos elevada, autorizando o interessado a formular outra proposta [...] O leilão é um procedimento licitatório destinado a alienar bens pelo menor preço. Por isso é desnecessária uma fase de habilitação destinada a investigar alguma peculiaridade do interessado.⁶⁹

Claúdio Sarian Altounian elaborou uma tabela onde pode-se comparar as modalidades e observar mais claramente os prazos que devem ser respeitados:

Tabela 1 – Modalidades de licitação

Inciso do art. 21, § 2º	Prazo	Modalidade	Tipo ou regime
I	45 dias	concurso	
		concorrência	Quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”
II	30 dias	concorrência	Nos casos não especificados na alínea “b” do inciso I
		tomada de preços	Quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”
III	15 dias	tomada de preços	Nos casos não especificados na alínea “b” do inciso II
		leilão	
IV	5 dias úteis	convite	

Fonte: ALTOUNIAN (2016, p. 290)

A Lei nº 10.520/2002 institui outra modalidade de licitação denominada pregão, utilizada para aquisição de bens e serviços comuns. O pregão surgiu com o interesse de simplificar o procedimento licitatório, onde ocorre a inversão das fases de habilitação e

⁶⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 198-202.

⁶⁹ Ibid., p. 203.

proposta, analisando-se somente a habilitação do participante com a melhor proposta, dando celeridade ao processo. Conforme a legislação, são considerados bens e serviços comuns os que possam ser, de forma objetiva, descritos no edital com detalhamento usual de mercado, sendo que o pregão deverá ser divulgado no diário oficial ou em jornal de circulação local, dependendo do valor da licitação, ademais, a publicação em meios eletrônicos é facultativa.⁷⁰

De maneira geral, quando houver alguma alteração no edital, o § 4º do art. 21, da Lei nº 8.666/93 determina que deverá ser reaberto o prazo inicial, com exceção das alterações que não afetem a elaboração das propostas.⁷¹

Existe a possibilidade de realizar a contratação de forma direta, nas situações de licitação dispensada, licitação dispensável e inexigibilidade de licitação. A licitação dispensada está prevista no art. 17 da Lei nº 8.666/1993 e se refere à alienação de bens da Administração, sempre justificada pelo interesse público, sendo eles imóveis ou móveis. Já a licitação dispensável é permitida, mas não obrigatória, nos casos descritos taxativamente no art. 24 da Lei nº 8.666/1993. A inexigibilidade de licitação é aplicada nas situações em que não é possível aplicar a competição, previstas no art. 25 da Lei nº 8.666/1993.⁷²

Para que se dê o início das obras, a posse da propriedade é um elemento indispensável, assim, devem ser verificados os dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365/41, que dispõe sobre as desapropriações de utilidade pública.⁷³ Desta forma, nos casos de urgência e ineficazes tentativas administrativas, a Administração deve realizar o depósito da quantia arbitrada, em conformidade com a legislação, para que o judiciário imita provisoriamente a posse do imóvel.⁷⁴

Com este levantamento inicial, pode-se dar início à elaboração do projeto básico, compilando todas as informações e dados encontrados e usando-os como subsídio para o projeto.

⁷⁰ BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm> Acesso em: 10 out. 2017.

⁷¹ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 290.

⁷² *Ibid.*, p. 317-318.

⁷³ BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm> Acesso em: 02 de out. 2017.

⁷⁴ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 211-212.

2.3 PROJETO BÁSICO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O projeto básico representa um dos requisitos iniciais para a construção de uma obra pública “[...] projeto básico mal elaborado é certeza de sérios problemas futuros.”⁷⁵ Licitações vinculadas a obras não podem ser instauradas sem o projeto básico, uma vez que é necessário que se conheçam os detalhes e características da obra a ser contratada.⁷⁶ O projeto básico não vai disciplinar a execução da obra, mas sim demonstrar que esta é viável e conveniente, comprovando que o investimento está dentro do orçamento previsto; com cálculos acerca do prazo; estudos de possibilidade dentro da legislação ambiental, bem como outras questões legais.⁷⁷

Súmula 261 do 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 nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 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 diversos.⁷⁸

A denominação “projeto básico” não está associada ao significado simplificado, mas sim como fundamental e basilar. A insuficiência no projeto básico ocasiona o superfaturamento, o desvio de objeto, os desvios ao procedimento licitatório e o jogo de planilha.⁷⁹

Acórdão nº 2012/2007 – TCU – Plenário
Ministro Relator: Augusto Sherman
Trecho da Ementa:

4. É condição para a realização de uma licitação que o seu objeto esteja adequadamente especificado, o que, no caso de uma obra, somente pode ser feito por meio de um projeto básico bem elaborado, contendo todos os quantitativos de serviço e fornecimentos necessários à sua execução, disponíveis aos licitantes em planilha orçamentária de custos que permita comparação das propostas apresentadas pelos licitantes, em igualdade de condições, ainda que se refira a empreitada por preço global.⁸⁰

⁷⁵ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 155.

⁷⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 182.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 185.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 185.

⁷⁹ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 505.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 509.

Atualmente, a jurisprudência tem demonstrado que projetos básicos incompletos são recorrentes nos Municípios, o que gera um enorme prejuízo para a Administração.⁸¹ Nesta situação, oportuno mencionar acórdão do Tribunal de Contas da União – TCU:

O projeto básico, que deve ser encarado como elemento fundamental para a realização de qualquer licitação, deve, também, ser considerado o pilar de todo o empreendimento, público ou privado, mas que tem sido constantemente mal elaborado, quando há envolvimento de recursos públicos, em quaisquer das esferas administrativas, sem a atenção mínima necessária quando da sua confecção, o que é lamentável por se tornar fonte de desvios e toda sorte de irregularidades que se tem notícia no Brasil. (TCU. Acórdão nº 77/02, Plenário. Rel. Min. Adylson Motta. DOU, 11 abr. 2002).⁸²

O art. 6º, inciso IX e suas alíneas, da Lei nº 8.666/93, descrevem as peculiaridades do projeto básico, cada qual com suas interpretações e especificidades. Os requisitos da legislação iniciam com a necessidade de decisão sobre uma única solução para a demanda apresentada, com base em todas as análises técnicas e estudos prévios. É imprescindível que a solução até então escolhida elenque todos os elementos necessários com clareza, de modo que possa ser compreendida por todos os envolvidos. O detalhamento deve ser elaborado de tal forma que, evite qualquer alteração durante a execução da obra, e, para tanto, os serviços e os materiais definidos serão pensados objetivando o melhor resultado, do ponto de vista econômico, técnico, operacional e, inclusive, de manutenção. Quando da elaboração do edital de licitação, o projeto básico deve oferecer todos os elementos que possibilitem o seu regramento, para assim evitar aditivos contratuais, e, no que se refere ao orçamento, este deve trazê-lo de forma detalhada e com quantitativos, possibilitando à Administração a decisão sobre a viabilidade da obra.⁸³

De maneira geral, ao elaborar o projeto básico precisa-se compilar as seguintes informações: listagem dos itens necessários e suficientes; os itens listados são iguais em todos os tipos de obras, como edifícios, pavimentação e hídricas?; definir a precisão das informações; verificar se a comissão de licitação tem suporte para analisar a eficácia do projeto básico, bem como seu orçamento e quem será o responsável pela elaboração deste projeto.⁸⁴

Acórdão nº 353/2003 – TCU – Plenário
Ministro Relator: Augusto Sherman
Trecho do voto:

⁸¹ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 155.

⁸² Ibid., p. 156.

⁸³ Ibid., p. 156-158.

⁸⁴ Ibid., p. 158.

Além disso, é bom lembrar que, nos exatos termos do art. 7º, § 6º, da Lei nº 8.666/1993, são nulos de pleno direito os atos e contratos derivados de licitações baseadas em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo tal fato ensejar não a alteração do contrato visando à correção das imperfeições, mas sua anulação para realização de nova licitação, bem como a responsabilização do gestor faltoso.⁸⁵

A Orientação Técnica nº 01/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, conceituou o projeto básico da seguinte forma:

Projeto básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executada, atendendo às normas técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do procedimento.⁸⁶

Outrossim, no art. 12 da Lei nº 8.666/93 estão definidas outras condicionantes para o projeto básico, quais sejam a segurança, a funcionalidade, a adequação ao interesse público; a economia na execução, na conservação e na operação; a possibilidade de emprego de mão-de-obra, de materiais, de tecnologia e de matérias-primas existentes no local, sem prejuízo para a durabilidade da obra ou do serviço; adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas e o impacto ambiental.⁸⁷ A atenção a estas condicionantes garantirá a escolha de materiais de menor custo, sem que ocorra a redução da qualidade. O projeto básico pode ser elaborado pelos técnicos da Administração, mas também pode-se contratar empresa para tanto. A legislação determina que, o nível de precisão das informações constantes no projeto básico seja “adequado”, assim, a Resolução nº 361/91 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA, estabelece no seu art. 3º, alínea “f” que a precisão deverá compatibilizar com o tipo e com o porte da obra, resultando em um valor global com precisão aproximada de 15% (quinze por cento).⁸⁸

O requisito segurança do projeto básico objetiva oferecer o menor perigo aos usuários, bem como possibilitar que sua estrutura suporte a ação do tempo. A funcionalidade possui um

⁸⁵ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 516.

⁸⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 183 apud Orientação Técnica nº 01/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. Disponível em <http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2018.

⁸⁷ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 14 dez. 2017.

⁸⁸ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 158-166.

sentido amplo, uma vez que, além da obra ser útil, ela deve efetivamente funcionar e adequar-se ao interesse público. A economia guiará a execução do projeto, também sua conservação e operação, ademais, serão utilizados, de preferência, elementos e materiais existentes próximos ao local. A obra sempre levará em conta a facilidade, mas nunca em prejuízo da durabilidade, adotando sempre as normas técnicas adequadas para o projeto e para a execução.⁸⁹

Acórdão nº 2969/2013-TCU-Plenário

Ministro Relator: Walton Rodrigues

Trecho do Relatório:

98. Por fim, quanto à Vila Olímpica de Parnaíba/PI, trata-se de outra obra para construção de um conjunto esportivo, com estádio, quadras poliesportivas, piscina e outras instalações. O maior problema identificado foi a ausência de adequado estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira. Isso por se tratar de um empreendimento de grande porte, orçado em aproximadamente R\$ 180 milhões, a ser implantado em uma cidade de pequeno porte, sem comprovação de que haverá demanda para uso das instalações.

Acórdão nº 1947/2007-TCU-Plenário

Ministro Relator: Raimundo Carreiro

Trecho do Voto:

10. Com efeito, há bastante tempo esta Corte se debate com a falta de planejamento adequado, com a falta de estudos técnicos consistentes, mormente os que tratam da viabilidade técnica e econômica dos empreendimentos. Não me refiro somente às obras aeroportuárias, mas também às obras rodoviárias, apenas para citar mais um caso de inadequação de projetos.

11. Tal prática leva, inexoravelmente, a sobrepreços, superfaturamentos e toda sorte de desvios contra o Erário e, de conseqüente, causa perdas irreparáveis à sociedade brasileira, que sente falta de serviços públicos adequados, e dos desvios levam à paralisação futura ou atraso das obras e serviços em andamento.⁹⁰

O tempo é um fator determinante sobre a qualidade do projeto básico, atualmente começa-se a obra pela obra diretamente, reservando pouco tempo para o planejamento prévio. A exemplo disto, compara-se o paciente que vai ao médico hoje e este o comunica de que amanhã ele será operado. Por certo isto não acontecerá, uma vez que antes da cirurgia o médico realizará incontáveis exames. Da mesma forma acontece com a obra pública, os exames representam os estudos, as sondagens e as projeções indispensáveis para garantir a qualidade no resultado final, haja vista que, quem não sabe o que está contratando vai contratar mal e contratar duas vezes.⁹¹ De acordo com a Comissão Temporária de Obras Inacabadas do Senado

⁸⁹ CRETELLA JÚNIOR, José. **Das Licitações Públicas**: Comentários à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Rio de Janeiro: Florense, 2004, p. 183-184.

⁹⁰ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU**. 3 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 253.

⁹¹ SANCHES, Marcos Vicente Arrivabene; ALGODOAL, Pedro Luiz de Castro. **Vídeo Projeto Básico e Executivo nas Contratações Públicas – Painel II – Planejamento com foco no projeto**. Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. 2013. 45:08. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=SZfZjVPv2gM>>. Acesso em: 05 set. 2017.

Federal, criada em 1995, o principal motivo para alterações contratuais, como o aumento de prazo, decorre de um projeto básico mal elaborado:

DIAGNÓSTICO – causas de alterações de contratos:

- 70 (setenta) contratos dos quais haviam quase 300 (trezentos) aditivos;
- obras concluídas entre 2007 e 2010;

Prazos: os acréscimos de prazos ocorrem entre 50% (cinquenta por cento) do tempo da obra a mais do que o planejado e vão até a casa dos 200% (duzentos por cento) a mais do que o planejado, ou seja, três vezes mais.

A certeza que temos nesse dado é que uma obra pública tem certeza, na hora de começar, que ela vai gastar o dobro do tempo na média.

Acréscimo de custo: entre 20% (vinte por cento) e 25% (cinco e cinco por cento).

Causas:

78% (setenta e oito por cento) das alterações foram em decorrência do prazo;

20% (vinte por cento) em função de modificação de projeto;

2% (dois por cento) demais casos;

88% (oitenta e oito por cento) da motivação que provoca 20% (vinte por cento) das alterações contratuais são decorrentes de problemas de projeto;

Dos 78% (setenta e oito por cento), 44% (quarenta e quatro por cento) são alterações de projetos;

Soma: mais da metade das alterações dos contratos (20 + 88 + 44) são decorrentes de insuficiência do projeto licitado.⁹²

O meio ambiente vem recebendo atenção mais significativa nos últimos anos e esta atenção também se estende quando da realização de uma obra pública. O conceito de desenvolvimento sustentável, elaborado pela Organização das Nações Unidas – ONU, representa notoriamente esta preocupação: “[...] é aquele que atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades.”⁹³ O regramento para o licenciamento ambiental está na Lei nº 6.938/81 e nas resoluções 001/86 e 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, onde está determinado que todas as construções, instalações, ampliações e outras atividades que possam ser consideradas poluidoras ou provocar qualquer dano ao meio ambiente devem submeter-se ao processo de licenciamento ambiental. As licenças ambientais estão subdivididas em licença prévia, de instalação e de operação.⁹⁴

Acórdão nº 958/2010 – TCU – Plenário

Ministro Relator: Marcos Bemquerer

Trecho do voto:

⁹² SANCHES, Marcos Vicente Arrivabene; ALGODOAL, Pedro Luiz de Castro. **Vídeo Projeto Básico e Executivo nas Contratações Públicas – Painel II – Planejamento com foco no projeto**. Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. 2013. 45:08. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=SZfZjVPv2gM>>. Acesso em: 05 set. 2017.

⁹³ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 166.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 166-167.

25 No que concerne à realização de licitação sem licença prévia ambiental (alínea “c”), trata-se de exigência legal cujo desconhecimento não pode ser oposto pela comissão de licitação, motivo pelo qual seus membros devem ser responsabilizados, assim como os dirigentes.⁹⁵

A licença prévia será concedida após a realização dos estudos ambientais do local e guiará a elaboração do projeto básico, pois vai definir requisitos a serem observados na sua realização. A licença de instalação será concedida antes do início efetivo das obras e definirá a compensação ambiental, se necessária, bem como os prazos para cumprimento. Após atendidos todos os requisitos, será enfim concedida a licença de operação, para que, efetivamente, o empreendimento construído possa desenvolver sua função. Pode-se resumir o procedimento para concessão do licenciamento ambiental iniciando pelo estudo de viabilidade (EIA/RIMA/PBA), seguido da solicitação de obtenção da licença prévia, para então elaborar o projeto básico, posteriormente providenciar a licitação para a contratação da execução da obra e, em seguida, requerer a licença de instalação, para começar a obra. Com o cumprimento das condições estabelecidas para a compensação ambiental, encerra-se a obra e solicita-se a licença de operação para iniciar a utilização do empreendimento.⁹⁶

As irregularidades concernentes à ausência de licença ambiental são, também, graves o suficiente para determinar o não prosseguimento dos serviços, principalmente tendo em vista a etapa em que se encontram os serviços, ou seja, sem que tenham sido iniciadas as obras, evitando-se o envio de recursos para projeto que apresenta vícios na origem e, de conseguinte, grandes prejuízos ao Erário, já que poderia haver paralisação futura das obras. (Acórdão 678/2003, Plenário, rel. Min. Adylson Motta).⁹⁷

O Tribunal de Contas da União – TCU, também já se manifestou neste sentido:

[...] como indício de irregularidade grave, as seguintes ocorrências:
 - a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência da licença prévia, conforme art. 2º, §2º, inciso I e art. 12, ambos da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/97;
 - o início de obras sem a devida licença de instalação, bem como o início das operações do empreendimento sem a licença de operação com base nas Resoluções Conama nº

⁹⁵ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 379.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 375-376.

⁹⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 210.

237/97 e 06/87. (TCU. Acórdão nº 516/03, Plenário. Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha. DOU 26 maio 2003).⁹⁸

O planejamento para o início de uma obra pública é formado por vários aspectos, dentre estes, o meio ambiente, o que torna necessária a avaliação de cada variável e o possível impacto que esta poderá causar. A Agenda Ambiental na Administração Pública - A3P definiu alguns princípios que devem ser observados quando da implantação de uma obra pública, dentro do aspecto ambiental, são eles:

1. Planejamento Sustentável da Obra;
2. Aproveitamento passivo dos recursos-naturais;
3. Eficiência energética;
4. Gestão e economia de água;
5. Gestão dos resíduos na edificação;
6. Qualidade do ar e do ambiente interior;
7. Conforto termo-acústico;
8. Uso racional de matérias; e
9. Uso de produtos e tecnologias ambientalmente amigáveis.⁹⁹

Neste sentido, também cabe destacar a redação de alguns incisos do art. 12 da Lei nº 8.666/93, que estabelecem requisitos de âmbito sustentável a serem observados quando da elaboração do projeto básico e do projeto executivo:

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:
 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;
 VII - impacto ambiental.¹⁰⁰

Ao passo da importância indiscutível do meio ambiente, em todos os casos a utilidade pública da obra deverá ser observada para definir sua execução ou não, respeitando a legislação, mas com interpretação favorável a segurança, ao conforto e a qualidade de vida das pessoas envolvidas.

⁹⁸ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 169-170.

⁹⁹ Ibid., p. 498.

¹⁰⁰ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 12 fev. 2018.

2.4 PROJETO EXECUTIVO E PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

No que diz respeito ao projeto executivo, definido no art. 6º da Lei nº 8.666/93, este apresenta uma precisão mais correta do que o projeto básico, sendo que o TCU orienta que ele não seja utilizado para construção das estruturas, como vigas, pilares ou fundações, bem como instalações de água, telefone ou elétrica, uma vez que estes itens devem ser caracterizados já no projeto básico. Nas obras mais complexas, na maioria das vezes, somente é possível elaborar o projeto executivo durante seu andamento, haja vista os ajustes que são realizados a partir de outras contratações, como por exemplo um equipamento especial, assim, a legislação permite sua elaboração durante a execução da obra e também autoriza que ele seja elaborado pela empresa contratada. Já nas obras de menor complexidade, recomenda-se que a Administração realize a licitação com fundamento no projeto executivo, uma vez que a grande incidência de projetos básicos incompletos tem causado prejuízos aos Municípios. A doutrina sugere que a Lei nº 8.666/93 seja alterada e passe a exigir o projeto executivo como requisito para a licitação, em obras de grande vulto.¹⁰¹

Como regra, o projeto básico não é suficiente para a instauração da licitação. Faz-se necessário, também, o projeto executivo, que determinará minuciosamente as condições de execução do objeto licitado, inclusive no tocante aos custos [...]. Configura-se uma potencial lesão à Constituição e à Lei quando se promove licitação de obras de enorme complexidade (rodovias, metrô, projetos de irrigação) sem projeto executivo. A maior causa de inovações e modificações nas contratações consiste precisamente nesse ponto. Talvez uma das providências mais essenciais que a reforma da Lei de Licitações deva conter seja a vedação à instauração de licitação de obra fundada apenas em projeto básico. [...] na ausência de projeto executivo, torna-se impossível estimar o próprio custo da futura contratação. [...] Uma das vias para tornar inútil a determinação da previsão de recursos orçamentários reside em promover contratação sem projeto executivo.¹⁰²

O projeto executivo é utilizado, por exemplo, para desenhar formas e o procedimento executivo de peças estruturais, ou seja, para cada viga será elaborado um desenho com o número de pregos, chapas, cortes, sarrafos, engastalhos e escoramento. Da mesma forma no caso de pilares, paredes estruturais, blocos e lajes.¹⁰³

¹⁰¹ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 189-190.

¹⁰² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 196.

¹⁰³ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 521.

Acórdão nº 1786/2013 – TCU – Plenário
 Ministro Relator: Marcos Bemquerer
 Trecho do voto:

10 No tocante ao projeto executivo também examinado na oportunidade desta fiscalização, ainda em fase de elaboração, foram detectadas mudanças significativas em relação ao projeto básico licitado, englobando a correção de preços unitários, as metodologias de execução de serviços, a adequação do plano de obra, o detalhamento dos elementos estruturais, a alteração no traçado da ponte e a inclusão de vários serviços novos no orçamento-base.¹⁰⁴

Outro fator relevante é a previsão de recursos orçamentários para a execução completa da obra, assim, a legislação exige o estabelecimento de prazos, dos custos atuais, dos custos finais, bem como uma programação para todo o andamento da obra e um regramento para seu início.¹⁰⁵ A legislação determina que não se pode instaurar uma licitação sem que haja uma previsão de recursos, esta regra inclusive consta no art. 167 da Constituição Federal, no art. 4º da Lei nº 4.320/64, no art. 73 do Decreto-Lei 200/67 e na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).¹⁰⁶

Neste sentido, ensina Marçal Justen Filho:

[...] Não basta a previsão teórica da lei orçamentária para autorizar a instauração da licitação ou a formalização do contrato. A referência à adequação financeira é extremamente relevante, eis que a execução do orçamento pode frustrar as estimativas prévias. Ou seja, é necessário verificar não apenas a previsão teórica do orçamento, mas também examinar a evolução dos fatos e apurar a existência de (ou dados indiretos relacionados com) recursos financeiros efetivos para liquidação da despesa. Daí se extrai que a instauração da licitação não depende propriamente da efetiva disponibilidade dos recursos necessários para o pagamento. Dependerá da previsão de recursos orçamentários, mas não suficiente. É indispensável verificar-se a adequação financeira da futura contratação. Isso significa exame dos recursos efetivamente disponíveis no momento da abertura da licitação e da consideração às receitas e despesas futuras. [...]

[...] Não existindo indicações de que as receitas serão suficientes para o atendimento das despesas (ou cumprimento das metas), torna-se juridicamente inviável a licitação. Ou seja, o conceito de autorização orçamentária deixa de ser estático e dissocia-se da mera existência de disponibilidades teóricas numa rubrica orçamentária.¹⁰⁷

Conforme a Lei nº 8.666/93 prevê em seu art. 7º, § 2º, inc. III, tanto as obras como os serviços, somente poderão ser licitados no momento em que existir a previsão dos recursos orçamentários que possam garantir o pagamento de todas as despesas pertinentes, de acordo

¹⁰⁴ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 525.

¹⁰⁵ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 191.

¹⁰⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 198-199.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 202-203.

com seu cronograma.¹⁰⁸ Desta forma, a reserva de recursos para o bom andamento da obra é requisito indispensável para garantir uma execução contínua e segura. Para tanto, deve existir uma comunicação frequente com o setor técnico e fazendário, organizando e planejando a reserva e a aplicação dos recursos.

