



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO – UEMA
CENTRO DE CIÊNCIAS TECNOLÓGICAS - CCT
CURSO DE ENGENHARIA CIVIL
DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA DE CONSTRUÇÕES

RICARDO MÁRCIO MEDEIROS MOTA

ÉTICA E LEGISLAÇÃO EM LICITAÇÕES PÚBLICAS – estudo de caso

São Luís
2018

RICARDO MÁRCIO MEDEIROS MOTA

ÉTICA E LEGISLAÇÃO EM LICITAÇÕES PÚBLICAS – estudo de caso

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Engenharia Civil, pela Universidade Estadual do Maranhão, Centro de Ciências Tecnológicas, Campus de São Luís.

Orientador: Prof^o Dr^o Jorge Creso Cutrim Demétrio

São Luís
2018

Mota, Ricardo Márcio Medeiros.

Ética e legislação em licitações públicas – estudo de caso / Ricardo Márcio Medeiros Mota. – São Luís, 2018.

84 f.

Monografia (Graduação) – Curso de Engenharia Civil, Universidade Estadual do Maranhão, 2018.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Creso Cutrim Demétrio.

1. Planejamento. 2. Ética. 3. Compliance. 4. Concorrência pública.

I. Título.

CDU 624:351.712

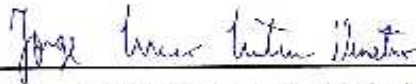
RICARDO MÁRCIO MEDEIROS MOTA

ÉTICA E LEGISLAÇÃO EM LICITAÇÕES PÚBLICAS – estudo de caso

- Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Engenharia Civil, pela Universidade Estadual do Maranhão, Centro de Ciências Tecnológicas, Campus de São Luís.

Aprovada em: 06 / 12 / 2018

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr.º Jorge Creso Cutrim Demétrio



Prof. Esp. João Aureliano de Lima Filho



Prof.ª Dr.ª Adriana Oliveira Carvalho

Dedico este trabalho de conclusão da graduação a minha amiga e contadora Gilvânia Senna (in memorian), que muito me estimulou para que eu voltasse a estudar.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pela saúde e força em perseverar no ideal dos estudos e de não desistir.

Agradeço a minha mãe, Amauriza Medeiros Mota por ser meu exemplo de amor incondicional, de força de lutar por tudo e por sempre acreditar e me apoiar, qualquer que seja a minha decisão.

A minha esposa, Dayany, pela dedicação e paciência, por ser uma companheira de todas as horas, suportando minha ausência nessa ponte terrestre Caxias-São Luís-Caxias toda semana, durante os últimos três anos, me dando força e me tornando uma pessoa melhor e mais forte.

As minhas irmãs Antonildes, Patrícia e Tertuliana, pelo apoio incondicional e pelo amor e amizade que mantem a nossa família unida.

Aos meus filhos Gabriella, João Ricardo e Yasmin, pois são os principais motivos dessa luta.

Aos meus amigos de UEMA, a maioria com idade de serem meus filhos, por me ajudarem nesse meu retorno a vida acadêmica

Ao meu orientador, professor Dr^o Jorge Creso Cutrim Demétrio por dividir o conhecimento e dar valiosos conselhos, mesmo com minhas limitações de tempo em São Luís, não somente para a realização deste trabalho, como também para toda a carreira de engenheiro civil que se inicia.

A todo quadro docente e de funcionários da Universidade Estadual do Maranhão, em especial aos professores Demerval (in memorian), professor Eduardo Aguiar, que me estimularam muito e me ajudaram no meu retorno a UEMA.

A todos que contribuíram direta ou indiretamente nessa caminhada.

"Ele não sabia que era impossível. Foi lá e fez".

Jean Cocteau

RESUMO

O desenvolvimento de todo país está direta ou indiretamente relacionado à aquisição de bens e serviços. Na maioria das vezes a oferta desses bens e serviços vem de empresas privadas e o Poder Público é o principal ator para que esse desenvolvimento se efetue, e deve se utilizar de meios legais para garantir que dentre essas empresas seja escolhida a que ofereça melhor qualidade pelo menor preço. Esses processos têm em si um objetivo de atuar com a maior transparência possível. A ferramenta utilizada pelo Poder Público é a Licitação que, no Brasil, é regida pela Lei Geral de Licitações e Contratos nº 8.666/93 que, salvas as controvérsias, garante o princípio da publicidade e da isonomia, visando a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e julga as propostas de forma moral e impessoal. Este trabalho, por meio de revisão bibliográfica, pretende abordar principalmente como são feitas as licitações para as empresas de construção civil: modalidades, projetos, planilhas de preços, documentação e pré-requisitos econômico-financeiros, fiscais e técnicos para a participação em um processo licitatório. O trabalho visa ainda apresentar um estudo de caso, elaborado a partir da coleta de dados em atas de seções de uma licitação, cujo objeto é a reforma e manutenção de praças públicas na zona urbana e rural do município de Caxias - MA. A pesquisa apresenta a conclusão de que as leis brasileiras apresentam uma proposta bem intencionada para a contratação das obras, mas ocorrem práticas ilícitas, comprometendo todo o modelo ético e moral dos agentes envolvidos no processo.

Palavras-chave: Planejamento, Ética, Compliance, Concorrência Pública.

ABSTRACT

The development of every country is direct or indirectly related to the acquisition of goods and services. Most of the time the offer of those goods and services come from deprived companies and the Public Power is the main actor so that that development occurs, and it owes if it uses of legal means to guarantee that among those companies the one that is chosen offers better quality for the smallest price. Those processes have in itself an objective of acting with the largest possible transparency. The tool used by the Public Power is the Auction that, in Brazil, it is governed by the Law Federal no. 8.666/93 that, you save the controversies, it guarantees the beginning of the publicity and of the isonomia, seeking the selection of the most advantageous proposal for the Administration and he/she judges the proposals in a moral and impersonal way. This work, through bibliographical revision, intends to approach mainly as they are made the auctions for the building site companies: modalities, projects, spreadsheets of prices, documentation and prerequisites economical-financial, fiscal and technicians for the participation in a process licitatório. The work still seeks to present a case study, elaborated starting from the collection of data in minutes of sections of an auction, whose object is the reform and maintenance of public squares in the urban and rural area of the municipal district of Caxias - MA. The research presents the conclusion that the Brazilian laws present a very deliberate proposal for the recruiting of the works, but they happen illicit practices, committing the whole ethical and moral model of the agents involved in the process.

Word-key: Planning, Ethics, Compliance, Public Competition.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Esquematização da estrutura de contratação de obras públicas no Brasil	29
Figura 2- Fase interna da licitação	53
Figura 3- Fase externa da licitação	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- As principais mudanças das licitações brasileiras no século XX, período anterior à Lei 8.666/93	20
Tabela 2- As leis de alteração da Lei 8.666/93 e suas principais modificações	25
Tabela 3- Análises a serem feitas pela comissão de licitação para definir preços de propostas aceitáveis	33
Tabela 4- Elementos de Proj Básico e anteprojeto de Engenharia	47
Tabela 5- Propostas ofertadas pelas licitantes na Concorrência nº007/2015	76
Tabela 6- Percentuais de desconto ofertados pelas licitantes da Concorrência nº007/2015	76

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Sujeitos da pesquisa	66
Quadro 2- Processo de habilitação das empresas	72

ABREVIATURAS E SIGLAS

APO - Autoridade Pública Olímpica;

Art. - Artigo

ARP – Ata de Registro de Preços

BCE – Biblioteca Central

CAIP – Coordenação de Análise e Instrução Processual

CATMAT – Catálogo de Materiais

CATSER – Catálogo de Serviços CCO – Coordenação de Compras

CDT – Centro de Desenvolvimento ao Apoio Tecnológico

CGU – Controladoria Geral da União

CNPq - Conselho Nacional de Pesquisa

COL – Coordenação de Licitações

COMPRASNET – Compras Governamentais

DCO – Diretoria de Compras

CGU – Controladoria Geral da União

CPL – Comissão Permanente de Licitação

DP- Decreto Presidencial

DPO – Decanato de Planejamento e Orçamento

EUA – Estados Unidos da América

FSE – Fundo Social de Emergência

FUB – Fundação Universidade de Brasília

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LLCA – Lei de Licitações e Contratos Administrativos

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPU – Ministério Público da União

OTAN – Organização Tratado do Atlântico Norte

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAI – Programa de Ação Imediata

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PEC – Proposta de Emenda Constitucional
RDC – Regime Diferenciado de Contratação
SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICONV – Sistema de Convênios
SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
SRP – Sistema de Registro de Preços
SISME – Sistema Minuta de Empenho
SICAF – Sistema Integrado de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SICON – Sistema de Contratos
SIDECA – Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras
SLTI – Secretaria de Logística de Tecnologia da Informação
TCU – Tribunal de Contas da União
TCEs – Tribunais de Contas dos Estados
TCMs – Tribunais de Contas dos Municípios
UEMA – Universidade Estadual do Maranhão
URV – Unidade de Reajuste de Valor
TCU – Tribunal de Contas da União
DP- Decreto Presidencial

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 OBJETIVOS.....	16
2.1 Objetivo Geral	16
2.2 Objetivos Específicos	16
3 JUSTIFICATIVA.....	17
4 REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
4.1 Modelos de Compras na Antiguidade.....	18
4.2 Histórico das Licitações no Brasil - Uma Visão geral sobre as Contratações da Colônia e do Império	18
4.3 A Evolução das Licitações ao longo do período Republicano.....	20
4.4 A Contratação de Obras Públicas na Atualidade	27
4.5 As Modalidades	29
4.5.1 Concorrência Pública.....	30
4.5.2 Tomada de Preços.....	30
4.5.3 Convite	31
4.5.4 Pregão	32
4.6 Sistema de Registro de Preços – SRP	34
4.7 RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas	42
4.8 A fase preliminar à licitação.....	50
4.9 O procedimento de licitação	51
4.10 Fase interna	52
4.11 Fase externa	54
4.12 O período contratual.....	56
4.13 Fase posterior à contratação.....	56
4.14 As Fraudes.....	57
4.15 Orçamento	59
4.16 Aceitabilidade e exequibilidade de custos globais e unitários	60
4.17 Referência de preços	60
4.18 Benefício e Despesas Indiretas (BDI).....	61
4.19 Majoração de item específico	62
5 METODOLOGIA	63
6 ESTUDO DE CASO E REVISÃO DA LITERATURA	67
6.1 A publicação.....	67
6.2 O Edital	67
6.2.1 Habilitação.....	68

6.2.2	Certidões de quitação.....	68
6.2.3	Certidão de Acervo Técnico (CAT)	69
6.2.4	Certificado de Registro Cadastral (CRC).....	69
6.2.5	A visita técnica.....	70
6.2.6	A abertura do Processo licitatório.....	71
6.2.7	Credenciamento	71
6.3	Abertura do envelope N° 01- Documentos de Habilitação	71
6.4	A abertura das propostas	75
7	CONSIDERAÇÕES	78
8	CONCLUSÃO	79
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	80

1 INTRODUÇÃO

O setor econômico da construção civil é, a semelhança de outros países, um dos setores que mais contribuem para o crescimento econômico-social de uma população. Em períodos de recessão econômica como o atual, é fundamental a existência de um padrão ético de conduta que seja comum a todos os profissionais e empresas da construção, sob pena das economias designadas “paralelas” crescerem e, conseqüentemente, períodos de crescimento econômico demorarem a emergir.

Assim, foram analisadas as principais questões a nível ético que mais preocupam as empresas e os profissionais deste ramo. Acredita-se que os problemas de ordem ética podem colocar em risco o bom funcionamento da atividade do setor e, como tal, a diminuição subsequente da sua contribuição para o desenvolvimento do país. Este estudo define as causas do comportamento antiético existente neste setor e expressa a opinião dos construtores civis relativamente a possíveis medidas minimizadoras dos problemas éticos com que se deparam. Para tal realizou-se um estudo específico, voltado para licitações públicas, num cenário restrito a licitações municipais de um município maranhense. A questão de licitações públicas é um requisito primordial para este crescimento do setor da construção civil, sendo o poder público responsável por grande parte de investimentos do setor no mercado.

Os órgãos fiscalizadores na Construção Civil estão mais ligados do que nunca nos últimos anos. Desde que teve início a operação Lava Jato (que investiga um dos maiores esquemas de corrupção, fraude e lavagem de dinheiro no Brasil), a fiscalização se tornou mais rigorosa e constante nas organizações. A partir daí, políticas de compliance se tornaram mais significativas dentro das empresas como forma de evitar as práticas fraudulentas.

Por esse motivo, é vital que os donos das construtoras invistam e promovam programas de ética e compliance na construção civil. A prática pode evitar recebimento de subornos, superfaturamento de obras e outras atividades ilegais prejudiciais para a organização.

O termo compliance tem origem no verbo em inglês *to comply*, que significa agir de acordo com uma regra, uma instrução interna, um comando ou um pedido, ou seja, estar em “compliance” é estar em conformidade com leis e regulamentos externos e internos.

A falta de ética e compliance na construção civil pode acarretar sérias consequências para a construtora, como a cassação da licença de operação, multas, processos criminais e até mesmo a prisões. Um exemplo claro é o caso da construtora Odebrecht, investigada pela Operação Lava Jato e com ex-membros da diretoria já condenados por vários crimes, por operarem com “compliance às avessas”, utilizado, especialmente, para pagamento de propina.

As ações fraudulentas aumentam quando não há práticas criteriosas que definam procedimentos e os processos de trabalho, de compra e contratação de fornecedores dos serviços. É preciso procurar conhecer o processo de contratação e ficar atento às especificações da obra. Acompanhar as obras e estar atento à reparos e alterações também é uma forma de evitar fraudes. Essa aplicação gera confiabilidade para o mercado.

Uma das formas de prevenir atitudes que vão contra a ética e compliance na construção civil é educar os profissionais a prestar serviços para os quais são competentes e qualificados. Dessa forma, na contratação do serviço, é preciso assegurar que qualquer empregado ou associado ajudando com a prestação dos serviços tem a competência necessária para realizá-los, agindo assim com honestidade e ganhando respeito dos clientes.

Em uma organização, a ética é o que norteia o comportamento dos colaboradores. Por essa razão, ela deve começar pela própria liderança.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo Geral

Um estudo sobre ética e legislação empresarial em licitações na construção civil no município de Caxias/MA.

2.2 Objetivos Específicos

- Apresentar processo completo que envolve uma licitação;
- Mostrar todo o avanço histórico até a implantação da Lei 8.666/93;
- Elencar todos os pré-requisitos para participar do processo licitatório;
- Mostrar a relação etico-profissional do processo licitatório.

3 JUSTIFICATIVA

Uma empresa que possui uma boa imagem, não só na aparência, mas onde o próprio processo organizacional e administrativo é transparente, é valorizada e priorizada no mercado de negócios. Ao participar de um processo de licitação, por exemplo, é fundamental quando a empresa conta com um programa de ética e compliance na construção civil. Um sistema de controle interno pode assegurar a identificação de eventuais processos ilícitos. Além disso, essa atitude permite o reconhecimento no ramo e fortalece as certificações por uma organização regulamentada.

Essa compliance se refere a todo esse processo organizacional da empresa, respeitando tudo o que for de norma de documentação técnica e jurídica da mesma, projetos, contratos e planilhas, bem como obedecendo todos os requisitos exigidos em lei, para que se possa participar de algum processo licitatório.

4 REFERENCIAL TEÓRICO

4.1 Modelos de Compras na Antiguidade

O processo licitatório como conhecemos hoje é resultado de uma evolução histórica de diversos diplomas que buscaram regular a forma que o Estado contrata com o particular. Os primeiros relatos da licitação como instrumento de compra do “Estado datam da Idade Média, surgindo da necessidade de adquirir determinado bem ou serviço, geralmente alguma obra, que o Estado não tinha condições de executar diretamente”. (ROSILHO, 2013, p. 35).

Há notícias da existência de regras para disciplinar a alienação de despojos de guerra e obras públicas desde a antiguidade romana. Também já na Europa Ocidental era conhecido um sistema chamado de “vela e pregão”, o qual consistia em “uma sessão onde os construtores faziam suas propostas enquanto ardia uma vela, adjudicando ao proponente que possuía o melhor preço quando a vela se apagava”. (ARAÚJO, 2015, p.17).

As licitações como processo administrativo complexo e formal, semelhante ao que tempos hoje em dia, surgem com a aparição da Administração Pública Burocrática, caracterizada pela forte padronização e controle dos procedimentos. A época se mostrou eficaz tendo em vista que diminui bastante a discricionariedade nas tomadas de decisões do responsável por esses processos, evitando ou ao menos diminuindo atos de corrupção, empreguismo e nepotismo. (RIBEIRO, 2017)

4.2 Histórico das Licitações no Brasil - Uma Visão geral sobre as Contratações da Colônia e do Império

A construção de um país em qualquer área de desenvolvimento acontece de diferentes maneiras ao longo dos anos. Esta evolução está relacionada a fatores como a tecnologia disponível, cultura local, clima e estrutura de governo.

