

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE RIO PRETO – UNIRP

MBA EM DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JAIR JOSÉ PEREIRA JUNIOR

OBRAS PÚBLICAS:  
LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

2012

JAIR JOSÉ PEREIRA JUNIOR

**OBRAS PÚBLICAS**  
LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO

Trabalho de Conclusão de Curso  
(Conclusão de Curso de Especialização)  
apresentado como requisito parcial para  
obtenção do grau de especialista em  
Direito e Administração Pública à Banca  
Examinadora do Centro Universitário de  
Rio Preto – UNIRP.

Orientador: Prof. Luís Roberto Thiesi

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO

2012

JAIR JOSÉ PEREIRA JUNIOR

**OBRAS PÚBLICAS**  
LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Luís Roberto Thiesi

São José do Rio Preto, SP, \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2012.

## RESUMO

O presente trabalho busca apresentar de forma clara e objetiva os procedimentos envolvidos na licitação, contratação, fiscalização e utilização de obras públicas, descrevendo as principais etapas do processo, desde a concepção até a operação do objeto. A metodologia utilizada segue as orientações do Centro Universitário de Rio Preto e as normas de apresentação da ABNT. Deste estudo conclui-se que o processo de qualquer contratação na qual estejam envolvidos recursos públicos deve ser conduzido com cautela pelos responsáveis designados para cada uma das tarefas inseridas em seu contexto. Além do fato desses recursos pertencerem à sociedade, existem regras preestabelecidas, com destaque para a Lei nº 8.666/93, as quais devem ser obedecidas a fim de que seja selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

**Palavras-chave:** Direito administrativo. Obras públicas. Licitação. Contratação.

## ABSTRACT

The present study attempts to give a clear and objective techniques involved in the bidding, contracting, supervision and use of public works, describing the main steps of the process from conception to operation of the object. The methodology follows the guidelines of the *Centro Universitário de Rio Preto* and the presentation standards of *ABNT*. Our conclusion is that any hiring process in which public resources are involved must be carefully conducted by designated responsible for each task entered in its context. Besides the fact that these resources belong to society, there are set rules, especially the Law 8.666/93, which must be obeyed in order to be selected the most advantageous proposal to the Public Administration.

**Keywords:** Administrative law. Public Works. Bid. Hiring.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 DEFINIÇÃO DE OBRA PÚBLICA .....	8
2 ETAPAS DE UMA OBRA PÚBLICA.....	9
3 FASE PRELIMINAR À LICITAÇÃO.....	10
3.1 Programa de necessidades .....	10
3.2 Escolha do local da obra.....	11
3.3 Estudos de viabilidade .....	11
3.4 Anteprojeto de engenharia.....	12
3.5 Considerações finais.....	12
4 FASE INTERNA DA LICITAÇÃO .....	13
4.1 Caracterização da obra.....	13
4.1.1 Projeto básico .....	14
4.1.1.1 Elaboração do projeto básico.....	15
4.1.2 Licenciamento ambiental .....	16
4.1.3 Projetos .....	17
4.1.4 Orçamento detalhado - Preços .....	19
4.1.5 Cronograma físico-financeiro .....	19
4.1.6 Responsabilidade do autor do projeto básico.....	20
4.1.6.1 Responsabilidade técnica .....	20
4.1.7 Projeto executivo .....	21
4.2 Previsão de recursos orçamentários.....	22
4.3 Regras para a estruturação da licitação.....	22
4.3.1 Edital de licitação .....	22
4.3.2 Modalidades de licitação.....	23
4.3.3 Parcelamento e fracionamento da licitação.....	25
4.3.4 Regime de licitação.....	25
4.3.5 Tipo de licitação.....	26
4.4 Regras para habilitação dos interessados.....	27
4.5 Regras para o julgamento.....	28
4.5.1 Critérios de julgamento .....	28
4.5.2 Anexos do edital .....	29
4.6 Dispensa ou inexigibilidade de licitação .....	30
4.7 Considerações finais.....	30
5 FASE EXTERNA DA LICITAÇÃO .....	31

5.1 Considerações iniciais .....	31
5.2 Publicação do edital.....	31
5.3 Comissão de licitação .....	32
5.4 Procedimento e julgamento .....	33
5.5 Habilitação das propostas.....	34
5.6 Análise das propostas de preços .....	34
5.7 Inexequibilidade .....	35
5.8 Recursos .....	37
5.9 Homologação e adjudicação.....	37
6 FASE CONTRATUAL .....	38
6.1 Considerações iniciais .....	38
6.2 Contrato.....	38
6.2.1 Definição de contrato administrativo .....	38
6.2.2 Cláusulas obrigatórias no contrato administrativo .....	39
6.2.3 Assinatura do contrato .....	39
6.2.4 Início dos serviços .....	40
6.2.5 Alterações contratuais.....	41
6.2.6 Limites para alteração (acréscimos e supressões).....	42
6.2.7 Tempestividade dos aditivos .....	43
6.2.8 Obrigações da contratada.....	44
6.2.9 Atrasos na execução do contrato.....	45
6.2.10 Sanções.....	45
6.2.11 Rescisão do contrato .....	46
6.2.11.1 Motivos para a rescisão do contrato.....	46
6.2.11.2 Subcontratação.....	47
6.2.11.3 Medições .....	47
6.2.11.4 Documentação <i>as built</i> .....	48
6.3 Fiscalização .....	49
6.3.1 Atribuições da fiscalização .....	49
6.4 Recebimento da obra.....	50
7 FASE POSTERIOR À CONTRATAÇÃO .....	50
7.1 Garantia dos serviços .....	51
7.2 Manutenção .....	52
8 PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS EM OBRAS PÚBLICAS .....	52
8.1 Rodovias.....	53
8.2 Pontes e viadutos .....	54

8.3 Obras públicas civis em geral .....	54
9 INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS .....	54
9.1 Histórico.....	55
9.2 Objetivos.....	55
9.3 Considerações finais.....	56
10 COPA DO MUNDO DE 2014 E OLIMPÍADAS DE 2016.....	57
11 A LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO NO MUNDO .....	58
11.1 Estados Unidos.....	58
11.2 Japão.....	59
11.3 Europa .....	60
12 CONCLUSÃO .....	61
REFERENCIAS .....	62

## INTRODUÇÃO

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabelece que todo contrato administrativo deve ser precedido, como regra, de uma licitação. Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos.

O objetivo deste trabalho é expor de forma clara os principais aspectos que norteiam os procedimentos licitatórios e as contratações de Obras Públicas no âmbito do Poder Público, portanto, não substitui o conhecimento da legislação afeta aos mesmos. Os temas relacionados foram conduzidos nos termos da legislação pertinente.

Através de pesquisas realizadas em livros, manuais, artigos, entre outros, procuramos demonstrar os procedimentos necessários para se evitar a ocorrência de falhas formais e de execução na realização das obras públicas.

No texto, são abordadas as questões legais que regem a contratação de obras na Administração Pública em geral, em especial a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), de modo a explanar sobre os procedimentos legais e regulamentares recomendáveis, quando da execução de determinado empreendimento, sem esgotar o assunto ou analisar detalhadamente a legislação sobre a matéria.

### 1 DEFINIÇÃO DE OBRA PÚBLICA

Obra pública é considerada toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem público. Ela pode ser realizada de forma direta, quando a obra é feita pelo próprio órgão ou entidade da Administração, por seus próprios meios, ou de forma indireta, quando a obra é contratada com terceiros por meio de licitação (TCU, 2009, p. 9).

## **2 ETAPAS DE UMA OBRA PÚBLICA**

A conclusão de obra pública é evento que depende de uma série de etapas, que se iniciam muito antes da licitação propriamente dita e se constituem em passos fundamentais para a garantia de sucesso do empreendimento. O cumprimento ordenado dessas etapas leva à obtenção de um conjunto de informações precisas que refletirão em menor risco de prejuízos à Administração (TCU, 2009, p. 10).

O Tribunal de Contas da União apresenta etapas, em ordem sequencial, a serem realizadas para a adequada execução indireta de um obra pública, conforme segue (TCU, 2009, p. 10):

- **Fase preliminar à licitação;**
- **Fase interna da licitação;**
- **Fase externa da licitação;**
- **Fase contratual;**
- **Fase posterior à contratação.**

As cinco fases serão explanadas na continuação do trabalho.

### **3 FASE PRELIMINAR À LICITAÇÃO**

Esta fase pode ser definida como o conjunto de atividades preliminares realizadas com o objetivo de viabilizar a concentração de esforços e recursos para o início do procedimento licitatório.

O artigo 2º da Resolução nº 361/91 do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, ao definir projeto básico, estabelece fases que o precedem:

Art. 2º - O Projeto Básico é uma fase perfeitamente definida de um conjunto mais abrangente de estudos e projetos, precedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental, e sucedido pela fase de projeto executivo ou detalhamento.

Os estudos técnicos preliminares são necessários para concluir pela viabilidade do investimento no empreendimento em análise em detrimento a outras alternativas existentes para atender aos anseios da sociedade.

A seguir as principais características dos estudos preliminares, que servirão de subsídio para a decisão de início da fase interna de licitação.

#### **3.1 Programa de necessidades**

- define o universo de ações e empreendimentos que deverão ser relacionados para estudos de viabilidade;
- procura a maximização da relação benefício/custo dos investimentos;

- estabelece as características básicas de cada empreendimento, tais como: fim a que se destina, futuros usuários, dimensões, padrão de acabamento pretendido, equipamentos e mobiliários a serem utilizados, entre outros aspectos;
- observa as restrições legais e sociais relacionadas com o empreendimento em questão, isto é, deve ser cumprido o Código de Obras Municipal.