A exemplo dos prejuízos que a falta de previsão orçamentária pode acarretar, cita-se a situação em que um procedimento licitatório foi encaminhado em novembro de 2017 e transcendeu o ano, vindo a ser finalizado, com a elaboração do contrato, somente em janeiro de 2018. Ocorre que, ao elaborar o contrato para dar início às obras, o servidor responsável percebe que os R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) necessários não estão reservados na referida dotação orçamentária. Identifica-se que, ao realizar as reservas no orçamento de 2018, o servidor responsável esqueceu de reservar o valor inerente à esta licitação. Para então conseguir elaborar o contrato, o Prefeito precisou verificar os recursos disponíveis e retirar este valor de uma determinada dotação, para garantir a conclusão da licitação. Com a imprevisibilidade, o contrato levou uma semana a mais do que o previsto para ficar pronto, o que acarretou também no atraso para o início das obras, além da necessidade do replanejamento orçamentário da Secretaria Municipal a qual foi retirado este expressivo valor.

¹⁰⁸ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 07 set. 2017.

3 DA ESTRUTURAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA UMA OBRA PÚBLICA E DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

3.1 ELABORAÇÃO DO EDITAL

O edital do procedimento licitatório pode ser classificado como o ato utilizado pela Administração para tornar público o interesse de realizar a licitação de determinado objeto, onde constam todas as exigências que devem ser atendidas pelos interessados e, ainda, são fixados os termos que delimitarão o futuro contrato. A Administração e os participantes ficam vinculados às condições estabelecidas no edital e este orientará a tomada de decisões durante o processo. O art. 40 da Lei nº 8.666/93 enumera todos os requisitos obrigatórios a constar no edital, dentre os quais, pode-se destacar os mais relevantes como a necessidade de descrever o objeto a ser contratado de forma clara e sucinta, a previsão de sanções para os casos de descumprimento contratual, as condições a serem observadas para a participação das empresas e para o julgamento de suas propostas, sendo possível estipular um preço máximo, mas nunca um preço mínimo, bem como compensações financeiras e situações passíveis de penalização. Além disto, o projeto básico e/ou executivo, o orçamento detalhado, a minuta do contrato e outras especificações integram o edital e neste são anexados.¹⁰⁹

A técnica, a proposta financeira, o histórico da empresa no ramo e sua idoneidade serão alguns dos fatores elementares para a contratação, daí a importância do chamado registro cadastral, onde constarão dados como situação jurídica, técnica, econômica e financeira, separando-as em grupos, conforme as atividades desenvolvidas, capacidade técnica e idoneidade.¹¹⁰

Os problemas mais recorrentes do procedimento licitatório surgem pela subjetividade do edital, assim, o atendimento e a atenção aos requisitos que nele devam constar auxiliarão no momento da compra, como o objeto, este deve ser descrito de forma que os licitantes entendam perfeitamente a contratação.¹¹¹ Destarte, quanto mais informações puderem ser fornecidas para a elaboração do objeto, mais qualidade no resultado da licitação, devem ser pensadas e estabelecidas todas as necessidades para a obra, através dos estudos preliminares realizados, projeto básico e executivo, formulando o real interesse da Administração e evitando gastos

¹⁰⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 601-602.

¹¹⁰ MONTALVÃO, Elisamara Godoy. **Gestão de Obras Públicas**. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2013, p. 155.

¹¹¹ RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Tullio. **Manual Prático das Licitações**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 323.

futuros. Por exemplo, um edital para compra de tubos de concreto para uma obra de drenagem, a metragem de tubos necessária é 200 (duzentos) metros, porém, durante a obra, constate-se que 198 (cento e noventa e oito) metros são suficientes, o que fazer com os 2 (dois) metros de tubos que sobraram? Será um gasto desnecessário para a Administração, que poderia ser evitado utilizando a expressão “até 200 (duzentos) metros de tubos”, sendo assim, a empresa ficaria condicionada a entregar o que fosse necessário e não todos os 200 (duzentos) metros de tubos.

Para tanto, o objeto da licitação deve ser redigido com apoio da equipe técnica e jurídica, onde os envolvidos possam contribuir com a sua participação no projeto.

O edital da licitação deve ser claro e objetivo, de modo que se possa, de maneira direta e sem maiores esforços interpretativos, compreender os critérios e exigências nele postas, conforme expressa disposição da Lei 8.666/1993, que exige a descrição sucinta e clara do objeto da licitação (inc. I, art. 40). (Acórdão 1.474/2008, Plenário, rel. Min. Guilherme Palmeira)¹¹²

Também é importante fixar no edital as sanções a serem aplicadas à contratada, nos casos de inadimplemento. As sanções que podem ser aplicadas são as do art. 87 da Lei nº 8.666/93 e, para que a Administração possa efetivamente executá-las, elas devem estar previstas no edital, dentro das suas possibilidades, ou seja, além de prever as hipóteses de incidência em alguma sanção, é fundamental que sejam detalhados os pressupostos que devem ser preenchidos para caracterizar uma infração passível de aplicação de sanção. A exemplo disto, não basta mencionar no edital que nos casos de atraso o contratado está sujeito à multa, mas deve-se prever se a multa será diária ou não e, ainda, fixar o valor.¹¹³

Se for necessária qualquer alteração no edital, a legislação exige que seja dada a mesma publicidade do texto original, inclusive reabrindo-se o prazo que foi estabelecido, com a exceção dos casos em que a alteração não interfira na elaboração das propostas dos licitantes.¹¹⁴

¹¹² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 707.

¹¹³ Ibid., p. 711-712.

¹¹⁴ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 290.

Tabela 2 – Estruturação do Edital

	Artigo	Conteúdo
Caracterização da obra	7º, §2º, incisos I e II, e 40, incisos I e V, e §2º	- Objeto da licitação; - Projeto básico e/ou executivo; - Orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários.
Previsão de recursos orçamentários	7º, §2º, incisos III e IV	- Previsão de recursos orçamentários; - Produto contemplado no PPA.
Regras para estruturação da licitação	22 a 26 e 45	- Modalidade; - Parcelamento - Tipo.
Regras para a contratação	40, incisos IX, XI, XIV e XVI, e §2º	- Condições de pagamento; - Critério de reajuste; - Condições de recebimento do objeto; - Minuta do contrato.
Regras para a habilitação dos interessados	40, inciso VI	- Condições para participação da licitação.
Regras para o julgamento	40, incisos VII e X	- Critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos.
Procedimentos e informações complementares	40, incisos II, III, IV, VIII, XV	- Prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos documentos; - Sanções para inadimplemento; - Local onde o projeto poderá ser examinado; - Instruções e normas para os recursos legais; - Informações complementares.

Fonte: ALTOUNIAN (2016).

3.1.1 Requisitos para a habilitação dos interessados

A Lei nº 8.666/93 requer que a verificação das condições de participar da licitação anteceda a apresentação das propostas financeiras, sob o prisma de que, se o julgador tivesse conhecimento prévio das propostas, poderia ser conduzido a manter a participação de licitantes com a melhor proposta. Assim, a legislação determinou que somente serão analisadas as propostas dos licitantes que conquistaram o direito de licitar, através da habilitação.

Contrariamente, o surgimento da modalidade pregão inverteu estas fases e apresentou a vantagem da celeridade.¹¹⁵

A habilitação dos licitantes é realizada através de um conjunto de atos, com o objetivo de verificar a idoneidade e a capacidade dos interessados que desejam contratar com a Administração. Trata-se de ato vinculado, ausente de conveniências, que encontra discricionariedade limitada no momento da exigência das condicionantes, pois estas sempre devem estar vinculadas ao objeto que se pretende contratar.¹¹⁶

Dentre os impedimentos constantes no art. 9º da Lei de Licitações, também existe a previsão da perda do direito de contratar com a Administração em outras leis, como a Lei de Improbidade Administrativa e também na seara penal. A desconsideração da personalidade jurídica pode ser utilizada e estenderá os impedimentos para participar de licitação a outras sociedades, mediante a demonstração, por meio de processo administrativo, da fraude e do abuso.¹¹⁷

Licitação. Sanção de inidoneidade para licitar. Extensão de efeitos à sociedade com o mesmo objeto social, mesmos sócios e mesmo endereço. Fraude à lei e abuso de forma. Desconsideração da personalidade jurídica na esfera administrativa. Possibilidade. Princípio da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos. - a constituição de nova sociedade, com o mesmo objeto social, com os mesmos sócios e com o mesmo endereço, em substituição a outra declarada inidônea para licitar com a Administração Pública Estadual, com o objetivo de burlar à aplicação da sanção administrativa, constitui abuso de forma e fraude à Lei de Licitações Lei n.º 8.666/93, de modo a possibilitar a aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica para estenderem-se os efeitos da sanção administrativa à nova sociedade constituída. - A Administração Pública pode, em observância ao princípio da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos tutelados, desconsiderar a personalidade jurídica de sociedade constituída com abuso de forma e fraude à lei, desde que facultado ao administrado o contraditório e a ampla defesa em processo administrativo regular. (RO em MS 15.166/BA, 2ª T., rel. Min. Castro Meira, j. em 07.08.2003, DJ de 08.09.2003).¹¹⁸

A legislação reduziu as exigências técnicas, porém determinou que toda a comprovação se dê na forma documental, para dificultar a prova da capacidade técnica real.¹¹⁹

Na habilitação serão analisadas as condições de participação dos licitantes, contemplando todos os requisitos necessários para que a proposta possa ser considerada. Será analisada a habilitação jurídica, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira, a

¹¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 534-535.

¹¹⁶ Ibid., p. 536-537.

¹¹⁷ Ibid., p. 539.

¹¹⁸ Ibid., p. 539.

¹¹⁹ Ibid., p. 540.

regularidade fiscal, bem como o atendimento ao estabelecido no art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal (trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos e de qualquer trabalho a menores de 16, com exceção do menor aprendiz aos 14 anos). A análise da habilitação é realizada por uma comissão composta de três membros.¹²⁰ A legislação estabelece a documentação que pode ser exigida em cada um dos aspectos da habilitação, na qualificação jurídica, conforme o art. 28 da Lei nº 8.666/93, poderão ser exigidos:

Art. 28. A documentação relativa à habilitação jurídica, conforme o caso, consistirá em:

- I - cédula de identidade;
- II - registro comercial, no caso de empresa individual;
- III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;
- IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;
- V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.¹²¹

Os documentos atinentes à comprovação da regularidade jurídica são indispensáveis para garantir a validade da contratação, porque muito mais do que comprovar a idoneidade da empresa, vai demonstrar se esta é realmente capaz de praticar atos da vida civil. A exigência de que o objeto social da empresa tenha compatibilidade com o que a Administração está contratando, vai ser utilizada nos casos de regras específicas vinculadas ao exercício da atividade ou no caso em que a atuação fora do objeto social seja proibida. Nos demais casos, as empresas podem realizar atos exorbitantes, alheios ao seu objeto social, sendo que este ato será considerado tão válido quanto ao principal, porém é necessário observar a qualificação técnica, que é fator determinante para sua habilitação.¹²²

Já no que se refere à comprovação da regularidade fiscal, o art. 29 da Lei nº 8.666/93, assim determina:

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

- I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

¹²⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 604-605.

¹²¹ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 01 jan. 2018.

¹²² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 551-552.

II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943.¹²³

Os documentos para comprovação da regularidade fiscal são importantes para comprovar a não infração às leis fiscais. A exigência da inscrição no Cadastro permite uma fiscalização sobre os fatos tributários e pagamentos, assim, a não inscrição, caracteriza uma irregularidade de situação. Quanto à apresentação dos cadastros estaduais e municipais, o STJ interpretou que, apenas é obrigatória no caso de o licitante possuir, atrelada à necessidade da exigência para o objeto que está sendo contratado, caso contrário, por exemplo, se a contratação caracteriza uma incidência de tributo municipal, não é necessário realizar a comprovação da inscrição estadual também.¹²⁴

Celso Antônio Bandeira de Mello entende que, a existência de débitos fiscais somente poderá ser motivo para inabilitação se estes comprometam a certeza de que a obrigação será cumprida, no futuro contrato, com base no disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.¹²⁵ Ademais, quando envolver microempresa ou empresa de pequeno porte, a regularidade fiscal somente será exigida antes da contratação e não na habilitação.¹²⁶

Súmula 283 do TCU: Para fins de habilitação, a Administração Pública não deve exigir dos licitantes a apresentação de certidão de quitação de obrigações fiscais, e sim prova de sua regularidade.¹²⁷

Os documentos exigidos para a habilitação técnica estão dispostos no art. 30 da Lei nº 8.666/93:

¹²³ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 01 jan. 2018.

¹²⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 560.

¹²⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 606.

¹²⁶ Ibid., p. 607.

¹²⁷ JUSTEN FILHO, op. cit. p. 563.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.¹²⁸

Em se tratando de obras e serviços de engenharia, o registro mencionado no inciso I representa a inscrição da empresa licitante no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA.¹²⁹ A comprovação da aptidão para a execução do objeto, constante no inciso II, será realizada através de atestados de entidades governamentais ou privadas, nas quais a empresa já tenha realizado satisfatoriamente obra semelhante. A Administração poderá exigir que seja comprovada a metodologia de execução, para fins de avaliação, com critérios objetivos, desde que seja realizada antes da análise das propostas financeiras.¹³⁰ Para comprovar a capacidade técnica da empresa exige-se a demonstração da capacidade técnica operacional, que diz respeito a estrutura da empresa para executar a obra, como equipamentos, técnicos e fornecedores, sendo que esta será comprovada mediante a experiência da empresa em contratos semelhantes. Exige-se, ainda, a capacidade técnica profissional, vinculada ao conhecimento da equipe técnica da empresa e suas experiências em obras similares.¹³¹

Súmula nº 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. (TCU. Acórdão nº 32/2011, Plenário. Rel. Min. Ubiratan Aguiar, 19 jan. 2011. DOU, 21 jan. 2011).¹³²

Algumas empresas comprovam a capacidade técnica genérica (registro profissional) e a capacidade técnica específica (operativa, comprovada com atestados de trabalhos anteriores

¹²⁸ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 01 jan. 2018.

¹²⁹ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 247.

¹³⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 608-609.

¹³¹ ALTOUNIAN, op. cit., p. 247-250.

¹³² Ibid., p. 250.

e por possuir no quadro da empresa funcionários preparados para executar a obra), e assim são habilitadas. Porém, não possuem funcionários disponíveis para a obra no momento solicitado, isso ocorre quando a empresa fecha vários contratos simultaneamente, comprometendo assim os funcionários e as máquinas. Desta forma, além da capacidade técnica genérica e específica, a capacidade operativa deve ser conferida e, para tanto, o licitante precisa declarar que dispõe de equipamentos e funcionários disponíveis se vencedor for.¹³³

1. A exigência de atestados de capacidade técnica emitidos em nome dos profissionais consubstancia-se em elemento de convicção para a comprovação da capacitação das licitantes, especificamente da parte técnico-profissional.
2. Não afronta o art. 30, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 a exigência de atestados com quantitativo mínimo, para fins de comprovação de capacitação técnico-profissional, quando este quantitativo reflita características intrínsecas a cada contrato mencionado nos atestados e quando o objeto licitado for de natureza predominantemente intelectual, dificultando, por conseguinte, a aferição dessa capacitação.
3. A exigência de certa quantidade de atestados é uma forma da Administração se certificar da experiência e aptidão das empresas em realizar o serviço a ser contratado. (TCU. Acórdão nº 492/06, Plenário. Rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha. DOU, 07 abr. 2006).¹³⁴

Cabe estabelecer no edital, como condição para comprovar que o profissional técnico tenha vínculo com a empresa, a apresentação de cópia da carteira de trabalho, demonstrando que este efetivamente pertence ao quadro dos profissionais da licitante, ou, ainda, o contrato social, que comprove que o profissional é sócio da empresa ou uma declaração de contratação futura de técnico, inclusive com a anuência deste.¹³⁵

Os documentos exigidos para a habilitação são os previstos na legislação, sem requisitos que possam direcionar, de qualquer forma, o procedimento licitatório para determinada empresa. Ademais, todas as exigências da Administração serão devidamente justificadas.¹³⁶

No que se refere aos documentos para comprovação da habilitação econômico-financeira, o art. 31 da Lei nº 8.666/93 assim determina:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:
I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo

¹³³ MONTALVÃO, Elisamara Godoy. **Gestão de Obras Públicas**. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2013, p. 181-182.

¹³⁴ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 255.

¹³⁵ Ibid., p. 256.

¹³⁶ Ibid., p. 258-259.

ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;
 II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;
 III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no "caput" e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.¹³⁷

Cabe à Administração definir os valores de índices de qualificação econômico-financeira, com base em estudos e levantamentos que justifiquem sua escolha.¹³⁸

12. A obrigação de realizar pesquisa e apurar o índice usual de mercado, [...] era da administração municipal. A partir desse levantamento, o município estaria apto a fixar um índice que atendesse à segurança da contratação, sem afetar a competitividade do certame.¹³⁹

O Tribunal de Contas da União – TCU destacou alguns itens que devem ser observados pela comissão de licitação, para evitar irregularidades na fase da análise da habilitação, dentre os quais, pode-se destacar os seguintes: verificar o prazo de validade das certidões apresentadas pelas empresas; verificar nos sistemas SICAF, SIASG, CNPJ e CPF informações sobre o quadro societário e os endereços das empresas para comparar se existem sócios em comum, endereços iguais ou até algum grau de parentesco entre os licitantes; analisar as evidências que demonstram uma pré-negociação entre as empresas, antes da licitação, como envelopes e eventuais erros idênticos; atentar para declarações de recibo de convite com a mesma letra, somente alterando a assinatura; apresentação de termo de renúncia assinado por todas empresas e já com data da abertura dos envelopes, porém sem as empresas estarem presentes; verificar a existência da empresa física, bem como do seu funcionamento regular e conferir o registro do responsável técnico indicado pela empresa no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA. Destaca-se que, depois que a empresa for classificada não é possível sua desclassificação, exceto na ocorrência de fato superveniente.¹⁴⁰

De maneira geral, os documentos necessários para comprovação de qualquer das habilitações, poderão ser substituídos por certificado do registro cadastral, desde que o edital assim preveja, uma vez que, o certificado de registro cadastral substitui a documentação da

¹³⁷ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 01 jan. 2018.

¹³⁸ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 260.

¹³⁹ Ibid., p. 260.

¹⁴⁰ Ibid., p. 295-296.

habilitação jurídica e substitui parcialmente os documentos necessários à comprovação da regularidade fiscal. O edital poderá exigir um capital mínimo, que não será superior a 10% (dez por cento) do valor do futuro contrato. Cabe destacar que, todos os requisitos exigidos pela Administração na habilitação econômico-financeira também serão justificados, para evitar o direcionamento à determinada empresa.¹⁴¹

Pode a Administração estabelecer a exigência de um capital mínimo registrado e realizado, como dado objetivo de comprovação de idoneidade das empresas licitantes. Esse mínimo pode situar-se em termo médio dos limites previstos na lei para a modalidade de licitação de modo a constituir garantia do cumprimento do contrato a ser firmado pelo particular. (TFR, em RDA, 155:235).¹⁴²

Os documentos para a habilitação devem ser apresentados em original, em cópia autenticada no cartório ou por servidor da Administração ou publicação na imprensa oficial. Por fim, a habilitação jurídica, técnica, econômico-financeira e regularidade fiscal pode ser dispensada total ou parcialmente quando se tratar de leilão, concurso, convite e fornecimento de bens para pronta entrega.¹⁴³

Em cada modalidade de licitação, a habilitação é realizada de uma maneira. Na modalidade concorrência, a habilitação é realizada na fase inicial, anterior ao julgamento das propostas, por uma única comissão ou pela comissão dos registros cadastrais. Na modalidade tomada de preços, a habilitação acontece antes da abertura da licitação, 3 (três) dias antes, mas o licitante pode já estar devidamente cadastrado ou se inscrever no registro cadastral. Na modalidade de licitação convite, os interessados, que devem ser de no mínimo 3 (três), podem estar cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela Administração. Já na modalidade concurso a habilitação será facultativa, cabendo a Administração exigí-la ou não no edital. O leilão permite a participação de qualquer interessado, sendo a habilitação desnecessária.¹⁴⁴ Por fim, na modalidade pregão a fase de habilitação ocorre somente após a abertura das propostas,

¹⁴¹ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 259.

¹⁴² CRETELLA JÚNIOR, José. **Das Licitações Públicas: Comentários à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Rio de Janeiro: Florense, 2004, p. 1-2.

¹⁴³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 609-610.

¹⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 24 de mar. 2018.

uma vez que só se abre a habilitação da proposta vencedora e, se esta não estiver correta, abre-se a da segunda colocada e assim sucessivamente.¹⁴⁵

Destaca-se que, não é permitida a participação, como licitante, do autor do projeto básico ou do executivo, bem como da empresa responsável pela elaboração destes, tão pouco servidor ou dirigente do Município contratante ou membros da comissão de licitação. Nos casos em que a contratada fica responsável pela elaboração do projeto executivo, importante destacar que esta não poderá subcontratar essa tarefa para a empresa que elaborou o projeto básico, por exemplo. Também não é permitida a participação de empresa com sócio que detenha algum parentesco com servidor do Município.¹⁴⁶

As exigências impostas nos arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993 devem ser interpretadas de forma máxima e não mínima, desta forma, nada impede que a Administração exija a comprovação de todos os itens listados ou de somente alguns deles, onde reside uma pequena margem de discricionariedade, sob a análise da complexidade do objeto que está sendo contratado. Ademais, o cumprimento das exigências dos requisitos da habilitação não pode ser exigido na data de publicação do edital, mas sim na abertura da licitação.¹⁴⁷

Usualmente, o edital requer que as empresas interessadas realizem uma visita ao local da obra, acompanhadas do responsável técnico da Administração, onde será fornecido um atestado de visita. Destaca-se que, o Tribunal de Contas da União – TCU tem aceito que este atestado de visita pode ser substituído por uma declaração assinada pelo responsável técnico da empresa, informando que tem conhecimento das condições do local onde será realizada a obra, que assume responsabilidade sobre isto e que não utilizará este fator como questionamento futuro, ou, tão somente declaração de que conhece as condições para a execução do objeto.¹⁴⁸

25. No que tange à exigência de atestado de visita ao local da obra por profissional do quadro permanente da licitante, emitindo em visita realizada em duas datas pré-definidas, destaco que concordo integralmente com a análise da unidade técnica, no sentido de que a jurisprudência deste Tribunal estabelece que a vistoria ao local das obras somente deve ser exigida quando imprescindível, bem como o edital de licitação deve prever a possibilidade de substituição de tal atestado por declaração do responsável técnico de que possui pleno conhecimento do objeto.

¹⁴⁵ BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm> Acesso em: 24 mar. 2018.

¹⁴⁶ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 243-246.

¹⁴⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 541-547.

¹⁴⁸ ALTOUNIAN, op. cit., p. 261.

26. Aduzo que a exigência de visita técnica é legítima, quando imprescindível ao cumprimento adequado das obrigações contratuais, o que deve ser justificado e demonstrado pela administração no processo de licitação.

27. A exigência de que a visita deveria ser realizada, necessariamente, por engenheiro do quadro permanente das licitantes é outro procedimento que infringe a jurisprudência deste Tribunal, a qual aponta no sentido de que a vistoria, quando exigida, não deve sofrer condicionantes, por parte da Administração, que resultem em ônus desnecessário às licitantes e importem restrição injustificada à competitividade do certame, podendo ser realizada por qualquer preposto das licitantes, a fim de ampliar a competitividade do procedimento licitatório.

