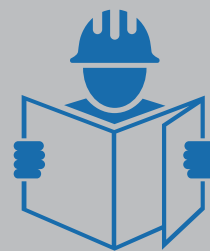




CARTILHA *de* BOAS PRÁTICAS *em* OBRAS PÚBLICAS





CARTILHA *de*
BOAS PRÁTICAS *em*
OBRAS PÚBLICAS

Brasília-DF
Novembro 2014

Publicação

Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal (Sinduscon-DF)

Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF)

Associação Brasileira de Construtores (Asbraco)

Presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal | Sinduscon-DF

Julio Cesar Peres

Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal | TCDF

Inácio Magalhães Filho

Presidente da Associação Brasileira de Construtores | Asbraco

Afonso Assad

Vice-presidente de Obras e Infraestrutura (Vpoi) | Sinduscon-DF

Frederico Guelber Corrêa

Secretário-geral de Controle Externo | TCDF

José Barbosa dos Reis

Diretora do Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia | TCDF

Adriana Cuoco Portugal

Auditor | TCDF

Marcos Garcia da Silva Pinto

Gerente Técnica | Sinduscon-DF

Janaína de Oliveira

Assistente da Vice-presidência de Obras e Infraestrutura (Vpoi) | Sinduscon-DF

Elessandro Gonçalves

Assessoria Jurídica | Sinduscon-DF

Kaufmann Mota Kalume Advogados

Assessora de Comunicação Social | Sinduscon-DF

Luciane Improtta

Projeto gráfico e diagramação | Sinduscon-DF

Breno Collins e Nayla Gomes

Tiragem

2 mil exemplares

Impressão

Gráfica e Editora Positiva

Contato:

Secretaria Geral de Controle Externo do TCDF: (61) 3314-2293

Vice-presidência de Obras e Infraestrutura do Sinduscon-DF: (61) 3234-8310

A Cartilha de Boas Práticas em Obras Públicas foi resultado de um trabalho desenvolvido ao longo do ano de 2014 entre o setor produtivo da Indústria da Construção Civil e a Corte de Contas do Distrito Federal.

O objetivo dos encontros, chamados Diálogos com o TCDF, foi o de gerar proximidade entre as duas casas, para minimizar os problemas recorrentes nas obras que visam o desenvolvimento do DF. As reuniões deram origem a esta publicação.

A cartilha foi elaborada de forma genérica. Respeitando suas particularidades, os itens podem ser aplicados a todos os tipos de obras.

Seu conteúdo está embasado pela legislação atual e pelos princípios que regem a Administração Pública, além de conter um breve resumo do que ocorreu no decorrer destes quatro diálogos.

O trabalho conta com a participação de diversos órgãos licitantes, representantes do setor público; bem como construtoras e entidades de classes, representantes do setor privado; em parceria com o Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Desejamos uma boa leitura!

PRESIDENTE DO SINDUSCON-DF

Uma história construída com credibilidade e compromisso é a principal herança do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal (Sinduscon-DF). Nesses 50 anos de existência, nossa tradição foi a de buscar a união do setor, o desenvolvimento da nossa região e a melhoria da nossa cadeia produtiva. Geramos empregos e renda, modificando a vida das pessoas – direta ou indiretamente –, construímos o passado, desenvolvemos o presente e projetamos o futuro.

Nesses quase quatro anos de gestão, podemos dizer que a Diretoria do Sinduscon-DF buscou, entre suas várias frentes de atuação, trabalhar em duas de formas prioritárias: na união do setor construtivo do Distrito Federal e na articulação política com as esferas de governo local e federal. A aproximação com o governo local influenciou na parceria que foi desenvolvida com Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), na realização dos quatro diálogos, que deram origem a esta publicação.

Nesta cartilha, o leitor encontrará a síntese da parceria desenvolvida. Priorizamos o trabalho nas questões textuais que foram apresentadas durante os diálogos, embora saibamos que, durante os encontros, tivemos uma enorme qualidade técnica do conteúdo apresentado, o que daria para escrever esse trabalho com outros olhos e com riqueza de detalhes.

Finalizamos este projeto, extremamente honrados com a publicação da Cartilha de Boas Práticas em Obras Públicas, e certos de que

estabelecemos um excelente diálogo entre a Corte de Contas do Distrito Federal e o setor produtivo. Esta parceria trouxe uma proximidade muito valiosa, que será fundamental para o desenvolvimento do Distrito Federal.