### **3.2 Escolha do local da obra**

- segue o programa de necessidades, considerando as dimensões necessárias para o empreendimento, e precede o estudo de viabilidade e os projetos;
- observa aspectos que evitem locais cujas características onerem desnecessariamente a obra: infraestrutura disponível para realização da obra (vias de acesso, água, energia); disponibilidade de mão-de-obra e de materiais na região; condições topográficas; tipo de solo; existência de água (nível do lençol freático); situação legal do terreno; e outros conforme o caso específico.

### **3.3 Estudos de viabilidade**

- define a melhor opção para o atendimento do programa sob o aspecto legal, técnico, econômico, social e ambiental;

- deve ser constituído por um relatório justificativo, contendo a descrição e avaliação da alternativa selecionada, as suas características principais, os critérios, índices e parâmetros utilizados, as demandas a serem atendidas, pré-dimensionamento dos sistemas previstos e a estimativa de custo do empreendimento.

### **3.4 Anteprojeto de engenharia**

- deve ser elaborado no caso de obras de maior porte e consiste na representação técnica da opção aprovada na etapa anterior;
- deve apresentar os principais componentes arquitetônicos (plantas baixas, cortes e fachadas), estruturais e das instalações em geral do empreendimento, além de determinar o padrão de acabamento e o custo médio;
- possibilita o melhor conhecimento do empreendimento, o aprimoramento dos valores dos investimentos, bem assim a definição de diretrizes para a contratação do projeto básico.

### **3.5 Considerações finais**

As etapas incluídas nesta fase são de fundamental importância para a tomada da decisão de licitar, apesar de, muitas vezes, serem menosprezadas por responsáveis pela condução de uma obra pública. Passar para as demais fases de uma licitação sem a sinalização positiva da viabilidade do empreendimento, obtida na etapa preliminar, pode resultar em alta probabilidade de desperdício de recursos públicos.

## **4 FASE INTERNA DA LICITAÇÃO**

Definida a viabilidade do empreendimento, é necessário iniciar os preparativos para a contratação, que deve ocorrer, usualmente, por meio de licitação. A dispensa ou inexigibilidade de licitação serão abordadas mais adiante neste trabalho.

A fase interna da licitação compreende todos os atos praticados entre a abertura do processo administrativo correspondente e a publicação do edital ou entrega da carta convite, ou seja, elaboração de projeto básico, obtenção de licença ambiental e preparação do edital. Nesta fase serão definidas as regras para a seleção da melhor proposta, sempre com base nas diretrizes legais.

Por determinação do art. 38 da Lei nº 8.666/93, “o procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, o qual contenha a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e a origem do recurso próprio para a despesa”. A esse processo devem ser juntados todos os documentos gerados ao longo do procedimento licitatório.

### **4.1 Caracterização da obra<sup>1</sup>**

A condução de licitação para contratação de obra pública ou serviço de engenharia, pelas características ímpares de cada empreendimento, deve ser extremamente cautelosa na perfeita caracterização do objeto a ser executado, tanto sob o aspecto técnico quanto o econômico (ALTOUNIAN, 2011, p. 144).

---

<sup>1</sup> Art. 7º, §2º, incisos I e II, e art. 40, incisos I e V, e §2º da Lei 8.666/93.

#### 4.1.1 Projeto básico

O projeto básico é o elemento mais importante na execução de obra pública. Este projeto é elaborado anteriormente à licitação, amparado pelos estudos preliminares e no anteprojeto, e é imperativo que receba a aprovação formal da autoridade competente<sup>2</sup>. Ele deve abranger toda a obra e possuir os requisitos estabelecidos pela Lei nº 8.666/93<sup>3</sup>:

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

A Lei de Licitações determina, ainda, que o projeto básico contenha, entre outros aspectos:

- a identificação clara de todos os elementos constitutivos do empreendimento;
- as soluções técnicas globais e localizadas;
- a identificação e especificações de todos os serviços, materiais e equipamentos a incorporar à obra;
- orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

---

<sup>2</sup> Art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

<sup>3</sup> Art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93.

É importante lembrar que a inconsistência ou inexistência dos elementos que devem compor o projeto básico poderá ocasionar problemas futuros de significativa magnitude, tais como (TCU, 2009, p. 14):

- falta de efetividade ou alta relação custo/benefício do empreendimento, devido à inexistência de estudo de viabilidade adequado;
- alterações de especificações técnicas, em razão da falta de estudos geotécnicos ou ambientais adequados;
- utilização de materiais inadequados, por deficiências das especificações;
- alterações contratuais em função da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas, envolvendo negociação de preços.

Essas consequências podem frustrar o procedimento licitatório, dadas as diferenças entre o objeto licitado e o que será efetivamente executado, e levar à responsabilização daqueles que aprovaram o projeto básico que se apresentou inadequado<sup>4</sup> (TCU, 2009, p. 14).

#### 4.1.1.1 Elaboração do projeto básico

O projeto básico de uma licitação pode ser elaborado pelo próprio órgão. Neste caso, deverá ser designado um responsável técnico a ele vinculado, com inscrição no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) estadual, que efetuará o registro das Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs), referentes aos projetos (TCU, 2009, p. 15).

---

<sup>4</sup> Segundo o Acórdão nº 353/2007 do TCU. Relator: Ministro Augusto Nardes:

5. [...] Além disso, é bom lembrar que, nos exatos termos do art. 7º, § 6º, da Lei 8.666/1993, são nulos de pleno direito os atos e contratos derivados de licitações baseadas em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo tal fato ensejar não a alteração do contrato visando à correção das imperfeições, mas sua anulação para realização de nova licitação, bem como a responsabilização do gestor faltoso.

No caso de o órgão não dispor de corpo técnico especializado, ele deverá fazer uma licitação específica para contratar empresa para elaborar o projeto básico. O edital para contratação desse projeto deverá conter, entre outros requisitos, o orçamento estimado dos custos dos projetos e o seu cronograma de elaboração (TCU, 2009, p. 15).

Concluído o projeto básico, os orçamentos e estimativas de custos para a execução da obra, a relação de desenhos e os demais documentos gráficos deverão ser encaminhados ao órgão licitante para exame e aprovação, sempre acompanhados de memória de cálculo e justificativas (TCU, 2009, p. 15).

#### 4.1.2 Licenciamento ambiental

Quando da elaboração do projeto básico, é necessário verificar se o empreendimento necessita de licenciamento ambiental<sup>5</sup>, conforme dispõem as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 001/86 e nº 237/97 e da Lei nº 6.938/81. Se preciso, deve-se elaborar Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), como partes integrantes do Projeto Básico (TCU, 2009, p. 15).

A Resolução nº 237/97 do Conama lista as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, enquanto o art. 2º da Resolução nº 001/86 do citado Conselho define as atividades modificadoras do meio ambiente que dependem da elaboração e aprovação de estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental para seu licenciamento (TCU, 2009, p.15).

No caso de a licença ambiental ser exigida, deve-se observar a necessidade de ser obtida (TCU, 2009, p. 16):

---

<sup>5</sup> “Caput” do art. 2º da Resolução Conama nº 237/97 (que regulamenta o art. 10 da Lei nº 6.938/81).

- Licença Prévia (previamente à licitação);
- Licença de Instalação (antes do início da execução da obra);
- Licença de Operação (antes do início de funcionamento do empreendimento).

A qualidade do projeto básico está diretamente relacionada à precisão dos estudos ambientais, bem como ao fato de contemplar todas as medidas mitigadoras exigidas (ALTOUNIAN, 2011, p. 60).

#### 4.1.3 Projetos

Os projetos para construção, reforma ou ampliação de um empreendimento serão elaborados em três etapas sucessivas: estudo preliminar ou anteprojeto, realizado na fase preliminar à licitação, projeto básico e projeto executivo. Todos esses estudos e projetos deverão ser desenvolvidos de forma que guardem sintonia entre si, tenham consistência material e atendam às diretrizes gerais do programa de necessidades e dos estudos de viabilidade (TCU, 2009, p.17).

A responsabilidade pela elaboração dos projetos será de profissionais ou empresas legalmente habilitadas pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA) local. O autor ou autores deverão assinar todas as peças que compõem os projetos específicos, indicando o número da inscrição de registro das ARTs no CREA, nos termos da Lei nº 6.496/77 (TCU, 2009, p. 17).

Os projetos devem ser elaborados de acordo com as leis, decretos, regulamentos, portarias e normas federais, estaduais/distritais e municipais direta ou indiretamente aplicáveis a obras públicas, e em conformidade com as normas técnicas devidas (TCU, 2009, p. 17).

As obras e serviços destinados aos mesmos fins devem seguir projetos padronizados por tipos, categorias ou classes, exceto quando esses projetos-padrão não atenderem às condições peculiares do local ou às exigências específicas do empreendimento<sup>6</sup>.

A elaboração dos projetos, além de observar as características e condições do local de execução dos serviços ou obra e seu impacto ambiental, tem de considerar os seguintes requisitos (TCU, 2009, p. 17):

- segurança;
- funcionalidade e adequação ao interesse público;
- possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, de modo a diminuir os custos de transporte;
- facilidade e economia na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou serviço;
- adoção das normas técnicas de saúde e de segurança do trabalho adequadas;
- infraestrutura de acesso;
- aspectos relativos à insolação, iluminação e ventilação.

O responsável pela autoria dos projetos deve providenciar o alvará de construção e suas aprovações pelos órgãos competentes, tais como, Prefeitura Municipal, Corpo de Bombeiros, concessionárias de serviços públicos (energia, telefonia, saneamento, etc.) e entidades de proteção sanitária e do meio ambiente. Mesmo que o encaminhamento para aprovação formal nas diversas instituições de fiscalização e controle não seja realizado diretamente pelo autor do projeto, serão de sua responsabilidade as eventuais modificações necessárias à sua aprovação. A aprovação do projeto não exime seus autores das responsabilidades estabelecidas pelas normas, regulamentos e legislação pertinentes às atividades profissionais (TCU, 2009, p. 18).