O Brasil passou por este processo de construção sem fugir a esta regra geral. Desde a época da colônia os governantes sempre contaram com a iniciativa privada para atender às demandas do povo em diversas áreas, seja para a aquisição de veículos dos órgãos públicos, materiais de construção, produtos de limpeza e gêneros

hospitalares, mas pode-se dizer que esta relação de parceria se deu principalmente quando se tratou das obras públicas.

Embora os mecanismos da licitação remetam a um governo moderno e transparente, e que a lei em vigor e suas alterações contemplem importantes temas atuais em suas redações como “a promoção do desenvolvimento nacional sustentável” (redação dada pela Lei nº 12.349, de 15 dez. 2010), o conceito de licitação no Brasil não é recente.

Tem-se registros das chamadas Ordenações e leis do Reino de Portugal, nos tempos da nossa colonização, das quais se devem fazer referência ao tópico “Despesas” das Ordenações Manuelinas, que vigoraram em Portugal e no Brasil de 1521 a 1603 (MEIRELES, 2002):

E não se fará obra alguma sem primeiro andar em pregão, para se dar de empreitada a quem houver de fazer melhor e por menos preço: porém as que não passarem de mil-réis, se poderão mandar fazer por jornais, e, umas e outras, se lançarão em livro, em que se declare a forma de cada uma, lugar em que há de se fazer, preço e condições do contrato (MEIRELES, 2002, p. 27).

Nota-se que a redação trata a palavra “pregão” como sinônimo de “licitação”, por se tratar da modalidade na qual concorriam os construtores da época, e detalha posteriormente, o fim a que se destina o mencionado pregão, selecionar dentre as propostas de interessados, a que apresentar maior qualidade e menor preço para celebrar um contrato de prestação de serviço de construção por empreitada.

As Ordenações Manuelinas sofreram mudanças e acréscimos, um deles, o procedimento licitatório, assim se transformaram em Ordenações Filipinas, que vigoraram mesmo após a independência do Brasil (CASTRO, 1994).

Segundo Castro (1994, p. 28) “É nos artigos 42 a 47 da citada lei de 1828 que o princípio da licitação pública ganhou nítidos contornos”. A lei distinguia as obras menores das obras de grande importância, as menores seriam objeto de pregão, com a finalidade de se fizesse com o menor preço, já as de grande importância deveriam ter suas propostas examinadas pelos Conselhos Gerais de Província, e não necessariamente o menor preço seria declarado vencedor.

O império ainda contou com um importante decreto que inseriu conceitos ainda hoje utilizados, às licitações da época, era o Decreto 2.926 de 14 de maio de 1862. Há de se fazer referência ao termo “caução”, segundo Castro (1994), após o

decreto, os concorrentes deveriam apresentar fiador idôneo ou caução, estas deveriam ser em dinheiro, fundos públicos ou de companhias garantidas pelo Governo. Neste formato de processo licitatório havia também a disponibilidade de se consultar plantas e detalhamentos da obra a ser realizada e instituiu-se a publicação convidando concorrentes, que se daria através de anúncios.

4.3 A Evolução das Licitações ao longo do período Republicano

Com a República veio também uma forte tendência de crescimento acelerado, e o aumento no número de obras acarretou em um expressivo aumento no número de licitações e de concorrentes. Para atender a nova demanda por obras, eram necessárias mudanças no modo de conduzir os procedimentos licitatórios, além disto, importantes acontecimentos históricos no país foram fatores adicionais que justificam os numerosos decretos e alterações nas leis de licitações que surgiram no século passado, como os ideais de desenvolvimento vividos no governo dos ex- presidentes Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, e o período de ditadura militar. (TAB. 1).

Tabela 1 – As principais mudanças das licitações brasileiras no século XX, período anterior à Lei 8.666/93

Instrumento legal de licitação	Principais Características
Lei 2.221 de 30/12/1909	Instituiu o edital como instrumento convocatório soberano. A contratante tinha poderes absolutos para decisões que não constavam no edital.
Código da Contabilidade Pública: Decreto 4.536 de 28/01/1922	Dividiu o processo em três modalidades: concorrência pública, concorrência administrativa e convite.
Decreto – lei 2.416 de 17/07/1940	Permitia dispensa de licitação em caso a contratante julgasse inconveniente a publicação ou a demora do processo, produtos de fornecedor exclusivo ou produzidos por pessoa jurídica de direito público interno.

Lei 4.320 de 17/03/1964	Instituiu normas de direito financeiro para controlar o orçamento da União, Unidades Federativas e Municípios.
Lei 4.401 de 10/12/1964	Modalidades: concorrência pública, concorrência administrativa, e coleta de preços. O contratante ainda possuía poderes quase ilimitados para decidir os casos de dispensa de licitação.
Decreto-lei 200 de 25/02/1967	Reduziu as condições para dispensa, obrigou a publicação do edital no Diário Oficial e dividiu em modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso.
Lei 5.456 de 20/06/1968	Permitiu aos Estados a criação de leis próprias complementares ao assunto, em virtude das particularidades de cada região.
Decreto-lei 2.300 de 21/11/1986	Tentou moralizar os processos licitatórios inserindo os primeiros conceitos de tratamento isonômico de concorrentes, acessibilidade aos autos do processo, a distinção entre dispensa e inexigibilidade de licitação, deixando de forma mais clara que esta ferramenta fosse utilizada via de exceção.

Fonte: CASTRO (1994)

Notas: Dados extraídos de Desvios Na Licitação

Era do interesse da Administração que se mantivesse a decisão final acerca dos contratos públicos, ainda que os contratados não fossem os mais idôneos entre os concorrentes. Ainda que as antigas leis começassem a esboçar os conceitos de publicidade, impessoalidade e isonomia, pecava-se pela ausência de outros como o da legalidade, moralidade e razoabilidade, mencionados mais tardes na Constituição Federal promulgada em 1988 e na Lei 8.666/93. Não havia de fato equivalência de condições entre os concorrentes. Não se encontra nas mencionadas leis e decretos, regulamentação sobre os estudos prévios, projetos básicos e estimativas de custo,

não havia a obrigação de se registrar a motivação da construção pública, bem como os critérios para se dispensar a licitação (PEIXOTO, 2007).

A Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece, em seu artigo 1º:

Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993).

E ainda, no Parágrafo Único da referida Lei:

Subordinam-se ao regime desta lei, além dos órgãos da Administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993).

Portanto, é de extrema relevância o conhecimento da norma jurídica que define as compras públicas e as regulamenta para o entendimento do funcionamento do processo licitatório.

A contratação de empresas particulares pelos órgãos do Estado necessitava de uma nova regulamentação, uma que fosse compatível com a ainda nova Constituição, que mencionava de forma geral em seu art. 37, inciso XXI (ALTOUNIAN, 2012).

Art. 37. A Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, igualdade e, também, ao seguinte:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 2012).

LEGALIDADE: O princípio da legalidade disciplina integralmente a atividade administrativa, tal como consagrado constitucionalmente (CF/1988, art. 50, inc. II, e 37). Portanto, a licitação deve seguir o que determina a lei 8.666/93. A obrigatoriedade de determinada atitude dar-se-á em função da norma jurídica.

No âmbito da licitação, o princípio da legalidade significa ser vedado à autoridade administrativa adotar qualquer providência ou instituir qualquer restrição sem autorização legislativa. As normas constitucionais e legais estabelecem um quadro, o qual delimita a competência da autoridade. Portanto, a validade de qualquer decisão administrativa dependerá não apenas de sua compatibilidade com a ordem jurídica, mas de uma autorização legislativa específica (ainda que implícita). (JUSTEN FILHO, 2014, p.83)

IMPESSOALIDADE: diz que qualquer ação administrativa deve atender a vontade coletiva, pois não há vontade pessoal dentro do âmbito da Administração Pública. Significa que não podem ser dadas preferências ou vedações a qualquer ente ou organização dentro do âmbito público, as suas características não podem influenciar o resultado do certame licitatório, exceto se estas estiverem preestabelecidas como requisito para a obtenção de determinado produto ou serviço. Conforme Faria (2007, p. 49) “o princípio da impessoalidade decorre do fato de que o agente público é administrador de bens alheios. Por essa razão, deve atuar sempre voltado para o coletivo, evitando favoritismo ou discriminação”.

MORALIDADE E PROBIDADE: Qualquer ato praticado pelo administrador público deve ser feito com ética, responsabilidade e respeito aos valores fundamentais definidos pelo ordenamento jurídico, estando estes em conformidade com o interesse da comunidade.

O princípio da moralidade também se refere à conduta dos próprios participantes da licitação. A disputa deve ser honesta entre eles. Devem guardar postura moralmente correta perante os demais competidores e a Administração, havendo conluio ou composição entre os licitantes, estarão frustrados os princípios da moralidade e da probidade. Deverá invalidar-se o certame, punindo os responsáveis. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 88)

Justen Filho (2014, p. 87) diz que “ainda que as expressões não tenham significação precisa, a 'moralidade' abraçaria a 'probidade'. A utilização cumulativa das expressões não representa conceitos qualitativamente diversos”.

PUBLICIDADE: Este princípio diz que todos os atos da licitação devem ser públicos, exceto as propostas que serão mantidas em sigilo até a abertura do

envelope. Qualquer cidadão pode tomar conhecimento da licitação, inclusive podendo presenciar todos os atos realizados pela Comissão de Abertura e Julgamento de licitação na sessão onde ocorre o certame. Conforme SOUZA (1997, p. 17) “sua meta é garantir a transparência dos atos da Administração, sem que nada seja oculto ou distorcido”.

O princípio da publicidade impõe a divulgação e a possibilidade de pleno “conhecimento por todos os interessados acerca da existência da licitação, da existência e do conteúdo do instrumento convocatório, das decisões da comissão de licitações etc.” (JUSTEN FILHO 2014, p.113).

IGUALDADE: O texto da Constituição Federal, em seu artigo 5º, já assegura este princípio para todos os aspectos abrangidos pela normativa jurídica, dizendo que todos são iguais perante a lei. Portanto, em se tratando de licitação, não seria diferente. Deve-se dar tratamento igualitário, as mesmas oportunidades no processo licitatório, assegurando o direito a recursos, podendo os mesmos revisar os autos do processo, bem como acompanhar as diligências existentes.

No caso deste princípio, exigirá da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante “com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e equidade, enfim as ideias comum de honestidade.” (NOVAES, 2005, p. 2).

Sancionada, portanto, em 21 de junho de 1993 pelo então Presidente da República Itamar Franco, a Lei Geral de Licitações e Contratos – LGL, nº 8.666 traria consigo a moralização dos gastos do dinheiro público, servindo como alento para a sociedade e estimulando o surgimento de pequenas empresas de engenharia em todo o país.

Não se pode afirmar que a nova legislação blindou os contratos públicos contra a corrupção, mas foi possível notar o surgimento de elementos que a coibissem em sua redação, como por exemplo critérios razoáveis para a comprovação de idoneidade das licitantes, para a inexigibilidade e dispensa de licitação e para a formulação do instrumento convocatório.

A Lei 8.666 sofreu uma série de alterações ao longo de sua história, motivadas pela insatisfação dos grandes fornecedores do Estado e também para acrescentar artigos que melhor orientassem os licitantes, era a Lei 8.883 de 8 de junho de 1994 (ALTOUNIAN, 2012).

O seguinte capítulo tratará da estrutura e das diretrizes das contratações de obras públicas nos parâmetros atuais de legislação, e para que este trabalho se atenha ao seu objetivo principal, a análise detalhada destas alterações será omitida, cabendo à TAB. 2, a função de mencionar as alterações, citar uma característica relevante e estabelecer uma ordem cronológica.

Tabela 2 – As leis de alteração da Lei 8.666/93 e suas principais modificações

Lei de alteração	Modificações na Lei 8.666/93
Lei nº 8.883, de 08 de junho de 1994	Institui normas para licitações e dá outras providências
Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998	Estabelece novos valores limites para dispensa de licitação, e modalidades como: convite, tomada de preços e concorrência, para obras serviços de engenharia
Lei nº 9.854, de 27 de outubro de 1999	Estabelece regras para determinar propostas inexequíveis, quando forem apresentadas propostas a preços baixos para obras e serviços de engenharia
Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005	Dispõe sobre normas gerais para a Administração Pública contratar consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências
Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005	Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES
Lei Compl. nº 123, de 14 de dezembro de 2006	Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Esta alteração dá muitas prioridades as micro e pequenas empresas nos processos licitatórios.
Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007	Dá nova redação à Lei 8.666/93 e suas alterações anteriores. Para a engenharia, estabelece normas quanto à demarcação de terrenos para a regularização fundiária de interesse social
Lei nº 11.763, de 1º de agosto de 2008	Dá nova redação ao § 2º-B do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da administração pública.

Lei nº 11.783, de 17 de setembro de 2008	Acrescenta regulamentação para a aquisição de bens pela Administração para atender a forças militares brasileiras no exterior em operações de paz
Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009	Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.
Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010	Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.

Fonte: BRASIL (2014)

Notas: Dados extraídos de www.planalto.gov.br/ccivil_03/.

Um elevado número de alterações não necessariamente é um indicador de má elaboração ou de ineficiência da lei, muitas vezes estas alterações mostram que demanda um certo período de tempo para que se perceba e se corrija trechos da redação que permitam algum tipo de má conduta. (TCU, BRASIL. 2010 - 4ª edição).

A existência de legislação que regulamente contratos da Administração Pública com o setor privado, do fornecimento de serviços ou de produtos, tem, diante do exposto, uma importância vital para o Estado, e está intimamente relacionada ao progresso de qualquer nação, por ser o modo prático de aquisição de materiais que o governo não conseguiria produzir por si só, e também pela realização das obras, que tem para a sociedade uma importância imensurável, trata-se da estrutura física para a utilização dos serviços públicos (TOLOSA-FILHO, 2000, p. 129).

O motivo da criação de um instrumento legal como este pode ser descrito da seguinte maneira: há a necessidade de se proibir que o Estado se alie às empresas particulares para fazerem uso inadequado dos recursos públicos, ou que os próprios fornecedores se aliem com o mesmo intuito. Portanto, a licitação é também matéria intimamente relacionada à ética e nenhuma redação possui o poder de garantir que se trabalhe com esta virtude (RIBEIRO, 2005).

O Senado Federal, no ano de 1995, designou uma Comissão Temporária para fazer um levantamento das obras inacabadas no país, e apresentou como resultado um prejuízo de R\$15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais) em parâmetros de finanças daquela época, este valor estava distribuído pelas 2.214 obras sem conclusão encontradas pela comissão (ALTOUNIAN, 2012, p. 30).

Licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços. A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame do maior número de concorrentes.

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o poder público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. (MEIRELLES, 1996 p. 23).

4.4 A Contratação de Obras Públicas na Atualidade

Uma obra privada, independente da empresa que a executa, seus métodos, ou a finalidade a que se destina, passa por um rigoroso estudo preliminar. Nesse estudo é feito um anteprojeto com estimativas de custos, materiais empregados, prazo para a conclusão dentre outros detalhes de planejamento. O procedimento é facilmente aceito quando se compreende que o empreendedor deseja ter conhecimento prévio quanto ao capital a ser investido, o retorno financeiro e o tempo estimado para que ocorra, o padrão de qualidade que terá o produto final e os riscos de prejuízo. Em seguida são elaborados o orçamento e o projeto executivo (ALTOUNIAN, 2012).