30. As visitas ao local de execução da obra devem ser prioritariamente compreendidas como um direito subjetivo da empresa licitante, e não como uma obrigação imposta pela Administração.¹⁴⁹

A Administração precisa estabelecer um prazo razoável para a realização das visitas técnicas, sem limitar o dia e o horário, para que os licitantes não conheçam previamente seus concorrentes.¹⁵⁰

3.1.2 Análise dos documentos e julgamento das propostas

O princípio que orientará a análise das propostas será o do julgamento objetivo. As propostas apresentadas pelos licitantes terão caráter sigiloso, haja vista que, se outro concorrente conhecesse a proposta adversária, estaria em vantagem sobre este. Desta forma, até a abertura dos envelopes, a proposta será sigilosa e sua violação caracteriza crime, além de resultar na anulação do procedimento licitatório.¹⁵¹ Alguns fatores podem ser utilizados como exemplos de critérios para julgamento, são eles a garantia, a durabilidade, o rendimento, a qualidade, a assistência técnica, a produtividade, a resistência, o suporte de serviços, os prazos de entrega, o desempenho, a compatibilidade e ainda outros, a depender do objeto.¹⁵²

O art. 45 da Lei nº 8.666/1993 estabelece quatro tipos de licitação, que nortearão o julgamento e a análise das propostas, são elas: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta (para os casos de venda de bens ou concessão de direito real de uso). A licitação por menor preço, de maneira geral, vai selecionar a proposta de valor mais baixo, sempre observando a relação custo-benefício para a Administração e os custos unitários e global. Destaca-se que, o edital deverá fixar padrões de qualidade, objetivando evitar que o menor preço se torne inútil diante do resultado final. Os tipos de licitação melhor técnica e

¹⁴⁹ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 262.

¹⁵⁰ Ibid., p. 263.

¹⁵¹ MONTALVÃO, Elisamara Godoy. **Gestão de Obras Públicas**. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2013, p. 153.

¹⁵² RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Tullio. **Manual Prático das Licitações**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 212.

técnica e preço são utilizados em situações excepcionais, a regra geral é o tipo menor preço. A técnica será evidenciada em situações em que a Administração precisa de um resultado com a maior qualidade técnica possível e ainda dentro do orçamento estimado. Independentemente do tipo de licitação, será possível atingir o objeto esperado, através da estruturação do certame.¹⁵³

Torna-se necessária a definição dos critérios que serão utilizados para julgar as propostas, uma vez que a atenção a estes itens reduz a interposição de recursos e, sem critérios estabelecidos, a comissão poderá recair em erros que somente aparecerão no decorrer do contrato. A proposta mais vantajosa para a Administração abrange muito mais do que ser a proposta de menor valor, para tanto, a legislação determina que os técnicos do Município elaborem um orçamento detalhado com os custos unitários e total da obra e, ainda, fixem um preço máximo.¹⁵⁴ Nos casos em que houver empate, será realizado um sorteio, com exceção das preferências elencadas pelo § 2º, do art. 3º, da Lei de Licitações e nos casos de participantes constituídos como cooperativas, microempresas e empresas de pequeno porte.¹⁵⁵

O art. 43 da Lei nº 8.666/93 estabelece o regramento para o processo e o julgamento da licitação. A comissão de licitação realizará duas análises em duas etapas, uma relacionada à habilitação e outra à proposta. Quando da análise da habilitação, a comissão vai conferir se estão presentes todos os requisitos definidos no edital, assim, as empresas que não atenderem ao solicitado já são consideradas inabilitadas e recebem o envelope com a proposta financeira de volta. Na segunda etapa, serão analisadas as propostas financeiras, de acordo com o estabelecido no edital e através da verificação dos preços unitários e global, até encontrar o vencedor. Por fim, será realizada a homologação e a adjudicação pela autoridade competente.¹⁵⁶

[...] na promoção de licitações públicas que envolvam recursos federais, abstenha-se de fixar cláusulas editalícias que permitam a abertura, de modo simultâneo, dos envelopes de habilitação e das propostas de preços, bem assim de promover atos processuais dessa natureza durante o desenvolvimento dos certames, visto que representam procedimentos que infringem o disposto no art. 53, incisos I, II e II da Lei nº 8.666/93. (TCU. Acórdão nº 289/06, 1ª Câmara. Rel. Min. Guilherme Palmeira. DOU, 17 fev. 2006).¹⁵⁷

¹⁵³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 434-444.

¹⁵⁴ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 265.

¹⁵⁵ MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE, José Emmanuel Filho. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 343.

¹⁵⁶ ALTOUNIAN, op. cit., p. 294-295.

¹⁵⁷ Ibid., p. 295.

Os participantes indicarão na sua proposta, a maneira como a obra será realizada e o preço, em um envelope fechado e rubricado pelo representante, separado do envelope dos documentos da habilitação.¹⁵⁸ Cabe atenção a situações em que as empresas, objetivando vencer a licitação, oferecem um preço global menor, mas procuram por vantagens que são indevidas durante a execução dos contratos, como antecipação de pagamentos e aditivos. Usualmente, as empresas estabelecem os preços unitários dos serviços iniciais, com valores superiores, reduzindo o valor dos serviços que serão executados no final. Com o pagamento dos serviços iniciais, de valor mais significativo, as empresas abandonam a obra e causam grande prejuízo à Administração.¹⁵⁹

Essa manobra foi clara e objetivamente descrita pelo Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti no TC 004.742/2001-5, ao proferir o voto condutor da Decisão nº 4.054/2001-TCU-Plenário, em sessão realizada em 11.12.2001:

12. A experiência da fiscalização de obras públicas demonstra que são recorrentes situações como a descrita, que envolvem a conjugação dos seguintes fatores: má qualidade do projeto básico; falta de definição de critérios de aceitabilidade de preços unitários; contratação de proposta de menor preço global, compatível com a estimativa da Administração, mas com grandes disparidades nos preços unitários, alguns abaixo dos preços de mercado – justamente os de maiores quantitativos no projeto básico – e outros muito acima dos preços de mercado, de pouca importância no projeto básico; e, finalmente, o aditamento do contrato com o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários elevados e a diminuição dos quantitativos dos itens de preços inferiores. Os aditivos, normalmente, respeitam o limite legal de 25% para acréscimos contratuais.

13. O resultado dessa equação são obras interrompidas antes de seu término, na medida em que não mais podem ser aditadas, incapazes de proporcionar o esperado retorno à população, e executadas a preços superfaturados, tudo isso sob o manto de uma licitação aparentemente correta, em que supostamente houve competição, tendo sido adjudicada à licitante de melhor proposta, e executada com aparente respeito à legislação.¹⁶⁰

Para que a Administração não incorra nestes prejuízos, é necessário que a comissão de licitação aplique o inciso II, do art. 40, da Lei nº 8.666/93, enquadrando as propostas apresentadas em uma faixa de preços que seja aceitável.¹⁶¹ Este enquadramento pode ser definido conforme a tabela abaixo, de Cláudio Sarian Altounian:

¹⁵⁸ MONTALVÃO, Elisamara Godoy. **Gestão de Obras Públicas**. 1. ed. Curitiba: InterSaberes, 2013, p. 178-179.

¹⁵⁹ ALTOUNIAN, op. cit., p. 267-268.

¹⁶⁰ Ibid., p. 268.

¹⁶¹ Ibid., p. 266.

Tabela 3 – Faixa de variação aceitável de preços

	Preço global	Preço unitário ou por etapa*
Limite superior	Art. 48, II c/c art. 40, X Critério de aceitabilidade previsto no edital	Art. 48, I c/c art. 40, X Critério de aceitabilidade previsto no edital
FAIXA ACEITÁVEL DOS PREÇOS		
Limite inferior	Art. 48, II e § 1º - propostas cujos valores globais sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela Administração, ou b) valor orçado pela Administração. Ou	Art. 48, II c/c art. 44, § 3º - propostas que não comprovarem que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato; Ou
	- proposta que apresente preços global simbólico, irrisório ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.	- proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalação de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.

Fonte: ALTOUNIAN (2016).

A seguir analisa-se a planilha orçamentária de determinada obra, com o orçamento-base da Administração e a proposta da empresa, verificando-se o nítido aumento no valor dos serviços iniciais, conforme interpretação de Cláudio Sarian Altounian:

Tabela 4 – Planilha do orçamento-base da Administração

Serviços	UN	Quantidade	Preço unitário (R\$)	Preços total (R\$)
Serviço 1 (inicial)	m ³	100,00	30,00	3.000,00
Serviço 2 (inicial)	m ³	100,00	20,00	2.000,00
Serviço 3 (intermediário)	m ³	100,00	10,00	1.000,00
Serviço 4 (final)	m ³	200,00	20,00	4.000,00
TOTAL				10.000,00

Fonte: ALTOUNIAN (2016).

Tabela 5 – Planilha do orçamento apresentada pela empresa com majoração dos serviços iniciais

Serviços	UN	Quantidade	Preço unitário (R\$)	Preços total (R\$)
Serviço 1 (inicial)	m ³	100,00	40,00	4.000,00
Serviço 2 (inicial)	m ³	100,00	35,00	3.500,00
Serviço 3 (intermediário)	m ³	100,00	5,00	500,00
Serviço 4 (final)	m ³	200,00	9,00	1.800,00
TOTAL				9.800,00

Fonte: ALTOUNIAN (2016).

Ao verificar as duas planilhas, identifica-se que, mesmo que a proposta da empresa seja menor do que o orçamento-base da Administração, o valor a ser faturado nos serviços iniciais seria de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais), ou seja, mais de 50% (cinquenta por cento) do valor global proposto, conquanto o valor no orçamento-base ficaria em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Já o valor correspondente aos serviços finais é de R\$ 2.300,00 (dois mil e trezentos reais), enquanto o orçamento da Administração previa R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Este jogo de planilhas prejudica os demais concorrentes, bem como a Administração, pois no decorrer das obras a empresa alega o desequilíbrio econômico-financeiro, requerendo o pagamento de aditivos que poderiam ser evitados, se a planilha apresentada fosse analisada sob esta ótica. Outra situação que pode acarretar prejuízos ao Município ocorre quando a Administração elabora uma planilha com erros nas quantidades de algum serviço e a empresa, mesmo percebendo o erro e já prevendo a necessidade de aditivos de quantidade, orça o serviço por um valor superior ao de mercado, obtendo lucro excessivo.¹⁶²

[...] existe uma discussão interessante a respeito da possibilidade de desclassificação de empresa em virtude de ter relacionado alguns poucos serviços com preços unitários superiores ao critério de aceitabilidade fixado no edital, apesar de ter apresentado menor preço global válido. Argumenta-se que a referida desclassificação poderia caracterizar falha da comissão de licitação por interpretação restritiva do edital e violação ao princípio do formalismo moderado, visto que a Administração estaria escolhendo proposta de maior valor apresentada pela segunda colocada. Essa questão específica foi submetida à análise do judiciário que avaliou a legitimidade do ato administrativo que inabilitou licitante por ter apresentado três itens em um conjunto de 119 acima do valor máximo unitário previsto no ato convocatório, apesar de ter fornecido proposta de menor valor global.¹⁶³

Existem algumas regras que podem auxiliar na escolha da melhor proposta financeira, como analisar as variações, quando significativas, para evitar que a empresa possa fazer o jogo

¹⁶² ALTOUNIAN, Cláudio arian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 270-271.

¹⁶³ Ibid., p. 301.

de planilha. No caso de erros no orçamento base da Administração, este somente pode ser questionado pelos licitantes antes de entregar a proposta e, ainda, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU, os valores de uma obra somente poderão ser superiores ao estimado pela Administração, quando ocorrem situações extraordinárias que os justifiquem.¹⁶⁴

1. A partir da publicação do edital de licitação, nasce o direito de impugná-lo, direito que se esvai com a aceitação das regras do certame, consumando-se a decadência.
3. Previsão legal de segurança para a Administração quanto à especificação dos preços unitários, que devem ser exequíveis com os valores de mercado, tendo como limite o valor global. (STJ. RMS nº 15.051/RS, 2ª Turma. Rel. Min. Eliana Calmon. DJ, 18 nov. 2002).¹⁶⁵

A legislação também se refere à exigência de seguros, que ocorrem quando a empresa vencedora da licitação fica condicionada a celebrar com uma seguradora um contrato onde esta é responsável por assumir “[...] os riscos de eventos danosos, relativos à inexecução da prestação devida à Administração Pública”¹⁶⁶. O seguro-garantia direciona-se para situações que possam impedir a execução da obra ou que resultem no descumprimento de alguma condição estabelecida contratualmente. Com a ocorrência de algum sinistro previsto, a empresa seguradora obriga-se-á a indenizar em dinheiro a Administração.¹⁶⁷

Como existem várias modalidades de seguro-garantia, é necessário que o edital especifique as condições que devem constar na apólice, bem como, deve ser verificada a capacidade econômico-financeira da seguradora.¹⁶⁸ Neste sentido, pertinente mencionar o entendimento de Marçal Justen Filho sobre os limites e requisitos para o pagamento do seguro:

[...] muitas vezes a apólice impõe ressalvas e limites ao pagamento do seguro. Tais exigências podem inviabilizar a utilização desse instrumento para fins de garantia. Assim, é usual estabelecer que haverá extinção do seguro se o segurado não adotar certas providências com antecedência, o que usualmente não é objeto de atenção da Administração.¹⁶⁹

¹⁶⁴ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 272.

¹⁶⁵ Ibid., p. 272.

¹⁶⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 942.

¹⁶⁷ Ibid., p. 155.

¹⁶⁸ Ibid., p. 942.

¹⁶⁹ Ibid., p. 942.

Para tanto, é necessário que o próprio edital contenha uma minuta de seguro-garantia e, quando da identificação do evento danoso, a Administração deve instaurar um processo administrativo, objetivando informar a empresa seguradora e liquidar o seguro.¹⁷⁰ Destaca-se que a seguradora neste caso, vai dar uma quantia certa, em dinheiro, para a Administração.¹⁷¹ A aplicação desta e de outras modalidades de garantia, faz com que a licitação se torne mais enxuta, quanto à qualidade e à credibilidade dos participantes. Ademais, o seguro-garantia deve ser analisado concomitantemente com o art. 56, inciso II e § 3º, respeitando os limites de 5 (cinco) a 10% (dez por cento) do valor do contrato.¹⁷² O limite de 5% (cinco por cento) é para obras e serviços de engenharia, já o limite de 10% (dez por cento) é para obras, serviços e fornecimentos considerados de grande vulto, dificuldades técnicas e riscos financeiros.¹⁷³

Além da possibilidade da exigência de um seguro-garantia, a Administração também pode prever outras modalidades de garantia, previstas no art. 56, quais sejam a caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública e a fiança bancária.¹⁷⁴ Segundo o entendimento de Marçal Justen Filho, existe ainda a figura da garantia de natureza técnica:

[...] Em inúmeros casos, exige-se que o particular preste uma garantia não propriamente da execução, mas de que o objeto executado manterá sua integridade durante um certo período de tempo. [...] Nada impede que tal espécie de garantia seja exigida em contratações administrativas.
Em muitos casos, a garantia não se traduz em um contrato acessório, mas se configura como o dever de assegurar que a prestação seja perfeita e mantenha as suas características durante um período de tempo.
[...] A garantia técnica consiste no dever de assegurar a integridade durante determinado período da prestação executada.¹⁷⁵

Caberá à Administração, em cada caso particular, verificar a possibilidade de previsão de alguma forma de garantia, sempre que possível, já que o dispositivo representa uma precaução a mais para que a obra seja executada com cautela e entregue com a qualidade esperada. Após a execução do contrato, a garantia será liberada ou restituída e atualizada monetariamente, se for em dinheiro.¹⁷⁶

¹⁷⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 16. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 942.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 155.

¹⁷² MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos: Lei 8.666/93**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 95.

¹⁷³ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 238.

¹⁷⁴ MOTTA, op. cit., p. 274.

¹⁷⁵ JUSTEN FILHO, op. cit., p. 944.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 238

O seguro-garantia passou a ter grande relevo, na medida em que seu custo passou a ser menor do que o das demais modalidades previstas no elenco do art. 56. Como decorrência, difundiu-se a opção dos interessados pelo seguro-garantia. Ressalta-se, no entanto, que a aceitabilidade do seguro-garantia depende da capacitação econômico-financeira da seguradora e da observância das regras próprias do setor de seguros. Essa advertência é fundamental porque o valor do seguro-garantia pode superar os limites da capacidade de determinada seguradora. Em outros casos, a dimensão do risco pode acarretar a necessidade de a seguradora obter o resseguro perante outras entidades [...]¹⁷⁷

O art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 exige que todas as minutas de editais, contratos, acordos, convênios e também ajustes devem ser analisados e aprovados pela assessoria jurídica.¹⁷⁸

3.1.3 Comissão de licitação

O art. 51 da Lei nº 8.666/93 orienta as principais condicionantes para a comissão de licitação, que será composta por, no mínimo, 3 (três) membros, sendo 2 (dois) deles pertencentes aos quadros permanentes da Administração. A investidura dos membros da comissão não será de mais de 1 (um) ano, sendo que a recondução de todos os membros para o período seguinte é vedada. O entendimento da doutrina e da jurisprudência é que para os casos de contratações mais complexas, pelo menos um dos membros possua conhecimento técnico para poder analisar as propostas com maior certeza e entendimento.¹⁷⁹ Aqui, cabe mencionar a explicação de Marçal Justen Filho:

É necessário que os membros da comissão tenham habilitação específica para apreciar as propostas efetivadas. Embora o § 2º refira-se apenas aos casos de inscrição, alteração ou cancelamento de registro cadastral, a regra deverá ser interpretada ampliativamente. É desejável e usual que ao menos um dos integrantes tenha conhecimento jurídico que lhe permita adequar os atos praticados aos dispositivos norteadores da licitação. [...]
[...] Se a Administração impõe exigências técnicas aos interessados, não pode invocar sua discricionariedade para nomear comissão destituída de condições para apreciar o preenchimento de tais requisitos.¹⁸⁰

¹⁷⁷ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização*. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 291, apud JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 238.

¹⁷⁸ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 278.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 291.

¹⁸⁰ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização*. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 291 apud JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 793.

Destaca-se a composição da comissão de licitação, pois durante o procedimento, os participantes podem apresentar dúvidas, muitas delas que careçam de conhecimento especificamente técnico e, mesmo a lei não exigindo tal item, traria celeridade ao processo a presença de um técnico da área da engenharia ou da arquitetura, para auxiliar em cada caso.¹⁸¹ Para realizar sua função com eficácia, a comissão deverá atentar para os requisitos do edital ao verificar a habilitação dos concorrentes e, na fase do julgamento das propostas, é necessária a análise da compatibilidade entre os preços ofertados e os de mercado, observando a coerência entre os preços unitários e global. O menor preço global oferecido pelo licitante, não garante a contratação da proposta mais vantajosa.¹⁸²

Em sua atividade, a comissão precisa verificar a existência de, no mínimo, projeto básico, orçamento detalhado, ART dos profissionais técnicos, bem como justificativas das exigências para a habilitação. A responsabilidade dos membros da comissão de licitação é solidária, exceto se algum dos membros adotar posição divergente e registrá-la em ata. Assim, recomenda-se que o julgamento das propostas sempre seja realizado de forma objetiva e, em caso de dúvidas, solicitar informações aos responsáveis técnicos da Administração, sempre por escrito.¹⁸³

A exemplo da importância da atuação da comissão de licitação, pode-se mencionar os casos em que a planilha orçamentária da empresa vencedora, após a conclusão do certame e já na fase de elaboração do contrato, apresenta erros de cálculo, que modificam centavos entre os valores unitários e, conseqüentemente, alteram o valor global. A correção dos dados da planilha orçamentária proposta é tarefa da comissão de licitação. O servidor designado para elaborar o contrato acaba perdendo tempo e ficando com a pendência de que a empresa entregue uma planilha orçamentária corrigida, para só então conseguir elaborar o contrato e dar ordem de serviço para início das obras.

A comissão encerra seu trabalho e entrega para o corpo técnico a empresa vencedora, para que a fase contratual inicie, através da fiscalização, dos pagamentos e da efetiva execução da obra.

¹⁸¹ FARIAS, Pedro Paulo Piovesan de. **Licitações e Obras Públicas**. Série de Cadernos Técnicos da Agenda Parlamentar. CREA/PR. 2016, p. 22. Caderno eletrônico. Disponível em: <<https://creajpr.files.wordpress.com/2010/11/licitac3a7c3b5es-e-obras-pc3bablicas.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

¹⁸² ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 291-296.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 292-294.

3.2 FASE CONTRATUAL

Após a licitação e a escolha da melhor proposta, inicia a fase contratual, que começa com a assinatura do contrato e termina somente com o termo de recebimento definitivo da obra. De forma resumida, esta fase contempla a emissão da ordem de serviço para início das obras, a execução do serviço, a fiscalização por parte da Administração, a elaboração de medições para pagamento, bem como de aditivos e supressivos quando necessários, inclui também a subcontratação e a aplicação de sanções, conforme o caso. Por fim, é elaborado o termo de recebimento provisório da obra e, 90 (noventa) dias depois, o termo de recebimento definitivo.¹⁸⁴

Contrato administrativo é todo acordo oposto de vontades de que participa a Administração e que, tendo por objetivo direto a satisfação de interesses públicos, está submetido a regime jurídico de Direito Público, exorbitante e derogatório do Direito Comum.¹⁸⁵

Os contratos administrativos possuem algumas peculiaridades, sempre vinculados ao interesse público e com condições que são estabelecidas pela Administração. Conforme Hely Lopes Meirelles, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, o contrato administrativo será sempre “*consensual* e, em regra, *formal, oneroso, comutativo* e realizado *intuitu personae*.” (grifo do autor)¹⁸⁶ A grande característica do contrato administrativo também é a supremacia do poder por parte da Administração, onde são impostas as cláusulas exorbitantes perante o contratado, haja vista a supremacia do interesse público sobre o particular. Os principais exemplos de cláusulas exorbitantes são a alteração e a rescisão unilateral do contrato, a revisão de preços e tarifas, a inoponibilidade de exceção de contrato não cumprido e ainda a aplicação de penalidades em decorrência do próprio contrato.¹⁸⁷ O contrato de obra pública é um dos principais contratos administrativos, onde a Administração tem por finalidade a construção, a reforma ou a ampliação de uma área pública, assim, esse contrato admite duas formas de regime de execução, que são a empreitada e a tarefa. O contrato de empreitada geralmente é o mais utilizado e ocorre quando a Administração contrata a

¹⁸⁴ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 339-340.

¹⁸⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. **Das Licitações Públicas**: Comentários à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Rio de Janeiro: Florense, 2004, p. 320.