---

<sup>6</sup> Art. 11 da Lei nº 8.666/93.

#### 4.1.4 Orçamento detalhado - Preços

O orçamento detalhado traduz em termos quantitativos e financeiros os serviços que serão contratados, e tem como objetivo servir de paradigma para a Administração fixar os critérios de aceitabilidade de preços globais e unitários do edital, sendo a principal referência, na fase externa da licitação, para a análise das propostas das empresas concorrentes.

Na elaboração do orçamento detalhado de uma obra são necessários alguns requisitos, conforme segue:

- conhecer os serviços necessários para a exata execução da obra, que constam dos projetos, memoriais descritivos e especificações técnicas;
- levantar com precisão os quantitativos desses serviços;
- calcular o custo unitário dos serviços;
- calcular o custo direto da obra;
- estimar os custos indiretos e o lucro da construtora.

Os custos diretos e a taxa de Benefício e Despesas Indiretas (BDI), a qual engloba os custos indiretos e o lucro, compõem o preço final estimado para a obra. A ausência ou o cálculo incorreto de um deles poderá reduzir a remuneração esperada pela empresa que vier a ser contratada ou levar ao desperdício de recursos públicos (TCU, 2009, p. 19).

#### 4.1.5 Cronograma físico-financeiro

O cronograma físico-financeiro, que é a distribuição da execução dos serviços e das despesas no período de duração do empreendimento, deve constar na composição do projeto básico, auxiliando na estimativa dos recursos orçamentários necessários ao longo de cada exercício financeiro. Sua elaboração deve ser realizada de forma que sirva de balizador, em fase posterior, para a análise das propostas apresentadas pelas empresas participantes do certame licitatório.

Importa destacar que, após o início das obras, sempre que o prazo e as respectivas etapas de execução forem alterados, há a necessidade de se adequar o cronograma físico-financeiro, de modo que esse sempre reflita as condições reais do empreendimento (TCU, 2009, p. 25).

#### 4.1.6 Responsabilidade do autor do projeto básico

##### 4.1.6.1 Responsabilidade técnica

O art. 13 da Lei nº 5.194/66 estabelece que:

Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de Engenharia, de Arquitetura e de Agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta lei.

Além disso, para caracterizar o vínculo entre os autores do projeto básico e o contratante, deve ser providenciada a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), instituída pela Lei Federal nº 6.496/77.

O autor do projeto básico deve entregar um produto de qualidade e que atenda aos requisitos da Lei de Licitações. Caso contrário, o projeto não deverá ser aceito pelo representante da Administração e as correções necessárias deverão ser

efetuadas sem ônus para o órgão contratante, conforme deliberação do TCU<sup>7</sup> (TCU, 2009, p. 25).

#### 4.1.7 Projeto executivo

Após a elaboração do projeto básico, a Administração deve providenciar o projeto executivo<sup>8</sup>, que apresentará os elementos necessários à realização do empreendimento com nível máximo de detalhamento de todas as suas etapas. Para a execução desse projeto, deve-se ter pleno conhecimento da área em que a obra será executada e de todos os fatores específicos necessários à atividade de execução (TCU, 2009, p. 26).

A Lei nº 8.666/93 estabelece que o projeto executivo seja elaborado após a conclusão e aprovação do projeto básico e previamente à execução da obra<sup>9</sup>, mas, excepcionalmente, permite que ele seja desenvolvido concomitantemente à realização do empreendimento, desde que também autorizado pela Administração.

É importante salientar, entretanto, que, caso a Administração decida licitar com utilização do projeto básico, esse deve corresponder exatamente ao que determina o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93. Deve ser, portanto, completo, adequado e suficiente para permitir a elaboração das propostas das empresas interessadas no certame licitatório e a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração (TCU, 2009, p. 26).

---

<sup>7</sup> Acórdão nº 644/2007-Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 18 abr. 2007:

9.4. determinar à [...] que:[...]

9.4.14. adote providências para que as correções do projeto básico determinadas no item 9.4. deste Acórdão sejam realizadas, com sua supervisão, pela empresa [...], sem ônus para a [...], tendo em vista que visa a corrigir a execução defeituosa do contrato [...];

9.4.15. valie, de acordo com os termos do contrato mencionado no item anterior, a possibilidade de aplicar sanção à empresa contratada [...], tendo em vista a comprovada execução defeituosa dele;

<sup>8</sup> Art. 6º, inciso X da Lei 8.666/93.

<sup>9</sup> Art. 7º da Lei nº 8.666/93.

## **4.2 Previsão de recursos orçamentários<sup>10</sup>**

É fundamental que o órgão contratante preveja os recursos orçamentários específicos que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no curso do exercício financeiro, de acordo com o cronograma físico-financeiro presente no projeto básico (TCU, 2009, p. 26).

No caso de empreendimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, a Administração não poderá iniciá-lo sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade<sup>11</sup>.

Além disso, somente podem ser autorizados serviços para os quais existam os créditos orçamentários correspondentes, devidamente empenhados, em conformidade com os artigos 58, 59 “caput” e 60 “caput” da Lei nº 4.320/64 (TCU, 2009, p. 27).

## **4.3 Regras para a estruturação da licitação<sup>12</sup>**

### **4.3.1 Edital de licitação**

O edital é o instrumento de divulgação pública da existência da licitação que contém as regras fundamentais, disciplinando as exigências que serão impostas aos interessados e as regras procedimentais que serão adotadas. O art. 40 da Lei nº 8.666/93 relaciona os elementos e as informações que devem constar deste documento.

---

<sup>10</sup> Art. 7º, §2º, incisos III e IV da Lei 8.666/93.

<sup>11</sup> Art. 7º, § 2º, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, combinado com o §1º do art. 167 da Constituição Federal.

<sup>12</sup> Art. 22 a 26 e 45 da Lei 8.666/93.

As informações contidas no edital devem ser perfeitamente estudadas e justificadas, pois, alterações posteriores à sua publicação exigirão ampliação dos prazos, de forma a permitir que os licitantes façam os devidos ajustes em suas propostas <sup>13</sup>. Além disso, é fundamental que a documentação e os aspectos concernentes ao processo de licitação sofram análise bastante criteriosa, visto que decisões tomadas nessa fase influenciarão em muito o modo de conduzir o empreendimento até sua conclusão. O edital deve ser elaborado de modo a afastar as empresas sem condições técnicas e financeiras de executar a obra, mas evitar restringir o número de concorrentes (TCU, 2009, p. 27).

É importante observar que a minuta do edital de licitação, bem como as do contrato, acordo, convênio ou ajuste, devem ser previamente examinadas e aprovadas pela assessoria jurídica da Administração (TCU, 2009, p. 27).

#### 4.3.2 Modalidades de licitação

A Lei 8.666/93 define, em seu art. 22, as modalidades possíveis de licitação, conforme segue:

- **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 execução de seu objeto;
- **Tomada de preços:** é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação;
- **Convite:** é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e

---

<sup>13</sup> Art. 21, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas;

- **Concurso:** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de quarenta e cinco dias;
- **Leilão:** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19 da Lei nº 8.666/93, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação.

Além disso, foi criada uma nova modalidade, denominada pregão, por meio da Lei nº 10.520/02, para aquisição de bens e serviços comuns, considerados como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”<sup>14</sup>.

Importa destacar que a jurisprudência do TCU posiciona-se no sentido da necessidade de realização de pregão eletrônico para a contratação de serviços comuns de engenharia<sup>15</sup>.

A escolha da modalidade de licitação para obras e serviços de engenharia deve ser feita em razão do valor estimado para o empreendimento<sup>16</sup>:

- convite: até R\$ 150.000,00;

---

<sup>14</sup> Art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/02.

<sup>15</sup> Acórdãos 817/2005, 1299/2006, 1329/2006, 2079/2007, 2482/2007, 2635/2007, 2664/2007, todos do Plenário do TCU, entre outros.

<sup>16</sup> Art. 23, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

- tomada de preços: até R\$ 1.500.000,00;
- concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00.

Vale lembrar que a complexidade da obra também deve ser levada em consideração quando da definição da modalidade da licitação: quanto mais complexa a obra ou serviço a ser contratado, tanto maiores devem ser as exigências de habilitação, o que influencia diretamente na modalidade a ser escolhida.

#### 4.3.3 Parcelamento e fracionamento da licitação

Em face ao princípio da eficiência e no intuito de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração na contratação de obra pública, o § 1º do art. 23 da Lei 8.666/93 prevê que as obras e os serviços contratados pela Administração devem ser parcelados em tantas etapas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Entretanto, nos termos do §2º do art. 23, a modalidade a ser adotada na licitação de cada uma das parcelas deve ser aquela que seria utilizada caso houvesse uma contratação única, isto é, a escolha da modalidade deve ser feita em face do montante conjunto de todas as contratações. O desmembramento do objeto com vistas a utilizar modalidade de licitação mais simples do que se o objeto fosse licitado em sua totalidade é chamado de fracionamento e não é permitido.

#### 4.3.4 Regime de licitação

O edital de licitação também deve definir em qual regime se dará a contratação, conforme segue<sup>17</sup>:

- **empreitada por preço global:** quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;
- **empreitada por preço unitário:** quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;
- **arefa:** quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;
- **empreitada integral:** quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias.

No caso de empreitada por preço global, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação<sup>18</sup>.