Além do estudo preliminar, do orçamento e do projeto executivo, em empreendimentos particulares ocorrem verificações posteriores à entrega da obra, quanto ao uso e condições gerais da obra, sendo realizadas manutenções quando

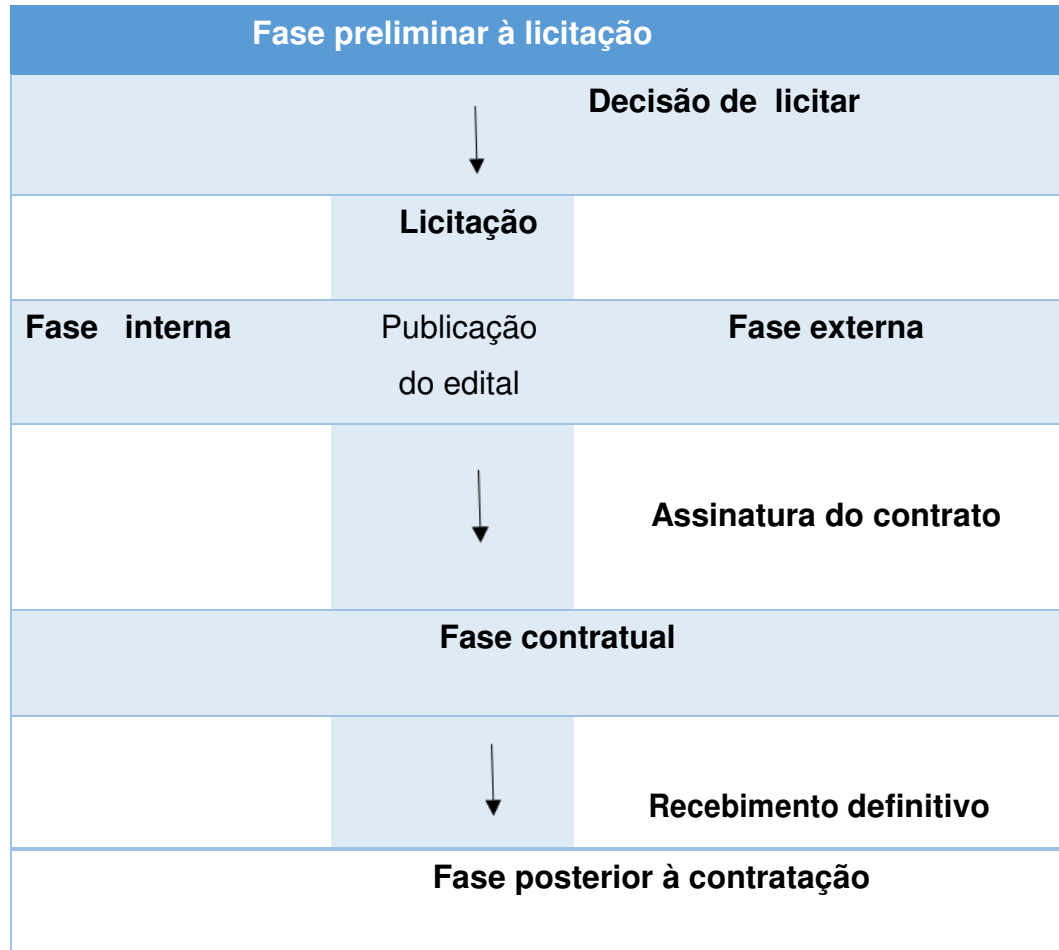
necessárias, tudo com o intuito de garantir o perfeito funcionamento da obra conforme o desejo do empreendedor (ALTOUNIAN, 2012).

Pela lógica apresentada até então, conclui-se que é também de interesse da empresa construtora que se utilize desses mecanismos de caráter preventivo nas contratações, pois assim pode-se elaborar de forma mais consciente sua proposta e celebrar um contrato justo com o investidor. Em termos não materiais, a empresa se beneficia com o reconhecimento de sua idoneidade e capacidade técnica na concepção da obra e cumprimento do contrato, o que a valoriza no mercado.

Da mesma forma deve acontecer com as obras públicas, a contratação é feita em etapas, e os mesmos procedimentos cuidadosos são exigidos pela Lei.

Segundo Altounian (2012, p. 55), o processo de licitação acontece em duas fases, interna e externa, que serão melhor abordadas mais adiante. Além da licitação, o processo de contratação conta com uma etapa anterior à licitação, já mencionada sucintamente neste capítulo, é por passar por esta etapa que a Administração toma a decisão de licitar. Após a licitação vem o cumprimento do contrato em si, neste caso, a execução e conclusão de uma obra. E finalmente existe uma etapa que vincula a construtora à contratante ainda após a entrega definitiva do objeto, tratam-se de garantias quanto a qualidade e durabilidade da obra entregue, que por Lei, a empresa deve oferecer. (FIG. 1).

Figura 1 – Esquematização da estrutura de contratação de obras públicas no Brasil



Fonte: ALTOUNIAN (2012, p.55).

A legislação prevê uma importantíssima organização por etapas do processo de concepção das obras públicas. Nenhuma das etapas é menos valiosa que as outras, pois todas existem em razão de proteger a autoridade contratante e esse sistema teoricamente evita o desperdício dos recursos públicos.

4.5 As Modalidades

Com a evolução da legislação veio a necessidade de se criar novos padrões e critérios de concorrência. Novas modalidades de licitação foram criadas e aperfeiçoamentos das já existentes foram feitos ao longo dos anos, até que o modo de licitar alcançasse a configuração atual.

A Lei Geral de Licitações e Contratos – LGL prevê em seu Art. 22 cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, pregão, concurso e leilão. Este trabalho tratará apenas das quatro primeiras, pois estas são referentes aos serviços de engenharia. Também falaremos de outros dois modelos de licitações, sendo o primeiro o Sistema de Registro de Preço – SRP, e o Regime Diferenciado do Contratos – RDC, ambos muito usados atualmente para serviços de construção civil.

4.5.1 Concorrência Pública

Trata-se de modalidade licitatória genérica destinada a maior vulto, com amplíssima publicidade, dilação dos prazos, bem maior que as demais para que todos possam ter o conhecimento do certame, utilizada para obras com valores superiores a R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais). Fica o ente obrigado a usar esta modalidade (DP nº 9.412/2018, BRASIL, 1993).

As principais formas de sua utilização estão vinculadas em Lei, e seu uso torna-se obrigatório sempre que envolver as situações que passamos a descrever. Toda as vezes que se tratar de licitações internacionais independente do valor deve ser obrigatoriamente utilizada a concorrência.

Os prazos referidos tem o mínimo de 45 dias quando se trata de empreitada integral, o prazo se inicia com a publicação do aviso contendo o edital, podendo ser resumido ou ainda na integralidade depende dos ente organizador. Usado também para concessão de serviço público seja ele por concessão ou permissão, é obrigatório seu uso.

Quando se tratar de Licitação internacional, como mencionado acima em regra deve ser tratada por esta modalidade, havendo exceções. É utilizada também quando a contratação for regime de empreitada global, ou seja, sempre que a obra for “pacote fechado” com mão de obra e material.

4.5.2 Tomada de Preços

Modalidade que envolve valores inferiores aos tratados na modalidade concorrência, com vultos intermediários de até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais).

A Lei exige um prévio cadastro no ente organizador que deverá ser efetuado com o mínimo de três dias de antecedência do certame, o prazo mínimo exigido é de

quinze dias entre a publicação do certame e abertura das propostas.

Porém, se o objeto necessitar de análise “melhor técnica e melhor preço”, tem o prazo aumentado para trinta dias de publicidade até o certame, sempre teremos o início da contagem da data da publicação. Se a contratação se der de mesmo objeto e a soma destes ultrapassar o limite previsto de três milhões e trezentos mil reais, deverá por força de lei optar pela modalidade concorrência.

Deve haver o prévio cadastro dos interessados, caso não seja feito preceitua Bandeira de Mello que ainda não está inabilitado o concorrente possuindo cinco dias para interpor recurso ficando suspenso o certame até o julgamento de seus argumentos (DP nº 9.412/2018, BRASIL, 1993).

4.5.3 Convite

Esta modalidade é bastante utilizada para aquisições de pequenos vultos econômicos, sendo de R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) até R\$330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) para bens de consumo e para serviços de obras de engenharia (DP nº 9.412/2018, BRASIL, 1993).

Deverá buscar entre os cadastrados no departamento o mínimo de três empresas que trabalham com o objeto desejado, a partir daí envia-lhe o convite com o edital para que se manifestem sobre o desejo de participarem do certame.

Nunca o número de participantes deverá ser menor que três devidamente habilitados, dizemos que pelo menos três dos convidados devem apresentar todas as documentações exigidas no edital, caso de três convidados um deles estiver em falta com as exigências do edital será impossibilitado o prosseguimento do feito, dizemos que o mesmo foi fracassado, não atingiu seu objetivo, caso nenhuma empresa compareça para o certame chamamos de deserto.

Havendo expressa justificativa, poderá ser realizado o certame com duas empresas presentes, uma das possibilidades aceita trata-se de o certame estar na sua segunda edição e todos os motivos concorrem para seu fracasso, no eminente desinteresse das empresas poderá a administração prosseguir o feito com parecer jurídico especial sobre o tema.

As empresas convidadas não detém o monopólio da participação, no mesmo sentido ético deverá ser dado ao edital publicidade, por se tratar de menor vulto não se exige ampla divulgação, ao tomar conhecimento do certame a empresa mesmo não sendo convidada poderá se apresentar para habilitação no horário marcado para

o certame, tendo em vista que é público e o princípio da isonomia deve ser respeitado sua participação é garantida como se convidado fosse.

Qualquer modalidade pode ser usada desde que mais abrangente ou rigorosa, nunca menor, sempre é possível optar pela modalidade superior.

A contratação direta por dispensa de contratação de objetos é possível para valores até de R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) se for obras ou serviços de engenharia (DP nº 9.412/2018, BRASIL, 1993).

4.5.4 Pregão

O Pregão na sua forma eletrônica foi instituído pela Lei 10.520 de 17/07/2002 em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Sua grande inovação se dá pela inversão das fases de habilitação e análise das propostas onde se verifica apenas a documentação do participante que tenha apresentado melhor proposta (VASCONCELOS, 2014).

O pregão é destinado à aquisição de bens e serviços comuns, e considera-se bens e serviços comuns para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital por meios de especificações usuais do mercado.

Essa recém implantada modalidade de licitação denominada pregão vem suscitando inúmeras dúvidas a todos aqueles que direta ou indiretamente atuam perante o vasto campo das licitações e bem conhecem os infundáveis percalços que este procedimento pode apresentar (VASCONCELOS, s.d)

O pregão surge como uma modalidade que privilegia dois princípios cardeais da Administração Pública, quais sejam o princípio da eficiência e o princípio da economicidade.

Na advertência da insigne publicista Alice Gonzalez Borges, no pregão estaria sendo extinta a consagrada figura da Comissão de Licitação e ao mesmo tempo em que se comete a um só servidor - O Pregoeiro – o monopólio das importantes etapas do recebimento das propostas e lances, sua aceitabilidade e classificação, habilitação do licitante vencedor e a conseqüente adjudicação do objeto licitado. (MEIRELES, 2005).

Para outros doutrinadores a modalidade pregão eletrônico em muito melhorou

as compras governamentais, eliminou a “indústria do recurso”, agilizou os procedimentos, essa modalidade de licitação tornou mais eficiente as compras governamentais.

Rapidez e economia nas compras efetuadas pelo governo. São essas as principais vantagens que os gestores apontam no pregão, a nova modalidade de licitação que vem sendo utilizada em toda as esferas – federal, estadual e municipal- desde a sua instituição em 2012.

Tabela 3: Quadro Comparativo dos Valores das Modalidades de Licitação

Modalidade da Licitação	Antes do dia 19/07/2018	Atualização Decreto nº 9.412/18 Valor R\$
Modalidade da Licitação	Antes do dia 19/07/2018 Valor (R\$)	Atualização Decreto nº 9.412/2018 Valor(R\$)
Obras/Serviços de Engenharia		
Convite	Até 150.000,00	Até 330.000,00
Tomada de Preços	Até 1.500.000,00	Até 3.300.000,00
Concorrência Pública	Mais de 1.500.000,00	Mais de 3.300.000,00
Compras e Outros Serviços		
Convite	Até 80.000,00	Até 176.000,00
Tomada de Preços	Até 650.000,00	Até 1.430.000,00
Concorrência Pública	Mais de 650.000,00	Mais de 1.430.000,00
Dispensa de Licitação		
Compras e Serviços	Até 8.000,00	Até 17.600,00
Obras/Serviços de Engenharia	Até 15.000,00	Até 33.000,00
Atualização da Lei 8.666/1993, Conforme Decreto Presidencial 9.412/2018		

Fonte: Decreto Presidencial nº 9.412/2018, www.brasil.gov.br

4.6 Sistema de Registro de Preços – SRP

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é um conjunto de procedimentos formais com o objetivo de registrar preços para contratações futuras. Encontra previsão legal no art. 15 da Lei nº 8.666/1993 e no art. 11 da Lei nº 10.520/2002 (atualmente, regulamentado no âmbito da Administração Pública Federal pelo Decreto no 7.892/2013):

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...]

II – ser processadas através de sistema de registro de preços;

[...]

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I – seleção feita mediante concorrência;

II – estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III – validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado (BRASIL, 1993, grifos nossos).

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico (BRASIL, 2002c, grifos nossos),

Não se trata de nova modalidade de licitação, mas de um instrumento auxiliar das licitações e contratações, para a aquisição de bens e a contratação de serviços mediante a adoção das modalidades concorrência e pregão.

A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, sendo assegurado ao beneficiário do registro a preferência de fornecimento em igualdade de condições.

Como no SRP a Administração não está obrigada a firmar a contratação, para instaurar procedimento licitatório destinado a registro de preços, não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil (art. 7º, § 2º, do Decreto nº 7.892) (BRASIL, 2013a).

Objeto do Registro de Preços

O SRP objetiva a definição dos fornecedores e respectivos preços, em relação aos bens e aos serviços de que a Administração necessita (ou estima que necessitará) periodicamente, definição essa a ser feita em um momento prévio, anterior ao da efetiva necessidade.

Busca-se, assim, antecipar os procedimentos de seleção do detentor da proposta mais vantajosa, possibilitando à Administração que, em determinado instante, diante de uma necessidade, possa simplesmente contratar com aquele que já foi selecionado anteriormente por meio do competente processo licitatório.

O SRP é cabível nas seguintes hipóteses:

- a) quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- b) quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;
- c) quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo;
- d) quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Portanto, não cabe o SRP para a contratação imediata de bens e serviços, com quantitativos certos e determinados, sem que haja previsão de parcelamento de entregas do objeto (BRASIL, 2017c).

Definições

– Ata de Registro de Preços (ARP): documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

- Órgão Gerenciador: órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente.
- Órgão Participante: órgão ou entidade que participa dos procedimentos iniciais do SRP e integra a Ata de Registro de Preços.
- Órgão Não Participante (“carona”): órgão ou entidade da Administração Pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

Procedimento de Realização

O Órgão Gerenciador, atendidas as condições de publicidade e feita ampla pesquisa de mercado, realizará licitação para viabilizar o registro de preços. A licitação será realizada na modalidade concorrência ou pregão, do tipo menor preço.

Caberá ao Órgão Gerenciador proceder à convocação – mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz – de órgãos e de entidades para participarem do registro de preços.

Realizado todo o procedimento licitatório, será assinada a Ata de Registro de Preços, pela qual será formalizado compromisso de futura contratação.

Caberá, ainda, ao Órgão Gerenciador gerenciar a Ata de Registro de Preços, providenciando a indicação, sempre que solicitado, dos fornecedores, para atendimento às necessidades da Administração, obedecendo à ordem de classificação e aos quantitativos de contratação definidos pelos participantes da Ata.

Intenção de Registro de Preços

O Decreto nº 7.982 (BRASIL, 2013a), por seu art. 4º, instituiu um procedimento prévio à licitação para a realização do SRP denominado Intenção de Registro de Preços (IRP), que deve ser operacionalizado eletronicamente por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais (SIASG).

Adotando-se o pregão na forma eletrônica, a IRP é necessária para viabilizar a participação de outros órgãos nos procedimentos iniciais do SRP, integrando, desde o início, a própria ARP realizada pelo Órgão Gerenciador.

Assim, uma vez registrada a IRP e antes mesmo da elaboração do edital, a IRP será divulgada eletronicamente no âmbito do SIASG por prazo determinado para

viabilizar o registro da manifestação de órgãos interessados em participar da futura licitação para a formação de registro de preços.

Os órgãos interessados deverão informar os itens e respectivos quantitativos de interesse, cabendo ao Órgão Gerenciador, após o transcurso do prazo de divulgação da IRP, aceitar ou recusar motivadamente a manifestação de interesse. Uma vez aceitos, os quantitativos informados pelos Órgãos Participantes serão consolidados no quantitativo total do edital a ser publicado e lançado no sistema.

De acordo com o § 1º do art. 4º do Decreto, a divulgação da IRP poderá ser dispensada, de forma justificada, pelo Órgão Gerenciador (BRASIL, 2013a).

Prazo de duração da Ata de Registro de Preços

Nos termos do art. 15, § 3º, III, da Lei no 8.666 e art. 12 do Decreto nº 7.892 (BRASIL, 1993, 2013a), o prazo de validade da Ata de Registro de Preço (ARP) não pode ser superior a um ano, computadas as eventuais prorrogações.