¹⁸⁶ MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE, José Emmanuel Filho. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 231.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 230-233.

empresa para executar a obra por sua conta e risco, com uma remuneração já definida, quanto à esta, a empreitada pode ser dividida em preço global, preço unitário e preço integral.¹⁸⁸

A empreitada por preço global caracteriza-se pela definição de um preço certo para a execução do contrato, ainda que ajustável. O pagamento não precisa ser realizado na sua integralidade, pode ser parceladamente. Ademais, nestes contratos os preços unitários são especificados e, no caso de surgirem novos elementos ou quantidades não previstas no projeto, estes serão pagos além do preço global originalmente fixado. Já a empreitada por preço unitário é realizada quando a contratação se dá por preços fixados de unidades já determinadas, pode ser calculado por metros quadrados, por pisos ou por metros cúbicos, sendo que os pagamentos são efetuados quando do recebimento de cada item pela Administração. Aliás, a empreitada integral contempla a forma de contratação onde a integralidade da obra é o objeto, ou seja, todas as etapas, serviços e mão de obra necessárias são de total responsabilidade do contratado. Quanto ao regime de tarefa, este apenas é utilizado no caso de pequenas obras ou uma fração de obra maior. Geralmente, o participante concorre com a mão de obra e os seus instrumentos de trabalho, mas ele também pode fornecer os materiais.¹⁸⁹

O art. 55 da Lei nº 8.666/93 estabelece todas as cláusulas que devem constar no contrato administrativo, como o objeto e detalhes de sua caracterização, o regime de execução, preço, condições de pagamento, prazos, dotação orçamentária, garantias, direitos e responsabilidades, penalidades, multas, motivações para rescisão e licitação originária. Além de previstos no contrato, estes requisitos já devem constar na minuta do contrato, que compõe o edital, para que o futuro contratado não alegue desconhecer alguma cláusula.¹⁹⁰

A Administração fixará um prazo para que a empresa vencedora assine o contrato, se esta não o fizer, o prazo poderá ser prorrogado uma única vez, pelo mesmo período. Diante da ausência de manifestação da empresa, a Administração poderá convocar os próximos licitantes, conforme a classificação, para que o façam no mesmo prazo, condições e valor estabelecido pelo vencedor. Destaca-se que, passados 60 (sessenta) dias da data da entrega da proposta, sem que ocorra manifestação da Administração, os licitantes estão liberados do seu compromisso.¹⁹¹

¹⁸⁸ MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE, José Emmanuel Filho. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 278-279.

¹⁸⁹ Ibid., p. 279.

¹⁹⁰ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 240.

¹⁹¹ Ibid., p. 343.

3.2.1 Fiscalização das obras públicas

No que se refere ao contrato de obra pública, um dos principais institutos que deve acompanhá-lo é a fiscalização da execução, por parte da Administração, o servidor designado para tal atividade deve verificar o andamento das obras e registrar as ocorrências e erros a serem corrigidos, assim, interpreta-se a fiscalização não como uma faculdade da Administração, mas sim como uma obrigação, vez que se trata de recursos públicos que estão sendo investidos.¹⁹²

O fiscal escolhido deve possuir conhecimento sobre as disposições de todo o procedimento licitatório para poder efetivamente exigir o cumprimento da contratada, bem como manter um registro diário das obras, que contempla as condições meteorológicas, os funcionários que estão trabalhando, se há subcontratadas e as irregularidades verificadas, se houverem.¹⁹³

O Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – CONFEA, importa a obrigatoriedade de elaboração do Livro de Ordem de obras e serviços de Engenharia, Arquitetura, Agronomia, Geografia, Geologia, Meteorologia e demais profissões vinculadas ao Sistema Confea/Crea, em sua Resolução nº 1.024/2009, que servirá de subsídio para as atividades a seguir descritas¹⁹⁴:

Art. 2º O livro de Ordem constituirá a memória escrita de todas as atividades relacionadas com a obra ou serviço e servirá de subsídio para:

I – comprovar autoria de trabalhos;

II – garantir o cumprimento das instruções, tanto técnicas como administrativas;

III – dirimir dúvidas sobre a orientação técnica relativa à obra;

IV – avaliar motivos de eventuais falhas técnicas, gastos imprevistos e acidentes de trabalho.

V – eventual fonte de dados para trabalhos estatísticos.¹⁹⁵

Conforme o Manual de Obras Públicas editado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as principais atividades pertinentes à fiscalização compreendem a análise e a aprovação do projeto das instalações para o início dos serviços; solicitar e receber da

¹⁹² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 560-561.

¹⁹³ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 343-347.

¹⁹⁴ CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA. **Resolução nº 1.024, de 21 de agosto de 2009** - Dispõe sobre a obrigatoriedade de adoção do Livro de Ordem de obras e serviços de Engenharia, Arquitetura, Agronomia, Geografia, Geologia, Meteorologia e demais profissões vinculadas ao Sistema Confea/Crea. Disponível em: <<http://normativos.confea.org.br/ementas/visualiza.asp?idEmenta=43000>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

¹⁹⁵ Idem.

empresa contratada um manual de qualidade, com um sistema de gestão de qualidade que efetivamente funcione; realizar reuniões no canteiro de obras; resolver falhas ou omissões que surjam em memoriais, desenhos ou outros elementos do projeto; definir as prioridades para sequência dos serviços desenvolvidos; paralisar e até solicitar o conserto ou reformulação de serviços executados com inconformidades; requisitar a troca de itens defeituosos; solicitar que sejam elaborados testes e ensaios, para garantir a certeza da qualidade da obra e aprovar ou não os serviços executados, realizando as medições para posterior pagamento.¹⁹⁶

Já à empresa contratada cabe a designação de um preposto, que ficará no local da obra, bem como do engenheiro ou do profissional técnico responsável. O preposto representa a empresa e deve atender às solicitações da Administração, sendo necessário que detenha conhecimento da obra em execução. O profissional técnico da empresa precisa apresentar a ART em seu nome e acompanhar a obra de forma efetiva, o que deve ser observado pela equipe do Município, já que, em alguns casos, a empresa apenas indica um profissional técnico para cumprir a exigência da licitação, mas ele sequer visita a obra.¹⁹⁷

O Tribunal de Contas da União – TCU recomenda que sejam instituídos regulamentos para os procedimentos utilizados pelos fiscais das obras, a fim de que estes tenham conhecimento de suas responsabilidades quanto ao acompanhamento da obra.¹⁹⁸

Sob tais circunstâncias, o senso de diligência exigível a um engenheiro fiscal de contrato, aqui considerado sob o conceito de *homo medius*, impor-lhe-ia o dever de conhecimento dos limites e regras para alterações contratuais definidos no Estatuto de Licitações, e, por conseguinte, a obrigação de notificar seus superiores sobre a necessidade de realizar o necessário aditivo contratual, em respeito à exigência estabelecida no **caput** do art. 60 da Lei 8.666/93.

25. Nesse contexto, é razoável presumir que, se o fiscal da obra houvesse alertado seus superiores para a dimensão das alterações de objeto, estes provavelmente adotariam as providências necessárias à formalização do necessário aditivo, sob pena de corresponsabilização pela irregularidade verificada. (grifo do autor)¹⁹⁹

A exemplo da importância da fiscalização nas obras públicas, descreve-se situação que envolvia a reforma do telhado do Centro de Saúde do Município de Carlos Barbosa que também contemplou a substituição da iluminação da fachada do prédio, com objetivo de instalar

¹⁹⁶ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização*. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 348-349, apud BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio. **Manual de Obras Públicas: edificações: práticas da Seap**. Disponível em: < <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

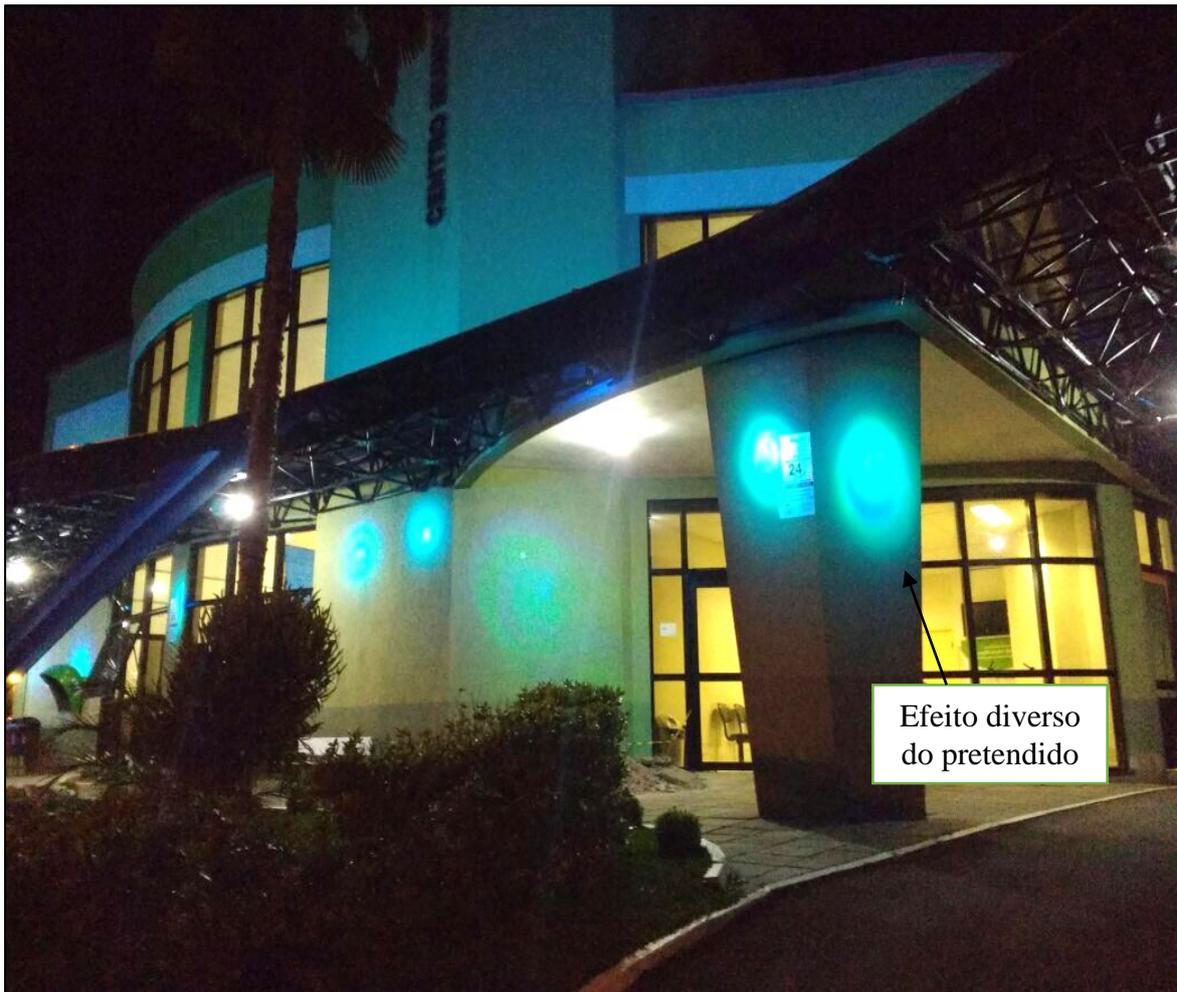
¹⁹⁷ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 347.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 346.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 346.

lâmpadas RGB. A planilha descrevendo os materiais, encaminhada para a licitação, previa a instalação de lâmpadas RGB de 5W de potência. A empresa vencedora da licitação, instalou as lâmpadas no domingo e sequer informou a equipe técnica para acompanhar. Na segunda-feira, a equipe técnica verificou que as lâmpadas haviam sido instaladas, porém, na parte da noite, foi possível verificar que as lâmpadas não eram adequadas para a proposta desejada:

Figura 2 – Lâmpadas RGB instaladas no Centro de Saúde com efeito estranho ao pretendido

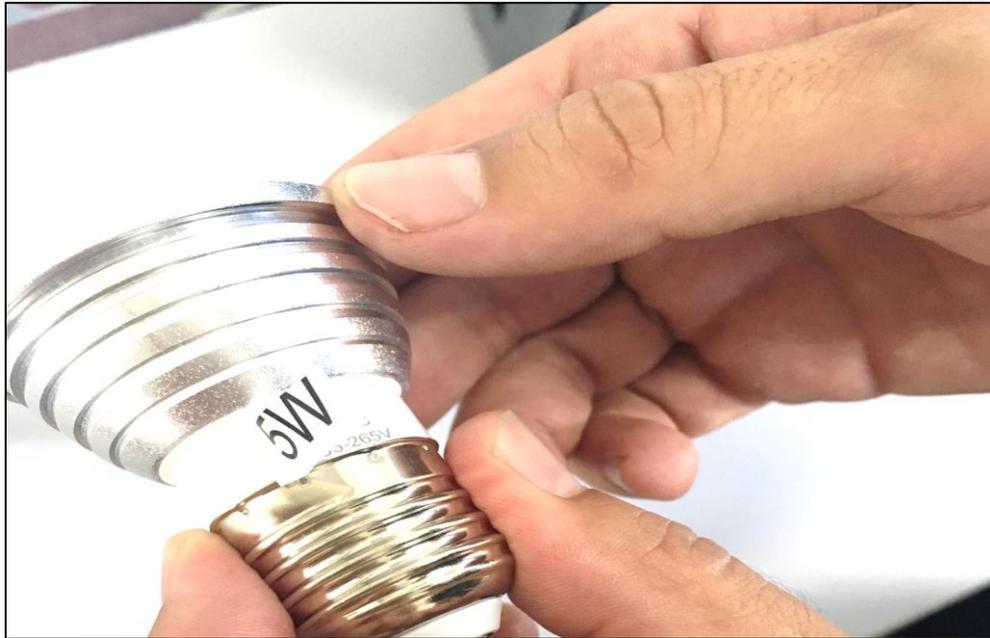


Fonte: Arquivos Secretaria de Projetos Públicos – Município de Carlos Barbosa/RS.

Assim, a equipe técnica decidiu retirar as lâmpadas para analisar. Ao retirar as lâmpadas a equipe se deparou com um adesivo colado em cada uma das lâmpadas com a potência 5W. Porém, ao retirar os adesivos, verificou-se que a potência original das lâmpadas, que na realidade era de 3W, havia sido raspada e escondida com os adesivos.

A equipe técnica solicitou que a empresa realizasse a substituição das lâmpadas e também foi requerido à assessoria jurídica do Município, que fosse aplicada uma sanção pela tentativa de enganar a Administração, entregando um produto de qualidade inferior.

Figura 3 – Adesivo colado sobre a voltagem original



Fonte: Arquivos Secretaria de Projetos Públicos – Município de Carlos Barbosa/RS.

Figura 4 – Voltagem original apagada



Fonte: Arquivos Secretaria de Projetos Públicos – Município de Carlos Barbosa/RS.

3.2.2 Cumprimento de prazos e alterações contratuais

Conforme o art. 57 da Lei nº 8.666/93, a duração dos contratos está condicionada a vigência dos créditos orçamentários, com exceção dos projetos previstos nas metas do Plano Plurianual, que podem ser prorrogados, desde que previsto no edital, bem como os serviços prestados de forma contínua, que podem ter sua duração prorrogada até o limite de sessenta meses.²⁰⁰ Tendo em vista que durante a obra podem ocorrer imprevisibilidades, a legislação permite a prorrogação do prazo para a entrega da obra, desde que devidamente justificado por alguma situação provocada pela Administração ou por casos de força maior ou caso fortuito, sempre acompanhada da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.²⁰¹

A prorrogação de prazo fundamentado no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666, pode ser efetuada, desde que com a finalidade de garantir preços e condições mais vantajosas à Administração, acompanhada das devidas motivações, em consonância com o interesse público e o princípio da economicidade. (TCU. Acórdão nº 1.626/07, Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes. DOU, 17 ago. 2007)²⁰²

O contrato para execução de uma obra pública é considerado um contrato por escopo, uma vez que ele só encerra quando a Administração recebe a obra, conforme havia contratado. Ao definir o prazo é importante considerar a relação benefício-custo do empreendimento, pois quanto menor o prazo para entrega da obra, mais breve será sua utilização e proveitos. Não obstante, reduzir o prazo pode resultar no uso de métodos executivos mais caros, bem com horas extras e noturnas aos funcionários, elevando o custo final. Esta solução será definida nos estudos de viabilidade e no projeto básico.²⁰³

A alteração dos prazos, eventualmente necessária, envolve os gestores, os fiscais e as empresas, sendo que a origem do problema é a elaboração do projeto básico com baixo nível de precisão. Estas alterações, geralmente resultam em atrasos no cronograma inicialmente fixado. O que também atrasa o andamento da obra é a redução dos recursos orçamentários disponíveis, bem como as regras confusas do edital, os serviços que precisam ser refeitos diante da má-qualidade e os problemas financeiros das empresas contratadas. Na maioria dos casos, a

²⁰⁰ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 25 mar. 2018.

²⁰¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 507-509.

²⁰² ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 236.

²⁰³ *Ibid.*, p. 237.

Administração não tem um Plano de Gerenciamento de Riscos, para resolver, tempestivamente, estes problemas. Neste Plano, a Administração deve registrar, antes do início das obras, possíveis problemas que venham a acontecer, os impactos e as soluções que podem ser adotadas, tudo para perder o menor tempo possível e dar sequência às obras.²⁰⁴

14. Considero que algumas modificações são possíveis, até mesmo esperadas, entre o objeto executado e o seu projeto, sem que exista necessidade de haver justificativas técnicas ou celebração de aditivos contratuais. Seria o caso de modificações pontuais de locação dos elementos construtivos ou de encaminhamento as redes de instalações diversas. Porém, tais mudanças não podem trazer reflexo nos quantitativos, nas especificações técnicas ou no dimensionamento dos serviços contratados, o que exigiria necessariamente a prévia celebração de aditamento contratual, nos termos do art. 65, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.666/1993. É pacífica a jurisprudência do TCU no sentido de que as alterações realizadas em projeto de obra pública, com as consequentes alterações na planilha de quantitativos e quaisquer outras alterações porventura necessárias, devem ser registradas em termos aditivos, juntamente com as justificativas técnicas para tanto. (TCU. Acórdão nº 2.053/2015, Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler. DOU, 26 ago. 2015).²⁰⁵

A motivação mais frequente para o atraso das obras é a condição climática, as empresas justificam a demora na execução como consequência dos dias chuvosos, o que torna necessário aditar o tempo do contrato. O Tribunal de Contas da União – TCU entende que, o cronograma físico-financeiro da obra deve contemplar os dias chuvosos, com base na média histórica do local.²⁰⁶

Mas em uma análise mais cuidadosa, no caso de chuvas ordinárias, não se trata de eventos imprevisíveis, e, assim, não são passíveis de enquadramento nos ditames do ar. 65, II [...]. Então, o efeito das chuvas ordinárias no prazo de execução da obra, já que constituem-se eventos plenamente previsíveis, devem ser já consideradas no cronograma físico-financeiro dos editais de licitação e, em razão disso, do prazo constante dos contratos. Portanto, segundo estas premissas, chuvas ordinárias e previsíveis não ensejam repactuação do valor dos contratos em razão da suporta dilação do prazo dos empreendimentos. (TCU. Acórdão nº 396/08, Plenário. Tel. Min. Raimundo Carreiro. DOU, 14 mar. 2008).²⁰⁷

Nos contratos, podem estar previstas diversas etapas, com os respectivos prazos, podendo-se delimitar alguns momentos, como o da conclusão, da entrega, da observação e do recebimento definitivo. Assim, o encerramento do contrato presume a entrega qualificada de todas as etapas pela contratada, demonstrando que houve a efetiva fiscalização em cada período

²⁰⁴ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 393.

²⁰⁵ Ibid., p. 376.

²⁰⁶ Ibid., p. 393.

²⁰⁷ Ibid., p. 393-394.

concluído. A entrega da obra representa a transferência das responsabilidades e riscos para a Administração, mas não libera completamente a contratada. A Administração pode prever no contrato, um prazo para verificação da qualidade, onde será diagnosticado o efetivo funcionamento da obra, de acordo com o pactuado.²⁰⁸

Existe uma relação direta entre os preços e os prazos, prorrogações que não estavam previstas podem resultar no aumento das despesas administrativas no valor final do contrato, de antemão, a redução do prazo previsto para a entrega da obra pode reduzir o seu custo total.²⁰⁹

V. Impactos no orçamento contratado da redução no prazo de execução da obra.

50. Restou verificado nos presentes autos que mediante o 1º Termo Aditivo ao Contrato n. [...] a data de finalização das obras foi antecipada de 13/12/2009 para 30/05/2008. Contudo, não foi efetuado qualquer ajuste no orçamento em decorrência desta redução verificada no prazo de execução do empreendimento.

51. [...] há várias despesas que variam conforme o número de meses em que os serviços são executados, sendo necessário proceder a ajustes em caso de alterações nos prazos inicialmente previstos.

52. Analisando a composição da taxa de BDI da Construtora [...] verifico que dentre as despesas gerais, há gastos com consumo de energia e água do canteiro que são orçados por mês, bem como itens que compõe despesas com a administração local do empreendimento que são orçados por homem/hora e que sofrem impactos em decorrência do prazo previsto para finalização da obra.²¹⁰

Conforme dispõe a legislação, os aditivos e os supressivos não podem ultrapassar a porcentagem de 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, sendo que nos casos de reforma de edifício ou de equipamento esta porcentagem pode atingir os 50% (cinquenta por cento) e as supressões também podem ter esse percentual aumentado, se houver acordo entre a Administração e o contratado.²¹¹ Importante destacar que, conforme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, o limite instituído pela legislação deve ser considerado individualmente, sem realizar a compensação entre os aditivos e supressivos, por exemplo uma obra de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), com um supressivo de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e um aditivo de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), que resulta em um valor final

²⁰⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 493.

²⁰⁹ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 394.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 394.