#### 4.3.5 Tipo de licitação

O § 1º do art. 45 da Lei nº 8.666/93 estabelece os tipos de licitação possíveis a serem realizados para a contratação de obra pública: “menor preço”; “melhor técnica”; e “técnica e preço”.

---

<sup>17</sup> Art. 6º, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93.

<sup>18</sup> Art. 47 da Lei nº 8.666/93.

A licitação do tipo menor preço, que deve ser utilizada como regra, é aquela que terá como vencedor “o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço”.<sup>19</sup>

As licitações do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço” para obras e serviços de engenharia serão utilizadas nos casos de trabalhos mais complexos<sup>20</sup>, para os quais seja fundamental que os proponentes disponham de determinadas qualidades técnicas para a execução da obra.

#### **4.4 Regras para habilitação dos interessados<sup>21</sup>**

A Lei das Licitações determina que, para a habilitação de empresas em licitações, somente podem ser exigidos documentos relativos a<sup>22</sup>:

- habilitação jurídica;
- qualificação técnica;
- qualificação econômico-financeira;
- regularidade fiscal;
- cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

A própria Constituição Federal trata da questão quando em seu art. 37, inciso XXI, estabelece que o processo de licitação pública “somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” .

Vale lembrar os comentários de Marçal Justen Filho (JUSTEN, 2010, p.330):

---

<sup>19</sup> Art. 45, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

<sup>20</sup> Art. 46 da Lei nº 8.666/93.

<sup>21</sup> Art. 40, inciso VI, da Lei nº 8.666/93.

<sup>22</sup> Art. 27 da Lei nº 8.666/93.

Nesse ponto, é imperioso destacar que a Constituição autoriza apenas exigências que configurem um mínimo de segurança. Portanto, não se admitem exigências que vão além disso. Logo, a Administração não poderá respaldar seus atos com a invocação de que a exigência amplia sua segurança. É evidente que o máximo de segurança corresponderia ao máximo da restrição. Essa não é a solução autorizada pela Constituição.

Portanto, a Administração, ao realizar o processo licitatório, tem o dever de exigir documentos que comprovem que a qualificação dos concorrentes está compatível com a obra que pretende contratar. É importante, porém, não confundir o cuidado que é necessário na busca de resultados eficazes, com cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo. Em todos os casos, as exigências de qualificação devem permanecer no patamar da razoabilidade, guardando relação com a dimensão e a dificuldade da obra a ser realizada, para não infringir o disposto no art. 3º, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

#### **4.5 Regras para o julgamento<sup>23</sup>**

##### **4.5.1 Critérios de julgamento**

A Lei nº 8.666/93 determina que o edital do certame traga em seu corpo os critérios a serem utilizados no julgamento das propostas, com disposições claras e parâmetros objetivos<sup>24</sup>.

O critério mais comum de julgamento é a avaliação do preço global da proposta. No entanto, ele não é suficiente para garantir a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração. Para isso, é necessário que o edital preveja o controle dos preços unitários de cada item da planilha e estabeleça o critério de aceitabilidade desses valores (TCU, 2009, p. 32).

---

<sup>23</sup> Art. 40, incisos VII e X, da Lei nº 8.666/93.

<sup>24</sup> Art. 40, inciso VII, da Lei nº 8.666/93.

O estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, é obrigação do gestor e não faculdade própria, entendimento pacificado por reiteradas deliberações do TCU:

Decisões 60/1999-1C, 879/2001-P, 1090/2001-P, 253/2002-P; Acórdãos 244/2003-P, 267/2003-P, 515/2003-P, 583/2003-P, 1564/2003-P, 1414/2003-P, 296/2004-P, 1891/2006-P.

A ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários máximos pode levar a problemas após a contratação, como o “jogo de planilha”. Tal situação foi demonstrada no Acórdão nº 762/2007 do Plenário do TCU<sup>25</sup>.

Portanto, um zeloso gestor dos recursos públicos deve incluir critérios de aceitabilidade de preços unitários máximos nos editais de licitação sob sua responsabilidade. Além disso, para completa verificação da proposta, é necessária a análise detalhada da taxa de Benefício e Despesas Indiretas, pois nela podem estar incluídas parcelas indevidas ou pode haver itens em duplicidade, isto é, as mesmas despesas contidas na planilha orçamentária, repetidas nessa taxa, o que leva ao superfaturamento (TCU, 2009, p. 32).

#### 4.5.2 Anexos do edital

De acordo com o § 2º do art. 40 da Lei 8.666/93, os seguintes elementos constituem anexos do edital e devem integrá-lo:

- o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

---

<sup>25</sup> Acórdão nº 762/2007-Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 2 maio 2007.

8. Quanto à ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitário e global, este Tribunal tem repetidas vezes apreciado o problema, consoante as deliberações referentes ao assunto mencionadas pela instrução (item 7.1, transcrito no relatório precedente). Os critérios de aceitabilidade de preços a que se refere [...] reproduzem, em sua maioria, o disposto no art. 44 da Lei nº 8.666/93 e, na ausência da fixação de preços unitários máximos, os critérios constantes do edital são insuficientes para coibir sobrepreços nas fases iniciais da obra e subpreços nas fases finais, possibilitando, em tese, o chamado ‘jogo de planilha’ apontado pela instrução, a partir do ajuste do cronograma financeiro do empreendimento.

- o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;
- a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;
- as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

#### **4.6 Dispensa ou inexigibilidade de licitação**

A regra para a realização de qualquer obra é a licitação. Esta somente poderá deixar de existir nos casos de inexigibilidade<sup>26</sup>, quando é impossível a competição, ou de dispensa<sup>27</sup>. Tanto a inexigibilidade, quanto a dispensa de licitação devem ser necessariamente justificadas, na forma do disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93. Pareceres técnicos emitidos a respeito da dispensa ou inexigibilidade da licitação devem, obrigatoriamente, constar do processo administrativo do certame (TCU, 2009, p. 34).

#### **4.7 Considerações finais**

O objetivo de licitar é garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. No entanto, as obras e serviços somente poderão ser licitados quando houver<sup>28</sup>:

- projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
- orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

---

<sup>26</sup> Art. 25 da Lei nº 8.666/93.

<sup>27</sup> Art. 24 da Lei nº 8.666/93.

<sup>28</sup> Art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/93.

- previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma.

Somente com esses elementos assegurados o gestor poderá avançar para a fase externa da licitação, publicando o edital.

## **5 FASE EXTERNA DA LICITAÇÃO**

### **5.1 Considerações iniciais**

Esta fase começa com a publicação do edital de licitação e termina com a assinatura do contrato para execução da obra.

Não poderão participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários<sup>29</sup>:

- o autor do projeto, básico ou executivo;
- a empresa responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo, isoladamente ou em consórcio; e
- o servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

### **5.2 Publicação do edital**

---

<sup>29</sup> Art. 9º da Lei nº 8.666/93.

Em face do princípio da publicidade e com o objetivo de viabilizar maior número de licitantes, o art. 21 da Lei nº 8.666/93 estabelece a necessidade de publicação dos avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, tomadas de preços, concursos e leilões, com a devida antecedência, no mínimo por uma vez:

- no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;
- no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal, quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;
- em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra.

Dependendo do vulto da licitação, a Administração pode utilizar-se de outros meios de divulgação com o objetivo de ampliar a área de competição<sup>30</sup>, pois o principal objetivo da lei é propiciar a maximização do universo de proponentes com o intuito de receber a proposta mais vantajosa.

No caso dos convites, a Administração deve afixar, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório<sup>31</sup>.

É importante observar que nos termos do art. 21, §4º, da lei de licitações, “Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas”.

### **5.3 Comissão de licitação**

---

<sup>30</sup> Art. 21, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

<sup>31</sup> Art. 22, § 3º, da Lei nº 8.666/93.

A Comissão de Licitação tem como objetivo promover o processo licitatório em todas as suas fases, elaborando, publicando e divulgando o edital de licitação, prestando esclarecimentos aos licitantes, recebendo e analisando as propostas. A comissão pode ser permanente ou especial, mas deve ser composta por, no mínimo, três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes do órgão responsável pela licitação. No caso de convite, a comissão poderá, excepcionalmente, ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente<sup>32</sup> (TCU, 2009, p. 35).

No caso de obras e serviços de engenharia os membros da comissão nem sempre detêm conhecimento suficiente e detalhado para a análise da qualidade do projeto e dos orçamentos envolvidos, é recomendável que recorram à assessoria de engenheiro capacitado, sob pena de omissão, em todas as questões que envolvam aspectos técnicos que não puderem ser saneados pelos seus integrantes (ALTOUNIAN, 2011, p. 261).

A participação de cada membro de Comissão Permanente não excederá a um ano, sendo vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente<sup>33</sup>.

Os membros das comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão<sup>34</sup>.

#### **5.4 Procedimento e julgamento**

---

<sup>32</sup> Art. 51 da Lei nº 8.666/93.

<sup>33</sup> Art. 51, § 4º, da Lei nº 8.666/93.

<sup>34</sup> Art. 51, § 3º, da Lei nº 8.666/93.

O § 2º do art. 21 da Lei das Licitações estabelece os prazos mínimos para o recebimento das propostas dos licitantes e o art. 43 da Lei nº 8.666/93 define a sequência de procedimentos que ocorrem após o recebimento das propostas. É importante destacar que a abertura dos envelopes de habilitação e proposta de preços não pode ser feita de forma simultânea.

### **5.5 Habilitação das propostas**

A habilitação das propostas consiste na avaliação da observância dos requisitos do edital pelos licitantes. Observando que, no exame dessa documentação, a Comissão de Licitação deve atentar para a validade das certidões apresentadas e para a existência de indícios de fraudes ou pré-ajustamento entre as empresas.