A ARP apenas tem validade enquanto subsistir quantitativo do objeto disponível. Assim, caso o Órgão Gerenciador já tiver adquirido a totalidade do quantitativo do objeto, cujo preço foi registrado; e, mesmo que isso ocorra em um prazo menor que um ano, estará expirada a vigência da Ata.

Condições de Fornecimento

A Administração, quando da aquisição de bens ou contratação de serviços, poderá subdividir a quantidade total do item em lotes, sempre que comprovado técnica e economicamente viável, de forma a possibilitar maior competitividade, observada – neste caso, entre outros – a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

O edital deverá prever a quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens (Decreto nº 7.892):

- a) O edital poderá admitir, como critério de adjudicação, a oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, nos casos de peças de veículos, medicamentos, passagens aéreas, manutenções e outros similares.
- b) Quando o edital prever o fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diferentes, é facultada a exigência de apresentação de proposta diferenciada por região, de modo que aos preços sejam acrescidos os respectivos custos, variáveis por região. (BRASIL, 2013a).

Cadastro de Reserva (Art. 11 do Decreto Nº 7.892/2013)

Com o SRP, será incluído na ata, em forma de anexo46, o registro dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais aos do licitante vencedor na sequência da classificação do certame.

A ordem de classificação dos licitantes registrados na ata deverá ser respeitada nas contratações.

Nos termos do § 3º do art. 11, a convocação dos licitantes registrados no cadastro de reserva será realizada nas seguintes hipóteses: a) quando o convocado não assinar a ata de registro de preços no prazo e condições estabelecidos (art. 13, parágrafo único); b) quando a ARP assinada com o licitante vencedor for cancelada com fundamento no art. 20 ou 21 do Decreto nº 7.892 (BRASIL, 2013a).

Note-se que a análise da habilitação dos fornecedores cadastrados somente será realizada na oportunidade em que forem convocados, devendo ser observadas as mesmas exigências estabelecidas no respectivo edital.

Art. 11, § 4º : O anexo que trata o inciso II do caput consiste na ata de realização da sessão pública do pregão ou da concorrência, que conterá a informação dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor do certame” (BRASIL, 2013a).

A Homologação da Ata de Registro de Preços

Homologado o resultado da licitação, e respeitada a ordem de classificação e a quantidade de fornecedores a serem registrados, o Órgão Gerenciador convocará os interessados para a assinatura da Ata de Registro de Preços que, após cumpridos os requisitos de publicidade, terá efeito de compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas.

A contratação com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento similar, conforme o disposto no art. 62 da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993).

A Formalização da Contratação dos fornecedores registrados e o acionamento da ARP

Preconiza o art. 15 do Decreto nº 7.892 que “a contratação com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993” (BRASIL, 2013a).

Tal dispositivo objetiva evitar a confusão entre a ARP e o instrumento contratual decorrente de seu efetivo acionamento. O termo de contrato (ou suas formas alternativas previstas no art. 62 da LGL) tem por escopo formalizar as relações jurídicas obrigacionais estabelecidas entre Administração e o fornecedor que teve seus preços registrados na ARP. Ou seja, o instrumento contratual formaliza os contratos celebrados a partir da ARP.

Destaque-se que o TCU, no Acórdão nº 1.359/2011 – Plenário, reputou ser imprescindível que a Administração, nas contratações decorrentes de acionamentos de atas de registro de preços, formalize “o instrumento de contrato quando os valores envolvidos se encaixarem nas hipóteses de concorrência e de tomada de preços, na forma estabelecida no art. 11 do Decreto nº 3.931/2001, c/c o art. 62 da Lei nº 8.666/1993” (BRASIL, 2011p).

Possibilidade de alteração das condições registradas na ARP

Consoante os arts. 17 a 21 do Decreto nº 7.892/2013, a Ata de Registro de Preços poderá sofrer alterações, desde que observadas as disposições do art. 65 da LGL.

No caso de os preços registrados na Ata se tornarem superiores aos praticados no mercado

Quando, por motivo superveniente, o preço inicialmente registrado se tornar superior ao preço praticado no mercado, o Órgão Gerenciador deverá convocar os fornecedores para negociarem a redução dos preços aos valores praticados pelo mercado.

a) Os fornecedores que não aceitarem reduzir seus preços aos valores praticados pelo mercado serão liberados do compromisso assumido, sem aplicação de penalidade.

b) A ordem de classificação dos fornecedores que aceitarem reduzir seus preços aos valores de mercado observará a classificação original.

No caso de os preços registrados se tornarem inferiores aos praticados no mercado

Quando o preço de mercado se tornar superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

- a) liberar o fornecedor do compromisso assumido, caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento, sem aplicação da penalidade se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados pelo fornecedor; e
- b) convocar os demais fornecedores para assegurar igual oportunidade de negociação. Não havendo êxito nas negociações, o Órgão Gerenciador deverá proceder à revogação da ata de registro de preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

O Órgão Participante

O Decreto nº 7.892 conceitua Órgão Participante como o “órgão ou entidade que participa dos procedimentos iniciais do SRP e integra a ata de registro de preços” (BRASIL, 2013a).

O Órgão Participante vincula-se ao SRP desde o início do procedimento (portanto, antes mesmo da realização da licitação), formalizando sua integração a partir da Intenção de Registro de Preço – IRP, oportunidade na qual manifesta expressamente o seu interesse em participar, informando ao Órgão Gerenciador o objeto de interesse (bens e/ou serviços), o quantitativo do consumo pretendido e o local de entrega e fornecimento do objeto.

Ressalte-se que, mesmo na qualidade de Órgão Participante, deverá o interessado elaborar projeto básico ou termo de referência em relação ao objeto que pretende adquirir, incluindo a realização de pesquisa de mercado como forma de demonstrar a “vantajosidade” da participação em detrimento da realização de um procedimento licitatório próprio.

Finalizado o procedimento da IRP e deferido o pedido de participação pelo Órgão Gerenciador, o quantitativo informado pelo Órgão Participante é incorporado ao edital e à respectiva ARP a ser formalizada.

Note-se que haverá apenas uma Ata de Registro de Preço, na qual serão discriminados os quantitativos destinados ao Órgão Gerenciador e aos Órgãos Participantes, cabendo a cada um deles adotar as providências necessárias ao acionamento da ARP em relação aos seus respectivos quantitativos.

A figura de órgãos não participantes da licitação pelo sistema de registro de preços promovida por outro órgão que aderem ao mesmo.

O art. 22 do Decreto nº 7.892/2013 permite a qualquer órgão e entidade que não tenha assumido, na época própria, a posição formal de Órgão Participante, a utilização da Ata de Registro de Preços – daí a designação “carona”.

Tal utilização, porém, não se dá de forma plena, como ocorre com os órgãos inicialmente admitidos com Órgãos Participantes, em vista de a “adesão” ficar sujeita às seguintes condições: a) comprovação da vantagem do uso da Ata de Registro de Preços; b) manifestação do interesse ao Órgão Gerenciador; c) consulta ao Órgão Gerenciador, sobre a sua participação; d) interesse do fornecedor em atender ao pedido; e) ausência de prejuízo quanto às obrigações anteriormente assumidas pelo fornecedor com os órgãos participantes e gerenciador.

Vedação de Adesão Verticalizada

O § 8º do art. 22 do Decreto nº 7.892 estabelece ser vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal a adesão a Ata de Registro de Preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual (BRASIL, 2013a).

O cancelamento do Registro de Preços

As hipóteses para o cancelamento da ARP estão previstas no art. 20 do Decreto nº 7.892:

- a) descumprir as condições da Ata de Registro de Preços; b) não retirar a respectiva nota de empenho ou instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração, sem justificativa aceitável; c) não aceitar reduzir o seu preço registrado, na hipótese de este se tornar superior àqueles praticados no mercado; d) tiver presentes razões de interesse público (BRASIL, 2013a).

O procedimento para o cancelamento do registro deverá observar o contraditório e a ampla defesa, devendo ser formalizado por despacho da autoridade competente do Órgão Gerenciador.

A solicitação do cancelamento poderá partir do próprio fornecedor no caso de ocorrência de fato superveniente que venha a comprometer a perfeita execução contratual, de caso fortuito ou de força maior devidamente comprovados.

4.7 RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas

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 (BRASIL, 2011).

O RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas, foi trazido, após intensa discussão na fase de tramitação de Medidas Provisórias, pela Lei nº. 12.462 / 2011. Embora não seja um objetivo direto do presente artigo, podendo ser nas discussões criadas nos debates presenciais dos seminários técnicos, vale registrar a discussão sobre a validade constitucional de tal Lei e seus confrontos com a atual Lei de Licitações de Contratos, nº. 8.666 /1993. É importante deixar registrado que várias autoridades já lançaram a mensagem de que as mudanças do RDC podem ser o embrião de uma nova Lei Geral (ZYMLER, 2011).

Assim, é essencial que os órgãos de Controle Externo se preparem para lidar com os desafios que chegam pelos novo paradigms do RDC.

A questão do sigilo do orçamento definido pela administração para os bens ou serviços a serem contratados pelo RDC

O art. 6º. da Lei do RDC, que segue abaixo, define que, a não ser em casos especiais, o orçamento disponibilizado para a contratação pelo RDC deve ser mantido em sigilo até a abertura das propostas.

Duas questões já se levantam: uma cultural, no que diz respeito à ainda forte dificuldade em se criar cenários de real moralidade, probidade e boa conduta na Administração Pública Brasileira, o que poderia contaminar esse sigilo ao longo do processo licitatório regido pelo RDC. Outra é referente às próprias dificuldades que a Administração teria ao se deparar com possíveis propostas que ultrapassem, em percentual muito pequeno, o orçamento mantido em sigilo, especialmente diante dos inovadores quesitos de qualidade e desempenho que o RDC traz como pontuáveis e impactantes no preço. Assim, a própria Administração seria prejudicada pelo sigilo e poderia “preventivamente” diminuir esse sigilo em alguma etapa do processo.

Para os órgãos de Controle, surge a dificuldade, já tradicional, em lidar com instrumentos que possam detectar comunicação eletrônica ou direta entre agentes públicos e privados, Como atestar, então, uma possível quebra de sigilo sob suspeita?

Art. 6º Observado o disposto no § 3º, o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

§ 1º Nas hipóteses em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, a informação de que trata o caput deste artigo constará do instrumento convocatório.

§ 2º No caso de julgamento por melhor técnica, o valor do prêmio ou da remuneração será incluído no instrumento convocatório.

§ 3º Se não constar do instrumento convocatório, a informação referida no caput deste artigo possuirá caráter sigiloso e será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno (BRASIL, 2011).

De acordo com a Lei do RDC, adiante mostrado, as etapas de julgamento podem, em linhas gerais, anteceder as de qualificação.

Embora isso possa trazer uma indiscutível celeridade aos processos licitatórios, para as Casas de Controle advém uma dificuldade adicional de trilhar caminhos de certificação documental, já em fase posterior ao anúncio de vencedores, quanto a:

- empresas “fantasmas”
- “empresas-coelho”, com a função de “puxar preços sem ter o compromisso ou a estrutura para vencer o certame
- empresas com indícios de conluio ou ligação societária

A obtenção de papéis de trabalho será, certamente, dificultada pela necessidade de diligências adicionais pelo fato da inversão de etapas ter causado omissões na obtenção de documentação prévia, pelos órgãos contratantes (CAMMAROSANO, 2014).

O procedimento de licitação de que trata esta Lei do RDC observará as seguintes fases, nesta ordem:

- a) PREPARATÓRIA;
- b) PUBLICAÇÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO;
- c) APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS OU LANCES;
- d) JULGAMENTO;
- e) HABILITAÇÃO;
- f) RECURSAL; E
- g) ENCERRAMENTO.

A caracterização de erros ou omissões de projeto pelos executores de obras e serviços

A Lei do RDC, abaixo, traz a possibilidade de aditivos contratuais para, dentre outros fatores, alterações decorrentes de necessidades da Administração, desde que não resultantes de omissões ou erros de projeto pelos executores contratados. (FERNANDES, 2017)

Todos nós temos experiências quanto às dificuldades no diálogo técnico entre órgãos de controle e empreiteiros. Assim, é de se esperar que haja uma necessidade bem aumentada de qualificação para que se possa caracterizar com firmeza e exatidão, que existiu, sim, uma falha de projeto. Isto também traz a exigência de uma criteriosa observação preliminar dos projetos básicos e executivo, tentando detectar futuras possibilidades de alegações de novas necessidades, talvez vindas de ambos os lados, executor e contratante, devidas a erros que vão ser “aliviados” não como falhas e sim como forçadas evoluções “qualitativas “. (PEREIRA, 2016).

Isto alimenta preocupações adicionais quando se sabe que o RDC traz também a inovação da contratação integrada, onde o contratado vai elaborar tanto o projeto básico como o executivo, em privilegiada atuação “turn-key”, talvez assustadora ainda para a Administração e para os órgãos de Controle.

- *Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada.*
Nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada, é vedada a celebração de termos aditivos aos contratos firmados, exceto nos seguintes casos:
 - I - para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; e*
 - II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites previstos. (Art. 9º, § 4º, Lei 12.462 de 2011).*

Cabe aqui um importante, em nosso entender, comentário sobre a possibilidade de aditivos sem controle, nas licitações sob o RDC, tanto pela contratação integrada, como pela questão do BDI e outras aqui comentadas ao longo do trabalho. Isto se deve a uma conjugação com as possibilidades abertas pela Decisão TCU 215 / 1999, ainda em voga e logo abaixo transcrita, que tem vários pontos revitalizados por novidades trazidas no RDC.

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 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 extrapole 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;

A contratação integrada “TURN-KEY”, com projetos básico e executivo licitados em conjunto

Talvez o ponto mais polêmico, em nosso entender, no RDC, seja a possibilidade de licitação e contratação conjunta dos projetos básico e executivo de um empreendimento, trazida pelo art. 9º. da Lei do RDC, como abaixo mostrado. (REZENDE, 2011).

Isto talvez chegue a ser, valendo uma boa reflexão, uma verdadeira rendição de órgãos de controle e de organizações de auditoria de obras, que sempre lutaram por precisas definições e elaborações de projetos básicos, que pudessem alicerçar as fases posteriores de uma boa licitação. Agora, no RDC, prevê-se um anteprojeto que não permite vislumbrar uma segurança para o projeto executivo e a eficiência, adequação e qualidade final do empreendimento.

A essa imprecisão do criado anteprojeto que pretende substituir, digamos assim, o verdadeiro projeto básico, junta-se o fato de que ambos os projetos, básico e executivo, poderão ser elaborados, licitados e contratado em conjunto, o que, não podemos nos furtar a esse comentário, cria uma paradoxal vantagem ao candidato a executor da obra.

Para ilustrar as diferenças entre o mínimo que é aceito como projeto básico na própria Lei do RDC e o que ela aponta como conteúdo do que seria o anteprojeto na contratação integrada, vale uma apreciação da tabela a seguir (REZENDE, 2011):

Tabela 4: Elementos de Projeto Básico e Anteprojeto de Engenharia

Elementos do projeto básico (art. 2º, parágrafo único)	Elementos do anteprojeto de engenharia (art. 9º, § 2º, I)
<p>Desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar seus elementos constitutivos com clareza;</p> <p>Soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a restringir a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem a situações devidamente comprovadas em ato motivado da administração pública;</p> <p>Identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento;</p> <p>Informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra;</p> <p>Subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;</p> <p>Orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.</p>	<p>Demonstração e justificativa do programa de necessidades, visão global dos investimentos e definições quanto ao nível de serviço desejado;</p> <p>Condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega;</p> <p>Estética do projeto arquitetônico;</p> <p>Parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade.</p>

Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada.

§ 1º A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto (BRASIL, 2011).

A introdução de fatores de desempenho, eficiência e qualidade no RDC

Em vários artigos da Lei nº. 12.462 / 2011, como adiante exemplificado, são introduzidos fatores correlatos a desempenho, eficiência e qualidade que podem interferir diretamente tanto na classificação dos concorrentes como nos preços pagos pela Administração.

A avaliação e a ponderação desses fatores traz dificuldades para o controle externo, pois, tradicionalmente, as instituições públicas ainda estão engatinhando nas classes de qualidade e desempenho. Assim, caberá aos órgãos de controle verificar a lisura da atribuição das notas e indicadores nessas vertentes.

A aplicação de multas e descontos também merecerá atenção especial do Controle, assim como itens como MTBF e MTTR (tempos entre falhas e tempos para manutenção).

Os certames de técnica e preço ganham relevância no RDC e as interações mútuas entre contratantes e agentes de controle também aumentam de importância, para uma capacitação, troca de experiências e aprendizado mútuo.