²¹¹ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm >. Acesso em: 01 out. 2017.

contratual de R\$ 115.000,00 (cento e quinze mil reais), ou seja 15% a mais no total, esse caso é considerado infração ao art. 65, conforme a jurisprudência.²¹²

Tabela 6 – Exemplo de planilha de supressão

PEDIDO DE SUPRESSÃO								
Discriminação do Serviço	Quant.	Unid.	MATERIAL		MAO DE OBRA		VALOR	
			UNITÁRIO	TOTAL	UNITÁRIO	TOTAL	TOTAL	TOTAL
1.0 SERVIÇOS INICIAIS - MOVIMENTAÇÃO DE TERRA E LIMPEZA DA ÁREA								
1.1	Remoção da alvenaria existente	0,00	m³	R\$ 25,20	R\$ 0,00	R\$ 10,80	R\$ 0,00	R\$ 0,00
1.2	Escavação manual de vala	0,00	m³	R\$ 39,80	R\$ 0,00	R\$ 17,10	R\$ 0,00	R\$ 0,00
1.3	Reaterro interno compactado manualmente	0,00	m³	R\$ 35,20	R\$ 0,00	R\$ 15,10	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total do grupo 2					R\$ 0,00		R\$ 0,00	R\$ 0,00
2.0 CONCRETO ARMADO								
2.1	Lastro de vala com preparo de fundo com camada de brita	0,00	m³	R\$ 117,95	R\$ 0,00	R\$ 51,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2.2	Lastro de concreto magro e= 5cm	0,00	m³	R\$ 182,90	R\$ 0,00	R\$ 78,40	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2.3	Concretagem sapatas fck 20Mpa	0,00	m³	R\$ 270,90	R\$ 0,00	R\$ 116,10	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2.4	Armação para sapatas de estrutura convencional aço CA 50 Ø6.3mm	0,00	kg	R\$ 6,50	R\$ 0,00	R\$ 2,80	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2.5	Formas tábua para concreto para fundação - reaproveitamento 10x	0,00	m²	R\$ 17,50	R\$ 0,00	R\$ 7,50	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2.6	Concretagem pilares Fck 25Mpa	1,84	m³	R\$ 247,70	R\$ 455,77	R\$ 106,15	R\$ 195,32	R\$ 651,08
2.7	Armação de pilar de estrutura convencional aço CA 50 12.5mm	101,06	kg	R\$ 4,20	R\$ 424,45	R\$ 1,80	R\$ 181,91	R\$ 606,36
2.8	Formas tábua para concreto para pilares - reaproveitamento 10x	32,76	m²	R\$ 17,50	R\$ 573,30	R\$ 7,50	R\$ 245,70	R\$ 819,00
2.9	Armação para estribo de estrutura convencional - pilar - com aço CA 60 5.0mm	45,55	kg	R\$ 7,00	R\$ 318,85	R\$ 3,00	R\$ 136,65	R\$ 455,50
2.10	Concretagem vigas fck 20Mpa	0,00	m³	R\$ 270,90	R\$ 0,00	R\$ 116,10	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2.11	Armação para viga de estrutura convencional aço CA 50 12.5mm	0,00	kg	R\$ 4,20	R\$ 0,00	R\$ 1,80	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2.12	Formas tábua para concreto para vigas - reaproveitamento 10x	0,00	m²	R\$ 17,50	R\$ 0,00	R\$ 7,50	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2.13	Armação para estribo de estrutura convencional - viga - com aço CA 60 5.0mm	0,00	kg	R\$ 7,00	R\$ 0,00	R\$ 3,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2.15	Concretagem laje Fck 20Mpa	0,00	m³	R\$ 269,60	R\$ 0,00	R\$ 115,50	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2.16	Armação de laje estrutura convencional aço CA 50 Ø6.3mm	0,00	kg	R\$ 4,60	R\$ 0,00	R\$ 2,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2.17	Formas tábua para concreto para laje - reaproveitamento 10x	0,00	m²	R\$ 18,90	R\$ 0,00	R\$ 8,10	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2.18	Impermeabilização de superfície enterradas, com tinta asfáltica duas demãos	47,72	m²	R\$ 6,00	R\$ 286,32	R\$ 2,60	R\$ 124,07	R\$ 410,39
Total do grupo 3					R\$ 2.058,70		R\$ 883,65	R\$ 2.942,35
3.0 ALVENARIAS								
3.1	Alvenaria de 15cm tijolo maciço	0,00	m²	R\$ 41,00	R\$ 0,00	R\$ 17,60	R\$ 0,00	R\$ 0,00
3.2	Alvenaria de 15cm tijolo furado - fechamento sepulturas	0,00	m²	R\$ 36,00	R\$ 0,00	R\$ 15,40	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total do grupo 4					R\$ 0,00		R\$ 0,00	R\$ 0,00
4.0 REVESTIMENTO								
4.1	Chapisco aplicado com rolo para pintura acrílica - interno e externo	0,00	m²	R\$ 5,60	R\$ 0,00	R\$ 2,40	R\$ 0,00	R\$ 0,00
4.2	Massa única para recebimento de pintura preparo mecânico, aplicação manual 20mm - interno e externo	0,00	m²	R\$ 17,50	R\$ 0,00	R\$ 7,50	R\$ 0,00	R\$ 0,00
4.3	Basalto regular - e=2cm	0,00	m²	R\$ 108,20	R\$ 0,00	R\$ 46,40	R\$ 0,00	R\$ 0,00
4.4	Recuperação de calçada em pedras de basalto	3,20	m²	R\$ 37,30	R\$ 119,36	R\$ 16,00	R\$ 51,20	R\$ 170,56
Total do grupo 6					R\$ 119,36		R\$ 51,20	R\$ 170,56
5.0 PINTURA								
5.1	Pintura acrílica 2 demãos sobre massa única	0	m²	R\$ 9,80	R\$ 0,00	R\$ 4,40	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Total do grupo 7					R\$ 0,00		R\$ 0,00	R\$ 0,00
VALOR TOTAL					R\$ 2.178,06		R\$ 934,85	R\$ 3.112,91

Fonte: Tomada de Preços 012/2017 – Setor de Licitações – Município de Carlos Barbosa/RS.

Na tabela, identifica-se que, na grande maioria dos itens, a coluna de quantitativos está zerada. Nos itens onde há o quantitativo, este representa a supressão a ser realizada, resultando assim em um valor total de R\$ 3.112,91 (três mil, cento e doze reais com noventa e um centavos) de supressão.

²¹² CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU**. 3 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 47.

A Decisão 215/1999 – Plenário do TCU, sobre o limite de 25%, a legalidade e a possibilidade de extrapolação, foi assim resumida por Valmir Campelo e Rafael Jardim Cavalcante:

Tabela 7 – Limites de acréscimos e supressões

	Tipo de Alteração	Reforma de edifício ou equipamento		Demais casos	
		Unilateral	Consensual	Unilateral	Consensual
Acréscimos	Qualitativa	50%	*	25%	*
	Quantitativa	50%	50%	25%	25%
Supressões	Qualitativa	25%	Não há limite	25%	Não há limite
	Quantitativa	25%	Não há limite	25%	Não há limite

*não há limites, desde que satisfeitos os seguintes requisitos:

I – não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II – não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III – decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV – não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V – ser necessária à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI – demonstrar-se, na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados, que as consequências da alternativa (rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto à sua urgência e emergência.

Fonte: CAMPELO; CAVALCANTE (2014).

Aditivos baseados em situações que já eram conhecidas, ou que deveriam ser, antes do edital, caracterizam um vício de origem, por não contemplar na licitação todas as reais necessidades, configurando a inépcia do projeto básico e resultando na responsabilização do autor e de quem o aprovou.²¹³

Apesar dos limites da legislação para as alterações contratuais, o Tribunal de Contas da União – TCU entende que, em situações excepcionais, estes limites podem ser ultrapassados, mas, cabe destacar que, as condições para tanto são cumulativas, conforme se lê:²¹⁴

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da

²¹³ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU**. 3 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 52.

²¹⁴ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 379.

finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que ultrapole os limites legais mencionados na alínea "a", supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência.²¹⁵

Tendo em vista a presença de cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, a Administração pode alterar unilateralmente o contrato, conforme o inciso I, do art. 65, da Lei nº 8.666/93. Esta situação pode ocorrer nos casos de alteração do projeto ou das especificações, que resultarão em uma melhoria técnica para o resultado final, bem como nos casos em que ocorre o acréscimo ou a diminuição de quantitativos, dentro do limite permitido.²¹⁶ Já a possibilidade de alteração do contrato, através de acordo entre a Administração e a contratada, pode ser realizada nas hipóteses do inciso II, do art. 65, da Lei nº 8.666/93, conforme segue:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

II - por acordo das partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do

²¹⁵ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 379-380.

²¹⁶ Ibid., p. 378.

príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)²¹⁷

Mesmo com as alterações contratuais, deve ser garantido o equilíbrio econômico-financeiro originalmente contratado. Pode-se listar três situações que figuram o contexto, conforme Valmir Campelo e Rafael Jardim Cavalcante:

- execução de serviço com insumo distinto do constante da composição de custo unitário apresentada na proposta de preços da contratada;
- utilização de insumo para execução de determinado serviço em quantidade inferior ao previsto em projeto; e
- alteração da distância média de transporte para aquisição dos materiais.²¹⁸

Sempre que ocorre uma alteração do projeto básico, que foi utilizada por todos os participantes da licitação para elaboração da proposta financeira e, a consequente diminuição de custos para a contratada, por exemplo, deve ser acompanhada da redução da contraprestação da Administração, para garantir efetivamente o reequilíbrio econômico-financeiro. Essa compensação deve ser realizada, mesmo se não houverem redução ou aumento das quantidades na planilha orçamentária, pois ocorreu efetivamente a alteração das especificações de um item determinado. Nas obras contratadas pelo RDC, especificamente no regime de contratação integrada, não é possível a elaboração de termos aditivos aos contratos, com exceção do reequilíbrio econômico-financeiro justificado por caso fortuito ou força maior ou ainda por necessidade de alterar o projeto ou suas especificações em benefício à Administração.²¹⁹

Acórdão nº 30/2012-TCU-Plenário

Ministro Relator: Aroldo Cedraz

Trecho do Acórdão:

9.2.1. passe a exigir da contratada que o pedido de negativação de jazidas por razões alheias à vontade da Administração Pública e a consequente solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro contratual estejam acompanhados não só de provas documentais referentes às negociações frustradas, mas também de elementos que permitam ao ente contratante concluir pela inviabilidade econômica de terem sido aceitas pela contratada as condições exigidas pelos proprietários das jazidas.²²⁰

²¹⁷ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 01 fev. 2018.

²¹⁸ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 216.

²¹⁹ Ibid., p. 216-217.

²²⁰ Ibid., p. 218.

Assim, redobram-se os cuidados na elaboração do projeto básico, pois com um estudo inicial mais elaborado e detalhado, as chances de ocorrerem situações excepcionais diminuem, evitando gastos com reequilíbrios, que fogem do planejamento inicial para a execução da obra e do orçamento da Administração.

A licitação e a elaboração do contrato caracterizam a parte mais burocrática do procedimento, qualquer equívoco pode resultar em um problema futuro. No próximo capítulo serão analisadas as formas de sanção que podem ser utilizadas pela Administração, bem como detalhes importantes acerca da entrega da obra. Ademais, serão realizadas algumas considerações a respeito do Regime Diferenciado de Contratações – RDC, além de um destaque para as principais alterações que o projeto de lei para alteração do regime de licitações pretende trazer.

4 DA INEXECUÇÃO CONTRATUAL E DAS SANÇÕES; DA ENTREGA DA OBRA; CONSIDERAÇÕES ACERCA DO REGIME DEFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E DO PROJETO DE LEI Nº 6.814/2017; RESULTADOS DAS PESQUISAS DE OPINIÃO

4.1 INEXECUÇÃO CONTRATUAL

Conforme o art. 77 da Lei nº 8.666/93, os casos de inexecução total ou parcial do objeto contratado pela Administração, resultará na sua rescisão. O art. 78 da Lei nº 8.666/93 prevê as situações que ensejam a rescisão dos contratos administrativos que, de forma resumida, pode ocorrer nos casos de descumprimento ou cumprimento irregular das cláusulas do contrato; não cumprimento dos prazos pela empresa contratada; atrasos para iniciar a obra; paralisação sem justo motivo; descumprimento de ordens do fiscal da Administração; reiteradas faltas durante a execução; por questões vinculadas à constituição da sociedade empresária, como decretação de falência, dissolução da sociedade, falecimento do contratado e alteração da finalidade ou estrutura da empresa; também por razões de interesse público; por situações causadas pela Administração, como supressão de valor acima do limite permitido, casos de suspensão da obra por mais de 120 (cento e vinte) dias, exceto se por situações de calamidade pública, perturbação da ordem e guerra, atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos por parte da Administração, referentes à serviços ou materiais já entregues, exceto nos casos de calamidade pública, perturbação da ordem e guerra; não liberação da área onde será executada a obra, por parte da Administração; caso fortuito e força maior.²²¹ A rescisão do contrato será realizada através de processo administrativo, assistido pelo contraditório e pela ampla defesa.²²²

A inexecução do contrato, que resulte na sua rescisão, pode acarretar consequências administrativas, cíveis e contratuais ao particular inadimplente, a Administração também sofre consequências, porém não na mesma proporção que o particular, uma vez que sobre ela não incidem as sanções da própria natureza administrativa. Ademais, a Administração Pública somente será penalizada em juízo.²²³ O art. 79 da Lei nº 8.666/93, menciona três formas as quais a rescisão poderá ocorrer. Por ato unilateral e escrito da Administração em algumas situações descritas no art. 78 (incisos I a XII e XVII), de forma amigável ou judicial. A empresa

²²¹ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 409-410.

²²² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 600.

²²³ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2007, p. 706.

não poderá rescindir o contrato de forma unilateral, somente mediante decisão judicial. Nos casos de rescisão amigável, a Administração deve motivar sua decisão e justificar devidamente o interesse público, além de não poder resultar em prejuízo ao contratante e à contratada. Se o prejuízo ocorrer, deverá ser indenizado, através da devolução das garantias, pagando pelos custos da desmobilização dos funcionários e do canteiro de obras.²²⁴

O art. 80 da Lei nº 8.666/93 define as consequências que a rescisão unilateral da Administração acarretará:

Art. 80. A rescisão de que trata o inciso I do artigo anterior acarreta as seguintes consequências, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei:

I - assunção imediata do objeto do contrato, no estado e local em que se encontrar, por ato próprio da Administração;

II - ocupação e utilização do local, instalações, equipamentos, material e pessoal empregados na execução do contrato, necessários à sua continuidade, na forma do inciso V do art. 58 desta Lei;

III - execução da garantia contratual, para ressarcimento da Administração, e dos valores das multas e indenizações a ela devidos;

IV - retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração.

§ 1º A aplicação das medidas previstas nos incisos I e II deste artigo fica a critério da Administração, que poderá dar continuidade à obra ou ao serviço por execução direta ou indireta.

§ 2º É permitido à Administração, no caso de concordata do contratado, manter o contrato, podendo assumir o controle de determinadas atividades de serviços essenciais.

§ 3º Na hipótese do inciso II deste artigo, o ato deverá ser precedido de autorização expressa do Ministro de Estado competente, ou Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso.

§ 4º A rescisão de que trata o inciso IV do artigo anterior permite à Administração, a seu critério, aplicar a medida prevista no inciso I deste artigo.²²⁵

As medidas elencadas no art. 80 não possuem um caráter punitivo e a Administração utilizá-las-á somente quando necessárias.²²⁶ Ainda, o art. 87 da Lei nº 8.666/93, define as sanções que a Administração poderá aplicar nos casos de inexecução parcial ou total do contrato, são elas a advertência, a multa, a suspensão temporária para contratar com a Administração e a declaração de idoneidade. A advertência é o aviso, que pode ser verbal ou escrito, quando ocorrem faltas levíssimas, se for feita por escrito, deverá constar nos registros da contratada. Já a multa, importa na penalização pecuniária ao contratado, com a finalidade de

²²⁴ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 411.

²²⁵ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm >. Acesso em: 03 mai. 2018.

²²⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 604-605.

compensar o dano ocasionado à Administração. No caso da pena de suspensão temporária de licitar com a Administração, a empresa fica impedida de participar das licitações e contratações, ocorre em situações mais graves, como uma fraude fiscal. Ademais, a declaração de idoneidade objetiva impedir que a empresa continue contratando com a Administração, aplicada nos casos de falta grave, por exemplo a reiterada fraude fiscal.²²⁷

Dentro das prerrogativas contratuais cabíveis à Administração, cabe a aplicação de sanções e penalidades para os casos de descumprimento contratual. A aplicação das sanções é um dever da Administração, não sendo facultativa.²²⁸

[...] não se encontra na esfera de disponibilidade do gestor da [...] deixar de multar a contratada, eis que lhe incumbe agir proativamente, respaldado no ordenamento jurídico e nas previsões legais, editalícias e contratuais que regem a avença com a recorrente, não lhe sendo legítimo omitir-se nem renunciar às prerrogativas conferidas à Administração em situações da espécie. (Precedentes: Acórdão 1262/2009 e 949/2010, ambos do Plenário). (TCU. Acórdão nº 2.445/2012, Plenário. Rel. Min. Valmir Campelo. DOU, 14 set. 2012)²²⁹

Nas situações em que ocorrer o atraso injustificado, a contratada receberá uma multa de mora, desde que esteja prevista no edital ou no contrato. A aplicação da multa não impede a rescisão do contrato, além de outras sanções, mediante processo administrativo, sendo que, se a multa ultrapassar o valor da garantia ela será descontada dos pagamentos devidos pela Administração ou até cobrada na via judicial. Já a inexecução, pode acarretar advertência, multa, suspensão temporária de licitar ou contratar com a Administração.²³⁰

A suspensão temporária e a declaração de inidoneidade serão aplicadas às empresas ou aos profissionais, quando tenham condenação definitiva pela prática, da forma dolosa, de fraude fiscal no recolhimento de tributos; quando praticarem atos ilícitos para frustrar a licitação ou quando restar demonstrada a inidoneidade para contratar com a Administração.²³¹

Os crimes e as penas elencadas na Lei de Licitações, entre os artigos 89 a 99, podem assim ser resumidos, conforme tabela de Carlos Pinto Coelho Motta:

²²⁷ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2007, p. 706-708.

²²⁸ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 411-412.

²²⁹ Ibid., p. 412.

²³⁰ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos: Lei 8.666/93**. 6. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 315-316.

²³¹ Ibid., p. 317.

Tabela 8 – Crimes e penas

CRIME	ART.	MULTA + DETENÇÃO DE:
Dispensar ou inexigir fora das hipóteses e formalidades	89	3 a 5 anos
Frustrar ou fraudar a competição, mediante ajuste ou outro expediente	90	2 a 4 anos
Patrocinar interesse privado em licitação ou contrato (invalidados pelo Judiciário)	91	6 meses a 2 anos
Dar causa a modificação ou vantagem em favor do adjudicatário na execução do contrato; preterir ordem cronológica do pagamento das faturas	92	2 a 4 anos
Impedir, perturbar, fraudar qualquer ato do procedimento licitatório	93	6 meses a 2 anos
Devassar o sigilo da proposta, ou proporcionar o ensejo a terceiro	94	2 a 3 anos
Afastar ou procurar afastar licitante (violência, ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem)	95	2 a 4 anos + pena por violência
Fraudar licitação com prejuízo da Fazenda Pública (5 hipóteses de fraude – art. 96)	96	3 a 6 anos
Admitir à licitação, ou contratar, empresa ou profissional inidôneo	97	6 meses a 2 anos
Obstar, suspender ou alterar indevidamente registros cadastrais	98	6 meses a 2 anos

Fonte: MOTTA (1997).

Os crimes previstos na Lei nº 8.666/93 são admitidos mediante o dolo, sendo que a tentativa também será punida.

Após toda a tramitação legal do procedimento, tem-se enfim a entrega da obra pública, que configura o momento mais aguardado pela comunidade e também pela Administração.

4.2 ENTREGA DA OBRA

Após a fase licitatória e contratual, tem-se enfim a entrega da obra, neste momento a Administração deve programar-se para que o objeto inicialmente projetado mantenha sua utilidade por maior tempo possível. Para tanto, é necessária a organização da documentação vinculada à obra, como o caderno de especificações, o *as built*, os requisitos de operacionalidade e as licenças, tudo para garantir a qualidade da obra. No caderno de especificações serão detalhadas as marcas e códigos de todos os materiais usados na obra, já o *as built* será o projeto da obra pronta. Com estes itens, problemas usuais como rachaduras e trincas poderão ser resolvidos com maior facilidade. O TCU recomenda uma verificação na obra, nos primeiros 5 (cinco) anos após sua entrega, com a finalidade de identificar ocorrências

que devam ser resolvidas pela contratada, mesmo após a emissão do termo de recebimento definitivo. Ademais, também se recomenda a realização de pequenas intervenções, quando de competência da Administração, para evitar que problemas pequenos resultem em danos de maior proporção na obra, incluindo os serviços de reparação no orçamento do Município.²³²

A entrega da obra é realizada primeiramente de forma provisória, através da emissão do termo de recebimento provisório e, 90 (noventa) dias depois, com a emissão do termo de recebimento definitivo. A empresa contratada para a execução da obra responde civilmente por sua solidez e sua segurança, durante os 5 (cinco) primeiros anos, desta forma, é sua obrigação reparar falhas, vícios e defeitos que surgirem, sem ônus para a Administração. No caso de a empresa demorar ou se recusar a executar os consertos, cabe à Administração executá-los e em seguida buscar a reparação com a empresa. Já no termo provisório, todos os serviços e pagamentos devem estar encerrados e cabe ao fiscal responsável elaborar uma relação de vícios encontrados na obra, bem como fixar prazo para correção. Quando da emissão do termo de recebimento definitivo, é interessante que um profissional que não acompanhou a execução realize uma avaliação da obra.²³³ O Tribunal de Contas da União – TCU, traz uma relação de observações, quando da elaboração do termo definitivo:

- 9.1.1. apliquem os critérios e parâmetros técnicos prescritos na norma NBR 9050/2004 relacionados com a acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida;
- 9.1.2. incluam cláusulas em edital e em contrato que estabeleçam a obrigação de o contratado, em conjunto com a Administração Pública, providenciar a seguinte documentação como condição indispensável para o recebimento definitivo do objeto:
 - 9.1.2.1. “as built” da obra, elaborado pelo responsável por sua execução;
 - 9.1.2.2. comprovação das ligações definitivas de energia, água, telefone e gás;
 - 9.1.2.3. laudo de vistoria do corpo de bombeiros aprovando a obra;
 - 9.1.2.4. carta “habite-se”, emitida pela prefeitura; e
 - 9.1.2.5. certidão negativa de débitos previdenciários para o registro da obra, junto ao Cartório de Registro de Imóveis;
- 9.1.3. exijam da contratada a reparação dos vícios verificados dentro do prazo de garantia da obra, tendo em vista o direito assegurado à Administração pelo art. 618 da Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), c/c o art. 69 da Lei nº 8.666/93 e o art. 12 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor); e
- 9.1.4. abstenham-se de realizar o recebimento provisório de obras com pendências a serem solucionadas pela construtora, uma vez que o instituto do recebimento provisório, previsto no art. 73, inc. I, da Lei nº 8.666/93, não legitima a entrega provisória de uma obra inconclusa, mas visa resguardar a Administração no caso de

²³² CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 425-430.

²³³ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 407-408.

aparecimento de vícios ocultos, surgidos após o recebimento provisório. (TCU. Acórdão nº 853/2013, Plenário. Rel. Min. José Jorge. DOU, 12 abr. 2013)²³⁴

O novo empreendimento somente pode iniciar a desenvolver sua finalidade após a emissão de todas as licenças exigidas, como habite-se, licença ambiental de operação e outras que sejam necessárias.²³⁵

Em operação, o empreendimento vai necessitar de intervenções e manutenção periódica por parte da Administração, o que é diferente dos defeitos da construção, que deverão ser sanados pela empresa executora. As intervenções podem ser classificadas como atividades de conservação, recuperação, melhoramentos e manutenção, sendo que sua aplicação, sempre que necessária, resultará em um menor custo a ser investido para que o empreendimento mantenha sua qualidade, evitando assim, investimentos superiores futuros, para corrigir problemas que, dê início, eram pequenos.²³⁶

Mais do que analisar os dispositivos da Lei nº 8.666/93 e entender sua correta aplicação, é relevante estudar outros institutos, que trazem benefícios para a Administração e ainda são pouco utilizados nos Municípios, a exemplo disso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.

4.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – RDC

No momento em que se busca soluções para melhorar as contratações de obras públicas, inevitável não mencionar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, instituído pela Lei nº 12.462/2011 e pelo Decreto nº 7.581/2011, que se trata de uma forma excepcional para as contratações públicas, instituído para procedimentos licitatórios vinculados aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, à Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014 e, ainda, às obras de infraestrutura e contratação de serviços em aeroportos próximos às cidades sede destes eventos. Posteriormente, o RDC foi ampliado para as obras do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e obras de engenharia vinculadas

²³⁴ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 408.

²³⁵ Ibid., p. 426.

²³⁶ Ibid., p.429-430.

ao sistema público de ensino e ao Sistema Único de Saúde.²³⁷ Nesta seara, busca-se soluções para o atual sistema licitatório, através de inovações trazidas pelo RDC, ao mesmo passo em que este recebe críticas.