No que tange à vistoria técnica do local da obra, deve-se evitar reunir os licitantes em data e horário marcados capazes de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes. Recente acórdão do TCU<sup>35</sup> concluiu ser suficiente a entrega, por parte do licitante, de declaração de que conhece as condições locais para a execução do objeto (TCU, 2009, p. 37).

Propostas que não atendam às condições do edital de licitação devem ser desclassificadas.

### **5.6 Análise das propostas de preços**

A análise dos preços das propostas dos licitantes é uma das etapas mais importantes do processo licitatório, pois será responsável pela classificação

---

<sup>35</sup> Acórdão nº 2150/2008-Plenário, quesito 9.7.8. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, 1º out. 2008.

das empresas e conseqüentemente pela definição daquela que realizará o empreendimento (ALTOUNIAN, 2011, p. 265).

O primeiro passo é a verificação do preço global, seguido pela análise dos preços unitários. Para tanto, é necessário que a comissão possua orçamento referencial confiável, definido em projeto básico de qualidade, e tenha claros os critérios de aceitabilidade de preços unitários e global.

Devem ser desclassificadas propostas com valor global superior ao limite estabelecido, com preço total manifestamente inexequível<sup>36</sup>, ou com preços unitários de serviços superiores aos definidos no critério de aceitabilidade de preços unitários máximos que constam do edital (TCU, 2009, p. 37).

Quando da desclassificação de proposta em razão de preço excessivo, o TCU determina que “faça constar da ata de julgamento (...) o parâmetro utilizado para a desclassificação, consoante determina o inciso IV do art. 43 da Lei nº 8.666/93”<sup>37</sup>.

## 5.7 Inexequibilidade

O maior problema relativo a valores extremamente baixos das propostas está na probabilidade de prejuízos ao andamento normal dos serviços, em relação a prazos e qualidade, ou até mesmo na desistência da empresa no decorrer do contrato. Por esse motivo, a lei de licitações prevê a necessidade da avaliação dos valores mínimos de preços globais e unitários (ALTOUNIAN, 2011, p. 269).

---

<sup>36</sup> Art. 48, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93.

<sup>37</sup> Decisão nº 855/2002, item 8.2.3. Órgão julgador: Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 10 jul. 2002.

Para obras e serviços de engenharia, consideram-se manifestamente inexequíveis as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% do menor dos seguintes valores<sup>38</sup>:

- média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% do valor orçado pela Administração; ou
- valor orçado pela Administração.

Para facilitar o entendimento, abaixo se encontra um exemplo de análise da exequibilidade de propostas. Considere uma determinada licitação na qual foram habilitadas quatro empresas que apresentaram as seguintes propostas:

- Empresa A: R\$ 200,00
- Empresa B: R\$ 100,00
- Empresa C: R\$ 300,00
- Empresa D: R\$ 60,00
- Valor orçado pela Administração: R\$ 180,00

Para o cálculo da média aritmética, desconsidera-se de imediato a proposta da Empresa D, por ser inferior a 50% do valor orçado pela Administração no projeto básico:

- Média aritmética das propostas:  $(200 + 100 + 300) / 3 = \text{R\$ } 200,00$

Para a determinação dos valores manifestamente inexequíveis, calcula-se o valor paradigma com base no valor orçado pela Administração, o qual é inferior à média aritmética das propostas:

- $X = 70\% \times \text{R\$ } 180,00 = \text{R\$ } 126,00$

---

<sup>38</sup> Art. 48, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

Portanto, todos os valores abaixo de R\$ 126,00 são considerados como inexequíveis, sendo as respectivas propostas desclassificadas. Assim, estarão classificadas apenas as propostas apresentadas pelas Empresas A e C.

É fundamental esclarecer que o critério de aferição de inexequibilidade de preços acima descrito conduz apenas a uma presunção relativa dessa inexequibilidade. Nesses casos, cabe à Administração consultar os licitantes para verificar sua efetiva capacidade de executar os serviços no preço oferecido, com vistas a assegurar a escolha da proposta mais vantajosa<sup>39</sup>.

## **5.8 Recursos**

O art. 109 da Lei das Licitações estabelece o prazo recursal de cinco dias úteis a ser seguido em procedimentos licitatórios, a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata.

Deve ser dada especial importância à análise desses recursos, bem como a necessidade de que a apreciação por parte da comissão esteja devidamente fundamentada e juntada aos autos<sup>40</sup>.

## **5.9 Homologação e adjudicação**

A homologação é o ato administrativo em que a autoridade superior reconhece a legalidade do procedimento licitatório e declara válido todo o certame. Essa declaração implica não haver nenhum óbice à contratação (TCU, 2009, p. 39).

---

<sup>39</sup> Acórdão nº 1679/2008-Plenário, quesito 9.2.6. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 13 ago. 2008.

<sup>40</sup> Art. 38, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93.

A adjudicação é o ato administrativo posterior à homologação, por meio do qual a autoridade competente (superior à Comissão de Licitação), depois de verificada a legalidade da licitação e a permanência do interesse público na contratação, atribui ao licitante vencedor o objeto da licitação (TCU, 2009, p. 39).

A homologação e a adjudicação somente podem ocorrer após decorrido o prazo legal para possíveis recursos, conforme determina a Lei nº 8.666/93<sup>41</sup>.

## **6 FASE CONTRATUAL**

### **6.1 Considerações iniciais**

Após deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto de licitação, isto é, concluída a fase licitatória, com a seleção da melhor proposta para a Administração, surge a etapa de contratação, que se inicia com a assinatura do contrato e finaliza com o termo de recebimento definitivo da obra.

É importante destacar que a Administração não pode celebrar contrato sem observar a ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade do contrato (TCU, 2009, p. 40).

### **6.2 Contrato**

#### **6.2.1 Definição de contrato administrativo**

---

<sup>41</sup> Art. 109, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

A expressão contrato administrativo, em sentido amplo, indica um acordo de vontades com efeitos vinculantes e a estipulação de obrigações recíprocas, de que participa a Administração Pública e cujo objeto consiste numa prestação de dar, fazer ou não fazer.

Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam (TCU, 2009, p. 40).

### 6.2.2 Cláusulas obrigatórias no contrato administrativo

O art. 55 da Lei nº 8.666/93 relaciona as cláusulas obrigatórias em todos os contratos administrativos. Importa salientar que, nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no exterior, deverá constar cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual (TCU, 2009, p. 40).

Todo contrato deve mencionar, também, os nomes das partes e de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação, dispensa ou inexigibilidade, e a sujeição das partes às normas da Lei nº 8.666/93 e às cláusulas contratuais (TCU, 2009, p. 40).

### 6.2.3 Assinatura do contrato<sup>42</sup>

Concluída a licitação, a Administração convocará o licitante vencedor para assinar o contrato, o que deve ocorrer dentro do prazo e das condições estabelecidas. O prazo para assinatura poderá ser prorrogado uma vez, por igual

---

<sup>42</sup> Art. 64 da Lei nº 8.666/93.

período, desde que por motivo justificado e aceito pela Administração (TCU, 2009, p.41).

Caso o vencedor do certame não atenda à convocação para assinatura do contrato, a Lei das Licitações faculta à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório. Se for do seu interesse, a Administração pode revogar a licitação (TCU, 2009, p. 41).

No caso de decorridos sessenta dias da data da entrega das propostas, sem convocação para contratação, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos<sup>43</sup>.

#### 6.2.4 Início dos serviços

Assinado o contrato, para que a empresa vencedora da licitação possa iniciar a execução dos serviços é necessário que a seguinte documentação tenha sido providenciada, entre outros documentos que podem ser exigidos em casos específicos:

- ARTs dos responsáveis técnicos pela obra, registrada no CREA do estado onde se localiza o empreendimento<sup>44</sup>;
- licença ambiental de instalação obtida no órgão ambiental competente, quando for o caso<sup>45</sup>;
- ordem de serviço da Administração autorizando o início dos serviços;
- alvará de construção, obtido na prefeitura municipal, quando cabível, e, se necessário, o alvará de demolição;

---

<sup>43</sup> Art. 64, § 3º, da Lei nº 8.666/93.

<sup>44</sup> Arts. 1º e 2º da Lei nº 6.496/77.

<sup>45</sup> Art. 8º, inciso II, da Resolução nº 237/77 do Conama.

- quando for o caso, aprovação do projeto de prevenção e combate a incêndio pelo corpo de bombeiros e dos projetos de instalações elétrica, hidráulica e de telefonia das concessionárias competentes;
- certificado de matrícula da obra de construção civil, obtido no Instituto Nacional do Seguro Social, no prazo de trinta dias contados do início de suas atividades<sup>46</sup>;
- autorizações exigidas em obras com características especiais, como aqueles pertencentes a patrimônio histórico-cultural.

Vale lembrar a necessidade de que o cronograma físico financeiro esteja ajustado às necessidades da Administração.

#### 6.2.5 Alterações contratuais

As modificações das condições de um contrato de obra pública, em face da dinâmica da execução do seu objeto, são pertinentes. Contudo, essas modificações não podem ser entendidas como atos necessários a corrigir grandes falhas de projeto ou especificações de serviços, até mesmo porque a lei de licitações exigiu para o início do procedimento a existência de projeto básico que caracterizasse com precisão necessária e suficiente o que seria contratado (ALTOUNIAN, 2011, p. 319).

Os contratos administrativos poderão ser alterados, ou aditados, nos seguintes casos<sup>47</sup>:

- a) unilateralmente pela Administração:
- quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
  - quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto;

---

<sup>46</sup> Art. 256, § 1º, inciso II, do Decreto nº 3.048/99.