Não é possível deixar a classificação desses fatores apenas em uma visão unilateral, quase que como uma auto-atribuição feita pelos licitantes, sem esforço dos contratantes e sem acompanhamento e verificação pelas auditorias de obras públicas.

Art. 10. Na contratação das obras e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato (BRASIL, 2011).

A questão do BDI NO RDC

Um ponto pouco discutido até aqui mas muito crítico, em nosso entender, é o

relativo ao momento em que é explicitado o BDI, nos processos licitatórios regidos pelo RDC.

Como se vê abaixo, o BDI é apresentado após a classificação da proposta vencedora, o que poderá trazer distorções, podendo beirar a má-fé ou um “jogo de preços”.

Todos nós conhecemos as discussões já tradicionais sobre BDI, tema ainda não totalmente pacificado, ainda que minimizado, sendo que essa “brecha” no RDC poderá, mais uma vez, tornar-se quase uma rendição do controle na área de auditoria de obras.

O regulamento disporá sobre as regras e procedimentos de apresentação de propostas ou lances, observado o seguinte: III - nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento das propostas, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à administração pública, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como do detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao lance vencedor (CAMMAROSANO, 2014).

Considerações sobre RDC

Um conceito importante que não podemos deixar de observar de que, a despeito de todas as “brechas” e indefinições de interpretação deixadas por muitas facetas dos instrumentos analisados, o Auditor de Obras sempre terá a guarda de um preceito constitucional introduzido em nossa Carta Magna, o da Eficiência. Sempre que a Legalidade, a Impessoalidade ou a Publicidade quedarem-se fraquejadas, restará levantar esse Princípio diante de evidências favoráveis à Administração Pública.

É importante salientar que os tópicos discutidos podem encontrar aplicação em várias vertentes de atuação dos órgãos de controle externo em obras públicas, tais como:

- Entidade pública como executora de obras públicas
- Entidade pública como gestora do produto da obra, situação esta nem sempre concomitante com a anterior
- Verificação de termos de Convênios de repasse de recursos, incluindo orientações quanto à inclusão de cláusulas preventivas

- Auditorias Operacionais para verificação dos preparativos para a Copa 2014 e Olimpíadas 2016
 - Prevenção de danos ao Erário e prejuízo à imagem internacional do País, por problemas de irregularidades nesses grandes eventos
 - Prevenção de ações regressivas em geral, contra a União, Estados ou Municípios
 - Verificação da aspectos técnicos de licitações e contratos, referentes a novo quesitos de qualidade e eficiência trazidos pelo RDC, incluindo critérios de classificação e análise de propostas e cláusulas de desempenho de instrumentos contratuais
 - Apuração de relação custo / benefício
 - Fiscalização de aplicação de recursos federais através do TCU, em apoio ao Congresso nacional
 - Ação didático-pedagógica -preventiva geral
 - Defesa da Qualidade do Controle Social Cidadão
- Cooperação entre TCU / TCEs e TCMs na Copa e nas Olimpíadas

4.8 A fase preliminar à licitação

Muitas dúvidas e questionamentos giram entorno dos motivos que justificam a existência desta etapa na contratação das obras, além do simples desejo de se construir (ALTOUNIAN, 2012).

O cumprimento desta fase pode muitas vezes ser encarado como burocracia, ao mesmo tempo em que ignorar os procedimentos dessa etapa trará a incerteza quanto ao bom uso do dinheiro público e uma enorme desconfiança de corrupção dos agentes públicos.

O fato é que a realização de estudos preliminares muitas vezes evita a elaboração desnecessária de projetos mais complexos e onerosos, licitação e execução de empreendimentos inviáveis, que a princípio pareciam razoáveis. Isto é mais comum do que se imagina. A sociedade, de maneira geral, anseia por progresso em todos os setores (educação, saúde, transporte e segurança), e seus líderes representantes tendem a reivindicar esses melhoramentos para as suas comunidades, bairros e cidades, muitas vezes sem o conhecimento técnico necessário para analisar se a realização da obra é viável, em aspectos técnicos,

econômicos e ambientais. No Brasil, não é incomum que os políticos prometam acatar reivindicações deste tipo, na tentativa de se promoverem. Um contrato público precisa, portanto, ter como princípio norteador a “necessidade”, e esta deve ser comprovada por estudos técnicos, realizados por pessoal técnico qualificado, a fim de entregar à sociedade uma obra com a melhor relação custo/benefício possível (CAMMAROSANO, 2014).

Para que ocorra essa otimização dos gastos de recursos públicos a execução dos trabalhos da fase preliminar deve obedecer uma ordem, pois, os serviços de pesquisa e apresentação dos resultados demandam diferentes valores de investimento. Seria incorreto por exemplo, elaborar um estudo de impacto ambiental se um anteprojeto já eliminaria a intenção de se construir por constatar que os recursos financeiros são insuficientes, ou que as dimensões do terreno são inadequadas (ALTOUNIAN, 2012).

O dinheiro investido na fase preliminar é considerado pouco, se comparado aos prejuízos que as obras inacabadas contabilizam nos cofres públicos. Fato é também que o tempo perdido com as obras inacabadas é inúmeras vezes maior do que o tempo demandado na realização dos estudos, que poderiam facilmente prever resultados desastrosos antes até da decisão de licitar, o que torna contraditório classificar esse sistema como burocrático (ALTOUNIAN, 2012).

Segundo Altounian (2012, p. 129), os estudos preliminares devem atender ao programa de necessidades respondendo principalmente a seis questões básicas: “alternativa mais econômica para atendimento da demanda social, volume de recursos necessários, população atendida, limitações ambientais, benefícios com a implantação e prejuízos pela ausência do empreendimento”. Os benefícios poderão ser analisados e medidos em: “população atendida, melhoria do fluxo de veículos, redução de mortalidade, e aprimoramento da educação” de acordo com o tipo de obra.

4.9 O procedimento de licitação

Após realizados todos os estudos e ponderações da fase preliminar, deverá o responsável da Administração decidir por licitar ou desistir do empreendimento analisado, e então estudar uma outra maneira de utilizar os recursos. Parte-se do princípio que o Estado não possui recursos para atender a todos os problemas de

todos os setores da sociedade. Começa então a fase interna do procedimento licitatório.

4.10 Fase interna

Nesta etapa, a equipe do órgão contratante designada à preparação da licitação, trabalha na produção do edital. O instrumento convocatório tem tanta relevância no processo que a Lei nº 8.666/93 exige expressamente que se forneça ao licitante uma perfeita caracterização da obra e previsão adequada de recursos, estando o processo ou contrato sujeitos à nulidade (ALTOUNIAN, 2012, p. 135). Entende-se que o edital deva informar ao interessado de forma clara e direta o objeto da obra, conter em seus anexos o projeto básico e executivo, cronograma físico-financeiro, bem como a planilha de quantitativos e custos unitários preenchida com o preço de referência cotado pela Administração. Não é tão raro que contratantes do Estado publiquem editais omitindo o valor estimado da obra e o que poderia motivar este tipo de conduta é a pressa na publicação, numa tentativa de que o prazo de um convênio não expire, ou ainda privilegiar algum concorrente com esta informação de maneira ilegal.

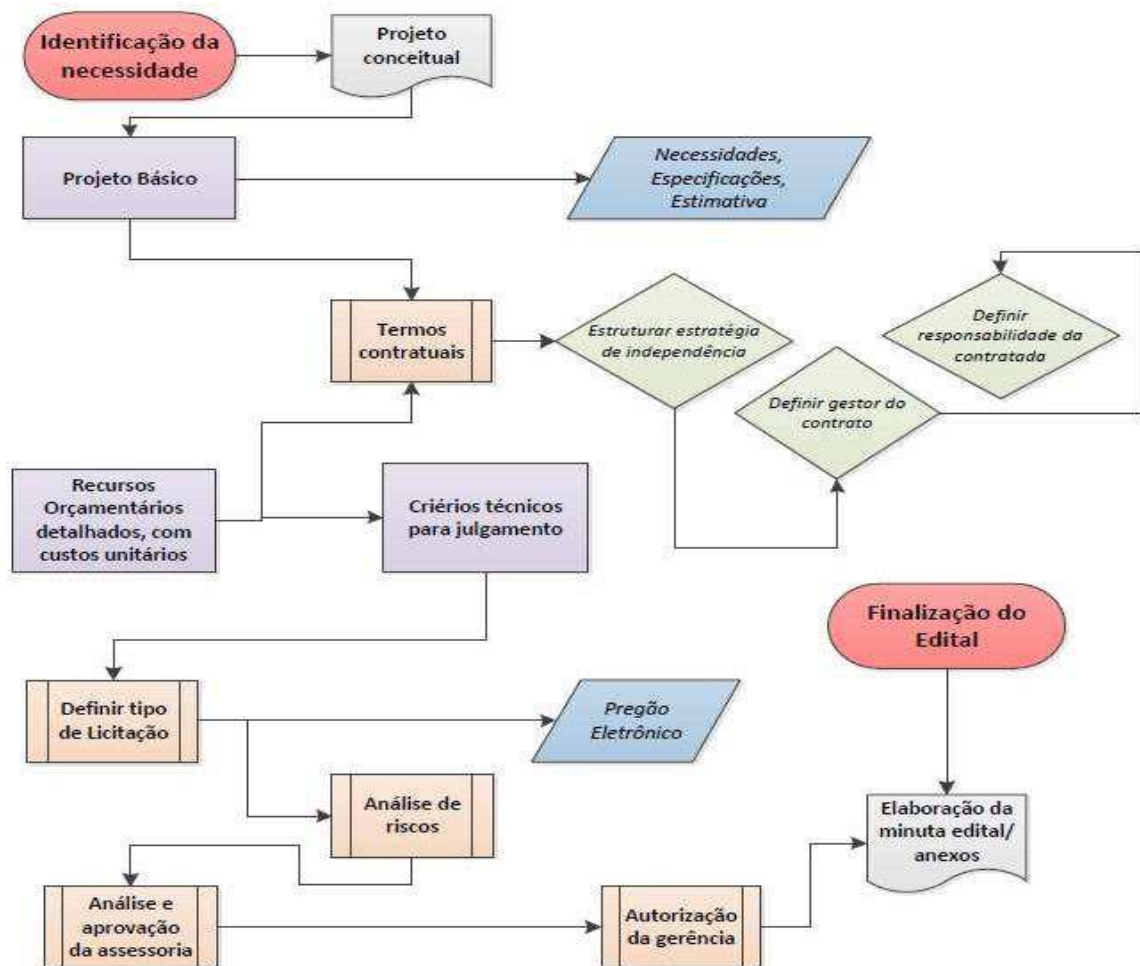
Para a concepção e publicação do instrumento convocatório é imprescindível que se tenha pessoal técnico com treinamento adequado para se trabalhar com licitação, inclusive engenheiro civil quando se tratar de obras e serviços de engenharia. A qualidade da caracterização da obra será determinante na fase contratual, quando é possível visualizar o serviço prestado pela contratada, ou ainda questões como a necessidade ou não de pedido de aditivo de prazo e de valor, que desencadearia mais uma série de questões legais a serem trabalhadas.

O edital deve ainda atrair concorrentes capacitados e idôneos para que a proposta selecionada seja de fato a mais vantajosa. Para tanto, é preciso exigir documentação que confira tais atributos às empresas participantes. A legislação limita as exigências que podem ser feitas pelo gestor quanto à documentação, na intenção de que licitação ocorra com o maior número de concorrentes possível, sem que empresas sejam eliminadas por motivo irrelevante. Isto também evita o inadequado direcionamento da obra de gestor para uma empresa de sua preferência. É importante que se saiba ainda que a legislação não permite servidores ou dirigentes da entidade

contratante, membros da comissão ou autores do projeto participem da licitação, sejam pessoas físicas ou jurídicas, considera-se que estes teriam informações privilegiadas e sua participação prejudicaria a concorrência.

É necessário então que se apresente documentos que comprovem regularidade quanto: à habilitação jurídica, qualificação técnica por meio de atestados do CREA, qualificação econômico-financeira por meio de certidões negativas de débitos e balanço patrimonial da empresa, e ao cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7 da Constituição Federal através de declaração (ALTOUNIAN, 2012, p. 194).

Figura 2: Fase interna da licitação



Fonte: Mendes (2013, p. 46).

4.11 Fase externa

A partir da publicação do edital, tem-se início a fase externa do processo licitatório. É exigido que se faça publicação em Diário Oficial e jornal de grande circulação com prazos de antecedência determinados por lei para cada modalidade de licitação, para que as proponentes possam analisar o instrumento em tempo hábil a identificar falhas, solicitar correção, ou protocolar requerimento de impugnação (ALTOUNIAN, 2012). Por se tratar de um assunto jurídico de menos afinidade com a engenharia civil, este trabalho omitirá informações mais detalhadas sobre os prazos de publicação e interposição de recurso administrativo em procedimentos licitatórios. Tendo protocolado os envelopes de habilitação e proposta no local e data estipulados em edital, a empresa deve enviar um representante devidamente credenciado que terá poderes para examinar a documentação e proposta dos concorrentes, tomar decisões e assinar a ata pela empresa. Caso isso não ocorra, um prazo estipulado por lei é dado à empresa para a interposição de recurso.

Já o início do certame, um membro da comissão deve solicitar um documento de identidade de cada um dos presentes, para que estes possam ser devidamente identificados em ata.

O passo seguinte é a análise da documentação de todos os participantes pelos membros da comissão e pelos próprios concorrentes. Os representantes têm a oportunidade de verificar se estão sendo respeitados os direitos de sua empresa e ainda se há irregularidades que inabilitem seu concorrente. É comum o surgimento de discussões sobre a correta interpretação da Lei nesta fase. Vale reforçar a importância de se ter membros qualificados na comissão de licitação, pois a maneira de se conduzir a licitação pode interferir no resultado.

A exemplo do que ocorre após a publicação do edital, é também dado aos licitantes o direito de interpor recurso administrativo quanto à fase de habilitação e isso se repetirá na etapa de julgamento das propostas. Caso isto ocorra novamente será aberto prazo legal para elaboração de defesa.

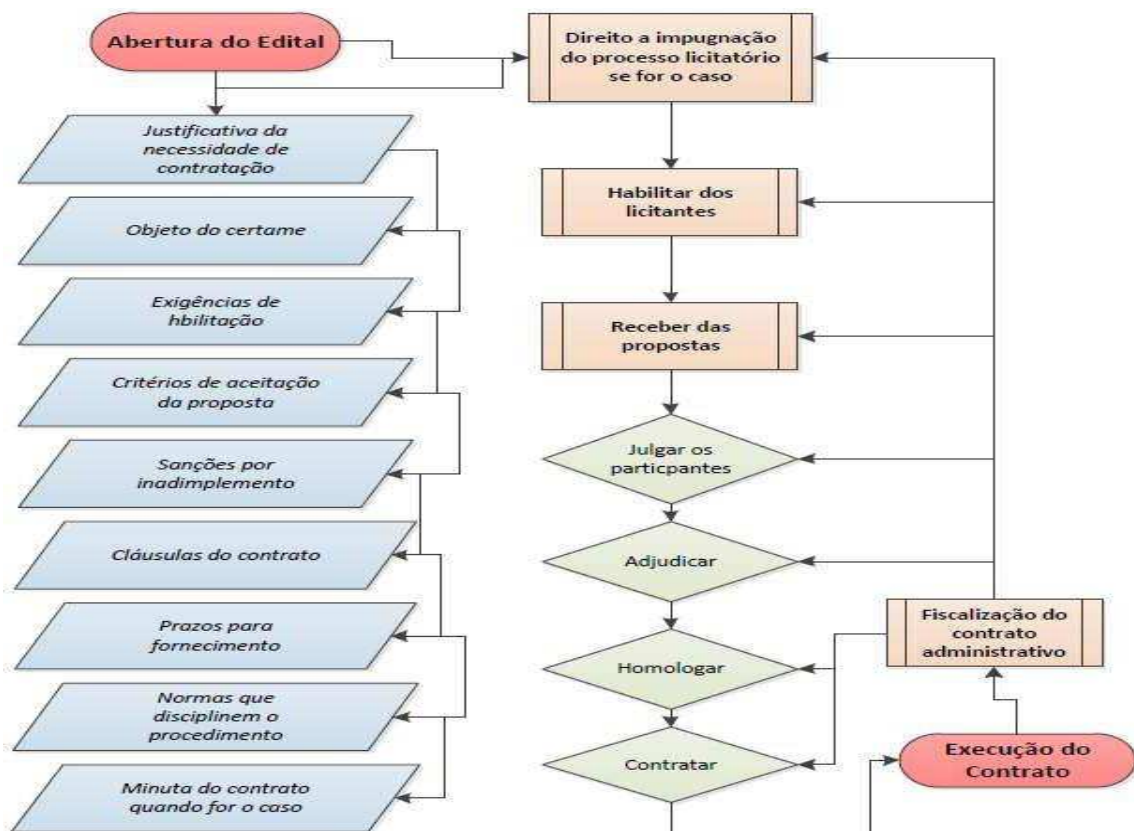
Encerrado o julgamento da habilitação, tem-se o início da análise das propostas. Novamente os membros da comissão e os representantes das empresas terão a oportunidade de avaliar as propostas de todos os participantes e de se manifestarem caso julguem necessário. Detalhes importantes de orçamento e legislação para esta etapa serão tratados em capítulo próprio.

