

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE FORMIGA – UNIFOR**  
**CURSO DE ENGENHARIA CIVIL**  
**VINÍCIUS MARTINS ALVES**

**LICITAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS:**  
**ENGENHARIA, LEGISLAÇÃO E ÉTICA**

**FORMIGA MG**

**2014**

VINÍCIUS MARTINS ALVES

LICITAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS:  
ENGENHARIA, LEGISLAÇÃO E ÉTICA

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Engenharia Civil do UNIFOR, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Engenharia Civil.

Orientadora: Mariana Del Hoyo Sornas

FORMIGA MG

2014

A474 Alves, Vinícius Martins.  
Licitação de obras públicas: engenharia, legislação e ética / Vinícius  
Martins Alves. – 2014.  
51 f.

Orientadora: Mariana Del Hoyo Sornas.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Engenharia Civil) - Centro  
Universitário de Formiga–UNIFOR - MG, Formiga, 2014.

1. Licitação. 2. Ética. 3. Engenharia I. Título.

CDD 342.066

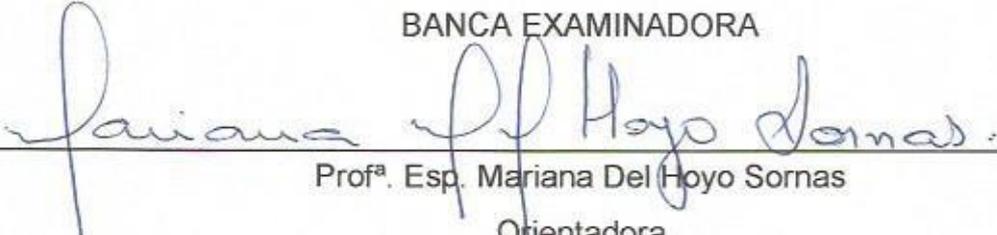
Vinícius Martins Alves

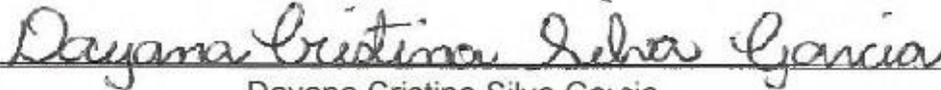
LICITAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS:  
ENGENHARIA, LEGISLAÇÃO E ÉTICA

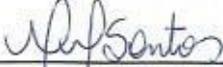
Trabalho de conclusão de curso  
apresentado ao Curso de Engenharia Civil  
do UNIFOR, como requisito parcial para a  
obtenção do título de bacharel em  
Engenharia Civil.

Orientadora: Mariana Del Hoyo Sornas

BANCA EXAMINADORA

  
Profª. Esp. Mariana Del Hoyo Sornas  
Orientadora

  
Dayana Cristina Silva Garcia

  
Profª. Drª. Mirian Aparecida Isidoro dos Santos

Formiga, 5 de novembro de 2014.

*Dedico este trabalho  
aos meus pais, aos meus avós  
e a minha família*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha mãe, Cleusa Martins por ser meu exemplo de amor incondicional e por sempre acreditar e me apoiar, qualquer que seja a minha decisão.

Ao meu pai João Antônio Alves por todo o carinho e incentivo aos estudos, por ser meu exemplo de trabalho, por amar a engenharia civil e me ensinar sobre as obras públicas.

A minha namorada, Laryssa Garcia de Almeida pela dedicação e paciência, por ser uma companheira carinhosa e me transmitir confiança, me tornando uma pessoa melhor e mais forte.

Aos meus irmãos Lívia Martins Alves e Guilherme Mateus Martins Alves pelo amor e amizade que mantem a família unida.

Ao meu padrinho Geraldo Rotondo Martins e meu primo Renan Moreira Rotondo que me acolheram e me apoiaram boa parte dos meus estudos, pessoas a quem considero mais do que simplesmente familiares, mas verdadeiros amigos.