<sup>47</sup> Art. 65 da Lei nº 8.666/93.

b) por acordo das partes:

- quando for conveniente a substituição da garantia de execução;
- quando for necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- quando for necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes;
- para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico financeiro inicial do contrato, na hipótese da ocorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do objeto ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Alterações de projeto, especificações técnicas, cronograma físico-financeiro e planilhas orçamentárias deverão ser justificadas por escrito e previamente autorizadas pela autoridade competente para celebrar o contrato. No caso de alterações de especificações técnicas, é preciso atentar para a manutenção da qualidade, garantia e desempenho requeridos inicialmente para os materiais a serem empregados (TCU, 2009, p. 42).

#### 6.2.6 Limites para alteração (acréscimos e supressões)

O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários nas obras ou serviços até 25% do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de

reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50%, para os seus acréscimos. As supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes poderão exceder esses limites<sup>48</sup>.

Os acréscimos e supressões poderão acarretar aumento ou diminuição do prazo de execução da obra.

Acréscimos de serviços devem ser objeto de aditivos ao contrato pelos mesmos preços unitários da planilha orçamentária apresentada na licitação<sup>49</sup>. A Administração deve atentar, porém, para alterações propostas pelo contratado, pois estas podem objetivar a diminuição de serviços cotados a preços muito baixos e/ou o aumento de serviços cotados a preços muito altos. Esse “jogo de preços” geralmente torna o contrato muito oneroso, com indícios de sobrepreço. É necessária cuidadosa análise das justificativas apresentadas pelo contratado, para verificar sua coerência e consistência (TCU, 2009, p. 43).

Ressalte-se que o percentual de acréscimo de 25% deve ser aplicado sobre o valor inicial do contrato deduzido das supressões, visto que as supressões de serviços trazem o objeto do contrato às suas reais dimensões físicas, e não faria sentido que a norma limitadora tomasse como base itens tidos como desnecessários<sup>50</sup> (TCU, 2009, p. 43).

#### 6.2.7 Tempestividade dos aditivos

Nos termos dos arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64, somente podem ser efetuados pagamentos de serviços após a comprovação de sua efetiva entrega ou prestação por parte da contratada (liquidação), tendo por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo. Assim, no caso de alteração nos serviços contratados, o

---

<sup>48</sup> Art. 65, § 1º e § 2º, da Lei nº 8.666/93.

<sup>49</sup> Art. 65, § 3º, da Lei nº 8.666/93.

<sup>50</sup> Acórdão nº 2206/2006-Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, 22 nov. 2006.

pagamento pela execução dos novos serviços somente pode ser efetuado após a realização do aditivo contratual, para que não ocorra antecipação de pagamento.

#### 6.2.8 Obrigações da contratada

Durante a execução de serviços e obras, cumprirá à contratada a execução das seguintes medidas (TCU, 2009, p. 43):

- providenciar junto ao CREA as ARTs referentes ao objeto do contrato e especialidades pertinentes, nos termos da Lei nº 6.496/77;
- obter junto à Prefeitura Municipal o alvará de construção e, se necessário, o alvará de demolição, na forma das disposições em vigor;
- efetuar o pagamento de todos os tributos e obrigações fiscais incidentes ou que vierem a incidir sobre o objeto do contrato, até o recebimento definitivo pelo contratante dos serviços e obras;
- manter no local dos serviços e obras instalações, funcionários e equipamentos em número, qualificação e especificação adequados ao cumprimento do contrato;
- submeter à aprovação da fiscalização, até cinco dias após o início dos trabalhos, o plano de execução e o cronograma detalhado dos serviços e obras, elaborados em conformidade com o cronograma do contrato e técnicas adequadas de planejamento, bem como eventuais ajustes;
- submeter à aprovação da fiscalização os protótipos ou amostras dos materiais e equipamentos a serem aplicados nos serviços e obras objeto do contrato;
- realizar, por meio de laboratórios previamente aprovados pela fiscalização e sob suas custas, os testes, ensaios, exames e provas

necessárias ao controle de qualidade dos materiais, serviços e equipamentos a serem aplicados nos trabalhos.

#### 6.2.9 Atrasos na execução do contrato

O atraso injustificado na execução do contrato sujeita o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato. Essa multa não impede que a administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique outras sanções previstas no art. 87 da Lei nº 8.666/93 (TCU, 2009, p. 44).

#### 6.2.10 Sanções

Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções<sup>51</sup>:

- advertência;
- multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a dois anos;
- declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no item anterior.

---

<sup>51</sup> Art. 87 da Lei nº 8.666/93.

## 6.2.11 Rescisão do contrato

A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão, com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento<sup>52</sup>.

### 6.2.11.1 Motivos para a rescisão do contrato

Constituem motivos para a rescisão de um contrato administrativo, entre outros previstos nos arts. 77, 78 e 79 da Lei nº 8.666/93:

- o descumprimento ou cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações técnicas, projetos ou prazos;
- a lentidão do seu cumprimento, levando à comprovação pela Administração da impossibilidade de conclusão da obra, serviço ou fornecimento nos prazos estipulados;
- a paralisação da obra, serviço ou fornecimento sem justa causa e sem prévia comunicação à Administração;
- o desatendimento das determinações regulares da fiscalização;
- razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;
- a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, impeditivo da execução do contrato, regularmente comprovado.

Pelas formas definidas em lei, verifica-se que a empresa jamais poderá decidir pela rescisão de forma unilateral, devendo, sempre que necessário, recorrer à esfera judicial. Por isso, inadmissíveis os casos em que a contratada simplesmente abandona o canteiro sob qualquer alegação (ALTOUNIAN, 2011, p. 341).

---

<sup>52</sup> Art. 77 da Lei nº 8.666/93.

Observa-se, ainda, que a Administração, em caso de rescisão amigável, deverá motivar a conveniência do ato. Não basta a argumentação genérica da conveniência. É necessária a apresentação detalhada de justificativas que efetivamente embasem a alegada conveniência do interesse público.

#### 6.2.11.2 Subcontratação

A subcontratação é o instrumento utilizado pela empresa vencedora da licitação para repassar parcela da execução dos serviços para outra empresa com maior especialização técnica em determinado assunto ou que trabalhe com custos menores (ALTOUNIAN, 2011, p. 311).

A subcontratação de partes da obra, serviço ou fornecimento não prejudica as responsabilidades legais e contratuais da empresa vencedora da licitação e deve ser realizada até o limite admitido pela Administração<sup>53</sup> em cada caso particular. Toda subcontratação deve ser autorizada expressamente pela Administração. A subcontratação total ou parcial do objeto da licitação não admitida no edital e no contrato constitui motivo para rescisão do contrato<sup>54</sup> (TCU, 2009, p.45).

Importante ressaltar que a figura da subcontratação não deve ser confundida com a da sub-rogação, visto ser esta prevista no Código Civil, art. 346 a 351, e não na Lei nº 8.666/93.

#### 6.2.11.3 Medições

---

<sup>53</sup> Art. 72 da Lei nº 8.666/93.

<sup>54</sup> Art. 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93.

Uma das principais atividades da fiscalização está relacionada à realização das medições dos quantitativos dos serviços executados e ao ateste da qualidade desses serviços (ALTOUNIAN, 2011, p. 314).

Somente poderão ser considerados para efeito de medição e pagamento os serviços e obras efetivamente executados pelo contratado e aprovados pela fiscalização, respeitada a rigorosa correspondência com o projeto e as modificações expressa e previamente aprovadas pelo contratante (TCU, 2009, p.46).

A medição de serviços e obras será baseada em relatórios periódicos elaborados pelo contratado, onde estão registrados os levantamentos, cálculos e gráficos necessários à discriminação e determinação das quantidades dos serviços efetivamente executados (TCU, 2009, p. 46).

A discriminação e quantificação dos serviços e obras considerados na medição deverão respeitar rigorosamente as planilhas de orçamento anexas ao contrato, inclusive critérios de medição e pagamento (TCU, 2009, p. 46).

O contratante efetuará os pagamentos das faturas emitidas pelo contratado com base nas medições de serviços aprovadas pela fiscalização, obedecidas as condições estabelecidas no contrato (TCU, 2009, p. 47).

#### 6.2.11.4 Documentação *as built*

Com o término da execução da obra, é importante que a Administração receba a documentação que retrate fielmente o que foi construído, exigência que deve constar do edital de licitação. Essa documentação é conhecida como *as built*, que significa “como construído”, e deve incluir todas as plantas, memoriais e especificações, com detalhes do que foi executado e quais insumos foram utilizados nessa execução.

### 6.3 Fiscalização

Fiscalização é a atividade que deve ser realizada de modo sistemático pelo contratante e seus prepostos, com a finalidade de verificar o cumprimento das disposições contratuais, técnicas e administrativas em todos os seus aspectos (TCU, 2009, p. 47).

O contratante manterá, desde o início dos serviços até o recebimento definitivo, profissional ou equipe de fiscalização constituída de profissionais habilitados, os quais deverão ter experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle dos serviços relacionados com o tipo de obra que está sendo executada. Os fiscais poderão ser servidores do órgão da Administração ou pessoas contratadas para esse fim. No caso da contratação da fiscalização, supervisão ou gerenciamento da execução da obra, essas atividades podem ser incluídas no edital de elaboração do projeto básico<sup>55</sup> (TCU, 2009, p. 47).

A empresa contratada para execução da obra deve facilitar, por todos os meios ao seu alcance, a ação da fiscalização, permitir o amplo acesso aos serviços em execução e atender prontamente às solicitações que lhe forem dirigidas (TCU, 2009, p. 47).

#### 6.3.1 Atribuições da fiscalização

Não são poucas as tarefas que deverão ser realizadas pela fiscalização para a garantia do bom andamento dos trabalhos, entretanto, o *Manual de obras públicas – edificações*<sup>56</sup> traz uma listagem não-exaustiva das atribuições da fiscalização de uma obra pública. Esse mesmo Manual também faz recomendações a respeito de como deve ocorrer a comunicação entre a fiscalização e a contratada.