Julio Cesar Peres

Presidente do Sinduscon-DF

PRESIDENTE DA ASBRACO

Na condição de presidente da Associação Brasileira de Construtores (Asbraco), desejo inicialmente saudar os representantes do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), que nos honraram com as suas presenças ao longo deste ano na realização dos Diálogos com o TCDF.

Há muito esses encontros faziam-se necessários e, por certo, irão dissipar dúvidas e esclarecer alguns pontos que implicam em posições divergentes entre a Corte de Contas, a própria Administração local e as empresas que prestam serviços ao Governo do Distrito Federal, nas diversas áreas de atuação.

O processo licitatório brasileiro é complexo e, muitas vezes, por ocasião da liberação dos respectivos editais, ocorrem falhas ou omissões, as quais uma vez identificadas, levam o Tribunal de Contas até a suspendê-las para a correção de falhas identificadas. Neste caso, o prejuízo é da Administração Pública, que terá retardada a contratação e, conseqüentemente, a realização da obra, em alguns casos, até por meses.

As empresas, por sua vez, que se empenharam na elaboração de suas propostas e na perspectiva de uma contratação, sentir-se-ão frustradas porque, como já tem ocorrido, a licitação pode ser suspensa na véspera da data de sua realização. Este é apenas um simples exemplo da necessidade do diálogo entre as partes envolvidas.

Ficamos muito honrados em fazer parte deste processo e esperamos que esta publicação seja de extrema utilidade a todos os envolvidos nas licitações públicas do Distrito Federal.

Afonso Assad

Presidente da Asbraco

PRESIDENTE DO TCDF

Por força de preceito constitucional, compete aos Tribunais de Contas proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, abrangendo os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade dos atos de receita ou despesa pública.

No exercício dessa indelével atribuição, os Tribunais de Contas têm dedicado espaço cada vez maior para as atividades de caráter educativo e pedagógico, dado o entendimento de que a prevenção de irregularidades, de desperdícios e de má administração se apresenta como mais eficaz que qualquer medida corretiva ou punitiva.

Assim, os órgãos e entidades sob a jurisdição dos Tribunais de Contas têm sido distinguidos com iniciativas ligadas à elaboração e disponibilização de publicações técnicas afetas a seara da Administração Pública e à realização de seminários, reuniões, treinamentos, palestras e encontros de caráter educativo.

Os Tribunais de Contas também têm prestigiado as ações que concorram para o estabelecimento de parcerias com instituições de fiscalização e controle, órgãos e entidades da Administração Pública e a sociedade civil organizada, visando ao compartilhamento de informações, a troca de experiências e a orientação sobre os aspectos legais que permeiam a matéria de interesse.

Em perfeita sintonia, ciente da necessidade de contribuir para o aprimoramento dos serviços prestados à sociedade e de contribuir para

o aperfeiçoamento da gestão dos órgãos e entidades fiscalizados, o Planejamento Estratégico do Tribunal de Contas do DF para o período de 2011 a 2015 sinaliza que a atividade de controle externo deva estar atenta para os aspectos que prestigiem a atuação tempestiva, preventiva, orientadora e transparente. O documento demanda uma maior aproximação com os órgãos de controle e outros organismos públicos e instituições, a fim de prestigiar o compartilhamento das melhores práticas e informações.

Nessa linha, o “Diálogo com o TCDF” constitui-se em providência de todo oportuna e relevante ao abrir espaço para a aproximação da Corte de Contas com o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal - Sinduscon-DF e permitir a discussão e encaminhamento de questões importantes relacionadas à contratação e à execução de obras públicas, de interesse desse segmento, órgãos de controle e demais órgãos e entidades distritais.

Inácio Magalhães Filho

Presidente do TCDF

AGRADECIMENTO

Após a realização de quatro diálogos, com assuntos extremamente técnicos, temos a certeza que a semente plantada no início deste ano já está florescendo na cadeia produtiva de Obras Públicas do Distrito Federal. O resultado dos eventos superou nossas expectativas. Durante esses nove meses, contamos com a presença de mais de 500 participantes, distribuídos entre empresas que atuam em Obras Públicas e os órgãos públicos ligados direta ou indiretamente a obras. Além dos quatro encontros, foram realizadas diversas reuniões extremamente técnicas, onde os assuntos propostos foram amplamente debatidos e, sem dúvida, produziram um volume de conhecimento que foi dissipado para toda a cadeia produtiva.