Aos meus amigos de Pimenta por estarem sempre ao meu lado, mesmo que eu tenha sido ausente neste último ano, pessoas que levarei em meu coração por toda a vida.

A minha orientadora, professora Mariana Del Hoyo Sornas por dividir o conhecimento e dar valiosos conselhos, não somente para a realização deste trabalho, como também para toda a carreira de engenheiro civil que se inicia.

## RESUMO

O progresso 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 deve utilizar de meios legais para garantir que dentre essas empresas seja escolhida a que ofereça melhor qualidade pelo menor preço. A ferramenta (não isenta de fraudes) utilizada pelo Estado é a Licitação, no Brasil regida pela Lei Federal 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 construtoras: 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 edificação de uma escola no município de Lagoa da Prata MG. A pesquisa apresenta a conclusão de que a legislação do Brasil apresenta uma proposta bem intencionada para a contratação das obras, ainda assim práticas fraudulentas acontecem.

Palavras-chave: Licitação. Fraudes. Lei

## **ABSTRACT**

The progress of every country is directly or indirectly related to the purchase of goods and services. Mostly the supply of these goods and services comes from private companies and the Public Authority must to use legal means to ensure that among the companies, the one which presents better quality with the cheaper price is chosen. The tool (not free of fraud) used by the State is bidding, in Brazil guided by the Federal Law No 8.666/93 which, saved controversies, guarantees the principle of publicity and isonomy, seeking the best proposal for the Administration and judges of moral and impersonal way. This work, through literature review, mainly wants to adress how the engineering companies's bidding are done: modalities, projects, worksheet prices, documentation and prerequisites for the participation in a bidding process. The work also aims to present a case study, drawn from the data collection in minutes of sections of a bidding, whose the object is building a school in Lagoa da Prata MG. The research presents the conclusion that the law of Brazil presents a well-intentioned proposal to the contracting of works, even so fraudulent practices occur.

Keywords: Bidding. Fraud. Law

## LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01- Esquematização da estrutura de contratação de obras públicas no Brasil..	23
Figura 02 - Verificação da exequibilidade da proposta considerando propostas concorrentes.....	47

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – As principais mudanças das licitações brasileiras no século XX, período anterior à Lei 8.666/93 .....	18
Tabela 2 – As leis de alteração da Lei 8.666/93 e suas principais modificações .....	20
Tabela 3 – Análises a serem feitas pela comissão de licitação para definir preços de propostas aceitáveis .....	34
Tabela 4 – Propostas ofertadas pelas licitantes na Concorrência nº003/2014.....	45
Tabela 5 – Percentuais de desconto ofertados pelas licitantes da Concorrência nº003/2014 .....	46

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
BDI	Benefício e Despesas Indiretas
CAT	Certidão de Acervo Técnico
CND	Certidão Negativa de Débitos
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CPL	Comissão Permanente de Licitações
CRC	Certificado de Registro Cadastral
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
DOU	Diário Oficial da União
FIG.	Figura
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	Lei das Diretrizes Orçamentárias
REPES	Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação
SICRO	Sistema de Custos de Obras Rodoviárias
Sinapi	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
TAB.	Tabela
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	12
2 OBJETIVOS .....	14
2.1 Objetivo geral .....	14
2.2 Objetivos específicos .....	14
3 JUSTIFICATIVA .....	15
4 HISTÓRICO DAS LICITAÇÕES NO BRASIL.....	16
4.1 Uma visão geral sobre as contratações da colônia e do império .....	16
4.2 A evolução das licitações ao longo do período republicano .....	17
4.3 Uma nova lei de licitações públicas.....	19
4.3.1 As alterações.....	19
4.4 Fechando as contas .....	21
5 A CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS NA ATUALIDADE .....	22
5.1 As modalidades .....	23
5.2 A fase preliminar à licitação.....	24
5.3 O procedimento de licitação .....	26
5.3.1 Fase interna .....	26
5.3.2 Fase externa .....	27
5.4 O período contratual.....	29
5.5 A fase posterior à contratação.....	30
6 AS FRAUDES .....	31
7 ORÇAMENTO .....	33
7.1 Aceitabilidade e exequibilidade de custos globais e unitários .....	33
7.2 Referência de preços .....	35
7.3 Benefício e Despesas Indiretas (BDI) .....	36
7.4 Majoração de item específico.....	36
8 ESTUDO DE CASO E REVISÃO DA LITERATURA.....	38
8.1 A publicação.....	38
8.2 O edital.....	38
8.2.1 Habilitação.....	39
8.2.2 Certidões de quitação.....	39
8.2.3 Certidão de Acervo Técnico (CAT).....	40