O RDC não é nenhuma grande invenção, ele reúne uma série de experiências que vinham dando certo dentro da legislação brasileira e internacional, que ajudavam a Administração a contratar mais, melhor, com mais celeridade e gastando menos. Então o RDC reúne alguns mecanismos de compra do pregão, da Petrobrás, da União Europeia, dos Estados Unidos e inova o ambiente de contratação pública.²³⁸

Dentro dos institutos que poderiam ser aplicados nas licitações de forma análoga ao RDC tem-se a inversão das fases, onde primeiro a Administração seleciona a melhor proposta e depois analisa os documentos para a habilitação, garantindo maior celeridade ao processo, pois a Administração só vai precisar analisar os documentos do proponente vencedor. Ainda, o RDC permite que a Administração não divulgue amplamente o orçamento/valor pela qual ela espera executar a obra, assim, os concorrentes, quando fazem suas propostas, não sabem o que a Administração esperava gastar, pois quando o valor é divulgado os licitantes quase sempre mantêm o valor próximo ao esperado, e isso os desvia da possibilidade de fazer uma proposta ainda mais baixa.²³⁹ Conforme o art. 6º, §3º, da Lei nº 12.462/2011, o orçamento será sigiloso, se não constar no edital, sendo que somente será tornado público após a licitação. Na ocorrência de todas as propostas serem superiores ao orçamento da Administração, pode-se abri-lo ainda na fase de negociação. E se ainda assim não for possível adequar as propostas, pode-se fazer nova licitação, com o orçamento aberto.²⁴⁰

Acórdão nº 306/2013-TCU-Plenário

Ministro Relator: Valmir Campelo

Trecho do Voto:

Em arremate, não obstante a letra do Decreto nº 7.581/2011 regulamentar que somente ao fim do certame é que deve o orçamento ser publicado (a Lei estabelece a adjudicação como condição), para fazer valer a real possibilidade de negociar, desde

²³⁷ JUSTEN FILHO, Marçal; GUIMARÃES, Cesar A. Pereira. **O Regime Diferenciado de Contratações públicas (RDC):** Comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581 (atualizados pela Lei nº 12.980 e pelo Decreto nº 8.251, de maio de 2014). 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 33-37.

²³⁸ CORRÊA, Ivo da Motta; ALTOUNIAN, Claudio Sarian; SERRANO, Pedro Estevam. **Vídeo RDC versus Lei de Licitações.** Brazilianas.org. Publicado em 22 de mar. de 2013. 52:22. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=oPNSirr71Es>>. Acesso em: 10 set. 2017.

²³⁹ Idem.

²⁴⁰ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU.** 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 548.

que em ato público e devidamente justificado, não vejo, em princípio, reprovabilidade em abrir o sigilo na fase de negociação.²⁴¹

Outro mecanismo interessante do RDC é a fase recursal única, somente no final da licitação o licitante apresentará o recurso, que pode contemplar qualquer situação que aconteceu durante todo o processo, garantindo ainda mais agilidade na contratação.²⁴²

O RDC prevê a possibilidade de realizar contratações simultâneas, caracterizada pela contratação de vários prestadores para a execução conjunta de um mesmo objeto, conforme o art. 11 da Lei nº 12.462/2011, essa situação pode ocorrer mediante justificativa da Administração, dentro das possibilidades de execução do objeto. Recomenda-se, nestes casos, que o edital estabeleça um limite para a atuação de cada contratada, bem como a fiscalização individualizada de cada uma delas, haja vista que serão contratos distintos.²⁴³

Marçal Justen Filho e Cesar A. Guimarães Pereira, apresentam uma visão geral sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, que permite realizar algumas analogias com a Lei nº 8.666/93, na medida em que os procedimentos do RDC trariam maior eficiência ao procedimento licitatório. O Regime permite, por exemplo, que licitações que não ultrapassem o valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil) para obras e R\$ 80.000,00 (oitenta mil) para bens e serviços, dispensem a publicação em diário oficial e jornais, o que torna mais célere o procedimento, bem como traz economia à Administração.²⁴⁴

O RDC não é obrigatório. Ele abriu diversos caminhos para que o gestor possa escolher o melhor caminho em função do objeto que vai ser contratado, o RDC acredita na capacidade e na honestidade do gestor.

No DNIT um processo de contratação pela 8.666 demora 239 dias, com o RDC demora 101 dias. Na INFRAERO caiu de 280 dias para 79 dias.²⁴⁵

O RDC foi inicialmente utilizado para licitações vinculadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, bem como obras de infraestrutura e contratações de serviços nos aeroportos das cidades

²⁴¹ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU**. 3 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 549.

²⁴² CORRÊA, Ivo da Motta; ALTOUNIAN, Claudio Sarian; SERRANO, Pedro Estevam. **RDC versus Lei de Licitações**. Brazilianas.org. Publicado em 22 de mar. de 2013. 52:23. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=oPNSirr71Es>>. Acesso em: 10 set. 2017.

²⁴³ JUSTEN FILHO, Marçal; GUIMARÃES, Cesar A. Pereira. **O Regime Diferenciado de Contratações públicas (RDC): Comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581 (atualizados pela Lei nº 12.980 e pelo Decreto nº 8.251, de maio de 2014)**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 61-62.

²⁴⁴ Ibid., p. 62.

²⁴⁵ CORRÊA, op. cit.

que receberiam estes eventos. Posteriormente, o âmbito de incidência do RDC foi ampliado, conforme a legislação:

- Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:
- I - dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO); e
 - II - da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo - Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 - CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
 - III - de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais referidos nos incisos I e II.
 - IV - das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012)
 - V - das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. (Incluído pela Lei nº 12.745, de 2012)
 - VI - das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo; (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)
 - VII - das ações no âmbito da segurança pública; (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)
 - VIII - das obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)
 - IX - dos contratos a que se refere o art. 47-A; (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)
 - X - das ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação.²⁴⁶

Conforme Claudio Sarian Altounian, outras leis, que não alteram diretamente a Lei nº 12.462/11, também utilizam o regime do RDC, são elas:

- a) Modernização, construção, ampliação ou reforma de aeródromos públicos (art. 62-A da Lei nº 12.833/2012);
- b) Ações direcionadas a obras de unidades de armazenadoras próprias destinadas às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários em ambiente natura (art. 1º da Lei nº 12.873/2013);
- c) Obras e serviços no âmbito do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II (art. 54, §4º e art. 66 da Lei nº 12.815/2013);
- d) Licitações e aos contratos destinados à execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres (art. 15-A da Lei nº 12.340/2010);

²⁴⁶ BRASIL. **Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12462compilado.htm>. Acesso em: 14 out. 2017.

- e) Desenvolvimento de projetos, modernização, ampliação, construção ou reforma da área integrada e especializada para atendimento da mulher em situação de violência (Lei nº 12.865/2013).²⁴⁷

Demonstra-se o procedimento atinente à fase interna da licitação, conforme as diretrizes do RDC, na tabela abaixo de Cláudio Sarian Altounian:

Tabela 9 – Fase interna da licitação
LICITAÇÃO – FASE INTERNA

O que contratar	Com quais recursos	Com quem contratar	Como executar	Como contratar	
Caracterização da obra	Previsão de recursos	Regras para habilitação	Regras para contratação	Regras para julgamento	Regras para estruturar a licitação
Anteprojeto	- Orçamento sigiloso - Orçamento estimado	Pré-qualificação	Contratação integrada aditivos	- Avaliação do detalhamento - Lances sucessivos	- Inversão de fases - Meio

Fonte: ALTOUNIAN (2016).

A modalidade de contratação integrada, prevista no RDC, é direcionada para a área da inovação, através da qual, permite que a contratação de projeto básico, do projeto executivo e da execução da obra sejam feitas conjuntamente e, ainda, pela mesma empresa contratada. Ou seja, a empresa elabora os projetos, apresenta-os para a Administração e, após a aprovação, inicia-se a obra. Na grande maioria das vezes, os projetos básicos são mal elaborados, o que resulta na necessidade de aditivos. Com esta inovação do RDC, os aditivos não acontecem, haja vista que foi a própria empresa que elaborou os projetos, ou seja, não existe a possibilidade de identificar um erro no projeto básico, pois ele foi elaborado pela própria empresa e a ela cabe o risco.²⁴⁸ A contratação integrada surge como mecanismo para afastar as contratações de forma fragmentada.²⁴⁹

Acórdão nº 2600/2013-TCU-Plenário
Ministro Relator: Valmir Campelo

²⁴⁷ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 505.

²⁴⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Vídeo Curso à Distância: Licitações e Contratos Administrativos – Revisão da Lei nº 8.666/93, PL 559/2013, atual PL 6.814/2017**. 22:26. Disponível em: < <http://ead.tce.rs.gov.br/moodle/mod/page/view.php?id=4392>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

²⁴⁹ JUSTEN FILHO, Marçal; GUIMARÃES, Cesar A. Pereira. **O Regime Diferenciado de Contratações públicas (RDC): Comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581 (atualizados pela Lei nº 12.980 e pelo Decreto nº 8.251, de maio de 2014)**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 162.

Trecho do Voto:

O reconhecimento de que a utilização da contratação integrada viabilizou a distribuição de riscos e a padronização do objeto no caso concreto faz-se decisiva para o juízo dos demais apontamentos realizados pela unidade técnica.

Questionou-se a adoção de critério de julgamento de menor preço “por grupo”, em inobservância à diretriz de parcelamento; ainda se refutou que o projeto base das creches não atendia ao disposto na legislação do RDC, por não trazer solução técnica escolhida, estimulando, ao contrário, a apresentação de novas metodologias; em outra ponta, indagou-se o porquê da inserção de cláusulas potencialmente restritivas, como a que exige diversos ensaios do “sistema construtivo proposto”.

Creio que tais exigências é que conferiram coerência ao modelo adotado. A contratação integrada amalgamou todas essas novidades. Não se poderiam aceitar tecnologias construtivas quaisquer sem parâmetros concretos de aceitabilidade. Seria também contraproducente se parcelar os subgrupos. Por sua vez, a liberdade para o oferecimento de soluções diferenciadas é o próprio espírito da contratação integrada; é aquilo que lhe dá forma. A viabilização da verdadeira competição em termos de solução é que de fato justifica a vantagem do novo instituto.²⁵⁰

No que se refere à remuneração variável e aos contratos de eficiência, estes são mecanismos para condicionar a remuneração do particular nos resultados futuros, dos quais não se tem certeza se ocorrerão ou não, assim, a empresa contratada assume o risco de ter ao menos parte da remuneração percebida condicionada com a apresentação de resultados. É um mecanismo similar ao que o ocorre nas obrigações de fim ou de resultado, porém, cabe a Administração estabelecer esta cláusula contratual com proporcionalidade, uma vez que, se condicionar a maioria da remuneração, ou, toda ela, à apresentação de resultados, poderá afastar interessados. A exemplo desta forma de contratação, temos os contratos para prestação de serviços advocatícios, onde se vincula o pagamento dos honorários ao resultado pretendido com o processo e não pelo seu trabalho intelectual em si.²⁵¹

Não discordo da unidade técnica quando aponta que a remuneração recebida pela [...] foi elevada em relação ao trabalho desenvolvido. No momento das tratativas [...], não se sabia quanto tempo iria levar a conclusão do processo, nem, muito menos, qual a decisão da Secretaria da Receita Federal. Assim, os acontecimentos futuros eram completamente imprevisíveis, tanto que o contrato previa remuneração apenas em caso de sucesso da demanda. Ou seja, tratava-se de típico contrato de risco.

Nesses casos, é natural que, havendo sucesso na empreitada, a remuneração do contratado seja elevada, e, eventualmente, desproporcional ao serviço prestado, pois o contratado assume para si, todos os ônus do insucesso, adiantando despesas e arcando integralmente com os custos associados ao serviço, na expectativa de auferir o prêmio oferecido.

²⁵⁰ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 534-535.

²⁵¹ JUSTEN FILHO, Marçal; GUIMARÃES, Cesar A. Pereira. **O Regime Diferenciado de Contratações públicas (RDC)**: Comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581 (atualizados pela Lei nº 12.980 e pelo Decreto nº 8.251, de maio de 2014). 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 181-182.

Se, ao final do processo, nada fosse obtido, isto é, se a decisão da Receita Federal fosse desfavorável à CBTU ou, ainda que favorável, demorasse muitos anos, a empresa contratada poderia ter prejuízo.²⁵²

Dentro da Administração, esta remuneração variável poderia estar condicionada a um benefício adicional, desta forma, poderia haver uma previsão de que, ao atingir parâmetros de qualidade, com índices superiores e que resultem em um benefício a mais, conceder-se-ia uma remuneração adicional.²⁵³

O RDC trouxe mecanismos interessantes para as contratações públicas, mas que, ainda merecem maior esclarecimento para que os Municípios o utilizem com segurança, de forma que não se realize uma contratação viciada ou equivocada, passível de anulação e trazendo prejuízos ao erário e às empresas envolvidas.

4.4 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROJETO DE LEI N° 6.814/2017

Ao realizar uma análise das principais alterações trazidas pelo Projeto de Lei n° 6.814/2017, que atualmente está em trâmite nas Comissões das Casas Legislativas, cujo objetivo é instituir normas para licitações e contratos da Administração Pública e assim revogar a Lei n° 8.666/93, a Lei n° 10.520/02, bem como dispositivos da Lei n° 12.462/11, pode-se verificar que o projeto aumenta o número de princípios a serem observados, de dez para dezoito, incluindo a eficiência, a eficácia, a motivação, a segurança jurídica, a razoabilidade, a competitividade, a celeridade, a economicidade e a sustentabilidade, além disso, são feitas no decorrer do texto, várias remissões a futuras regulamentações específicas para cada tema. No art. 5° o texto abre mais espaço para conceituar alguns termos com vários incisos e alíneas, à exemplo, o projeto básico tornou-se o projeto completo, além da previsão da contratação integrada, trazida pelo RDC. O art. 5° ainda faz menção ao fornecimento e prestação de serviço

²⁵² JUSTEN FILHO, Marçal; GUIMARÃES, Cesar A. Pereira. O Regime Diferenciado de Contratações públicas (RDC): Comentários à Lei n° 12.462 e ao Decreto n° 7.581 (atualizados pela Lei n° 12.980 e pelo Decreto n° 8.251, de maio de 2014). 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 187, apud TCU. **Acórdão n° 589/2004, Plenário. Processo 008.746/2000-4.** Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Sessão: 19.5.2004. DOU, 27 maio 2004.

²⁵³ JUSTEN FILHO, Marçal; GUIMARÃES, Cesar A. Pereira. **O Regime Diferenciado de Contratações públicas (RDC):** Comentários à Lei n° 12.462 e ao Decreto n° 7.581 (atualizados pela Lei n° 12.980 e pelo Decreto n° 8.251, de maio de 2014). 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 184-186.

associado, que se trata de uma inovação, onde além de fornecer o objeto o contratado será responsabilizado por sua operação e/ou manutenção, por um período fixado.²⁵⁴

Outra inovação do projeto de lei é a criação da nova modalidade licitatória dos diálogos competitivos, que se trata de desenvolver propriamente um diálogo entre licitantes previamente selecionados com o objetivo de encontrar uma ou mais alternativas para atender à necessidade da Administração, será utilizado quando, por exemplo, a Administração não possui subsídios ou conhecimento para determinar o que precisa. Também foi baseada no RDC a decisão de incluir os contratos de eficiência, onde o objeto é a prestação de serviços e o contratado será pago conforme o percentual de economia que gerar para a Administração. O art. 7º cria a figura do agente de licitação, de responsabilidade individual, sendo que a Administração poderá contratar empresa para assessorar este cargo. Ademais, ainda trazendo dispositivos do RDC, o projeto de lei estabelece que os atos serão realizados preferencialmente sob a forma eletrônica. No art. 15 o processo de licitação ficou estabelecido com as seguintes fases: preparatória, publicação, propostas e lances, julgamento, habilitação, recursal e homologação. A fase preparatória destaca a instrução do processo e institui o planejamento como um dos pontos principais a serem observados, a exemplo disso, o art. 19 menciona a matriz de alocação de riscos, já prevista pelo RDC, que corresponde na possibilidade de que no cálculo do valor estimado da contratação seja considerada uma taxa de risco, bem como os riscos atribuídos ao contratado. No art. 21, também se verifica um instituto baseado no RDC que corresponde ao caráter sigiloso do orçamento estimado para a contratação, com base em motivos justificados.²⁵⁵

No que diz respeito às modalidades, a tomada de preços foi excluída e o pregão passa a ser regido junto com esta proposta de legislação. Tem-se assim as seguintes modalidades definidas: concorrência, convite, concurso, pregão, leilão e diálogos competitivos. O pregão passa a ser utilizado em situações com valores inferiores à R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), já os diálogos competitivos, serão utilizados quando da necessidade de uma definição mais adequada para o que se pretende contratar. Nos critérios para julgamento, aparecem duas novidades trazidas do RDC que são os critérios maior desconto e maior retorno econômico, vinculado ao contrato de eficiência. No que se refere às compras, o art. 36 novamente menciona o fator planejamento e prevê a possibilidade de indicação de marcas. Nas obras de engenharia, o projeto incluiu o regime de contratação integrada já previsto no RDC e o regime de

²⁵⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Vídeo Curso à Distância:** Licitações e Contratos Administrativos – Revisão da Lei nº 8.666/93, PL 559/2013, atual PL 6.814/2017. 22:26. Disponível em: < <http://ead.tce.rs.gov.br/moodle/mod/page/view.php?id=4392>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

²⁵⁵ Idem.

fornecimento e prestação de serviço associado, sendo que será vedada a contratação sem projeto executivo. No art. 43, o projeto autoriza a terceirização de atividades acessórias, materiais ou complementares e o art. 44 prevê a possibilidade de contratações simultâneas, ou seja, mais de uma empresa executando o mesmo serviço, o que não poderá ser utilizado nos serviços de engenharia.²⁵⁶

Sobre a habilitação das empresas, fiscal, social e trabalhista, o art. 56 exige que conste no edital a exigência de declaração dos licitantes de que suas obrigações trabalhistas estão regularizadas, sendo que a não apresentação poderá resultar na desclassificação. A habilitação econômico-financeira possibilitará a participação de empresas em recuperação judicial e, no caso de apresentação de seguro-garantia, os requisitos para a habilitação econômico-financeira poderão ser dispensados. No caso de valores abaixo de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) e, desde que o convite não possa ser utilizado sem prejuízo do objetivo da contratação, esta poderá ser realizada na dispensa. Quanto à fase contratual, no caso de obras, a Administração deverá postar em sítio eletrônico, em até 30 (trinta) dias após assinado o contrato, os quantitativos, preços unitários e totais que contratar e ainda, em até 60 (sessenta) dias após o término do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados. No art. 89 do projeto de lei, consta a previsão de que nas obras e nos serviços de engenharia de grande vulto, será exigido seguro-garantia de 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato e o edital poderá prever a apresentação de seguros adicionais. O edital pode exigir que a seguradora, nos casos de descumprimento do contratado, sub-rogue-se no direito e nas obrigações deste. O art. 100 determina que a paralisação da obra aconteça somente quando devidamente comprovado o interesse público e o equilíbrio econômico-financeiro poderá ser restabelecido mesmo que o contrato já tenha sido finalizado.²⁵⁷

4.5 RESULTADOS DAS PESQUISAS DE OPINIÃO

A fim de complementar o trabalho, realizou-se pesquisa de opinião, direcionada aos assuntos elencados, para profissionais que estão diretamente ligados ao tema.

²⁵⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Vídeo Curso à Distância:** Licitações e Contratos Administrativos – Revisão da Lei nº 8.666/93, PL 559/2013, atual PL 6.814/2017. 22:26. Disponível em: < <http://ead.tce.rs.gov.br/moodle/mod/page/view.php?id=4392>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

²⁵⁷ Idem.

Quadro 1 – Entrevistado 1

1) Estando à frente de uma cidade em constante desenvolvimento como Carlos Barbosa, como avalia as obras públicas que foram entregues até então, nos quesitos qualidade, interesse público e orçamento:

Qualidade é algo que não se discute, é obrigação do prestador de serviço entregar um produto com qualidade. O interesse público está em todas as obras realizadas pelo Governo, portanto, tudo o que é realizado pelo Município tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida do cidadão, onde está incluso o interesse público. O orçamento é ditatorial, todas as obras e serviços são baseados no orçamento.

2) Quais os critérios utilizados para definir em qual obra será aplicado o recurso disponível:

A necessidade, a utilidade, o planejamento do Governo, atingir o maior número de pessoal possível (coletividade).

3) Qual obra pública, já entregue ou ainda não, considera relevante para a comunidade e porquê:

Considero todas as obras importantes, mas como sou defensor da educação, a construção e reforma das escolas são muito importantes, imprescindíveis. Outro ponto importante que precisa ser destacado é a solução para problemas antigos, crônicos.

4) Na condição de gestor, existe alguma medida, a ser instituída a curto ou longo prazo, para reduzir problemas constantes nas obras públicas, como prazos, aditamentos com valores não previstos ou até a qualidade no resultado final:

A resposta da questão 4 se dá através de uma equipe comprometida, qualificada e uma fiscalização forte e permanente, onde se cobre a execução das obras e serviços de acordo com o especificado nos editais/objetos.

Fonte: Elaborado pela própria autora.

Quadro 2 – Entrevistado 2

1) Estando à frente de uma cidade em constante desenvolvimento como Carlos Barbosa, como avalia as obras públicas que foram entregues até então, nos quesitos qualidade, interesse público e orçamento:

Considero que esses 3 requisitos são fundamentais para qualquer obra pública. Mas classifico as prioridades na seguinte ordem: Interesse, qualidade e orçamento.

Em primeiro lugar deve haver um interesse, uma demanda da comunidade para a existência da obra, da utilidade.

Em segundo lugar, a qualidade. Temos que ter em mente que uma obra pública não pode ser algo momentâneo, ela deve ser projetada e executada pensando em futuras utilizações ou contemplando a solução por muitos anos.

E o orçamento deve ser sempre considerado como ponto de partida. Temos orçamento? Então podemos fazer.

Nesses, praticamente, 15 meses de governo já realizamos muitas obras. Algumas de grande porte (pontes) e outras menores (correções de calçadas). Mas, todas elas em primeiro lugar tinham o desejo da comunidade na realização, depois projetamos para que sejam utilizadas pela comunidade por um longo período e também, trabalhamos nos orçamentos para termos os menores valores possíveis.

2) Quais os critérios utilizados para definir em qual obra será aplicado o recurso disponível:

Necessidade da comunidade. Quando o administrador público percebe que a comunidade deseja algo, ele deve pesquisar a real necessidade e também buscar opções. Nem sempre o proposto pelos cidadãos é a melhor alternativa. Cabe aos administradores observarem a situação como um “todo” e prestar atenção na real necessidade.

3) Qual obra pública, já entregue ou ainda não, considera relevante para a comunidade e porquê:

Nesses primeiros meses eu considero 2 obras que, na minha visão, são fundamentais.

Primeira: Ponte da comunidade do Castro. Uma via importante a uma comunidade que contava com uma ponte sobre um arroio e que, quando chovia, essa ponte era facilmente submersa pela água. Realizamos uma grande obra, fizemos uma ponte nova, e resolvemos o problema daquela comunidade por muitos anos.

Uma segunda é a camada asfáltica na subida da Av. Presidente Kennedy. Uma via, avenida que cruza a cidade e que a partir dessa pavimentação colaborou com a diminuição do fluxo de carros no centro da cidade.

4) Na condição de gestor, existe alguma medida, a ser instituída a curto ou longo prazo, para reduzir problemas constantes nas obras públicas, como prazos, aditamentos com valores não previstos ou até a qualidade no resultado final:

O gestor deve ser um fiscalizador. Tendo da necessidade e o recurso a obra pode ser realizada. Cabe ao gestor fiscalizar a qualidade. Quando essa qualidade não atende aos desejos do município, cabe ao gestor punir ou proibir legalmente a participação da empresa em outros futuros projetos.

Quanto aos valores, em alguns casos eu até concordo que o executado seja diferente do orçado e previsto. Principalmente, quando falamos em escavações ou perfurações, sempre pode acontecer imprevistos. Mas em situações simples, o município deve cobrar aquilo que foi acordado anteriormente.

Quadro 3 – Entrevistado 3

1) Descreva de forma breve as principais atividades que você desenvolve no seu trabalho:

Sou auditor de Obras Públicas, engenheiro e advogado. Atuei com o Secretário de Fiscalização de Obras do TCU por 8 anos, coordenando a fiscalização de mais de 2.000 obras. Escrevi 4 livros: Obras Públicas: Licitação, Contratação, Fiscalização e Utilização; RDC e a contratação integrada na prática; Governança Pública: o desfaio do Brasil; Gestão e Governança Pública para Resultados.