Contudo, nada disso seria possível se as portas para o início desse trabalho não fossem abertas pelo presidente do TCDF, conselheiro Inácio Magalhães Filho, para quem deixamos registrado nossos sinceros agradecimentos. Também agradecemos a toda a equipe do Tribunal de Contas do Distrito Federal, em especial ao secretário-geral de Controle Externo, José Barbosa do Reis; a diretora do Núcleo de Fiscalização de Obras, Adriana Cuoco Portugal; e seu substituto, Marcos Garcia, que colaboram imensamente para o desenvolvimento deste trabalho.

Registramos, ainda, o nosso muito obrigado a todas as entidades participantes, em especial, ao Clube de Engenharia de Brasília, que disponibilizou durante todo o ano sua estrutura para realização das reuniões técnicas, onde foram elaboradas as perguntas dos encontros.

Agradecemos a todos os órgãos públicos participantes, na pessoa do secretário de Obras do Distrito Federal, David José de Matos.

Agradecemos, também, a todas as empresas participantes, pois, sem elas, com certeza esse evento não seria possível.

Por fim, registramos nosso sincero reconhecimento a todas as demais entidades que contribuíram para a realização deste projeto.

Sinduscon-DF e Asbraco

15 1º DIÁLOGO

16 1ª Questão

Utilizar Sicro cumulativamente com o Acórdão nº 2622/2013, do TCU

20 2ª Questão

Possibilidade de utilizar composições diferentes do Sicro e Sinapi

24 3ª Questão

Reajustamento contratual

27 4ª Questão

Compensação de valores (acréscimos ou supressões)

33 2º DIÁLOGO

34 1ª Questão

Empreitada por preço global e unitário

38 2ª Questão

Consórcio (somatório de atestado técnico)

41 3ª Questão

Flexibilização de tabelas de preços para projetos

45 4ª Questão

Serviço de Engenharia Administração Local

51 3º DIÁLOGO

52 1ª Questão

Data do reajustamento contratual

56 2ª Questão

Consórcio (somatório de atestado técnico)

60 3ª Questão

Ressarcimentos dos ônus ocorridos pela paralisação

63 4ª Questão

Acompanhamento do TCDF em estudos preliminares e nas licitações

67 4º DIÁLOGO

68 1ª Questão

Declaração de Responsabilidade Técnica

71 2ª Questão

Atualizações financeiras por atraso de pagamento

76 3ª Questão

Recebimento provisório e definitivo



1º

DIÁLOGO COM O TCDF



1ª QUESTÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO

Considerando que nas licitações de obras rodoviárias que envolvam recursos federais, o Decreto da Presidência da República nº 7.983/13 estabelece que as planilhas orçamentárias devam ser elaboradas com base no Sistema de Custos Rodoviários (Sicro).

Considerando que o Acórdão nº 2.622/13 – Plenário do egrégio Tribunal de Contas da União (TCU) disciplina as faixas de Bonificação de Despesas Indiretas (BDI) de acordo com as tipologias de obras.

Considerando que o Acórdão deixa assentado que desde a prolação do Acórdão nº 325/07 – Plenário e depois com o Acórdão nº 2.369/11 – Plenário aquele Tribunal tem orientado quanto à necessidade de constar da planilha orçamentária de obras públicas os itens pertinentes à “administração local”, ao canteiro de obras e à mobilização/desmobilização.

PERGUNTA

Seria correto afirmar que a Administração Pública, ao licitar obras rodoviárias, deveria utilizar o Sistema Sicro como referência de preços e o Acórdão nº 2.622/13 – Plenário para efeito de definição de BDI e de inclusão na planilha orçamentária do item “administração local”?

RESPOSTA

Em princípio, a resposta seria SIM. A referência de preços tem por parâmetro os custos unitários do sistema Sicro, acrescidos do BDI estimativo da Administração, observadas as especificidades inerentes a cada caso concreto.

Veja que a pergunta abriga a hipótese de obras custeadas com recursos federais, deve ser observado o Decreto nº 7.983/13 e a jurisprudência firmada pelo TCU, notadamente a objeto do Acórdão nº 2.622/13, como tem feito o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) na avaliação de editais de licitação, visando à uniformidade.