8.2.4 Garantia da proposta.....	40
8.2.5 Certificado de Registro Cadastral (CRC).....	41
8.3 A visita técnica .....	42
8.4 A abertura do certame.....	43
8.5 A abertura das propostas .....	44
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	51

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil vive atualmente um momento de crescimento acelerado no setor da construção civil, principalmente pela realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas em 2016, sendo necessárias as contratações com inúmeras empresas privadas para a construção de novos prédios públicos, aeroportos, rodovias e acessibilidade dos centros urbanos. Saber como contratar com a Administração Pública no Brasil após o dia 21 de junho de 1993 é, em muitos casos, a principal atividade de empresas construtoras em todo o país. Esta data marca a sanção da Lei Federal nº 8.666 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração (ALTOUNIAN, 2012):

A variedade de solos, climas, projetos, acabamentos e métodos de execução, faz com que as obras públicas constituam a mais importante matéria da abrangente lei das licitações. Há a necessidade e a obrigatoriedade expressa na lei, de se fazer o projeto básico, anterior à licitação propriamente dita, e sabe-se que quanto mais fiel à técnica for este projeto, melhor será elaborado o projeto executivo, a estimativa de custos e o instrumento convocatório, o que atrai o interesse de empresas aptas à perfeita execução da obra, diminuindo os riscos de prejuízos para ambas as partes. Esta lógica, idealizada na lei, muitas vezes não é aplicada pela Administração, cabendo à sociedade sofrer as desastrosas consequências (ALTOUNIAN, 2012).

Esta lei é principalmente fundamentada (de acordo com seu art. 3º) pelo princípio da isonomia, que é a igualdade de condições de todas as empresas que manifestarem interesse, concorrerem pelo direito de contratar com o Poder Público, que por sua vez selecionará a proposta mais vantajosa. Quando na lei se lê “vantajosa” entende-se que a proposta escolhida será a que apresentar menor preço para a execução dos serviços, e de fato será. Entretanto não se considera vantagem contratar uma empresa que ofereça uma obra a baixo custo, mas que preste serviços de qualidade aquém do esperado, que não atendam os anseios da Administração e da sociedade que se beneficiará do objeto entregue. A Lei 8.666/93 sistematizou o procedimento licitatório, elaborou diretrizes, classificou em etapas e criou mecanismos para tentar distinguir as empresas sérias das empresas chamadas aventureiras, ou que não fazem um estudo técnico adequado para a elaboração de seus orçamentos (AMARAL, 2010).

Ainda que criada com o intuito de que se fizessem contratos públicos imparciais e justos, a lei das licitações foi alvo de duras críticas ao longo dos anos, muitas delas contraditórias e dirigidas principalmente à sua burocracia e ineficiência contra manobras ilícitas para burlá-la. Estas críticas e discussões resultaram em 11 alterações até a presente data. Os capítulos que seguem tratarão dos mencionados pontos negativos a respeito da lei, e também dos positivos, comparando com o período anterior a 1993. Serão discutidos ainda aspectos técnicos de engenharia, orçamento e lucro nos procedimentos licitatórios, a qualificação dos funcionários públicos responsáveis por comandar estes processos e uma visão detalhada dos procedimentos de ocorrência de uma licitação (ALTOUNIAN, 2012).