2) Dentre estas atividades, cite as que você considera de maior grau de dificuldade e porquê:

Sem dúvida, a maior dificuldade é a avaliação da qualidade da governança das Obras, que contempla a aferição dos mecanismos de liderança, estratégia e controle presentes na organização para balizar a avaliação de cenário, o direcionamento e o monitoramento das ações.

3) Se você pudesse mudar algum(ns) procedimento(s) para reduzir estas dificuldades, quais seriam:

Treinamento dos gestores e servidores que cuidam da contratação de Obras;
Melhor seleção e indicação das chefias responsáveis pela condução do processo, com valorização da meritocracia.

4) Na sua opinião, quais requisitos são indispensáveis para uma obra pública de qualidade:

Correta definição da necessidade a ser atendida; Bons estudos afetos ao planejamento; Qualidade da avaliação da viabilidade, anteprojeto e projeto básico; Elaboração de um bom edital, que evite restrições à competição, mas consiga evitar a entrada de licitantes aventureiros; Boa equipe de fiscalização, com adequada capacitação e treinamento.

5) Na sua opinião, qual o fator mais influente para determinar a execução de uma obra pública:

Planejamento, em especial a elaboração dos estudos de viabilidade e Governança.

6) Quais os problemas mais significativos que você já presenciou durante a concepção, contratação, execução e entrega de uma obra pública:

Projetos de péssima qualidade, equipes responsáveis com baixa qualificação, sobrepreço e superfaturamento, excesso de aditivos

7) Quais seriam, na sua opinião, as medidas que auxiliariam a reduzir ou quiçá evitar estes problemas:

Melhor capacitação das equipes responsáveis pela contratação; Redução da ingerência política sobre os empreendimentos; Maior prazo para maturação de projetos.

8) Qual foi a obra pública mais complexa a qual você já acompanhou/fiscalizou e porquê:

Diversas obras, como rodovias, edificações, transposição de Rio São Francisco, Usinas Nucleares, portos, indústrias. Sempre a maior dificuldade concentra-se na baixa qualidade dos projetos e na definição equivocada dos orçamentos.

Fonte: Elaborado pela própria autora.

Quadro 4 – Entrevistado 4

1) Descreva de forma breve as principais atividades que você desenvolve no seu trabalho:

Elaboração de editais de licitação, planilhas de custos de serviços contínuos, notificações e LICITACON.

2) Dentre estas atividades, cite as que você considera de maior grau de dificuldade e porquê:

Elaboração de planilha de custos, pois é um trabalho que exige conhecimento da área previdenciária, trabalhista e tributária.

3) Se você pudesse mudar algum(ns) procedimento(s) para reduzir estas dificuldades, quais seriam:

A planilha de custos deveria vir da secretaria solicitante do serviço pronta.

4) Na sua opinião, quais requisitos são indispensáveis para uma licitação de obra pública:

Projeto básico e executivo (memorial descritivo), orçamentos (planilha de custos), cronograma de execução e reserva de dotação orçamentária.

5) Quais os problemas mais significativos que você já presenciou durante uma licitação de obra pública:

Problema na elaboração do preço (planilha de custos), tendo em vista a oscilação do preço no mercado de alguns materiais na execução da obra.

6) Quais seriam, na sua opinião, as medidas que auxiliariam a reduzir ou quiçá evitar estes problemas:

Não acredito ser um problema de rápida solução tendo em vista fatores externos.

7) Qual foi a licitação de obra pública mais complexa a qual você já acompanhou e porquê:

A revitalização da Rua Buarque de Macedo em Garibaldi/RS, tendo em vista o alto valor dispendido e obras de revitalização em geral sempre demandam mais projetos e aprovações.

Fonte: Elaborado pela própria autora.

Quadro 5 – Entrevistado 5

1) Descreva de forma breve as principais atividades que você desenvolve no seu trabalho:

Elaboração e revisão de editais, acompanhamento de sessões públicas de licitações, elaboração e revisão de contratos e termos aditivos, acompanhamento de processos de notificação, emitir pareceres, responder impugnações e recursos administrativos, preparar e fundamentar respostas a processos judiciais, entre outros.

2) Dentre estas atividades, cite as que você considera de maior grau de dificuldade e porquê:

Difícil classificar visto que cada atividade gera consequências práticas objetivas, porém a elaboração de editais é crucial visto ser motivadora da boa tramitação do processo e fomentadora ou não de muitas outras consequências.

3) Se você pudesse mudar algum(ns) procedimento(s) para reduzir estas dificuldades, quais seriam:

Não são possíveis de alteração pois seguem legislação federal.

4) Na sua opinião, quais requisitos são indispensáveis para uma licitação de obra pública:

Seguir a lei em todos os seus aspectos, e entender do objeto, seja por si ou por apoio dos diversos setores envolvidos.

5) Quais os problemas mais significativos que você já presenciou durante uma licitação de obra pública:

Deficiência técnica dos participantes, despreparados, seja no conhecimento da lei, seja na elaboração dos documentos mínimos para apresentação no certame.

6) Quais seriam, na sua opinião, as medidas que auxiliariam a reduzir ou quiçá evitar estes problemas:

Treinamento e qualificação dos envolvidos.

8) Qual foi a licitação de obra pública mais complexa a qual você já acompanhou e porquê:

Obra de pavimentação e modernização da estrada do Desvio Machado – Carlos Barbosa/RS, pois foram usados vários institutos do direito, visando a formatação de uma parceria com a iniciativa privada, envolvendo financiamento de obra e execução por terceiros.

Fonte: Elaborado pela própria autora.

Quadro 6 – Entrevistado 6

1) Descreva de forma breve as principais atividades que você desenvolve no seu trabalho:

Desenvolver projetos, fiscalizar obras públicas, fazer medições de pagamentos de obras, memoriais descritivos, laudos técnicos, etc.

2) Dentre estas atividades, cite as que você considera de maior grau de dificuldade e porquê:

A dificuldade está em desenvolver projetos, fiscalizar obras públicas e fazer medições de pagamentos, e são as seguintes:

Desenvolver projetos: Dificulta quando precisa de informação de terceiros como no caso de um evento histórico de uma determinada obra ou local e quando outros setores sem atribuições e estudo técnico tentam intervir com opiniões fracassadas somente para atrasar, para os mesmos poderem ficar sem fazer nada e sem se responsabilizar por algo que são remuneradas para isso.

Fiscalizar obras públicas: Fiscalizar uma obra e ainda por se tratar de obra pública precisa de muito tempo, porque algumas empresas de má-fé sempre tentam fazer algo diferente de projeto para se beneficiar no qual depois de executada a mesma se torna difícil de mensurar pelo fiscalizador. No qual esse tempo de campo não é permitido devido a elaboração de novos projetos.

Medições de pagamentos: Dificulta quando trava o laudo da secretaria da fazenda deixando a empresa sem receber até quando eles acharem conveniente pagar. Nisso a empresa fica sem dinheiro para giro de obra, atrasando assim a obra.

3) Se você pudesse mudar algum(ns) procedimento(s) para reduzir estas dificuldades, quais seriam:

O procedimento seria em colocar pessoas comprometidas para exercer funções de maior responsabilidade.

4) Na sua opinião, quais requisitos são indispensáveis para uma obra pública de qualidade:

Um bom projeto e uma boa fiscalização.

5) Na sua opinião, qual o fator mais influente para determinar a execução de uma obra pública:

Orçamento e interesse público

6) Quais os problemas mais significativos que você já presenciou durante a concepção, contratação, execução e entrega de uma obra pública:

Quando o meio ambiente tranca uma obra por imaturidade. Quando a secretaria da fazenda complica com uma obra, pelo simples fato de acha que a mesma não tem necessidade. Quando uma empresa não queria executar a obra de acordo com o projeto porque orçou ela muito baixa para ganhar a licitação.

7) Quais seriam, na sua opinião, as medidas que auxiliariam a reduzir ou quiçá evitar estes problemas:

Ter mais restrições na licitação para comparecer empresas mais sérias e responsáveis. E que cada setor faça o que somente compete a eles.

8) Qual foi a obra pública mais complexa a qual você já acompanhou/projetou/fiscalizou e porquê:

A obra de uma ponte porque não se trata de uma estrutura convencional. Uma drenagem pública feita toda manualmente por trás de uma residência com lugar de difícil acesso.

Quadro 7 – Entrevistado 7

1) Descreva de forma breve as principais atividades que você desenvolve no seu trabalho:

Elaboração de projeto arquitetônico (ampliações, reformas, construções novas), projeto elétrico predial de baixa tensão, projeto hidrossanitário, acompanhamento das obras, projeto de mobiliário, elaboração de orçamentos, elaboração de documentos relativos aos contratos de repasse com recursos da União.

2) Dentre estas atividades, cite as que você considera de maior grau de dificuldade e porquê:

Elaboração dos documentos e projetos vinculados aos contratos de repasse, são recursos oriundos de diversos Ministérios, cada um tem as suas diretrizes, as portarias que definem os projetos e a possibilidade de contratação possuem diversas regras que acabam dificultando o andamento do processo, bem como tornam o processo demorado até que a obra se torne realidade. Além, disso, as regras podem possuir alguns entendimentos divergentes, que depende do entendimento das pessoas/técnicos que estão analisando.

3) Se você pudesse mudar algum(ns) procedimento(s) para reduzir estas dificuldades, quais seriam:

Um único regramento facilitaria o desenvolvimento das atividades, bem como eliminaria dúvidas que surgem durante os processos, além de pessoas mais comprometidas com a realização das obras, em prol da comunidade.

4) Na sua opinião, quais requisitos são indispensáveis para uma obra pública de qualidade:

Um bom projeto, orçamento completo e empresa vencedora com qualidades para o desenvolvimento da obra.

5) Na sua opinião, qual o fator mais influente para determinar a execução de uma obra pública:

Interesse público

6) Quais os problemas mais significativos que você já presenciou durante a concepção, contratação, execução e entrega de uma obra pública:

Pouco prazo para o desenvolvimento de um projeto e orçamento, e poucos recursos disponíveis para a realização de muitos serviços. Empresas com pouca experiência e qualificação para execução das obras, profissionais que somente preenchem ART/RRT e não aparecem em obra, pouca assistência por parte das empresas após a conclusão dos serviços.

7) Quais seriam, na sua opinião, as medidas que auxiliariam a reduzir ou quiçá evitar estes problemas:

Planejamento – elaboração de um cronograma para o desenvolvimento das atividades/projetos conforme a disponibilidade real de recursos. Solicitação junto ao edital de contratação de mais documentos para as empresas apresentem documentos de que são realmente capazes de executar a referida obra.

8) Qual foi a obra pública mais complexa a qual você já acompanhou/projetou/fiscalizou e porquê:

Revitalização Rua Coberta – por se tratar de uma obra de grande interesse público, por ter sido realizada por outro grupo político, após a conclusão da obra nunca foi feita nenhuma

intervenção ou melhoria, por não ter um uso adequado ao espaço, desenvolver um projeto de melhoria e nova função sendo que a estrutura sempre recebeu grandes críticas. Processo licitatório em modalidade diferente do que estava acostumada, chamamento público – parceria público-privada, empresa vencedora não costuma participar de obras públicas, não tem entendimento real das leis que o Município deve seguir diferentemente do que é aplicado em obras privadas.

Fonte: Elaborado pela própria autora.

Quadro 8 – Entrevistado 8

1) Descreva de forma breve as principais atividades que você desenvolve no seu trabalho:

Orçamento de projetos, elaboração de projetos para reformas de prédios públicos, desenvolvimento de projetos de pavimentação e sinalização de vias públicas.

2) Dentre estas atividades, cite as que você considera de maior grau de dificuldade e porquê:

Elaboração de orçamentos, devido estar pouco presente no currículo da graduação.

3) Se você pudesse mudar algum(ns) procedimento(s) para reduzir estas dificuldades, quais seriam:

Se eu pudesse, mudaria o currículo do curso, incluiria mais disciplinas voltadas para questão orçamentária.

4) Na sua opinião, quais requisitos são indispensáveis para uma obra pública de qualidade:

Mão de obra qualificada e eficiência na fiscalização por parte do poder público.

5) Na sua opinião, qual o fator mais influente para determinar a execução de uma obra pública:

Interesse público

6) Quais os problemas mais significativos que você já presenciou durante a concepção, contratação, execução e entrega de uma obra pública:

Problemas com empresas responsáveis pela obra, que não executavam com qualidade o projeto elaborado e ainda tentavam a todo momento fazer artimanhas para lucrar mais.

7) Quais seriam, na sua opinião, as medidas que auxiliariam a reduzir ou quiçá evitar estes problemas:

Medidas que evitassem a participação de empresas que apresentassem um histórico de mal desempenho na execução de qualquer obra pública.

8) Qual foi a obra pública mais complexa a qual você já acompanhou/projetou/fiscalizou e porquê:

Projeto de revitalização do calçadão, pois é bem complexo, envolve o conhecimento de diferentes áreas, como drenagem, revestimentos, iluminação, vegetação urbana, conforto térmico, entre outros.

Fonte: Elaborado pela própria autora.

Quadro 9 – Entrevistado 9

1) Descreva de forma breve as principais atividades que você desenvolve no seu trabalho:

Planejar as prioridades de execução de obras conforme o interesse público, orçamento municipal e determinação política da visão estratégica do grupo que se elegeu. Fazer cumprir as metas de campanha eleitoral do Programa de Governo aprovado nas urnas.

2) Dentre estas atividades, cite as que você considera de maior grau de dificuldade e porquê:

Cumprimento de prazos e manutenção no foco do planejamento. Muda-se diversas vezes de prioridades ao longo do exercício, comprometendo o planejamento estratégico.

3) Se você pudesse mudar algum(ns) procedimento(s) para reduzir estas dificuldades, quais seriam:

Maior investimento em RH e capacitação. Comprometimento das pessoas com a filosofia da instituição é a chave do sucesso.

4) Na sua opinião, quais requisitos são indispensáveis para uma obra pública de qualidade:

Capacidade de previsão de todas as etapas da obra, detalhadamente, sem necessidade de aditivos previsíveis. Maior tempo de planejamento para um menor tempo de execução e por consequência diminuição de imprevistos durante o processo.

5) Na sua opinião, qual o fator mais influente para determinar a execução de uma obra pública:

Interesse público

6) Quais os problemas mais significativos que você já presenciou durante a concepção, contratação, execução e entrega de uma obra pública:

Desproporcionalidade de comprometimento com a qualidade dos serviços prestados. Como toda e qualquer obra necessita do trabalho de diversos profissionais técnicos, não se consegue agregar um nível médio de qualidade/satisfação na execução da obra.

7) Quais seriam, na sua opinião, as medidas que auxiliariam a reduzir ou quiçá evitar estes problemas:

Aperfeiçoamento da legislação para evitar empresas que não possuem capacidade técnica para desenvolver o trabalho.

8) Qual foi a obra pública mais complexa a qual você já acompanhou/projetou/fiscalizou e porquê:

Todas as obras têm seu grau de complexidade e importância. Não é o “tamanho” ou o volume de recursos dispendidos que tornam a obra mais ou menos importante. O que a torna importante é a quantidade de cidadãos beneficiados e a solução do problema que a obra trará. Uma obra de saneamento de R\$ 20 mil pode ser mais complexa e importante do que uma pavimentação de R\$ 1 milhão. A complexidade se dá na criatividade e emprego de tecnologia que tornará a obra mais durável, sustentável e com menor custo, adequada a triste realidade de falta de orçamento público para investimento em infraestrutura.

Fonte: Elaborado pela própria autora.

Quadro 10 – Entrevistado 10

1) Descreva de forma breve as principais atividades que você desenvolve no seu trabalho:

Desenhar projetos arquitetônicos, medir e acompanhar/fiscalizar obras, entregar documentos, calcular orçamentos e materiais.

2) Dentre estas atividades, cite as que você considera de maior grau de dificuldade e porquê:

Calcular orçamentos e materiais, considero mais difícil pois não tenho muita experiência e conhecimento sobre o mesmo.

3) Na sua opinião, quais requisitos são indispensáveis para uma obra pública de qualidade:

Um bom projeto e planejamento, acompanhado com uma boa execução do mesmo.

4) Na sua opinião, qual o fator mais influente para determinar a execução de uma obra pública:

Interesse Público

5) Quais os problemas mais significativos que você já presenciou durante a concepção, contratação, execução e entrega de uma obra pública:

Atraso da entrega da obra por parte de quem a executa e/ou mal execução da mesma.

6) Quais seriam, na sua opinião, as medidas que auxiliariam a reduzir ou quiçá evitar estes problemas:

Ter mais pré requisitos na hora de contratar uma empresa.

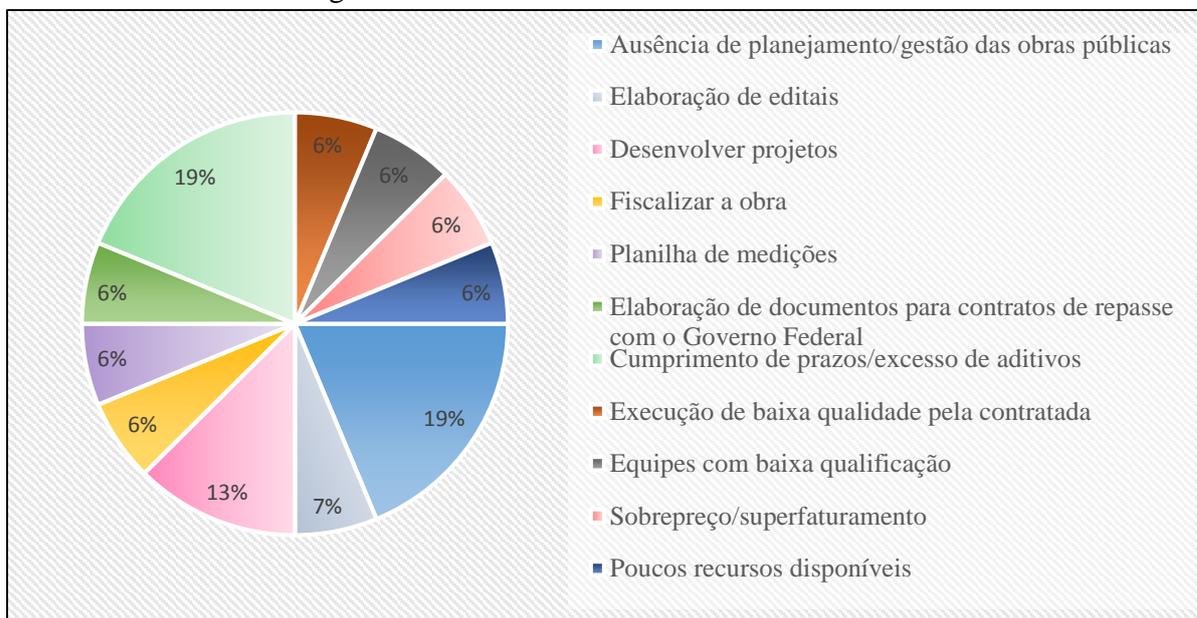
7) Qual foi a obra pública mais complexa a qual você já acompanhou/fiscalizou e porquê:

Reforma de escola municipal.

Fonte: Elaborado pela própria autora.

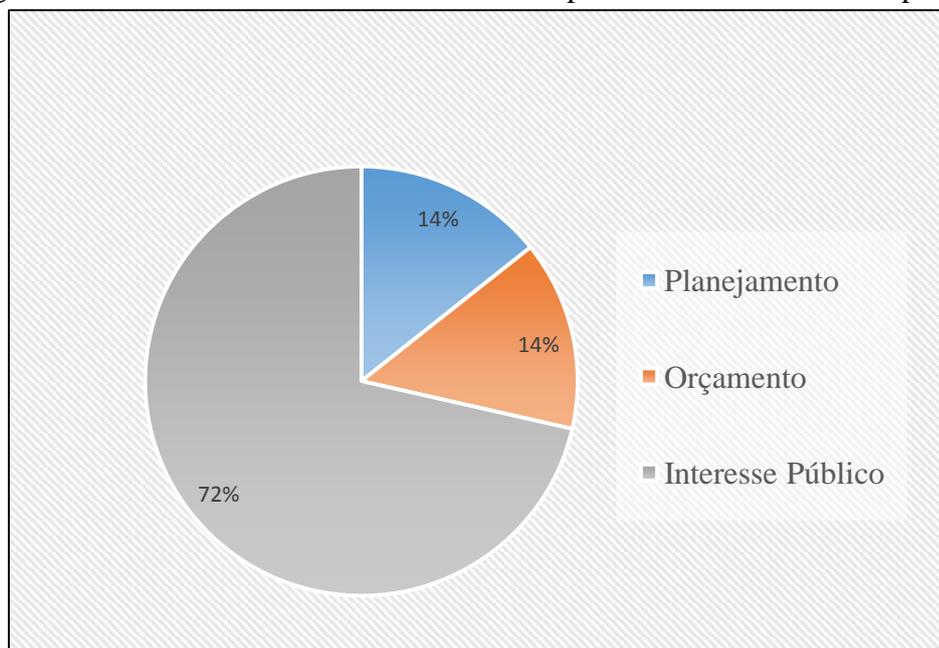
4.5.1 Representação gráfica dos resultados dos questionários

Figura 5 – Gráfico das dificuldades identificadas



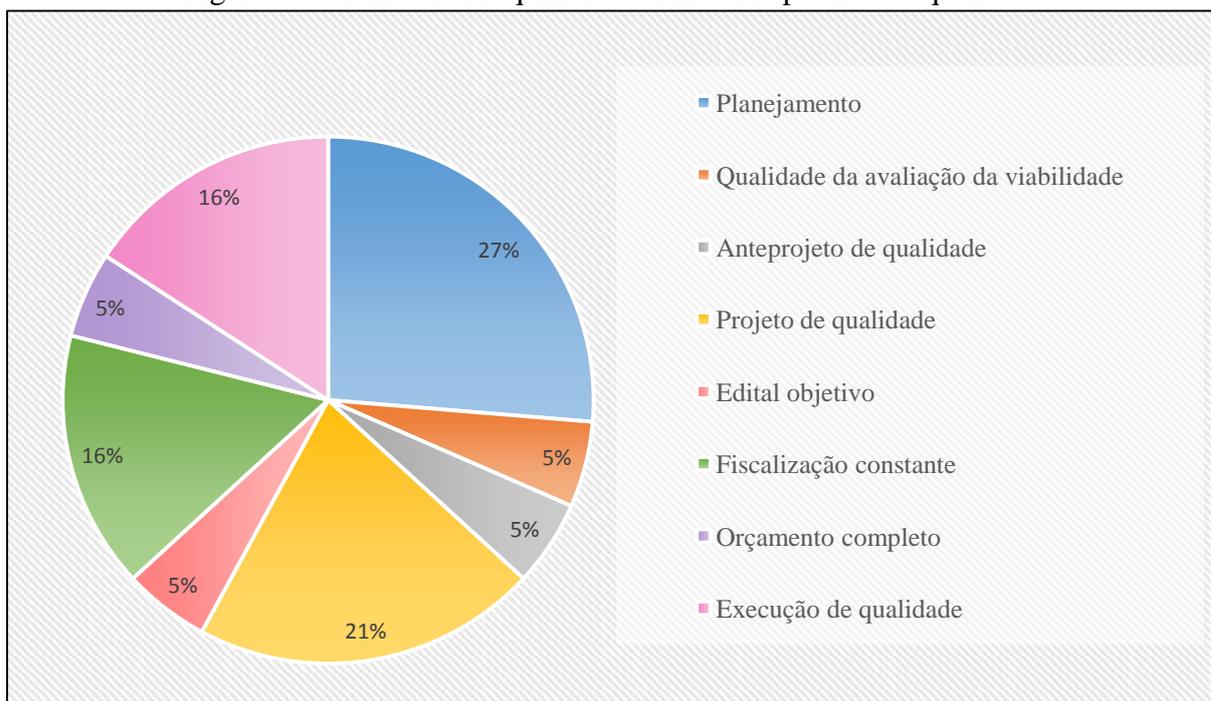
Fonte: Elaborado pela própria autora.