Fundamentos que regem o controle das obras:

- » princípio constitucional da transparência, visando à adequada contabilização dos gastos na planilha orçamentária;
- » apresentação de elementos técnicos que comprovem as peculiaridades, tendo em conta que o ônus da comprovação recai sobre a Administração Pública e o princípio da razoabilidade;
- » existência de vantagem para a Administração Pública com a contratação, sem perder de vista a justa remuneração devida ao contratado;
- » busca pela realidade executiva.

Na planilha orçamentária pertinente a qualquer tipo de obra, inclusive a rodoviária, o BDI e o item pertinente à “administração local” devem estar ajustados ao que estatui o Acórdão nº 2.622/13 – Plenário e a Decisão nº 1.583/14 – TCDF.

Nessa linha, o Acórdão em destaque orienta que os itens alusivos à “administração local”, ao canteiro de obras e à mobilização/desmobilização devem constar dos custos diretos da planilha orçamentária, tendo em conta serem passíveis de identificação, mensuração e discriminação, além de controle, medição e pagamento individualizados pela Administração Pública.

A atuação nessa conformidade tem alinhamento com o princípio constitucional da transparência dos gastos públicos, a jurisprudência do TCU e as disposições da Lei de Licitações e Contratos¹ e do nº 7.983/13².

Já a Decisão nº 1.583/14 assevera sobre a necessidade de constar de edital de licitação de obras BDI devidamente detalhado, acompanhado de justificativa que se reporte aos percentuais utilizados e a aderência à natureza da obra, em conformidade com as orientações do Acórdão nº 2.622/13 – Plenário. Por aquela deliberação, a peça editalícia que comporte obras de natureza tipicamente rodoviária deve dispor de preços referenciados no Sistema Sicro ou em outras fontes que lhe sejam compatíveis.

Um bom detalhamento do BDI favorece a observância da legislação, o adequado dimensionamento dos custos das obras e a inoportunidade de distorções nos preços dos aditivos. Uma composição de BDI pouco detalhada dificulta a atividade de controle e abre espaço para eventual aumento dos custos das obras.

¹ §6º do art. 30 e inc. XIII do art. 40 da Lei nº 8.666/93.

² Art. 17 do Decreto nº 7.983/13.

Merece relevo a determinação presente no Acórdão em destaque de criação de grupo de trabalho para elaborar estudos técnicos voltados à construção de composições referenciais para itens orçamentários relativos à “administração local”. A iniciativa pretende identificar parâmetros de mercado que possam subsidiar a elaboração e a análise dos orçamentos das obras públicas.

É recomendável que a medição da “administração local” atente para um critério que defenda pagamento proporcional ao andamento físico da obra, como decidido pelo TCU no Acórdão nº 3.103/10 – Plenário.



2ª QUESTÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO

Considerando que o Decreto nº 7.983/2013 obriga a aplicação dos Sistemas Sicro e Sinapi em licitação de obras públicas custeadas com recursos federais, tem-se percebido com frequência situações em que a utilização de suas composições é incompatível com um determinado serviço relevante para a obra, acabando por causar desequilíbrio econômico-financeiro na planilha orçamentária, em face do seu desalinhamento com a realidade.

A situação pode ser exemplificada quando se compara a realização de serviço de pavimentação em rodovia propriamente dita (estrada) com o serviço de pavimentação de rodovia em perímetro urbano (mais avenida do que rodovia). Na primeira hipótese, divisa-se um ganho de escala e pouca interferência de trânsito. Na segunda hipótese, verifica-se uma interferência maior, diminuindo significativamente a produtividade.

Como a composição orçamentária do Sistema Sicro é a mesma para ambas as hipóteses, a obrigatoriedade de utilização pode gerar um desequilíbrio financeiro e refletir na qualidade do produto final contratado.

PERGUNTA

Objetivando a qualidade e a vida útil das obras públicas, o bem estar da população e a otimização da aplicação dos recursos públicos, como o órgão ou entidade licitante pode justificar a real necessidade de se utilizar uma composição que seja diferente daquelas verificadas nos Sistemas Sicro e Sinapi?

RESPOSTA

A Administração Pública deve primar para que as principais peças que compõem o processo licitatório, notadamente o projeto básico e/ou projeto executivo e a planilha orçamentária, sejam editadas com o maior nível de detalhamento possível. Nesse cenário, a documentação de interesse deve dispor de todos os elementos que se mostrem fundamentais à definição do objeto a ser licitado, o que passa, inclusive, pela apresentação de justificativa pormenorizada quanto à inaplicabilidade ao caso de determinados itens das composições dos Sistemas Sicro e Sinapi.