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo geral**

O objetivo do presente estudo é analisar a forma como o Estado contrata serviços de engenharia, apresentando uma abordagem do ponto de vista jurídico baseada em estudos da atual lei brasileira de licitações, a Lei Federal nº 8.666/93, e ainda uma abordagem técnica do ponto de vista da engenharia civil.

### **2.2 Objetivos específicos**

Este estudo visa a elaboração de um trabalho que possa ser utilizado como um assistente básico de consulta para o profissional de engenharia civil que deseja ingressar neste mercado, e baseando-se na Lei, apontar os motivos pelos quais tantas vezes este assunto é relacionado à corrupção no Brasil.

Um estudo de caso foi elaborado a fim de exemplificar a contratação de uma empresa construtora para a execução uma escola na cidade de Lagoa da Prata MG.

- Demonstrar como projetos mal elaborados em licitações interferem no resultado final da obra, quando entregue à sociedade. Este problema também se relaciona com os estudos técnicos realizados para a elaboração desses projetos e com a qualificação dos servidores que os executam.
- Apontar práticas ilícitas que acontecem no Brasil, principalmente relacionadas às visitas técnicas, aditivos de valores e prazos e ainda composições de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) e de custo unitário em licitações.
- Mostrar como a elaboração dos projetos e orçamentos das obras públicas se submetem à citada lei e como isso interfere na sociedade.
- Fazer observações quanto à possibilidade da Administração assumir uma postura imparcial ou de favorecer determinada empresa, valendo-se da lei enquanto contratante, e de práticas fraudulentas das empreiteiras enquanto licitantes ou já como contratadas.

### **3 JUSTIFICATIVA**

Para a escolha do tema foi considerada a importância que as obras públicas têm para o profissional de engenharia, para as instituições de ensino e para a sociedade.

É primordial para o meio acadêmico que o curso de engenharia civil forme profissionais com conhecimento técnico suficiente para ingressar neste mercado, que avaliem projetos e planilhas de obras públicas e que os executem com perfeição, que saibam os procedimentos legais de contratação do Estado e que trabalhem de forma ética. A pesquisa apresenta uma opção de trabalho que muitas vezes é desconsiderada do plano de carreira pessoal por falta de informação, já que o assunto é pouco abordado no curso de graduação em engenharia civil.

Mais do que saber quais obras estão sendo executadas no país, é direito da população saber como acontecem estas contratações e qual a relevância das licitações em uma estrutura administrativa. As obras públicas são fundamentais para o desenvolvimento da nação.

## 4 HISTÓRICO DAS LICITAÇÕES NO BRASIL

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.

### 4.1 Uma visão geral sobre as contratações da colônia e do Império

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 (CASTRO, 1994):

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 (CASTRO, 1994, 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.

#### **4.2 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 (CASTRO, 1994).

### 4.3 Uma nova lei de licitações públicas

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, 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).

Sancionada portanto, em 21 de junho de 1993 pelo então Presidente da República Itamar Franco, a lei 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.

#### 4.3.1 As alterações

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

<b>Lei de alteração</b>	<b>Modificações na Lei 8.666/93</b>
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 será melhor detalhada adiante.
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/](http://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.

#### **4.4 Fechando as contas**

A existência de legislação que regule 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 (CASTRO, 1994).

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).