Esta é a etapa mais importante de todo o processo. Os membros devem conferir o preço global e os preços unitários de forma minuciosa, baseando-se em preço de referência confiável e projetos bem elaborados. Novamente reitera-se que os levantamentos e projetos feitos em etapas anteriores são imprescindíveis, e sua confiabilidade está diretamente relacionada a um possível superfaturamento de obra neste momento da licitação. Conclui-se que o menor preço global não é necessariamente o que representa a proposta mais vantajosa à contratante (ALTOUNIAN, 2012, p. 237).

Após a proposta passar pelos critérios de avaliação da comissão, e tendo os proponentes derrotados abdicado do direito de interposição de recurso, homologa-se a licitação declarando uma empresa vencedora em ata lavrada e assinada por todos os presentes.

Para que se possa verificar a existência de erros ou futuros empecilhos à perfeita execução do objeto de contrato, é novamente garantido um prazo de direito para a leitura e assinatura do contrato, dando início a uma nova etapa da concepção de uma obra pública.

Figura 3: Fase externa da licitação



Fonte: Mendes (2013, p. 46).

4.12 O período contratual

Na etapa de cumprimento do contrato, a empresa se relaciona com a contratante durante todo o período de execução da obra. Esta relação se dá por meio da fiscalização, das medições e de eventuais correspondências (usualmente notificações, ofícios, cartas, diários de obra e memórias de cálculo) (RIBEIRO, 2012).

Assim como nos procedimentos anteriores, há de se tomar alguns cuidados também na fase de contrato para que seja possível a perfeita entrega da obra. É fundamental que o gestor delegue a um técnico apto a tarefa de fiscalizar a execução da obra pela empreiteira, isto é, um engenheiro civil que assuma responsabilidades e tome decisões para o bom andamento da quando solicitado pelo responsável técnico da empresa contratada. A empresa deve ter em seu quadro de funcionários um engenheiro experiente, que tenha vivência de obra e que se comunique com o fiscal, para que a obra não seja prejudicada por pequenas dúvidas que possam surgir durante a execução (ALTOUNIAN, 2012).

Como o desvio de conduta é também objetivo maior do presente trabalho, há de se registrar que esta etapa da contratação também é vulnerável a práticas ilícitas, e que a fiscalização efetiva é a principal ferramenta de inibição de tais práticas.

É importante que o fiscal detenha conhecimento básico das regras no procedimento licitatório que não foram registradas no contrato, como, por exemplo, o orçamento-base definido no edital, de modo a ter subsídios para análises de pleitos formulados pela empresa no decorrer do contrato

A propósito, é fundamental que o órgão ou entidade “esteja dotado de aparelhamento e de pessoal capacitado e em quantidade suficiente para proceder à fiscalização de obras ou parcelas de obras terminadas, com o objetivo de detectar desvios quantitativos e qualitativos em serviços medidos e/ou pagos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013). Infelizmente o Estado não consegue colocar a fiscalização efetiva em prática, resultando em obras mal acabadas ou abandonadas.

4.13 Fase posterior à contratação

Ainda que se tenha seguido todos os procedimentos legais citados anteriormente da maneira correta e cuidadosa, não há uma completa desvinculação

da empreiteira com o órgão contratante logo na entrega definitiva da obra.

As partes mantêm obrigações entre si por força de contrato de por determinação da Lei, mesmo com a obra já entregue e em funcionamento. Segundo Altounian (2012), o gestor que fará uso da obra finalizada deve receber do responsável pela fiscalização um caderno de especificações e toda a documentação necessária para a utilização do empreendimento. Esse gestor deve ter conhecimento de detalhes estruturais, instalações hidráulicas e elétricas, especificações de materiais empregados na construção e ainda orientação quanto ao uso e manutenção da obra, a fim de evitar o desgaste prematuro.

Por outro lado, a empreiteira está obrigada por Lei a reparar os chamados vícios de construção, defeitos que surgem por falha de execução por características de materiais utilizados. No caso das edificações, a legislação determina o prazo irredutível de cinco anos (PEIXOTO, 2012).

4.14 As Fraudes

Como mencionado anteriormente, a atual legislação de contratação, ainda que somada de todas as suas alterações, não garante a lisura dos processos licitatórios no país, e nem o farão as futuras alterações na Lei. A corrupção e o desvio de poder partem daqueles que veem na licitação uma oportunidade de se beneficiar, ainda que desonestamente, e não de fazer para a sociedade um bom uso dos recursos públicos.

Práticas suspeitas foram estudadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e atualmente estão descritas em um manual de recomendações elaborado por este órgão. Este capítulo destina-se a comentar as mais comuns.

Começemos pelas “empresas fantasma”. Recomenda-se que os gestores responsáveis por licitações verifiquem a existência física e o funcionamento regular das licitantes. A auditoria do TCU com certa frequência identifica endereços e telefones inexistentes apresentados por empresas. Empresas deste tipo podem existir somente para receberem gratificações de acordos de ajustamento prévio de preços, outra prática ilícita que será descrita a seguir (CASTRO, 1994).

O gestor deve desconfiar, podendo até cancelar uma licitação em que se observe a presença de apenas duas empresas num universo de vinte que manifestaram interesse em adquirir o edital e compareceram à visita técnica. É comum

os empresários utilizarem a visita técnica para pré-ajustarem o preço e o vencedor da licitação, gratificando-se os demais para excederem o preço combinado ou propositalmente cometerem algum erro de documentação. Outro indicativo dessa prática, segundo Altounian (2012, p.236) é “o emprego de envelopes idênticos no tamanho, material, modelo e etiquetas de identificação, chegando até mesmo a apresentarem erro em comum”, isso indica que apenas a empresa verdadeiramente interessada em executar a obra preparou os envelopes de todas as concorrentes.

Ainda segundo Altounian (2012) a assinatura de termo de renúncia recursal por todos os licitantes na data da licitação e impressos com o mesmo tipo de fonte, tamanho e espaçamentos é outra prática suspeita investigada pelo TCU e também indica que o documento foi preparado por um único licitante. A assinatura prévia do termo de renúncia de recurso não é proibida, pode ser utilizada quando os representantes das empresas possuem outros compromissos na data e horário da licitação e abdicam do direito de analisar a documentação dos concorrentes, entretanto o TCU considera que na maioria das vezes este tipo de postura indica ausência de interesse no certame e na execução do objeto.

Além das práticas mencionadas, o Tribunal de Contas considera suspeitas empresas com diferentes registros no CREA, porém com o mesmo responsável técnico e que participam do mesmo processo licitatório. Recomenda-se também que o gestor analise o quadro societário das empresas, consultando CPF e CNPJ no sítio eletrônico da Receita Federal, a fim de detectar endereços idênticos e sócios comuns ou com alguma relação de parentesco, pois são um forte indicativo de ocorrência de fraude (ALTOUNIAN, 2012).

É de comezinha sabença que ao vício de corromper se contrapõe a virtude de não a ela se curvar. É utopia imaginar que se consiga imunização contra o desvio de poder ou inocular vacina que a ela ponha fim. Ainda assim, medidas e instrumentos ciclicamente lançados são importantes para prevenir contra o desvio de poder, tanto quanto possível. A sociedade deve abominar a corrupção da mesma forma como a natureza rejeita o vácuo. (PAUL SAMUELSON, 1970¹, *apud* CASTRO, 1994)

Conclui-se que a principal causa de fraudes em licitações é simplesmente o desejo do interessado em fraudá-la. Não seriam necessárias as recomendações do Tribunal de Contas se as suspeitas não existissem, não sendo possível, portanto

¹ Samuelson, Paul Anthony e Nordhaus, William D. *Economics*. McGraw Hill Professional, 18ª edição, 2004.

atribuir a causa das fraudes à falta de pessoal qualificado, a exemplo da fiscalização dos contratos, tratada no capítulo anterior.

4.15 Orçamento

Para que seja possível a concepção de uma obra pública é necessário que se estabeleça um acordo que agrade as duas partes diretamente envolvidas. Ao empresário é interessante que se tenha que ao final do contrato se tenha um lucro satisfatório, que represente um retorno de todo o recurso investido na empresa para o cumprimento do contrato. Para o gestor público, a entrega da obra deve representar o cumprimento de seu dever, tendo pago a quantia justa de recursos públicos para isto.

É importante que se diga que a população está indiretamente envolvida no acordo, é representada pelo gestor público e provavelmente será a principal beneficiária e usuária do empreendimento concluído. É portanto dever do representante tomar as devidas precauções para não celebrar contratos desvantajosos para a população.

O orçamento é o instrumento capaz de prever o montante total de dinheiro a ser empregado na obra antes mesmo da celebração do contrato. No orçamento também é possível que se estabeleça a margem de lucro da empreiteira, considerando materiais, ferramentas, mão de obra, transporte e impostos. Além dos gastos financeiros o orçamento deve caracterizar o material, na intenção de criar um controle de qualidade. Não se devem citar marcas de produtos para que não haja danos à livre concorrência.

Portanto, é através do orçamento que se evita o pagamento desnecessário de bens e serviços. É função da comissão de licitação a avaliação do orçamento proposto pelas licitantes, há de se obedecer a critérios para a aceitação de uma proposta. Como visto anteriormente, a proposta de menor valor global, não necessariamente se caracteriza a mais vantajosa aos interesses da Administração, assim, são considerados critérios de aceitabilidade de preços máximos e de exequibilidade de preços mínimos (ALTOUNIAN, 2012).

4.16 Aceitabilidade e exequibilidade de custos globais e unitários

Considerando o objetivo deste trabalho é pertinente que se apresente de forma sucinta os critérios de aceitação de preço em uma licitação, pois é função do profissional de engenharia dentro de uma empresa construtora a elaboração de planilha orçamentaria de maneira técnica, visando o crescimento da empresa por meio da maximização de lucros e redução de perdas. A TAB. 3 é de fácil compreensão e atende ao propósito de expor tais critérios.

É natural pensar que o gestor deve concentrar sua atenção na verificação de exequibilidade de preços mínimos, pressupondo que haverá um desconto em relação ao preço de referência, mas é importante que se entenda que uma proposta pode atender aos critérios da fronteira de exequibilidade mas extrapolar indevidamente o preço de determinados itens da planilha. Segundo Altounian (2012,p. 240) a Lei nº12.465/11 (LDO 2012) permite que se exceda um preço unitário de referência desde que o preço global da etapa do cronograma não extrapole o orçamento base, portanto, os critérios de aceitabilidade também devem receber a atenção do gestor, além de serem expostos de forma clara no edital.

4.17 Referência de preços

Para que a licitante possa oferecer um preço à Administração por determinado serviço, nos termos abordados no título anterior, o responsável pela formulação do orçamento-base da licitação deve oferecer às empresas uma planilha passível de desconto, sem que o empreendimento deixe de ser interessante do ponto de vista financeiro. Segundo Altounian (2012), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) no intuito de complementar os parâmetros de composição de custos da Lei 8.666/93, instituiu como referencial para custos de materiais e execução de serviços para obras financiadas com recursos federais o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) e, no caso de obras rodoviárias, o Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (SICRO).

Tratam-se de tabelas elaboradas com base em pesquisa mensal de preços realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contendo valores de mercado para os insumos da construção civil em todas as regiões do país

(ALTOUNIAN, 2012).

Muitos questionamentos surgem sobre os preços de referência retratarem ou não a realidade de mercado. O fato é que os orçamentos de licitações são feitos, e o TCU recomenda que se utilizem esses sistemas como parâmetro. [...] tem considerado que os preços medianos constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil–Sinapi são indicativos dos valores praticados no mercado e, portanto, há sobrepreço quando o preço global está injustificadamente acima do total previsto no Sinapi (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2013).

Existem situações especiais, a mesma LDO por exemplo, permite que se apresente preço superior ao do Sinapi com a devida justificativa de profissional habilitado, e aceita preços de itens que não se encontram na tabela do Sinapi, desde que haja um custo unitário-base formalmente aprovado por entidade da Administração Pública (AMARAL, 2010, p. 210).

4.18 Benefício e Despesas Indiretas (BDI)

O BDI é uma taxa percentual multiplicadora de planilha orçamentária na qual consideram-se inclusos o lucro e os custos indiretos para a realização da obra. Este percentual pode ser obtido dividindo-se a soma do lucro esperado com as despesas indiretas pelo custo direto total do empreendimento, e deve ser expresso em porcentagem (ALTOUNIAN, 2012).

Orçamentos cujo BDI foi composto de maneira equivocada podem trazer lucros indevidos para os contratados, o que não se pode admitir principalmente no caso de uma obra pública. O problema está em distinguir quais são os custos indiretos proporcionais ao valor total da obra e quais são os que não se referem à obra como um todo ou serviços que são executados apenas em determinadas etapas da obra. Tomemos como exemplo uma taxa de 5% para mobilização e desmobilização inclusa no BDI, se houver a necessidade de se fazer aditivo de um serviço como reboco de alvenaria, a empresa contratada receberá novamente este percentual referente à mobilização e desmobilização (ALTOUNIAN, 2012).

Atualmente itens desse tipo vêm sendo incluídos diretamente na planilha, restando à composição do BDI somente aqueles que devem ser embutidos em todos os materiais e serviços da planilha, além é claro, do lucro. São eles: despesas financeiras, administração central, riscos, imprevistos, seguros e tributos (ALTOUNIAN, 2012).

4.19 Majoração de item específico

Uma técnica de superfaturamento de orçamento praticada por muito tempo no Brasil é a majoração de item específico, ou simplesmente “jogo de planilha” como é tratada na redação das recomendações do TCU.

Uma empresa ao detectar um ou mais erros de quantitativo na planilha de referência eleva o preço desses materiais ou serviços, prevendo um futuro aditivo de custos. Assim, a empresa oferece um maior desconto nos demais itens da planilha, fazendo com que o preço global da obra esteja na realidade do preço de mercado e vencendo o processo licitatório, entretanto, ao firmar termo aditivo com a contratante o custo da obra se torna superfaturado, extrapolando o preço normalmente praticado no mercado (ALTOUNIAN, 2012). Novamente exalta-se a importância de se ter servidores públicos competentes e bem remunerados na elaboração das planilhas e projetos dessas obras, ademais, o exemplo do jogo de planilha reitera a importância dos estudos preliminares e projetos básicos para o processo licitatório, pois aumentam a precisão das estimativas de quantitativos do orçamento.

Atualmente o TCU recomenda que a autoridade pública adote preços unitários máximos (geralmente os próprios preços de referência), a fim de anular as possibilidades de jogo de planilha, contrariando a Lei nº12.465/11 (LDO 2012) (ALTOUNIAN, 2012).

5 METODOLOGIA

Este trabalho caracteriza-se como um estudo de caso. O presente trabalho é de cunho qualitativo, por interpretar o fenômeno do processo de licitação pública, a partir da percepção de empresários da construção civil de Caxias / MA, notadamente sócios de empresas e servidores públicos do setor de licitações do município.

A metodologia utilizada neste estudo foi a pesquisa bibliográfica, já que confere ao tema uma análise sob um novo enfoque ou abordagem, produzindo novas conclusões. Além disso, permite a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla, principalmente quando o problema requer uma análise interdisciplinar.

Para Cervo e Bervian (2007, p 62), “estudo de caso é a pesquisa sobre determinado indivíduo, família, grupo ou comunidade que seja representativo de seu universo, para examinar aspectos variados de sua vida”.

Para (Minayo, 2008, p.16) “metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade.” Sendo assim, emprega-se a metodologia como passagem para a busca do objeto da investigação.

O tipo de pesquisa utilizado foi à pesquisa qualitativa, pois garante a análise do fenômeno social em seu contexto natural. Segundo Godoy (1995, p. 62) “os estudos denominados qualitativos tem como preocupação fundamental o estudo e análise do mundo empírico em um ambiente natural. Nessa abordagem valoriza-se o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que estão sendo estudada”.