Os responsáveis pela elaboração da planilha orçamentária devem provar a desconformidade com o objeto licitado das composições de referência presentes nos Sistemas Sicro e Sinapi³. Para tal, não podem olvidar os aspectos relacionados com a realidade executiva da obra, a transparência, a razoabilidade, a comprovação técnica, a vantagem para a Administração Pública e a justa remuneração do contratado.

Com o fim de prestigiar os fundamentos anteriormente indicados, a manutenção de uma tabela de preços passa pela constante

3 Art. 113 da Lei nº 8666/93 e art. 8º do Decreto nº 7983/13.

revisão quanto à aplicação dos insumos, aos custos e à produtividade dos seus serviços⁴.

A fundamentação legal para a hipótese que comporte o uso de composições de custos de bases outras que não os Sistemas Sicro e Sinapi está assentada no Decreto nº 7.983/13⁵.

4 Art. 5º. O disposto nos arts. 3º e 4º não impede que os órgãos e entidades da administração pública federal desenvolvam novos sistemas de referência de custos, desde que demonstrem sua necessidade por meio de justificativa técnica e os submetam à aprovação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Parágrafo único. Os novos sistemas de referência de custos somente serão aplicáveis no caso de incompatibilidade de adoção dos sistemas referidos nos arts. 3º e 4º, incorporando-se às suas composições de custo unitário os custos de insumos constantes do Sinapi e Sicro.

Art. 6º. Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

Art. 7º. Os órgãos e entidades responsáveis por sistemas de referência deverão mantê-los atualizados e divulgá-los na internet.

Art. 8º. Na elaboração dos orçamentos de referência, os órgãos e entidades da administração pública federal poderão adotar especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário, desde que demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra ou serviço de engenharia a ser orçado em relatório técnico elaborado por profissional habilitado.

Parágrafo único. Os custos unitários de referência da administração pública poderão, somente em condições especiais justificadas em relatório técnico elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, exceder os seus correspondentes do sistema de referência adotado na forma deste Decreto, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle, dispensada a compensação em qualquer outro serviço do orçamento de referência.

5 Art. 3º. O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

Art. 4º. O custo global de referência dos serviços e obras de infraestrutura de transportes será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais aos seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), cuja manutenção e divulgação caberá ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de infraestrutura de transportes.”

Art. 8º. Na elaboração dos orçamentos de referência, os órgãos e entidades da administração pública federal

As adaptações aos sistemas referenciais de custos devem considerar a realidade da obra e os demais fundamentos indicados. A “administração local” só pode compreender profissionais não computados nas composições de custos unitários dos serviços. A velocidade de trânsito dos carros e demais fatores podem ser ajustados na própria composição do Sistema Sicro. Equipamentos presentes nas composições de custos podem ser desconsiderados na hipótese de não se cogitar de seu uso na execução de uma obra em perímetro urbano.

A utilização de composições de custos de bases diferentes dos Sistemas Sicro e Sinapi, por si só, não tem o condão de garantir a qualidade da obra, vez que este atributo está mais diretamente relacionado a uma execução que se adeque à boa técnica de engenharia.

Projeto e propostas de licitantes em desalinho com a realidade executiva da obra podem levar a relevantes distorções na metodologia executiva, a ponto de desequilibrar o contrato.

poderão adotar especificidades locais ou de projeto na elaboração das respectivas composições de custo unitário, desde que demonstrada a pertinência dos ajustes para a obra ou serviço de engenharia a ser orçado em relatório técnico elaborado por profissional habilitado.

Parágrafo único. Os custos unitários de referência da administração pública poderão, somente em condições especiais justificadas em relatório técnico elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, exceder os seus correspondentes do sistema de referência adotado na forma deste Decreto, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle, dispensada a compensação em qualquer outro serviço do orçamento de referência.



3ª QUESTÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO

Considerando que o prazo de validade de proposta apresentada em licitação de obras públicas é de 60 dias⁶.

Considerando que a homologação do resultado do certame e a contratação geralmente ocorrem após o exaurimento do prazo de validade da proposta.

Considerando que é vedada a estipulação de reajuste contratual com periodicidade inferior a um ano⁷.