## 5 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).

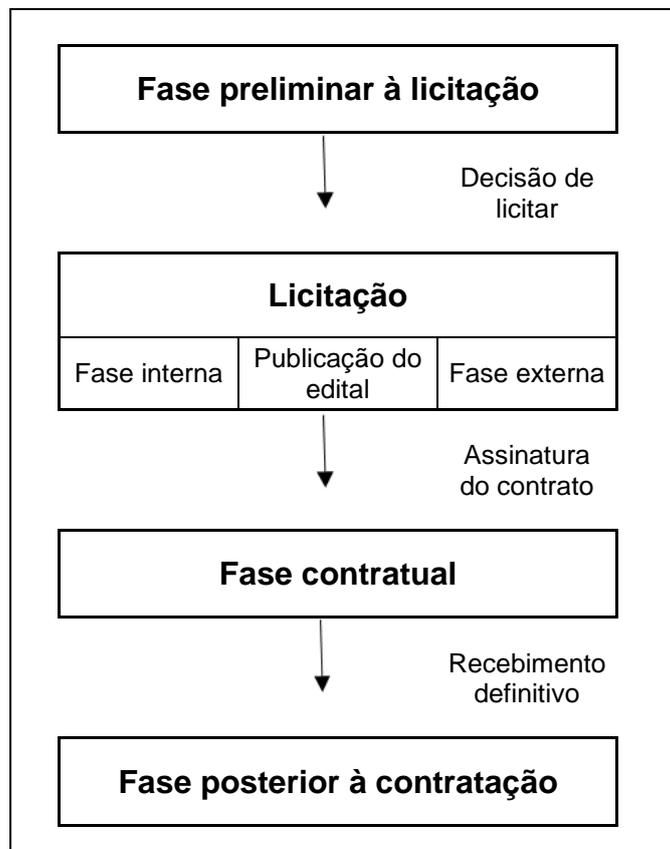
Além do estudo preliminar, do orçamento e do projeto executivo, em empreendimentos particulares ocorrem verificações posteriores à entrega da obra, quanto ao uso e condições gerais da obra, sendo realizadas manutenções quando necessárias, tudo com o intuito de garantir o perfeito funcionamento da obra 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 – Esquemática 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.

## 5.1 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 prevê em seu Art. 22 cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Esta dissertação tratará adiante apenas das três primeiras, pois estas são referentes aos serviços de engenharia.

A concorrência é a modalidade que não exige um cadastramento prévio dos licitantes com o órgão contratante. É aberta a todas as empresas que atenderem aos requisitos mínimos exigidos em edital. Esta modalidade é utilizada em contratações de serviços de engenharia cujos orçamentos superem R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) (BRASIL, 1993).

A tomada de preços se refere aos serviços de custo estimado em até R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). Nesta modalidade, os interessados devem se cadastrar como fornecedor do contratante até três dias antes da data de entrega dos envelopes, além é claro, de possuir toda a documentação exigida em edital para que se verifique a qualificação da empresa. É comum que os editais de licitações na modalidade tomada de preços sejam mais exigentes do que aqueles na modalidade de concorrência (BRASIL, 1993).

Na modalidade convite a Administração escolhe pelo menos três empresas cadastradas ou não, e as convida (via publicação oficial) para participar do certame. Este convite deve ser estendido a toda empresa cadastrada que manifestar interesse até vinte e quatro horas da abertura dos envelopes. Esta modalidade é permitida para contratações cujos valores não superem R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) (BRASIL, 1993).

## **5.2 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 (ALTOUNIAN, 2012).

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.

### **5.3 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.

#### **5.3.1 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).

### **5.3.2 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.

#### **5.4 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) (ALTOUNINAN, 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.

## **5.5 A 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 (ALTOUNIAN, 2012).

## 6 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, 1970<sup>1</sup>, *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 atribuir a causa das fraudes à falta de pessoal qualificado, a exemplo da fiscalização dos contratos, tratada no capítulo anterior.