---

<sup>55</sup> Art. 9º, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

<sup>56</sup> “Manual de Obras Públicas-edificações-construção” (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Estado da Administração e Patrimônio. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, 1997).

#### **6.4 Recebimento da obra<sup>57</sup>**

As obras ou serviços são recebidos em duas etapas, consoante art. 73 da Lei nº 8.666/93:

- provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;
- definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei, ficando o contratado obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

Previamente ao recebimento da obra, a empresa responsável por sua execução deve providenciar as ligações definitivas das utilidades previstas no projeto (água, esgoto, gás, energia elétrica e telefone). Está também a seu cargo o agendamento, junto aos órgãos federais, estaduais e municipais e concessionárias de serviços públicos, de vistoria com vistas à obtenção de licenças e regularização dos serviços e obras concluídos (Habite-se, Licença Ambiental de Operação, etc) (TCU, 2009, p. 48).

## **7 FASE POSTERIOR À CONTRATAÇÃO**

---

<sup>57</sup> Art. 73 da Lei nº 8.666/93.

Após o recebimento definitivo do empreendimento, inicia-se a fase relativa à sua utilização, onde estão incluídas a sua operação e as intervenções necessárias à manutenção das condições técnicas definidas em projeto, de modo que sua vida útil e, conseqüentemente, seus benefícios, sejam prolongados o máximo possível.

## **7.1 Garantia dos serviços**

O recebimento provisório ou definitivo do empreendimento por parte da Administração não exclui a responsabilidade da contratada pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato<sup>58</sup>.

Além disso, o art. 69 da Lei 8.666/93 estabelece que:

O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

Nesse sentido, o Código Civil estabelece, no art. 618, a responsabilidade do empreiteiro em responder, em contratos de empreitada de edifício ou outras construções consideráveis, “durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo”.

No entanto, ainda conforme esse normativo legal: “decairá do direito assegurado neste artigo o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro, nos cento e oitenta dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito”<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Art. 73, § 2º, da Lei nº 8.666/93.

<sup>59</sup> Art. 618, parágrafo único, da Lei nº 10.406/02.

Por esse motivo, tão logo surja o vício, defeito ou incorreção, o gestor deve acionar a empresa responsável pela execução da obra para que efetue os reparos necessários, os quais devem ser realizados sem ônus para a Administração, conforme determinação já prolatada pelo TCU:

9.1. determinar à [...] que:

9.1.1. se abstenha de realizar quaisquer pagamentos, com recursos da União, à [...] destinados a recuperar, restaurar, reparar ou reformar as pontes, mata-burros e respectivos aterros de encabeçamento, tendo em vista que esses serviços já foram adequadamente pagos, sendo da empreiteira a responsabilidade tanto pelo projeto quanto pela execução da obra;

9.1.2. com base no item 6.16 do Contrato [...], exija, junto à empresa [...], a reparação imediata das pontes e mata-burros, dos respectivos aterros de encabeçamento e drenagem, dos ramais 2, 10 e 11, bem como de qualquer outra estrutura que apresente vícios ou defeitos, atentando para os prazos estabelecidos no art. 618 do Código Civil;

9.1.3. na hipótese de a empresa se recusar em atender ao item 6.16 do Contrato, utilize-se das prerrogativas inseridas no art. 87 da Lei n.º 8.666/1993, bem como dos meios legais para a responsabilização civil da contratada<sup>60</sup>;

## 7.2 Manutenção

Iniciada a utilização do empreendimento, devem ser realizadas atividades técnicas e administrativas destinadas a preservar as características de desempenho técnico dos seus componentes e/ou sistemas (TCU, 2009, p. 50).

Todo órgão público deve possuir um Programa de Manutenção, que deve ser montado em função dos componentes do empreendimento e sempre deve seguir a orientação técnica dos fabricantes e fornecedores dos materiais e equipamentos instalados. Essa manutenção pode ser preventiva, que consiste nas atividades executadas antes da ocorrência de problema; e corretiva, que é realizada após o aparecimento de alguma falha.

## 8 PRINCIPAIS PROBLEMAS ENCONTRADOS EM OBRAS PÚBLICAS

---

<sup>60</sup> Acórdão nº 732/2006-Plenário. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Brasília, 17 maio 2006.

A primeira dificuldade para a aplicação das garantias é a caracterização do vício construtivo, do próprio defeito, do problema que a obra apresenta. Assim, inicialmente, é imprescindível a plena caracterização do afundamento, do desaprumo, da rachadura ou da infiltração como um problema apto a fundamentar o chamamento do construtor à responsabilidade (NOGUEIRA, 2008, p. 100).

A seguir serão apresentados alguns exemplos de problemas encontrados em obras públicas.

## **8.1 Rodovias**

Uma boa parte das obras rodoviárias nacionais padece de graves problemas no concernente à qualidade com que são construídas, conforme segue:

- rodovias construídas em placas de concreto: fissuras de canto, fissuras transversais e longitudinais, esborcinamento de juntas e barras de transferência deixadas à mostra;
- pavimentos asfálticos: trincas, afundamentos e “panelas”, que constituem uma forma típica de degradação em decorrência de sua má execução.

Duas observações acerca da aplicabilidade da garantia de solidez e segurança para os problemas anteriormente referidos são importantes. A primeira, concerne ao fato de os buracos, rachaduras, fissuras, afundamentos etc., implicarem insegurança aos usuários; a segunda, diz respeito à evidente imputabilidade de tais problemas aos construtores, em virtude da própria natureza dos defeitos observados (NOGUEIRA, 2008, p. 105).

## 8.2 Pontes e viadutos

Alguns dos problemas frequentemente encontrados em pontes e viadutos não são exclusivamente associados a esses tipos de estruturas, ao contrário, são problemas que afligem boa parte das obras públicas no Brasil (NOGUEIRA, 2008, p. 117).

- segregação de agregados, nichos de concretagem, exposição de ferragens e péssimo acabamento;
- degradação das juntas e da região dos encontros entre a pista e as pontes ou viadutos;
- má compactação do solo e conseqüente desaprumo das estruturas de contenção dos aterros de acesso;
- deficiência no sistema de drenagem.

## 8.3 Obras públicas civis em geral

Verifica-se que não há diferenças relevantes entre a natureza dos problemas observados em obras civis construídas sob a égide de contratos com o poder público e aquelas que são objeto de contratos entre construtoras e particulares, entretanto, a gravidade dos problemas comumente encontrados em obras contratadas pela Administração Pública é bem maior.

- Vazamentos, infiltrações, rachaduras, problemas na pintura, problemas nas esquadrias, afundamentos de pisos e calçadas, etc.

# 9 INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS

A seguir informações obtidas no site<sup>61</sup> do IBRAOP com o objetivo de divulgar o trabalho realizado por este instituto para com a melhoria na qualidade das obras públicas.

## 9.1 Histórico

O IBRAOP surgiu da necessidade constatada pelos participantes dos Simpósios Nacionais de Auditoria de Obras Públicas - SINAOPs em dar consequência aos assuntos discutidos nesses encontros e para congregar os profissionais que atuam no controle externo e interno de obras públicas, em todo o País, tendo como principal objetivo o aprimoramento técnico métodos e procedimentos de auditoria e controle de obras e serviços de engenharia.

Após sua criação, em 2000, no V Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas, passou a ser o organizador deste importante evento nacional, em conjunto com os tribunais de contas brasileiros. Como evolução de suas atividades passou a realizar os Encontros Técnicos Nacionais, que são eventos que desenvolvem atividades preparatórias aos SINAOPs e aprofundam a discussão de um tema específico, visando apoiar o estabelecimento das metodologias, dos padrões e dos critérios próprios à auditoria de obras públicas que são objeto de seu Estatuto.

## 9.2 Objetivos

Relacionamos a seguir alguns objetivos do IBRAOP:

- congregar profissionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia com a finalidade de promover o estudo e o debate das questões

---

<sup>61</sup> Disponível em:

<[http://www.ibraop.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=7&Itemid=28](http://www.ibraop.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=28)>.

relacionadas às metodologias, critérios, técnicas e procedimentos que visem ao aprimoramento da Auditoria de Engenharia;

- prestar apoio técnico aos Tribunais de Contas e aos órgãos integrantes dos Sistemas de Controle Interno, nos assuntos relacionados à auditoria de obras públicas;
- promover estudos para proposição de criação ou alteração de normas técnicas, leis, resoluções e regulamentos relacionados à Auditoria de Engenharia, bem como a disseminação das mesmas;
- manter intercâmbio institucional com os Tribunais de Contas e órgãos integrantes dos Sistemas de Controle Interno, CONFEA, CREA's, ABNT e com os demais órgãos e entidades nacionais e internacionais que tenham interesses comuns ou correlatos aos do IBRAOP;
- apoiar a realização anual do Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas -SINAOP, fornecendo subsídios técnicos e temáticos ao Tribunal de Contas promotor do evento;
- agir sempre no sentido de preservar o interesse público no que concerne as suas ações.

### **9.3 Considerações finais**

A execução de obras públicas somente poderá alcançar um ótimo estágio de desenvolvimento se houver a preocupação com a conformidade técnica e legal de um empreendimento ou serviço de engenharia; envolvendo, desde o exame dos estudos e projetos elaborados, da habilitação dos profissionais e empresas envolvidos, dos procedimentos efetuados para a contratação e execução das obras

ou serviços, incluídos os aspectos de qualidade, da adequação das técnicas construtivas e dos materiais empregados, do impacto do empreendimento ao meio ambiente, da economicidade e dos custos e preços praticados em todas as fases com relação ao mercado e dos resultados advindos para a sociedade.