O tipo de pesquisa escolhido, com natureza descritiva é ideal para a análise dos fatos relativos às licitações, que tem como principal componente o elemento humano. Gil explica (2008, p. 28) que “as pesquisas desse tipo tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”. Godoy (1995, p. 62) ressalta que “o ambiente e as pessoas nele inseridas devem ser olhados holisticamente: não são reduzidos a variáveis, mas observados como um todo”.

O enfoque utilizado na análise dos dados foi o indutivo, pois é o método que inicia pelo exame de uma situação em particular, neste caso é a elaboração de um processo licitatório, a fim de alcançar alguma universalização, ou seja, levantar os procedimentos do problema, principalmente em relação à descrição do objeto licitado.

Gil (2008, p.10-11) diz que “de acordo com o raciocínio indutivo, a generalização não deve ser buscada aprioristicamente, mas a partir da observação de casos concretos suficientemente confirmadores dessa realidade”. Godoy (1995, p. 63) explica que “quando o pesquisador de orientação qualitativa planeja desenvolver algum tipo de teoria sobre o que está estudando, constrói o quadro teórico aos poucos, à medida que coleta os dados e os examina”.

O método escolhido para esta pesquisa é o de estudo de caso, cujo emprego específico se aplica a casos concretos e genéricos. Para tanto, devem ser observados: o ambiente, o contexto dos agentes e as interações. Para Yin (2005), “estudo de caso é uma investigação empírica, um método que abrange tudo – planejamento, técnicas de coletas de dados e análise dos mesmos”.

O conhecimento gerado a partir do estudo de caso é diferente do conhecimento gerado a partir de outras pesquisas porque é mais concreto, mais contextualizado, mais voltado para a interpretação do leitor e baseado em populações de referência determinadas pelo leitor. (Merriam 1988, apud André 2005).

Ainda sobre o estudo de caso, Furasté (2006, p. 37) diz que “neste tipo de pesquisa é feito um estudo exaustivo de algum caso em particular de pessoa ou instituição, para analisar as circunstâncias específicas”.

Este trabalho se valeu, como principal ferramenta de coleta de dados, da entrevista aos agentes envolvidos no processo, para obtenção de informações a respeito do que foi pesquisado. Conforme Gil (2008, p. 109) “pode-se definir entrevista como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao entrevistado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam a investigação”. Como ferramenta complementar utilizou-se a observação e o levantamento documental, sendo este com ênfase na norma jurídica norteadora do processo licitatório.

A amostra da pesquisa consiste na caracterização dos entes envolvidos na obtenção das informações utilizadas durante o estudo. Gil (2008, p. 90) conceitua amostra como “subconjunto do universo ou da população, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as características desse universo ou população”. Para a realização desta pesquisa foram selecionados sete indivíduos, sendo três da Comissão Permanente de Licitações e Contratos do Município de Caxias/MA, e quatro das empresas concorrentes ao processo licitatório em epígrafe.

A coleta de dados foi realizada através de questionário com questões abertas e fechadas. Para Cervo e Bervian (2007, p. 53), “questionário é a forma mais usada para coletar dados, pois possibilita medir com mais exatidão o que se deseja”. No entanto, para uma melhor exploração do problema, esta pesquisa foi aplicada também, através de conversas informais e observação das tarefas desenvolvidas pelos servidores, bem como análise de processos já realizados, observando-se a legislação em vigor. Conforme Lakatos e Marconi, (2001, p. 43), “toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes...”.

A amostragem foi composta pelos três servidores da Comissão Permanente de Licitação do Município de Caxias/MA e os quatro concorrentes ao processo licitatório 007/2015. E em seguida foi efetuada a análise dos dados através do método dedutivo.

Matias-Pereira (2007) menciona da existência de duas abordagens na pesquisa, sendo uma quantitativa, e outra qualitativa. A pesquisa quantitativa com larga aplicação nas ciências exatas, por permitir a interpretação de experimentos, estatísticas, base numéricas, entre outras. Porém, explica o autor, a pesquisa quantitativa analisa um problema, uma questão ou uma observação que se localiza socialmente em um fato, e que permite descrever sua própria história.

Como técnica de pesquisa foi utilizada pesquisa bibliográfica, com revisão do referencial teórico utilizado no trabalho. Ainda, análise de documentos, principalmente da legislação pertinente à licitação pública e entrevistas em profundidade com os sujeitos escolhidos, com suporte de roteiros de entrevista.

Alencar (2000) ensina que as entrevistas em profundidade facilitam a interpretação das informações pesquisadas, por possibilitar a expressão e opiniões dos entrevistados, além de identificar outros assuntos ao longo do processo.

Foram entrevistados 04 (quatro) proprietários de empresas de engenharia no município de Caxias, no período de 19 de outubro a 04 de novembro de 2015. As entrevistas foram feitas de maneira informal, durante o andamento do processo de licitação 007/2015.

Visando preservar o anonimato dos entrevistados, os sujeitos da pesquisa serão identificados pela notação C 1, C 2, C 3 e C 4. O quadro 01 delimita algumas especificidades destes sujeitos.

Quadro 1: Sujeitos da pesquisa

Sujeitos	Identificação
<p>Empresário da construção civil que iniciou sua atuação na área de serviços de instalações hidráulicas e elétricas, e gradativamente passou a realizar outros serviços de engenharia, tornando-se executor de obras completas. Trabalhou tanto para o setor público quanto para o privado, alcançando experiência na área, mas atualmente cessou suas atividades em obras.</p>	C 1
<p>Empresário da construção civil que atua na área de execução de obras, exclusivamente para o setor público, apresentando grande experiência em licitações e realização de obras públicas.</p>	C 2
<p>Empresário da construção civil que atua na área de execução de obras tanto para o setor público quanto para o privado. Opera a muitos anos no mercado, tendo alcançado reconhecimento e experiência no ramo.</p>	C 3
<p>Empresário da construção civil que atua na área de execução de obras tanto para o setor público quanto para o privado. Opera a pouco tempo no mercado, mas com equipe e maquinários especializados.</p>	C 4

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

6 ESTUDO DE CASO E REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo, serão analisadas as etapas e resultados de um processo licitatório, desde a publicação do edital até a finalização do processo licitatório, incluindo prazos e recursos, com o intuito de verificar a aplicação da Lei, complementada pelas informações obtidas da bibliografia consultada.

6.1 A publicação

A Comissão Permanente de Licitações (CPL) da Prefeitura Municipal de Caxias emitiu em 16 de setembro de 2015 um aviso de licitação referente à Concorrência nº 007/2015, cujo objeto era a reforma e manutenção de praças públicas na zona urbana e rural do município de Caxias, obra orçada em R\$3.200.000,00 (três milhões de reais). Este aviso foi postado no sítio eletrônico e afixado no hall de entrada da sede da prefeitura. Já na edição nº de 17 de setembro de 2015 do Diário Oficial dos Municípios do Maranhão o aviso teve sua publicação concluída, chegando ao conhecimento de qualquer empresa que se interessasse por meio deste veículo oficial de imprensa.

A convocação informava que o certame aconteceria em 19 de outubro de 2015 às nove horas, e que a participação das concorrentes estava condicionada ao comparecimento na visita técnica coletiva que aconteceria até o dia 16 deste mesmo mês, em horário a ser determinado pelo contratante.

. O Edital e todos os anexos necessários para a elaboração das propostas pelas empresas foram disponibilizados no site www.caxias.ma.gov.br ou na sede do município sito à Pça Dias Carneiro, SN, Centro.

6.2 O Edital

O edital é o instrumento que irá (mantendo-se coerente com as exigências da Lei 8.666/93) reger o processo licitatório. Este instrumento é soberano no processo como determina a própria Lei Geral de Licitações e Contratos – LGL

A seguir serão expostos os principais pontos de interesse deste estudo constantes do edital do caso em análise, confrontando alguns desses pontos com a

redação da Lei. Esta confrontação comprovará que a soberania do edital, garantida pela Lei, está também condicionada às próprias exigências da Lei, portanto, o edital é soberano desde que este não contrarie a legislação, estabelecendo-se um ciclo de comando na licitação.

O edital disponibilizado pela Prefeitura de Caxias-MA continha algumas dessas incoerências, não suficientes para a anulação do processo licitatório.

6.2.1 Habilitação

Constatou-se que a CPL ao elaborar o edital, tomou conhecimento da Lei 8.666/93 quanto à documentação necessária para qualificação das empresas. O instrumento contava com um capítulo especialmente dedicado a informar às empresas interessadas sobre qualificação técnica e qualificação econômico-financeira exigidas para a participação, bem como regularidade jurídica, fiscal e trabalhista, tudo comprovado por meio de certidão de acervo técnico (CAT), índices do balanço patrimonial e certidão negativa de débitos (CND) respectivamente.

É imprescindível que empresas que atuam neste ramo cuidem para que sua documentação não apresente restrições de qualquer natureza. Este assunto é importantíssimo para qualquer empresa que queira participar de licitações, não somente as prestadoras de serviços de engenharia, entretanto, para que esta redação não desvie o foco de seu objetivo e também pelo fato de grande parcela dessa documentação ser de certidões negativas de fácil compreensão, este trabalho tratará apenas das que se referem à qualificação técnica.

6.2.2 Certidões de quitação

As certidões de quitação emitidas pelo CREA, para pessoas jurídicas e físicas atestam que as empresas e os profissionais não possuem débitos com o Conselho. Além disso, no caso das pessoas jurídicas, é possível que a contratante conheça o quadro de responsáveis técnicos registrados na empresa através da certidão. Para os profissionais, a certidão informa a resolução do CREA a qual sua graduação está submetida, isto é, quais são suas atribuições.

É comum que a CPL exija a certidão de quitação da empresa, e de pelo menos um profissional, o responsável pela obra caso a empresa seja vencedora da licitação.

6.2.3 Certidão de Acervo Técnico (CAT)

As certidões de acervo técnico podem ser consideradas os documentos mais preciosos do engenheiro civil, principalmente se este trabalha a serviço de construtora voltada para obras públicas. Este documento comprova que o profissional executou de forma satisfatória determinada obra.

Para o caso das licitações a legislação pede que se apresente CAT emitida por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrada no CREA. Geralmente os órgãos da Administração pedem em seus editais no mínimo dois atestados de acervo técnico e que estes sejam referentes a obras semelhantes à do objeto da licitação.

Do ponto de vista da maior concorrência entre as licitantes, a CAT muitas vezes reduz o número de propostas, o que poderia ser considerado desvantagem para a contratante. Na maioria das vezes a comissão de licitação não possui um membro técnico capaz de avaliar se a certidão apresentada por um licitante o qualifica a executar a obra licitada, permitindo que os demais concorrentes o inabilitem por falta de qualificação técnica. Por outro lado, exigir acervo técnico de obras semelhantes evita que empresa com profissionais inexperientes assumam obras com um nível mais elevado de complexidade, o que poderia resultar em uma obra de baixa qualidade.

Para o processo licitatório, objeto deste estudo de caso, o edital exigiu apenas duas certidões de acervo técnico, sem restrições quanto a características da obra.

6.2.4 Certificado de Registro Cadastral (CRC)

O cadastro é a forma como a Administração cataloga seus fornecedores. Todo órgão público que mantém parceria com a iniciativa privada deve cadastrar seus fornecedores e frequentemente atualizar as informações do cadastro.

Isto permite que a autoridade contratante monitore de uma maneira geral a boa situação e atividade de suas empresas contratadas. No cadastro são arquivadas as certidões tratadas anteriormente, que comprovam as regularidades jurídica, fiscal e trabalhista, além da boa situação financeira da empresa e sua qualificação técnica através de outros documentos.

Em uma licitação, a comprovação de cadastro de uma empresa se dá pela apresentação do certificado de registro cadastral, emitido pela contratante no ato da realização do cadastro. Para o processo licitatório o CRC representa a praticidade na

análise da documentação das concorrentes, de modo que o CRC contempla toda a qualificação das empresas com os prazos de validade dos documentos em um único documento.

Para o caso em estudo, o CRC representava praticamente toda a documentação da licitação, inclusive as certidões de acervo técnico, o que é bastante incomum pois dificulta a análise dos atestados pelos concorrentes, restringindo este direito apenas à comissão de licitação. O licitante com o cadastro atualizado em data próxima à da licitação deveria levar em seu envelope nº 1 apenas o recibo da garantia da proposta, o atestado de visita técnica e o CRC.

O edital deste processo ainda contrariou a lei máxima das licitações quando exigiu que os interessados fizessem o cadastro junto ao município, condicionando a participação das empresas à apresentação do CRC. Sabe-se que para a modalidade concorrência as empresas não são obrigadas a se cadastrarem para participar da licitação, contanto que levem a documentação exigida no envelope nº 1, amparadas pelo § 1º do Art. 22 da lei das licitações (BRASIL, 1993), conforme visto no capítulo 5 deste trabalho, “[...] § 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução de seu objeto”.

Há também uma discrepância com legislação quanto à data exigida para cadastro, 18 de outubro de 2015, portanto cinco dias anteriores à abertura dos envelopes. Em sua Seção III, dedicada a tratar dos registros cadastrais, a Lei 8.666 não estipula prazo de antecedência mínimo a se proceder com o cadastramento, entretanto, ao tratar da tomada de preços, modalidade em que o cadastro é obrigatório, determina que o cadastro de fornecedores seja feito em até três dias anteriores à licitação.

6.2.5 A visita técnica

No dia e horário estabelecidos no instrumento convocatório, compareceram na sala do setor de licitações da prefeitura a Comissão Permanente de Licitações, que era composta por cinco membros, o engenheiro civil e secretário de obras e urbanismo do município e os responsáveis técnicos das empresas concorrentes, que nesta ocasião somavam dezessete.

O edital exigia que as empresas enviassem um profissional de engenharia, com apresentação de documento do CREA para comprovação, e uma procuração

credenciando este profissional como representante da empresa. Um dos engenheiros compareceu representando duas empresas, e conforme comprovou-se por meio de certidão do CREA, era responsável técnico de ambas. Entretanto o profissional em questão não apresentou carta de credenciamento das duas empresas conforme exigido em Edital, a comissão permitiu que este fizesse a visita, com a legalidade da participação condicionada à aprovação do departamento jurídico do município.

A visita foi realizada sob a supervisão do secretário de obras como era previsto, e não se registrou nenhum outro problema ou dúvida do ponto de vista legal. Supondo que todos os engenheiros tinham conhecimento dos projetos e que esta era a oportunidade de verificar pessoalmente as condições do terreno e sanar dúvidas, verificou-se também não haver nenhum problema do ponto de vista técnico.

6.2.6 A abertura do Processo licitatório

A licitação aconteceu como previsto no dia 19 de outubro de 2015 às nove horas, na sede da Comissão Permanente de Licitações da Prefeitura Municipal de Caxias-MA. Nesta etapa do processo, apenas quatro das dez empresas que inicialmente se mostraram interessadas, protocolaram seus envelopes.

6.2.7 Credenciamento

Como procedimento previsto em lei, foram feitos os credenciamentos dos representantes das empresas, e verificado, por solicitações dos interessados, a comprovação da certificação de Micro e Pequenas Empresas participantes.

O presidente da comissão regeu então o certame na presença dos dois membros restantes de sua equipe e de representantes de quatro empresas concorrentes, e não houve empresas que apenas protocolaram os envelopes sem credenciar nenhum representante para acompanhar a abertura.

6.3 Abertura do envelope Nº 01- Documentos de Habilitação

A Comissão Permanente de Licitação procedeu a abertura dos envelopes de documentação das licitantes participantes após a verificação da inviolabilidade dos envelopes apresentados. Os documentos apresentados foram disponibilizados para que os representantes credenciados das licitantes participantes rubricassem e

fizessem análise dos mesmos. É comum e corriqueiro em licitações que os concorrentes verifiquem se todos os envelopes estão lacrados para garantir a autenticidade do processo para então dar início às análises de documentos. Este procedimento foi feito, inicialmente os membros da comissão de licitação repassaram a documentação de todas as concorrentes aos representantes que compareceram, para que fizessem suas análises e se pronunciassem em caso de dúvida ou para apontar erros na documentação de um concorrente.

Uma das empresas (C4) levou um *check list* de todos os documentos e pré-requisitos para habilitação das empresas participantes no referido processo de licitação. Tal ato facilitou muito para esta concorrente a análise dos pré-requisitos das suas concorrentes, sendo que só a empresa C4 fez observações acerca das documentações das outras empresas participantes. O *check list* está colocado abaixo através do quadro com todas as observações e/ou inconsistências referentes ao edital.