---

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

## **7 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, p.238).

### **7.1 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.

Tabela 3 – Análises a serem feitas pela comissão de licitação para definir preços de propostas aceitáveis

	<b>Preço Global</b>	<b>Preço Unitário</b>
Limite superior	Análise 1 Art. 48, II c/c. art 40, X Critério de aceitabilidade previsto no edital	Análise 2 Art. 48, I c/c. art 40, X Critério de aceitabilidade previsto no edital
Fronteira da aceitabilidade Faixa de aceitável e exequível de preços Fronteira da exequibilidade		
Limite inferior	Análise 3 art. 48, II e § 1º - propostas cujos valores globais sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou b) valor orçado pela administração; ou	Análise 4 art. 48, II c/c art. 44, § 3º - propostas que não comprovem que o custo dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato; ou
	- proposta que apresente preço global simbólico, irrisório ou de valor zero, incompatível com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou a totalidade da remuneração	- proposta que apresente preço global simbólico, irrisório ou de valor zero, incompatível com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou a totalidade da remuneração

Fonte: ALTOUNIAN (2012, p. 238)

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.

## 7.2 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).

### **7.3 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 incluída 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, p.80).

### **7.4 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, p.295).

## **8 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 assinatura do contrato com a empresa vencedora, com o intuito de verificar a aplicação da Lei, complementada pelas informações obtidas da bibliografia consultada.

### **8.1 A publicação**

A Comissão Permanente de Licitações (CPL) da Prefeitura Municipal de Lagoa da Prata emitiu em 27 de maio de 2014 um aviso de licitação referente à Concorrência nº003/2014, cujo objeto era a construção da nova sede da Escola Municipal Professor Afonso Goulart, obra orçada em R\$1.749.162,20 (um milhão, setecentos e quarenta e nove mil, cento e sessenta e dois reais e vinte centavos). Este aviso foi postado no sítio eletrônico e afixado no hall de entrada da sede da prefeitura. Já na edição nº1251 de 28 de maio de 2014 do Diário Oficial dos Municípios Mineiros 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 15 de julho de 2014 às treze horas e que a participação das concorrentes estava condicionada ao comparecimento na visita técnica coletiva que aconteceria no dia 08 deste mesmo mês, também às treze horas. O Edital e todos os anexos necessários para a elaboração das propostas pelas empresas foi disponibilizado no site [www.lagoadaprata.mg.gov.br](http://www.lagoadaprata.mg.gov.br) ou na sede do município sito à Rua Joaquim Gomes Pereira nº825, Centro.

### **8.2 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.

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 Lagoa da Prata continha algumas dessas incoerências, não suficientes para a anulação do processo licitatório.

### **8.2.1 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.

### **8.2.2 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.

### **8.2.3 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.

### **8.2.4 Garantia da proposta**

A lei das licitações regulamenta a exigência das garantias em seu Art. 56.

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no § 3º deste artigo.

§ 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite da garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato. (BRASIL, 1993).

O município considerou conveniente (e legal) que se exigisse das participantes da concorrência uma garantia das propostas. Esta garantia poderia ser um depósito caução em dinheiro ou cheque na tesouraria da prefeitura, seguro garantia ou fiança bancária, no valor de 1% (um por cento) do valor estimado da obra, portanto R\$17.491,62 (dezesete mil, quatrocentos e noventa e um reais e sessenta e dois centavos).

#### **8.2.5 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, 10 de julho de 2014, 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.

### **8.3 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.

#### **8.4 A abertura do certame**

A licitação aconteceu como previsto no dia 15 de julho de 2014 às treze horas, na sede da Prefeitura Municipal de Lagoa da Prata. Nesta etapa do processo, apenas oito das dezessete empresas que inicialmente se mostraram interessadas, protocolaram seus envelopes.

Como visto anteriormente, o edital estipulava que se fizesse um depósito caução no valor de 1% (um por cento) do valor estimado da obra como uma forma de garantia das propostas apresentadas. A participação das empresas estava condicionada a esta garantia e este pode ser um fator que justifique esta redução no número de participantes.

O presidente da comissão regeu então o certame na presença dos quatro membros restantes de sua equipe e de representantes de cinco das oito empresas concorrentes, as outras três empresas apenas protocolaram os envelopes sem credenciar nenhum representante para acompanhar a abertura.