Figura 6 – Gráfico dos fatores mais relevantes para escolha de uma obra pública



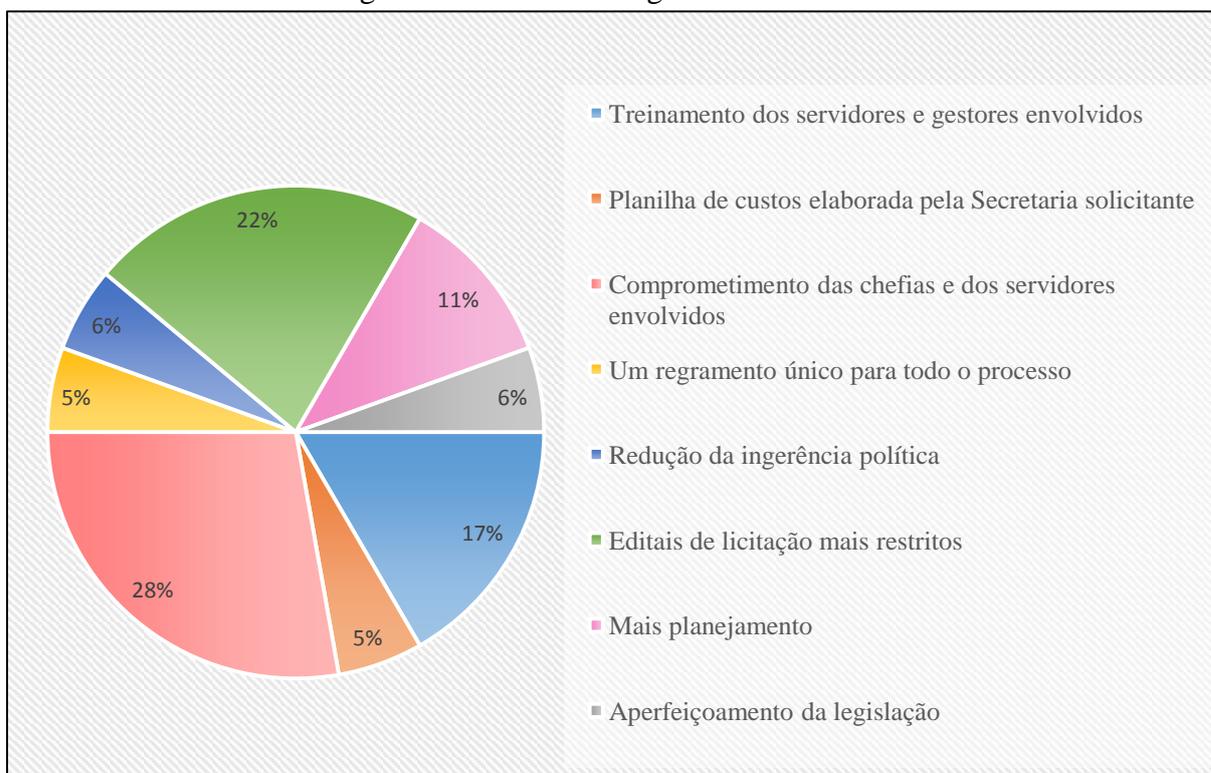
Fonte: Elaborado pela própria autora.

Figura 7 – Gráfico dos requisitos de uma obra pública de qualidade



Fonte: Elaborado pela própria autora.

Figura 8 – Gráfico de sugestões de melhorias



Fonte: Elaborado pela própria autora.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa foi conduzida no sentido de identificar e interpretar todas as exigências da legislação, vinculadas à concepção, à contratação, à execução e à entrega de uma obra pública, sempre com a aplicação do planejamento e da ideia de gerenciamento da Administração. Após o estudo, pode-se identificar os requisitos fundamentais para a entrega de uma obra com qualidade, bem como compreender a complexidade dos procedimentos que a antecedem.

Quando identificada a necessidade de uma obra pública, o Governo precisa entender a amplitude dos seus resultados, os benefícios que ela trará, os possíveis transtornos e, de forma essencial, colocar-se na posição do morador local. A obra vai mudar a rotina da comunidade envolvida. Para alguns, a obra será sinônimo de eficiência da Administração, mas outros entenderão apenas como uma mera obrigação. Não se descaracteriza como obrigação, trata-se de uma expectativa que o Governo cria na comunidade ao vencer a eleição. Mesmo sendo uma expectativa que alimenta a poucos no Brasil, ela ainda existe e, mais do que uma mera esperança, é sim uma obrigação.

A Administração precisa trabalhar para identificar os problemas da sua cidade, mapear as dificuldades que a comunidade enfrenta e pontuar as mais graves para dar início ao desenvolvimento de sua função. Identificar a necessidade local compreende visualizar um problema, planejar uma execução, garantir um orçamento e empregar qualidade. De forma resumida, uma gestão de resultados efetivos vai trabalhar para solucionar problemas históricos.

A qualidade da obra que será entregue precisa ir além dos quatro anos do Governo, estando acima de intencionalismos políticos ou conveniências, fazer uma obra que vai durar quatro anos não é fazer gestão pública, mas sim ir de contramão ao sentido da moralidade e da eficiência, ferindo diretamente o erário, haja vista os recursos que serão necessários para resolver aquela obra feita para durar tão somente quatro anos.

A obra pública de qualidade exige planejamento, que inicia com a concepção, identificando o local, enumerando suas características, estudando as possibilidades para o projeto e os empecilhos. A concepção deverá ser a fase mais esmiuçada, levando a equipe técnica ao local da obra e observando todas as necessidades. É indispensável identificar os requisitos ambientais, haja vista a amplitude da legislação vinculada ao tema. Uma obra que inicia de forma equivocada, desconsiderando impedimentos ambientais, pode ocasionar

problemas durante a execução, resultando em aditamentos de valor e de prazo não previstos inicialmente.

O período atual requer conscientização quanto ao meio ambiente, através do conceito de sustentabilidade que envolve uma reflexão acerca do planeta que está sendo deixado para as próximas gerações. A proteção ao meio ambiente é um requisito que precisa estar presente quando do planejamento de uma obra pública, mas isto não pode representar um impedimento para garantir o desenvolvimento da cidade. É pertinente analisar as permissões dispostas na legislação e adequar o projeto, mas se isto não for possível, deve-se analisar o caso de forma concreta e confrontando todos os fatores, por exemplo, o que é mais importante, a preservação de uma APP ou a garantia de que as casas ao seu redor não sejam alagadas em cada chuva? O interesse público precisa ser a justificativa para a necessidade de prevalência de uma obra ao meio ambiente e, mais do que tudo, a escolha entre uma e outro deve ser a última opção, tendo em vista que todas as viabilidades precisam ser cogitadas.

A rotina da Administração limita um prazo estreito para o planejamento, seja pela urgência, pela necessidade pública, pela constante cobrança da comunidade ou até pela ânsia de ver a obra acontecendo. O entendimento que precisa ser estabelecido é de que não é incoerente levar mais tempo para se pensar na obra do que efetivamente executá-la. Quanto mais informações o projeto básico conseguir levantar, menor a probabilidade de problemas no decorrer da execução.

Para o processo licitatório em si, indispensável é a isonomia com as empresas, bem como a utilização de condicionantes no edital que filtrem as empresas mal-intencionadas. Porém, de nada adianta um edital bem amarrado, sem uma comissão atuante, que confira as planilhas apresentadas, seus valores unitários e global, que confira a autenticidade de comprovantes e atestados que a empresa apresenta, analisando não só a burocracia do procedimento, mas também as condições técnicas, através da participação de um engenheiro ou arquiteto do Município.

Mais do que entregar uma obra de qualidade, é importante a previsão de reformas e consertos voltados para a preservação das obras públicas. A Administração poderia estabelecer uma revisão periódica para consertos em geral e análise das estruturas. Sabe-se das limitações do orçamento público, mas estas medidas, a curto prazo, trariam economia para a Administração, tendo em vista que grandes reformas, realizadas somente no limite da resistência dos prédios, geralmente requerem valores altos. A importância das reformas e vistorias demonstra-se no exemplo do prédio que veio a desabar em São Paulo, evidente que no caso o prédio precisava de muito mais do que uma simples reparação superficial para

garantir as condições de operação, mas isto é o resultado de anos sem uma simples reforma ou vistoria, demonstrando um grande descaso com o bem público. Situações como esta decepcionam as pessoas, que veem uma propriedade pública, um investimento pago com seus tributos, ir ao chão, dia após dia, onde ali poderia atuar um hospital, uma escola, alguma entidade ou associação pública. A situação se posterga, até ocasionar uma tragédia, como no exemplo.

A execução da obra requer o acompanhamento assíduo da Administração, através de um fiscal designado. A constante observação da utilização dos materiais e serviços contratados na licitação garantem a fidelidade ao projeto básico.

Após a identificação dos requisitos fundamentais para a entrega de uma obra pública, verifica-se que, além de um procedimento complexo e limitado pelas condicionantes da legislação, faz-se necessária a organização de uma estruturação dentro da Administração, para estabelecer um esquema a ser seguido. A obra precisa de um bom projeto básico, com estudos de viabilidade, precisa de uma reserva orçamentária, além de profissionais com condições de fiscalizá-la e, antes disso, licitá-la. Nenhuma destas etapas pode ser concluída com a qualidade esperada se estiver ausente o planejamento. Dentro de uma Prefeitura, planejar refere-se a empregar uma gestão no orçamento público e modernizar os procedimentos. Significa prever as obras que serão executadas nos quatro anos de Governo, prever também quando elas serão projetadas, licitadas e entregues.

A gestão do Município precisa estar interligada com o aperfeiçoamento dos servidores, a utilização de tecnologias que garantam mais eficácia e resultados com menor incidência de imprevisibilidades, objetivando atender ao interesse público. O Município precisa investir em inovação, em equipamentos e materiais com funcionalidade e também empregar esta inovação em suas rotinas, através da limitação do uso do papel, por exemplo, diminuindo as impressões, buscando alternativas para redução do consumo de energia e sua reutilização. Um investimento para implantação de selo ISO não deve ser desconsiderado para atingir uma padronização nas atividades da Administração, seria a concretização do princípio da eficácia, cujo investimento retornaria a curto prazo.

Quando se acostuma a trabalhar de determinada maneira, parece que tão somente aquela maneira é possível e é correta, é nestes casos que a modernização e a padronização interferem para a adequação dos procedimentos executados em um Município, onde a burocracia torna as coisas morosas. É preciso oferecer ao servidor público condições para executar suas atribuições com qualidade, especialmente no que se refere às licitações, é

necessário um treinamento para aplicação eficaz da legislação e a compreensão dos procedimentos, tanto no momento da elaboração do edital, quando na atuação da comissão de licitação.

É necessário o controle do orçamento e dos investimentos que são realizados, precisa-se estabelecer prioridades, obviamente já ocupadas pela saúde e pela educação, mas, de forma mais abrangente, evitar o desperdício de recursos com situações não emergenciais ou sequer essenciais. De forma específica e exemplificativa, as pessoas priorizam muito mais uma cidade com segurança e com uma infraestrutura em constante desenvolvimento, do que excessos de decoração no Natal, por exemplo. Neste momento, de descrédito político, é importante tornar a comunidade participativa na eleição das prioridades, deixando sempre transparentes as condições de investimento do Executivo e, principalmente, ouvindo suas necessidades.

O planejamento de uma obra pública precisa envolver, além do Município, a comunidade beneficiada e as empresas que participam da licitação. Mais do que toda a aplicação do estrito texto legal, o planejamento requer a observância das bases do direito, que são seus princípios, é indispensável que os atos sejam executados com moralidade, legalidade, eficiência e publicidade, entre outros, somente assim fala-se em atingir o interesse público. O planejamento na Administração Pública, vai determinar ações a serem desenvolvidas a curto, médio e longo prazo, com uma respectiva reserva orçamentária para tanto e com todos os dados que se fizerem necessários. Significa identificar uma necessidade pública, conceber um projeto básico e, através de um planejamento, licitá-lo e executá-lo, dentro de um período estratégico, onde talvez as condições meteorológicas e o calendário de eventos do Município favoreçam ou até em um momento do ano em que entrem mais receitas no orçamento.

O que estiver estabelecido no planejamento precisa ser de conhecimento de toda a Administração, de todas as chefias, direções e assessoramentos, para que cada setor possa adaptar-se e complementar a sua execução, estabelecendo uma comunicação entre estes, onde cada um atue com sua função para garantir que as metas sejam alcançadas.

Importante mencionar que o art. 115 da Lei nº 8.666/93 permite que a Administração elabore uma norma específica relativa aos procedimentos internos e operacionais que orientem a elaboração das licitações, dentro da sua competência. Trata-se de uma forma de estabelecer um regramento a ser seguido por todos os servidores, que preveja a atenção a determinados requisitos para garantir a validade e o resultado final de acordo com o planejado.

Também compõe o planejamento a perspicácia de prever as possíveis dificuldades que serão encontradas durante a execução da obra. Visualizando estas dificuldades, já se busca por uma solução, assim, emprega-se mais eficácia e celeridade na resolução dos empecilhos,

trata-se de utilizar a estratégia. O atendimento aos requisitos da legislação por si só não garante uma obra de qualidade, é preciso aliar ao planejamento e à gestão.

Pois é preciso aproveitar os mecanismos que a legislação oferece, como as sanções que podem ser aplicadas às empresas nos casos de descumprimento contratual ou atrasos. Por vezes o Município deixa de aplicar penalidades por receio de que a empresa abandone a obra. É necessária maior rigidez na fiscalização, para fundamentar a aplicação das sanções.

O Governo precisar estar assessorado para evitar erros. Colocando-se no lugar do cidadão, que paga tributos e entende minimamente o que acontece dentro da Administração. Além de evitar erros é importante a aplicação responsável dos recursos públicos. Colocar-se no lugar da pessoa que enfrenta o pó e o barro quando sai de casa, em uma via sem pavimentação, no lugar das crianças que brincam na rua, sem um devido espaço para praticar algum esporte nas comunidades e também é necessário um olhar sensível para o interior, para compreender os problemas que o agricultor enfrenta e tentar oferecer alguma facilidade, como a modernização de uma via, por exemplo.

Colocando-se no lugar da pessoa, é mais fácil sentir a indignação de ter sua casa alagada durante a chuva, enquanto se assiste na televisão o circo político de desvios de recursos, de favorecimento pessoal, de direcionamento e fraudes à licitação. É essa indignação que direciona as ações da Administração, a empatia ajuda na tomada de decisões. Assim, enquanto o país não “se ajeita” cabe aos Municípios fazer a sua parte.

A carência de fé das pessoas nos governos, vem de um cenário político que decepciona os brasileiros, já que estes precisam trabalhar muito, todos os dias, para tão somente conseguir sustentar suas famílias, com pouca segurança, educação e saúde. Por isso que, ao ver uma obra pública inacabada, abandonada e vandalizada as pessoas percebem a concretização e o resultado da corrupção, porque é o dinheiro público que está ali enterrado. Dinheiro mal aplicado e desviado, enquanto faltam vagas em escolas, faltam hospitais, há baixa qualidade na prestação dos serviços básicos, ao mesmo tempo em que os políticos vivem cercados de exageros e regalias.

Após diversos escândalos nacionais que mostraram ao país a vulnerabilidade da Lei nº 8.666/93 nas mãos da corrupção, as empresas impregnaram para si a ideia de que se pode usar a máquina pública em benefício próprio. Mas isso não significa que a Lei nº 8.666/93 é ineficaz, afinal, de nada adianta seu procedimento extremamente vinculado, abrindo pouquíssimas brechas para discricionariedade, se os seus operadores são venais, no sentido de não se recear com as sanções propostas para situações como direcionamento, fraude e superfaturamento do certame licitatório, objetivando o benefício próprio e das empresas.

Enquanto os servidores públicos, as empresas, os governantes, as pessoas e o Brasil não perceberem que a mudança da postura ética precisa envolver desde ações do cotidiano até as justificativas para os aditivos contratuais mais complexos da Petrobrás, a corrupção permanecerá impregnada nos atos da Administração.

Pode-se concluir que, a postura que precisa ser adotada vai muito além de cumprir a legislação, mas sim implica em estudar cada situação com suas particularidades, sempre com a motivação principal de resolver o problema que foi mapeado, através da melhor técnica, adequada ao preço e atendendo à qualidade necessária. A modernização faz necessária uma revisão da Lei nº 8.666/93, para adequar seus dispositivos à realidade, tornando algumas situações mais rígidas, para inibir as fraudes, e outras mais acessíveis, a exemplo do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. Porém, toda a evolução precisa ser acompanhada pelos Municípios, através da capacitação de seu pessoal, bem como das empresas, com a conscientização de que a obra pública precisa ser executada com seriedade. De todos estes requisitos, o mais importante é o dever moral e ético de compreender a importância de atender uma reivindicação da comunidade e, com isso, contribuir um pouco com a melhoria da qualidade de vida dos envolvidos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Candido Mendes de. **Código Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal**. Recopiladas por mandado d'elrey D. Philippe I. 14. ed., segundo a primeira de 1603, e a nona de Coimbra 1822. Rio de Janeiro: Typographia do Instituto Philomathico, 1870, 1.468 p. Disponível em: <<https://books.google.com.br/ebooks/reader?id=56dCAAAIAAJ&hl=pt-BR&printsec=frontcover&output=reader#v=onepage&q=em%20fazendo%20obra%2C%20primeiro%20andar%20em%20preg%C3%A3o&f=false>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, 576 p. ISBN 978-85-450-0111-9.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015, 1.150 p. ISBN 978-85-392-0273-7.

BERNASCONI, José Roberto. **Vídeo Projeto Básico e Executivo nas Contratações Públicas – Palestra de abertura**. Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. 2013. 44:36. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=aVk3MTU_Mv0>. Acesso em: 03 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acessos em: 15 ago., 07 set., 08 set., 18 set., 20 set., 01 out., 07 out., 10 out., 12 out., 17 out. 2017.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm> Acesso em: 10 out. 2017.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 12 out. 2017.

_____. **Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12462compilado.htm>.
Acesso em: 14 out. 2017.

CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à jurisprudência do TCU**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, 645 p. ISBN 978-85-7700-848-3.

CELLA, José Renato Gaziero. **Contrato Administrativo – Equilíbrio Econômico-Financeiro**. Curitiba: Juruá, 2004, 180 p. ISBN 85-362-0776-0.

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA. **Resolução nº 1.024, de 21 de agosto de 2009** - Dispõe sobre a obrigatoriedade de adoção do Livro de Ordem de obras e serviços de Engenharia, Arquitetura, Agronomia, Geografia, Geologia, Meteorologia e demais profissões vinculadas ao Sistema Confea/Crea. Disponível em: <<http://normativos.confea.org.br/ementas/visualiza.asp?idEmenta=43000>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

CORRÊA, Ivo da Motta; ALTOUNIAN, Claudio Sarian; SERRANO, Pedro Estevam. **Vídeo RDC versus Lei de Licitações**. Brasilianas.org. 2013. 52:23. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=oPNSirr71Es>>. Acesso em: 10 set. 2017.

CRETELLA, Júnior José. **Das Licitações Públicas: Comentários à Lei Federal nº 8.666/93**. Rio de Janeiro: Forense, 2004, 559 p. ISBN 85.309.1359-0.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014, 966 p. ISBN 978-85-224-8680-9.

FARIAS, Pedro Paulo Piovesan de. **Licitações e Obras Públicas**. Série de Cadernos Técnicos da Agenda Parlamentar. CREA/PR. 2016, 46 p. Caderno eletrônico. Disponível em: <<https://creajrpr.files.wordpress.com/2010/11/licitac3a7c3b5es-e-obras-pc3bablicas.pdf>>. Acessos em: 15 ago., 10 set., 07 out. 2017.

FERNANDES, Murilo Jacoby. **Vídeo Mudanças da Lei de Licitações**. 2014. 21:04. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=wu8KbrH4AUU>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2007, 1.030 p. ISBN 978-85-020-6101-9.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **Orientação Técnica OT - IBR 006/2016: Anteprojeto de Engenharia**. 2016, p. 3. Caderno eletrônico. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2016/09/OT_-_IBR_006-2016-Vers%C3%A3o-Definitiva-10-05-2017.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, 1277 p. ISBN 9788520351451.

_____. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2005, 719 p. ISBN 85-7500-139-6.

JUSTEN FILHO, Marçal; GUIMARÃES, Cesar A. Pereira. **O Regime Diferenciado de Contratações públicas (RDC):** Comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581 (atualizados pela Lei nº 12.980 e pelo Decreto nº 8.251, de maio de 2014). Belo Horizonte: Fórum, 2014, 515 p. ISBN 978-85-7700-945-9.

LOBATO, Marcelo Costa e Silva. **Licitações de Obras Públicas pela Lei nº 8.666/93.** Advocacia Geral da União. 94 p. Caderno eletrônico. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/16859616>. Acesso em: 15 ago. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE, José Emmanuel Filho. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 2014, 941 p. ISBN 978-85-392-0212-6.

MONTALVÃO, Elisamara Godoy. **Gestão de Obras Públicas.** Curitiba: InterSaberes, 2013, 313 p. ISBN 978-85-8212-249-5.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos:** Lei 8.666/93. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, 596 p. ISBN 85-7308-177-5.

MUNICÍPIO DE CARLOS BARBOSA. **Perfil da Cidade.** Site do Município de Carlos Barbosa. Disponível em: <<http://www.carlosbarbosa.rs.gov.br/paginas/perfil-da-cidade/1>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

_____. **Processo Licitatório na Modalidade Concorrência Pública nº 004/2017 e Contrato nº 066/2017.** Disponível em: <http://multi24.carlosbarbosa.rs.gov.br/multi24/sistemas/transparencia/?secao=licitacoes&sub=info_licitacao#>. Acesso em: 02 mar. 2018.

RIBEIRO, Leda Cândida L. P. Cipoli; FURLAN, Marial Eliane Silva. **Manual de Licitações e Contratos de Obras Públicas.** Governo do Estado de Santa Catarina. 2016. 106 p. Caderno eletrônico. Disponível em: <http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/assuntos/15/Manual_de_Licitacoes_e_Contratos_de_Obras_Publicas__3__Edicao.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2017.

RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Tullio. **Manual Prático das Licitações.** São Paulo: Saraiva, 2002, 495 p. ISBN 85-02-03827-3.

SANCHES, Marcos Vicente Arrivabene; ALGODOAL, Pedro Luiz de Castro. **Vídeo Projeto Básico e Executivo nas Contratações Públicas – Painel II – Planejamento com foco no projeto.** Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. 2013. 45:08. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=SZfZjVPv2gM>>. Acesso em: 05 set. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Vídeo Curso à Distância: Licitações e Contratos Administrativos – Revisão da Lei nº 8.666/93, PL 559/2013, atual PL 6.814/2017.** 22:26. Disponível em <<http://ead.tce.rs.gov.br/moodle/mod/page/view.php?id=4392>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Obras Públicas – Recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas.** Secretaria-Geral de Controle

Externo e Secretaria de Fiscalização de Obras de Infraestrutura Urbana. 2014. 104 p. Caderno eletrônico. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15232A37901529D259F061157>>. Acesso em: 15 ago. 2017.