Quadro 2: Processo de habilitação das empresas

ETAPAS	EMPRESAS			
	C	C	C	C
	1	2	3	4
CRENCIAMENTO				
CONTRATO SOCIAL EM VIGOR EM VIGOR	X	X	X	X
DOCUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO COM FOTO	X	X	X	X
DECLARAÇÃO QUE NÃO POSSUI SERVIDOR PÚBLICO EM SEU QUADRO- ANEXO I	X	X	X	X
DECLARAÇÃO DE ELABORAÇÃO INDEPENDENTE DA PROPOSTA	X	X	X	X
ENVELOPE Nº 01				
HABILITAÇÃO				
1-HABILITAÇÃO JURÍDICA				
1.1- CONTRATO SOCIAL E TODAS AS ALTERAÇÕES	X	X	X	X
2- QUALIFICAÇÃO TÉCNICA				
2.1- CERTIDÃO DE REGISTRO E QUITAÇÃO DO CREA / CAU DA EMPRESA	X	X	X	X
2.2- CERTIDÃO DE REGISTRO E QUITAÇÃO DO CREA / CAU DO RESP. TÉCNICO	X	X	X	X

2.3- CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS +ART DE CARGO/FUNÇÃO	X	-	X	X
2.4- ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA	-	-	-	X
2.5- CERTIDÃO DE ACERVO TÉCNICO – CAT	-	X	X	X
2.6- DECLARAÇÃO FORMAL / TERMO DE COMPROMISSO	X	X	X	X
2.7- DECLARAÇÃO DE VISITA TÉCNICA	X	X	X	X
3- QUALIFICAÇÃO ECONOMICO-FINANCEIRA				
3.1- CERTIDÃO DE FALÊNCIA E CONCORDADTA – 60 DIAS	X	-	X	X
3.2- BALANÇO PATRIMONIAL E DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS REG NA JUNTA COMERCIAL	-	-	-	X
3.3- BOA SITUAÇÃO FINANCEIRA (LG, SG E LC) OU CAPITAL SOCIAL DE 10%	X	X	X	X
3.4- CERTIDÃO DE REGULARIDADE PROFISSIONAL DO CONTADOR	X	X	X	X
4- REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA				
4.1- INSCRIÇÃO NO CNPJ	X	X	X	X
4.2- PROVA DE INSCRIÇÃO MUNICIPAL	X	-	X	X
4.3- CERTIDÃO CONJUNTA NEGATIVA DE TRIBUTOS FEDERAIS E A DIVIDA ATIVA DA UNIÃO E INSS	X	X	X	X
4.4- CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS DA FAZENDA ESTADUAL	X	X	X	X
4.5- CERTIDÃO NEGATIVA DA DÍVIDA ATIVA NA FAZENDA ESTADUAL	X	X	X	X
4.6- CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS FISCAIS E DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL	X	X	X	X
4.7- CERTIDÃO DE REGULARIDADE JUNTO AO FGTS-CRF (CERTIFICADO DE REGULARIDADE DO FGTS)	X	X	X	X
4.8- CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS	X	X	X	X
5- DOCUMENTOS COMPLEMENTARES				
5.1- DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE FATOS SUPERVENIENTES – ANEXO VII	X	X	X	X
5.2- DECLARAÇÃO QUE NÃO EMPREGA MENOR DE IDADE – ANEXO VIII	X	X	X	X
ENVELOPE Nº02				
6- PROPOSTA				
6.1- PROPOSTA REDIGIDA EM COMPUTADOR NÃO INFERIOR A 60 DIAS	X	X	X	X
6.2- ESPECIFICAÇÕES DO OBJETO DE FORMA CLARA	X	X	X	X

6.3- PREÇOS UNITÁRIOS E GLOBAL EM MOEDA CORRENTE NACIONAL	X	X	X	X
7- PLANILHA DE PREÇOS DETALHADA	X	X	X	X
8- PLANILHA DE PREÇOS RESUMIDA	X	X	X	X
9- CRONOGRAMA FISICO-FINANCEIRO	X	X	X	X
10- BDI	X	X	X	X
11- COMPOSIÇÃO UNITÁRIA OS PREÇOS	X	X	X	X
Legenda:				
(X) = Em conformidade				
(-) = Em desconformidade				

Fonte: elaborado pelo autor (2015).

Analisando todas as observações feitas somente pela concorrente C4, com relação ao processo de habilitação contido no envelope nº 01, têm-se abaixo as respectivas solicitações de inabilitação das concorrentes C1, C2 e C3:

A empresa C1 foi impugnada sua habilitação pelos seguintes motivos: a) faltam o carimbo do CREA e o nº da ART no atestado de capacidade técnica; b) certidão de acervo técnico – cat em desconformidade com o atestado de capacidade técnica.

A empresa C2 foi impugnada sua habilitação pelos seguintes motivos: a) faltam o carimbo do CREA e o nº da ART no atestado de capacidade técnica; b) deveria ser cópia autenticada, e balanço patrimonial e demonstrações contábeis reg na junta comercial tem páginas sem autenticação, só com cópias simples.

A empresa C3 foi impugnada sua habilitação pelos seguintes motivos: a) faltam o carimbo do CREA e o nº da ART no atestado de capacidade técnica; b) certidão de acervo técnico – cat em desconformidade com o atestado de capacidade técnica; c) deveria ser cópia autenticada, e balanço patrimonial e demonstrações contábeis reg na junta comercial tem páginas sem autenticação, só com cópias simples.

Todas as observações foram colocadas em ata, para que nada passasse despercebido, cabendo o direito a qualquer concorrente se manifestar contrário a habilitação de qualquer concorrente.

Após as licitantes assinarem e procederem análise dos documentos apresentados, a Comissão Permanente de Licitação deliberou suspender a sessão para possa realizar a análise e julgamento da documentação apresentada. Fora

agendada a data de 23 de outubro de 2015 as 09:00 hrs, para a continuidade do certame.

Na data de 23 de outubro de 2015, a Comissão Permanente de Licitação deliberou, após a análise da documentação: inabilitar todas as licitantes. As licitantes C1, C2 e C3 foram inabilitadas pelos motivos elencados anteriormente, Já a licitante C4 teve sua inabilitação devido aos seguintes critérios observados pela comissão: a) Balanço patrimonial e demonstrações e demonstrações de Resultados contábeis não registrados na Junta Comercial do estado do Maranhão, contrariando o edital; b) não apresentou o comprovante de inscrição municipal, contrariando o edital; c) apresentou certidão conjunta negativa de tributos federais e a dívida ativa da união e INSS, não autênticas.

Desde modo, não houve pedido de recurso neste tempo, sendo que a Comissão marcou a data de 04 de novembro de 2015, as 09:00 hrs, para todas as empresas apresentarem novamente toda a documentação exigida em edital.

Dessa forma, em 04 de novembro de 2015, todas as empresas estavam presentes, e todo o processo de credenciamento e habilitação jurídica (envelope nº 01) fora realizado. Neste caso, todas as licitantes foram habilitadas.

6.4 A abertura das propostas

Ao final da sessão, a CPL instrui as empresas quanto à próxima etapa da licitação, após o prazo aberto e não havendo ocorrência de recurso, os licitantes deveriam agora observar abertura dos envelopes de nº 02, contendo as propostas de preços.

A abertura do envelope de propostas aconteceu no dia 04 de novembro de 2015, às nove horas, após transcorrido o prazo legal para interposição de recurso sem que nenhuma empresa se manifestasse. De certa forma esperava-se este cenário, uma vez que na modalidade concorrência pública, é comum que os editais sejam menos exigentes quanto à documentação.

Nesta etapa todas as empresas enviaram representantes, e a reunião ainda foi acompanhada por um engenheiro civil da secretaria de obras do município. Novamente a CPL certificou-se de que os envelopes não haviam sido violados, passando finalmente à fase de abertura e análise dos orçamentos. A exemplo do

procedimento adotado na abertura do envelope número 1, primeiramente todos os orçamentos foram analisados pelos membros da comissão e em seguida pelo representante da empresa participante e pelo engenheiro da secretaria de obras. Foram obtidos os resultados em ordem crescente de acordo com a TAB. 4.

Tabela 5 – Propostas ofertadas pelas licitantes na Concorrência nº007/2015

Licitante	Proposta (R\$)
Empresa C1	2.910.488,37
Empresa C2	3.157.390,08
Empresa C3	2.988.893,34
Empresa C4	3.133.033,90

Fonte: CAXIAS-MA (2015))

Notas: Dados extraídos de Ata de abertura das propostas da Concorrência 007/2015

Para que finalmente a CPL declarasse a Empresa A como vencedora do certame, uma verificação quanto aos critérios legais de exequibilidade foi feita, conforme abordado no subitem 7.1 deste trabalho.

Esta verificação considera primeiramente o percentual de desconto ofertado na proposta de menor valor, em comparação com o orçamento de referência da contratante, que neste caso era de R\$ 2.910.488,37. A tabela 4 representa em ordem decrescente os descontos oferecidos pelas empresas em relação ao preço de referência.

Tabela 6 – Percentuais de desconto ofertados pelas licitantes da Concorrência nº007/2015

Licitante	Desconto (%)
Empresa C1	9,05
Empresa C2	1,33
Empresa C3	6,60

Empresa C4	2,09
-------------------	-------------

Fonte: CAXIAS-MA (2015)

Nota: Dados extraídos de Ata de abertura das propostas da Concorrência 007/2015

A tabela mostra que todas as empresas licitantes não ofereceram desconto igual ou superior a 30% (trinta por cento), isto é, não apresentou proposta que representasse 70% (setenta por cento) ou menos do valor orçado pela Administração atende, portanto à Lei 8.666/93 em seu art. 48, II e § 1º, alínea b.

Além do cumprimento a este critério, há de se fazer também uma análise quanto às propostas das demais concorrentes.

A legislação determina que para que se considere de fato uma proposta vencedora, esta não deve ser inferior a 70% (setenta por cento) da média aritmética dos valores das propostas que forem superiores a 50% (cinquenta por cento) da planilha de referência da contratante. Neste caso, todas as propostas excederam este percentual.

Constatado, portanto o cumprimento de ambos os critérios de exequibilidade da proposta com relação ao preço global. A CPL solicitou ao engenheiro representante da Secretaria de Obras que analisasse os valores dos serviços individualmente, o profissional é responsável por determinar se os preços unitários ofertados estão ou não compatíveis com a realidade do mercado.

Após esse conjunto de análises da proposta de valor mais baixo, a comissão finalmente conclui que esta era de fato a oferta mais vantajosa aos interesses do município, e declara a Empresa C1 vencedora da concorrência.

A exemplo do que ocorreu na abertura dos envelopes de documentação, registrou-se em ata que devido à ausência dos representantes das demais licitantes, seria aberto novo prazo recursal de cinco dias uteis, a contar da publicação do resultado, para eventuais queixas quanto ao julgamento das propostas.

Após esta publicação em órgão oficial de imprensa, e não se registrando nenhuma ocorrência de recurso, o processo deveria imediatamente ser homologado. A última publicação portanto, seria a da própria homologação.

7 CONSIDERAÇÕES

O que se pôde concluir do caso utilizado como exemplo é que embora o edital elaborado pela CPL não tenha favorecido nenhuma das concorrentes, atentou por duas vezes contra a legislação, ao dificultar a análise detalhada das certidões de acervo técnico dos participantes, incluindo-as na certidão de acervo técnico, bem como as cópias solicitadas em edital que deveriam ser autenticadas em cartório. Os equívocos tornavam o instrumento convocatório passível de impugnação por contrariar a Lei, entretanto não lesavam o caráter concorrencial da licitação, desta forma, as empresas participantes mantiveram o bom senso, não protocolando impugnação.

Foi possível notar também a preocupação da comissão em garantir a livre concorrência ao proceder novo prazo para que todas as licitantes inabilitadas no primeiro processo de habilitação do envelope de nº 01. Atitudes como esta trazem legitimidade ao processo.

Quanto à qualidade das obras entregues no país, provou-se verdadeira a lógica apresentada no desenvolvimento desta dissertação, de que a má capacitação e a má remuneração de alguns servidores públicos da área de engenharia resultam em projetos e memoriais pobres em informações técnicas necessárias para a boa execução da obra, o que faz deste problema um fator que interfere na qualidade da obra finalizada. Atualmente as autoridades públicas estão tendo gastos também com a contratação de empresas privadas para terceirizar a elaboração desses projetos.

8 CONCLUSÃO

A ética profissional tem também relação com os resultados das contratações da Administração. Provou-se que a falta de ética consegue ainda nos dias de hoje driblar uma legislação firmada sobre nobres princípios de igualdade de condições de competição entre empresas.

É o resumo de todos os procedimentos que antecedem aos canteiros de obras públicas. O engenheiro civil e as construtoras, principalmente as de pequeno porte e microempresas, conseguem atualmente competir por espaço nesse mercado de relativa estabilidade, graças a uma legislação coerente e justa de uma maneira geral, condição inimaginável no período anterior à Lei Federal 8.666/93. Prefeituras, câmaras e fundos municipais, se não tem na Lei uma ferramenta infalível para a realização de obras de boa qualidade a menor custo, disfrutam hoje de um número maior de empresas de engenharia para conhecer e cadastrar, à medida que contratam seus serviços.

O engenheiro civil ou empresário que assume uma postura ética com relação às licitações públicas é aquele que não utiliza de uma lei que preza pela igualdade para acabar com ela. Implicitamente foi dito que o cidadão ético não interfere na utilização de recursos públicos em benefício próprio.

O objetivo deste estudo foi alcançado, pois sua finalidade atingiu um bom rendimento no que se esperava. Tendo em vista todas as dificuldades para extrairmos dados dentro de um processo licitatório, onde estão em jogo cifras bastante relevantes, o trabalho foi muito significativo.

Proponho estender esse estudo a mais pesquisas, no que diz respeito a todos os procedimentos técnicos de planejamento para concorrências públicas nas suas mais variadas modalidades, bem como um estudo mais específico nas normas e procedimentos éticos que envolvem o processo de licitação em si.

Tais estudos trariam mais Ênfase aos princípios de todo o processo de licitações, corroborando com mecanismos de combate e prevenção a métodos ilícitos e/ou corruptíveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTOUNIAN, C. S. **Obras públicas**: licitação, contratação, fiscalização e utilização: (Legislação, decretos, jurisprudência e orientações normativas atualizadas até 30 dez. 2011). 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 415 p.

AMARAL, A. C. C. **Licitação e contrato administrativo**: estudos, pareceres e comentários. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 280 p.

ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**: 5 ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Decretos 7.423 / 2010 e 7.568 / 2011.

_____. Leis 8.666 / 1993, 8.958 / 1994 e 12.462 / 2011.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 02 ago. 2014. Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº. 2731 / 2008 - Plenário.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BRASIL). Licitações Contratos & Orientações e Jurisprudência do TCU. 4ª edição revista, ampliada e atualizada Brasília.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993.

_____. CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA. **Código Ética Sistema CONFEA** 8ª edição 2015.

CAMMAROSANO, Márcio; Valim, Rafael; POZZO, Augusto Neve SRdc - **Regime Diferenciado de Contratações Públicas** - Aspectos Fundamentais - 3ª Ed. 2014 .

CASTRO, C. B. **Desvios na licitação**. 1 ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1994.

CAXIAS/MA. Edital de licitação referente à Concorrência nº007/2015. Disponível em: www.caxias.ma.gov.br. Acesso em: 20 out. 2015.

FERNANDES, Rdc Regime Diferenciado de Contratações Públicas - 3ª Ed. 2017 - Vol. 9.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. São Paulo: Dialética, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato**. 13ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28 ed. rev. atual. Até Emenda Constitucional 67, de 22.12.2010. São Paulo: Malheiros, 2011.

PEIXOTO, Ariosto Mila. **Licitação na Década de 90 e nos Próximos 10 Anos**. São Paulo, 2007.

PEREIRA, **Comentários ao Rdc Integrado ao Sistema Brasileiro de Licitações e Contratações Públicas**, 2016.

MATTOS, Aldo. **Planejamento e Controle de Obras** - editora Pini 2010.

REZENDE, Renato Monteiro de. **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas, Comentários à Lei 12.462 / 2011**, Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, Brasília, 2011.

RIBEIRO, Geraldo Luiz Vieira. **A evolução da licitação**. 2007. Disponível em: <http://www.classecontabil.com.br/artigos/a-evolucao-da-licitacao>.

ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. **Controle Social e Obras Públicas, uma oportunidade de ouro para a sinergia Controle Externo - Cidadão**. Rio de Janeiro, IBRAOP – IX SINAOP, 2004.

SOUZA, Fátima Regina de. **Manual básico de licitação: como agir diante um procedimento licitatório**. 1ª ed São Paulo: Nobel, 1997.

TOLOSA-FILHO, B. **Licitações: comentários, teoria e prática: (Lei nº 8.666/93)**. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 209 p.

VASCONCELOS, Fernanda. **Licitação Pública, Análise dos Aspectos Relevantes do Pregão**. Vol.04 ., 2005.