É comum 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 todos os membros da comissão de licitação analisaram a documentação de todas as concorrentes e não se pronunciaram. Permitiram então que os representantes que compareceram fizessem também sua análise e se pronunciassem em caso de dúvida ou para apontar erros na documentação de um concorrente.

Em momento oportuno, o representante de uma das construtoras questionou a validade da certidão negativa de falência e concordata de uma concorrente, esta datada de 29 de maio de 2014, e, portanto, quarenta e três dias anteriores à data da licitação. Este representante alegou que o Edital determinava que esta certidão poderia ter sido emitida em data até trinta dias anteriores ao processo licitatório, e de fato, verificou-se a exigência no item 8 sub item 8.3, alínea “a” do instrumento convocatório, entretanto a comissão identificou que o sub item 8.4, alínea “g” pede a mesma certidão fixando o prazo de até noventa dias anteriores à licitação. A comissão considerou que o pedido da certidão em duplicidade poderia induzir o licitante ao erro, e a bem da concorrência, decidiu aceitar o documento com prazo mais amplo, e julgou todas as licitantes habilitadas.

Após comunicado o julgamento do envelope de documentação, a CPL abriu prazo para interposição de recurso, que pela legislação é de cinco dias úteis, a contar da data de publicação do resultado. Este prazo de recurso é aberto quando um dos licitantes se ausenta da sessão e não anexa o termo de renúncia recursal ao envelope de documentação. A legislação concede direito de recurso mesmo aos licitantes que não comparecem à abertura do processo, ainda que a data de abertura seja informada com antecedência, causando um atraso na análise e julgamento das propostas e conseqüentemente protelando o início da obra.

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 entrar em contato com o setor de licitação da prefeitura para obter informação sobre a data e horário para a abertura do envelope de número 2, das propostas de preços.

## **8.5 A abertura das propostas**

A abertura do envelope de propostas aconteceu no dia 24 de julho de 2014 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 apenas uma das empresas enviou representante, 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 4 – Propostas ofertadas pelas licitantes na Concorrência nº003/2014, Processo Licitatório nº1275/2014

<b>Licitante</b>	<b>Proposta (R\$)</b>
Empresa A	1.389.089,73
Empresa B	1.441.682,19
Empresa C	1.497.797,49
Empresa D	1.530.638,16
Empresa E	1.598.712,94
Empresa F	1.606.870,02
Empresa G	1.678.196,86
Empresa H	1.745.224,66

Fonte: LAGOA DA PRATA (2014)

Notas: Dados extraídos de Ata de abertura das propostas da Concorrência 03/2014

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\$1.749.162,20 (um milhão, setecentos e quarenta e nove mil, cento e sessenta e dois reais e vinte centavos). A TAB. 5 representa em ordem decrescente os descontos oferecidos pelas empresas em relação ao preço de referência.

Tabela 5 – Percentuais de desconto ofertados pelas licitantes da Concorrência nº003/2014, Processo Licitatório nº1275/2014

<b>Licitante</b>	<b>Desconto (%)</b>
Empresa A	20,6
Empresa B	17,6
Empresa C	14,4
Empresa D	12,5
Empresa E	8,6
Empresa F	8,1
Empresa G	4,0
Empresa H	0,2

Fonte: LAGOA DA PRATA (2014)