## **10 COPA DO MUNDO DE 2014 E OLIMPÍADAS DE 2016**

A formatação de um regime licitatório diferenciado para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016 foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por meio das Medidas Provisórias nº 488 e nº 489, que tiveram sua publicação no Diário Oficial em 13/05/10 (RIBEIRO, 2011, p. 442).

No entanto, as medidas provisórias não foram apreciadas dentro do prazo, de acordo com o regime legislativo desenhado no art. 62 da CF, o que fez com que fossem editados os Atos Declaratórios do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 34 e nº 35, datados de 06/10/10, informando o encerramento de seus prazos de vigência em 22/09/10.

De toda sorte, o estudo das proposições e inovações permanece necessário, e isso porque (RIBEIRO, 2011, p. 442):

- A Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 ganharão cada vez mais destaque no cenário nacional, conforme tais eventos se aproximem;
- As inovações propostas nas medidas provisórias são de grande importância não só para os megaeventos esportivos, como também para o avanço e a solidificação dos estudos de licitações e contratos administrativos de maneira geral.

A título de exemplificação listamos a seguir as principais inovações:

- A generalização da inversão de fases;
- A dúplice referencia à sustentabilidade ambiental enquanto requisito do objeto e parâmetro objetivo de pontuação técnica;
- As possibilidades de combinação das modalidades de disputa aberta e fechada;
- A preferencia pela forma eletrônica em todas as modalidades licitatórias;
- O tipo de julgamento maior retorno econômico;
- A possibilidade de emprego do pregão para obras comuns, preferencialmente na forma eletrônica;
- A possibilidade de contratações integradas;
- As modificações propostas pelas entidades de desportos, como alterações qualitativas aos contratos; e
- A inaplicabilidade do prazo máximo previsto no art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93.

Todas essas inovações reforçam o dever de eficiência e efetividade das licitações públicas de uma maneira geral.

## **11 A LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO NO MUNDO**

### **11.1 Estados Unidos**

O Setor Público norte-americano utiliza predominantemente, para contratação de suas obras, o sistema *Design-Bid-Build* onde o projeto e a execução são dois contratos distintos e independentes, separados pela fase de licitação, semelhante ao que ocorre em muitas obras públicas brasileiras.

No entanto, o sistema denominado *Design-Build*, onde um único contratado é responsável pelo projeto e execução da obra, vem crescendo, principalmente para projeto e construções de prisões, edificações públicas e militares, armazéns e outras construções, onde o escopo da obra pode ser facilmente desenvolvido ou reproduzido.

Em algumas situações as restrições legais têm sido um desestímulo à aplicação dessa modalidade de contrato, semelhante ao que ocorre na Lei de licitações brasileira<sup>62</sup>.

Verifica-se que há uma tendência em aumentar a aplicação do *Design-Build* em contratos de obras públicas norte-americanas, mas sendo o *Design-Bid-Build* um modelo que apresenta um custo menor, pode-se concluir que o motivo dessa tendência está na necessidade de obras que realmente atendam aos reais interesses da Administração Pública, que não é fundamentalmente o menor preço.

## 11.2 Japão

O Governo do Japão promulgou em 1994 o *Action Plan On Reform of the Bidding and Contracting Procedures for Public Works*, sendo um plano de ação que permite uma maior transparência dos procedimentos licitatórios perante o mundo (KUHN, 2011, p. 60).

Verifica-se que, nesse processo de licitação, é divulgado o convite às empresas interessadas, analisada a qualificação e publicado o resultado das empresas. São consideradas as características das empresas, suas filiais e matrizes dentro e fora do Japão, para avaliação dessa qualificação. Só posteriormente é iniciado o processo de seleção.

---

<sup>62</sup> Art. 9º, inciso I, da Lei 8.666/93.

Semelhante ao que ocorre no Brasil, são exigidas garantias contratuais para execução das obras. Entretanto, no Japão elas são divididas em dois grupos: “garantia monetária” e “garantia de obra” (KUHN, 2011, p. 61).

Outros sistemas de licitação continuam sendo aplicados no Japão, podendo ser citado o *Designated Competitive Bidding*, ou Licitação Competitiva Designada, que se divide em três tipos:

- Convite Público: onde a Comissão define o universo de empresas que participará da qualificação, baseado no tipo de empreendimento a ser licitado;
- Inscrição por Interesse de Projetos: quando as construtoras informa que tipo de obra ou projeto pretendem participar na hora da qualificação técnica; e
- diferente dos outros tipos citados: quando uma comissão seleciona as empresas baseando-se nos registros de contratos em outras obras públicas.

Vale lembrar que os tipos variam de acordo com o valor e porte das obras.

### **11.3 Europa**

Países da Europa Central e Oriental buscam estabelecer sistemas modernos de licitações públicas, permitindo transparência nas suas aquisições e contratos. Para garantir a honestidade e combater a corrupção nos processos licitatórios e contratos públicos, além de leis de procedimentos administrativos, muitos países desenvolveram procedimentos específicos, conforme segue (KUHN, 2011, p. 62):

- Polônia: criou um código de ética exclusivo para funcionários públicos que trabalham com licitações; estabeleceu, também, um sistema de arbitragem menos formal, onde o Escritório de Licitações Públicas atua nas questões não solucionadas pelos demais Órgãos licitadores;
- Hungria: criou um Comitê de Arbitragem com grande autoridade para atender denúncias contra processos licitatórios e com poder de anulação de contratos e aplicação de multas por irregularidades;
- Eslováquia: o Ministério da Construção e das Obras Públicas age como árbitro nas pendências dos processos licitatórios.

## 12 CONCLUSÃO

Todas as fases descritas neste trabalho são importantes. Problemas na condução de uma delas podem comprometer significativamente as subsequentes. A atenção dada às etapas iniciais nem sempre é a mesma relativa à execução da obra e à sua operação. O desenvolvimento de estudos preliminares e projetos de qualidade demandam tempo, recurso e esforço de equipe técnica especializada.

Todos os casos em que essa atenção é falha apresentam resultados negativos para a obra. Por esse motivo, os responsáveis pela condução de determinada fase devem verificar se as anteriores foram gerenciadas de forma a propiciar um conjunto de documentos e informações que lhes permitam seguir com segurança em suas atividades.

Obras públicas têm um grande potencial para provocar prejuízos e danos diretos e indiretos à população e à própria Administração. Como efeitos adversos diretos, podem-se citar os prejuízos relacionados à própria impossibilidade de uso adequado da obra; em uma estrada mal construída, por exemplo, os veículos transitarão lentamente, haverá atrasos nos transportes de pessoas e mercadorias, e, em casos mais graves, haverá necessidade de desvios, etc. Como exemplos de

efeitos adversos indiretos da má qualidade de rodovias, podem-se citar a necessidade de contratações, muitas vezes emergenciais, para consertar os problemas surgidos e a própria mobilização dos recursos do órgão responsável (pessoal, material de expediente, etc.) para efetuar a contratação e acompanhamento das obras. Entretanto, certamente o pior prejuízo indireto da má qualidade das obras públicas, em especial de obras rodoviárias, é aquele que diz respeito às indenizações referentes aos danos morais e materiais causados a particulares.

Uma rodovia bem executada funcionará como uma artéria que transportará bens e pessoas com segurança, possibilitando que o país produza e transporte suas riquezas; enquanto uma rodovia mal executada será, além um sorvedouro dos recursos nela investidos, uma fonte de acidentes, trazendo prejuízos materiais e morais a toda a população.

Obras públicas de qualidade, bem executadas e funcionais, são essenciais para o desenvolvimento do Brasil, sem elas não haverá transportes com segurança, não haverá água, não haverá escolas, enfim, não haverá a mais remota possibilidade de efetivo desenvolvimento do país.

## REFERENCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. Prefácio Marcos Vinícios Vilaça. 2. ed. rev. e ampl. 4. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BARROS, Márcio dos Santos. **502 comentários sobre licitações e contratos administrativos**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora NDJ, 2011.

BITTENCOURT, Sidney. **Questões polêmicas sobre licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Temas & Ideias, 2001.

BITTENCOURT, Sidney. **Temas controvertidos sobre Licitações & Contratos Administrativos**. Rio de Janeiro: Temas & Ideias, 1999.

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ. **Manual de orientações para execução e fiscalização de obras públicas**. Teresina: abril, 2011.

GABINETE DE CONTROLE INTERNO - GECONI – GO. **Manual de Orientação sobre Obras Públicas**. 1. ed. Goiânia: outubro, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

KUHN, André. **Qualidade e Licitação de Obras Públicas: uma análise crítica**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2011.

NOGUEIRA, Carnot Leal. **Auditoria de qualidade de obras públicas**. São Paulo: Pini, 2008.

PALAVÉRI, Marcelo. **Licitações públicas: comentários e notas às súmulas e à jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

PALAVÉRI, Marcelo. **Pregão nas licitações municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. O regime diferenciado de licitações e contratos administrativos para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016 (1ª Parte). **Boletim de Licitações e Contratos** [da Editora NDJ Ltda.], São Paulo, n. 5, p. 442 – 456, maio, 2011.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. O regime diferenciado de licitações e contratos administrativos para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016 (Conclusão). **Boletim de Licitações e Contratos** [da Editora NDJ Ltda.], São Paulo, n. 6, p. 555 – 571, junho, 2011.

TCM-SP. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Manual técnico de fiscalização - obras públicas e serviços de engenharia**. 1. ver. São Paulo: dezembro, 2005.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Cartilha Obras Públicas – Recomendações Básicas para Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas**. 2. ed. Brasília: TCU, SECOB, 2009.