PERGUNTA

Tendo em vista que a empresa licitante tomou por base a realidade de preços verificada à data da elaboração da proposta, esta pode ser considerada para fins de reajustamento contratual?

⁶ §3º do art. 64 da Lei nº 8.666/93.

⁷ §1º do art. 2º da Lei nº 10.192/01.

Uma vez prevista em contrato cláusula expressa de reajuste após doze meses da entrada em vigência, é necessário que a contratada requiera por escrito a sua aplicação ou a Administração Pública deve adotar essa providência de plano?

RESPOSTA

○ reajustamento tem por escopo recompor o valor aquisitivo da moeda em razão da inflação e pode ser realizado anualmente por processo simplificado denominado “apostilamento”⁸.

○ reajustamento deriva de previsão constante do edital e do termo de contrato, devendo constar dessas peças a data inicial a ser adotada para efeito do transcurso de um ano, que pode ser a data de apresentação da proposta ou a data do orçamento a que a proposta se referir⁹.

○ TCU esclarece em sede do Acórdão nº 2.923/10 – Plenário que pode ser considerado o primeiro dia do mês a que se reporta o orçamento, na hipótese desta peça ter sido elaborada olvidando-se desse dado.

Em princípio não seria necessário que a contratada solicitasse o reajustamento, por tratar-se de procedimento que encontra apoio em cláusula contratual. Contudo, para fins de regular liquidação, pagamento e acompanhamento da despesa por parte dos Órgãos de Controle, mostra-se de bom alvitre que se apresente fatura que contemple tanto a medição quanto o reajuste.

○ processo de contratação deve ser objeto de adequado planejamento, de sorte a evitar o exaurimento do prazo de 60 dias entre a

⁸ §8º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, art. 28 da Lei nº 9.069/95 e art. 2º da Lei nº 10.192/01.

⁹ Inc. XI do art. 40 da Lei nº 8.666/93.

proposta e a assinatura do contrato, por se tratar de situação admitida apenas em caráter excepcional.

Caso se avance no prazo indicado, eventual contratação depende da demonstração da vantajosidade para a Administração Pública, a qual leva em conta as peculiaridades de mercado no momento da licitação (em termos de preço e de técnicas disponíveis) e a manutenção das condições que presidiram a etapa de habilitação. Mesmo assim, a validação de proposta é prerrogativa da licitante vencedora¹⁰.

Nesse cenário, o TCU deixa assentado no Acórdão nº 474/05 – Plenário que, se decorrido prazo superior a um ano da data da apresentação da proposta ou da data do orçamento a que a proposta se referir, o contrato pode ser assinado com base nos valores originais e o reajustamento procedido antes que tenha início a execução.

10 §3º do art. 64 da Lei nº 8.666/93.

4ª QUESTÃO



CONTEXTUALIZAÇÃO

O aditamento (25% para obra, serviço ou compra; e 50% para reforma de edifício ou equipamento) dos contratos administrativos vem sendo autorizado de forma independente entre si, sem que se proceda à compensação entre os valores acrescidos e os valores suprimidos.

A par dos gestores virem alegando tratar-se de orientação dos Órgãos de Controle, entende-se que tal limitação tem em vista evitar:

- » a desfiguração do projeto licitado e contratado;
- » o “jogo de planilha”, evidenciado pela aprovação de proposta com itens mensurados em valores conscientemente reduzidos, a qual passa a tornar-se vantajosa em função de generosas modificações promovidas no decorrer da execução do contrato, via aditamento, procedimento que ao final acaba por privilegiar o contratado em condição de desigualdade com as empresas que participaram inicialmente da licitação;
- » a possibilidade de cometimento de outras irregularidades.

Contudo, a orientação em tela também concorre para o surgimento de outros problemas, dotados de relevância, como no caso em que determinado serviço deve ser substituído por outro com a mesma função dentro do projeto, por conveniência de ordem técnica ou comercial.

Como exemplo de ordem técnica, considere-se o caso em que a planilha orçamentária tenha contemplado a escavação de grande quantidade de material de 2ª categoria e durante a execução da obra tenha se verificado a predominância de escavação de material de 1ª categoria, de custo bem mais reduzido. Haverá grande acréscimo na escavação deste tipo de material, que apresenta um custo inferior ao estipulado para a escavação daquele tipo de material.