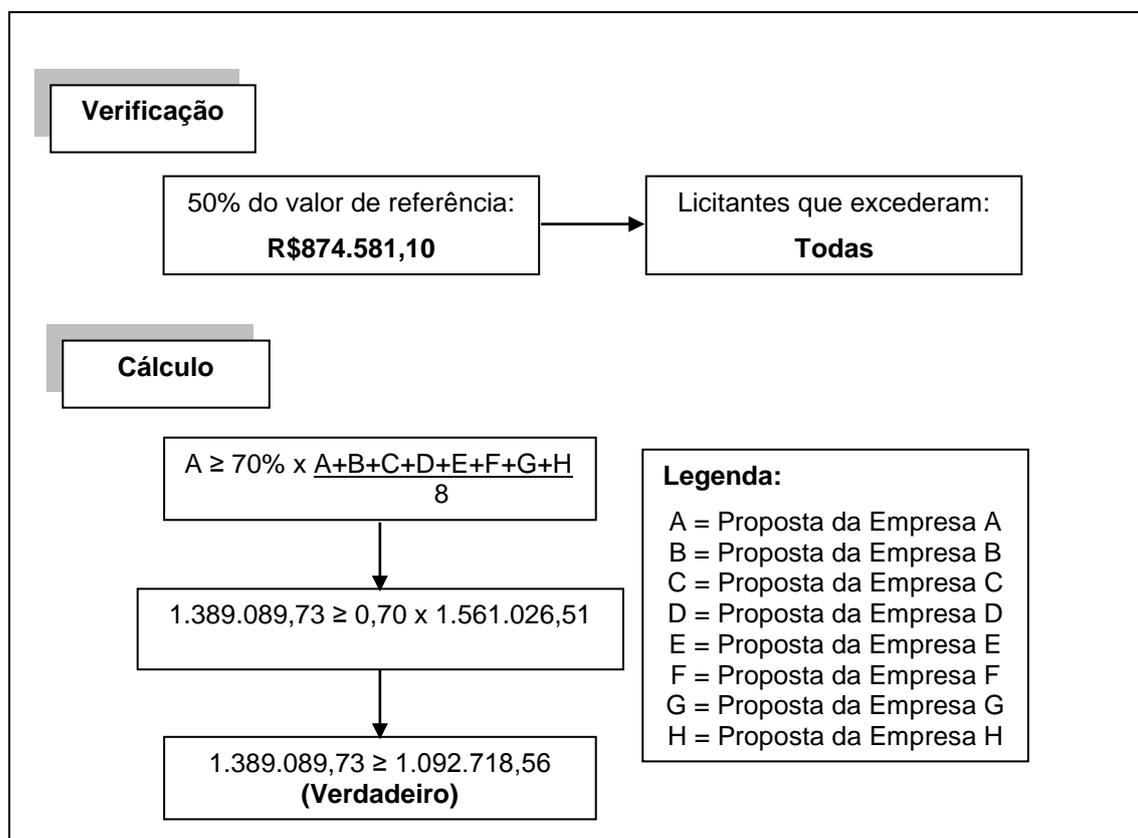
Nota: Dados extraídos de Ata de abertura das propostas da Concorrência 03/2014

A tabela mostra que a Empresa A não ofereceu 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. A FIG. 2 ilustra esta situação.

Figura 2 – Verificação da exequibilidade da proposta considerando propostas concorrentes



Fonte: LAGOA DA PRATA (2014)

Notas: Dados extraídos de Ata de abertura das propostas da Concorrência 03/2014

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 A 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.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 no certificado de registro cadastral e exigindo que se fizesse o cadastro cinco dias anteriores à licitação, regida sob modalidade em que o cadastro não se faz obrigatório. 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 aceitar a certidão negativa de falência e concordata de uma das empresas com o prazo mais amplo, reconhecendo o próprio erro na digitação do edital. 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.

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.

O que acaba de ser exposto nestas páginas 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.

## 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.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. 35 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2012. 454 p.

BRASIL. 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/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 02 ago. 2014.

BRASIL. **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ CASA CIVIL. Legislação.** Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03). Acesso em 20 de mar. 2014.

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

LAGOA DA PRATA. Edital de licitação referente à Concorrência nº003/2014. Disponível em: [www.lagoadaprata.mg.gov.br](http://www.lagoadaprata.mg.gov.br). Acesso em: 07 jul. 2014.

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

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BRASIL). **Obras públicas:** Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas. 3 ed. Brasília, TCU, SecobEdif, 2013. 94 p.