Se o item escavação for representativo dentro do valor contratual, pode ocorrer de o contrato ser aditado em 25% e a obra não ser concluída, realidade que evidencia redução no preço final contratado e inexecução do seu objeto por falta de amparo legal para a extrapolação do percentual de aditamento.

Como exemplo de ordem comercial que pode levar ao mesmo impasse, considere-se o caso de substituição de revestimento com componente importado por outro de valor diferente, por restrições na importação.

PERGUNTA

A compensação de valores poderá ser aceita de forma a manter a viabilidade do contrato para os casos em que a substituição de serviços possa ser justificada?

A compensação entre acréscimos e supressões não encontra qualquer guarida na legislação de regência, na doutrina e na jurisprudência relacionada à questão¹¹.

A atuação dos Órgãos de Controle tem indicado que projetos básicos elaborados com acentuado nível de deficiência concorrem para o surgimento de graves problemas na execução de obras e para o surgimento de aditamentos em percentuais superiores aos alvitados pela legislação. O quadro delineado acena para a inobservância dos princípios que regem as contratações públicas¹².

As falhas na elaboração dos projetos básicos (projetos incompletos, defeituosos ou obsoletos) têm o condão de ensejar a nulidade do contrato e abrir espaço para que se cogite de novo procedimento licitatório e da devida responsabilização dos agentes que tenham concorrido para tal¹³.

Contudo, eventual anulação do contrato por falha no projeto básico deve ser feita em ambiente que sopesse o interesse público envolvido.

O TCU tem admitido aditamento a contrato em percentuais superiores aos assinalados anteriormente, desde que sejam prestigiadas as razões de interesse público, as condicionantes elencadas na Decisão

11 Art. 65 da Lei nº 8666/93.

Pareceres nºs 625/12 e 1540/12 da Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF).

Acórdãos nºs 2.206/06, 1.080/08, 1192/09, 749/10, 1.599/10, 2.819/11 e 2.530/11, todos do Plenário do TCU.

Decisão nº 5747/10 – TCDF.

12 Art. 3º da Lei nº 8666/93.

13 §6º do art. 7º da Lei nº 8666/93 e Acórdão nº 353/03 – TCU-Plenário.

nº 215/99 – TCU¹⁴ e a responsabilização dos elaboradores dos projetos básicos, quando cabível.

Importante que se registre que os percentuais de aditamento devam incidir sobre o valor original do contrato atualizado¹⁵.

14 Decisão nº 215/99 – TCU.

Nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

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

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

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

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

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

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

15 Como exemplo indica-se: na data i_0 , o valor do contrato é de R\$ 100,00, de maneira que 25% representam R\$ 25,00. Considerando um reajuste de 10%, o valor original do contrato atualizado após 12 meses (i_1) é R\$ 110,00 de forma que 25% passam a ser R\$ 27,50.



2º

DIÁLOGO COM O TCDF



1ª QUESTÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO

Considerando que a execução indireta de obras e serviços de engenharia pode ocorrer sobre a forma de Empreitada por Preço Global (EPG) e de Empreitada por Preço Unitário (EPU), conforme se trate de contratação por preço certo e total ou de contratação por preço certo de unidades determinadas¹⁶.

Considerando que ao celebrar um contrato de EPG a contratada deve executar todo o objeto na conformidade com o edital, inclusive no que toca ao preço certo.

Considerando que a atual prática da Administração Pública de avaliar a execução com base nos quantitativos físicos realizados acaba por desconfigurar a contratação a esse título (EPG), por se tratar de procedimento que mais se afeiçoa a outra hipótese de execução indireta (EPU).

Considerando que a atual prática, do emprego da EPU em detrimento da EPG, tem isentado a Administração de proceder a uma análise criteriosa e tecnicamente bem avaliada das propostas apresentadas.

¹⁶ Alíneas “a” e “b” do inc. VIII do art. 6º da Lei nº 8.666/93.

PERGUNTA

Em que caso a EPG poderá ser adotada? Qual é o entendimento do TCDF sobre o tema?

RESPOSTA

Preliminarmente, não se pode perder de vista que a escolha do regime de execução deve observar os princípios que permeiam a contratação pública.

Para que tenha efetividade, o processo pertinente à EPG, compreendendo suas principais peças (projeto básico e executivo, planilha orçamentária, cronograma físico-financeiro, edital e minuta de contrato), deve dispor de todos os elementos e informações relacionados ao objeto, de modo a favorecer as empresas licitantes na elaboração da proposta de preço¹⁷, minimizar riscos, garantir a vantajosidade, permitir controle adequado e mitigar eventuais aditamentos. A elaboração dessas peças permite que se divise o “preço certo”, daí ser defeso pressupor eventual aditamento em função da própria “certeza” que a Lei de Licitações e Contratos impõe.

A contratação por qualquer modalidade de empreitada admite a possibilidade de aditamento em sede de processo que prestigie a motivação, a razoabilidade e a economicidade, nas seguintes situações:

- » Unilateralmente, quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- » Unilateralmente, quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição

¹⁷ Art. 47 da Lei nº 8666/93.

quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos na Lei de Licitações e Contratos;

- » Por acordo das partes, quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço ou do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos originais.

Toda vez que se cogitar da necessidade de aditamento a contrato deve ser devidamente evidenciado o aumento de encargos da contratada que justifique a pretensão de correção para mais na sua remuneração, de modo a preservar o equilíbrio inicialmente avançado entre as partes.

Para o TCU, o aditamento de contrato de EPG pode derivar da identificação na execução da obra de “erro substancial” conceituado inicialmente no edital, o qual pode referir-se a serviços que se situem na curva ABC ou a percentual de variação de quantitativos subestimados ou superestimados. Aquela Corte também entende possível eventuais compensações na planilha orçamentária que não gerem “jogo de planilha” e tampouco alterem o desconto inicialmente concedido à Administração Pública.

Para efeito de liquidação da despesa, as medições devem ser processadas independentemente do regime de empreitada, dado que o pagamento deve incidir sobre as etapas efetivamente executadas.

A utilização do cronograma físico-financeiro para fins de pagamento merece a devida atenção, dada a possibilidade de alguma etapa contemplada nessa peça ainda carecer de implementação.

Caso se cogite do pagamento com base nessa peça, deve-se proceder à adaptação do valor a pagar de determinada etapa de maneira a ajustá-lo ao efetivamente executado.

O edital e o contrato decorrente devem orientar quanto à forma de medição (se ao término de cada etapa ou se proporcionalmente a um cronograma físico-financeiro, por exemplo), de maneira a não confundir a EPG com a EPU. O entendimento do TCU revela que a falta de definição abre espaço para que se realize a aferição item a item da planilha orçamentária.

A EPG pode ser considerada na hipótese de obras em que os quantitativos de serviços preponderantes possam ser aferidos (o que não é o caso de obra rodoviária e de obra de reforma de edificações) e diante de projeto com um nível de detalhe que concorra para o total conhecimento do objeto.

O quadro delineado tem estreita aderência com o entendimento do TCU presente no Acórdão nº 1.977/13 – Plenário e com a posição consignada pela Corte Distrital na Decisão nº 1.326/12.



2ª QUESTÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO

Considerando que na licitação que comporte a possibilidade de empresas participarem em consórcio é admitida a soma do capital social para efeito de qualificação econômico-financeira e a consideração de atestados técnicos de diferentes serviços para fins de qualificação técnica.

PERGUNTA

É permitida a soma dos atestados técnicos das empresas consorciadas da mesma forma que se permite a soma de capital social?

RESPOSTA

A Lei de Licitações e Contratos acolhe a possibilidade de empresas virem a disputar o objeto licitado de forma consorciada, hipótese em que a habilitação técnica e econômico-financeira pode ser alcançada a partir do somatório dos documentos apresentados pelos participantes¹⁸.

¹⁸ Art 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observarse-ão as

A Lei de Licitações e Contratos, a doutrina e a jurisprudência formada nos Órgãos de Controle têm recomendado o parcelamento do objeto licitado em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, de modo a fomentar a participação de maior número de empresas licitantes, prestigiar a competitividade e os princípios da isonomia e da razoabilidade, e obter maior aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado¹⁹.

Procedimentos licitatórios que não comportem o parcelamento do objeto acabam por merecer a atenção de empresa que isoladamente detenha os níveis de qualificação técnica e econômico-financeira exigidos pelo edital ou de empresas que venham a se articular consorcialmente para alcançar o porte demandado pelo certame.

Com efeito, a atuação em consórcio pode fomentar a competitividade de certame licitatório em que seja impossível parcelar o objeto por razões de ordem técnica ou econômica, ao permitir que empresas que atuem no mesmo segmento ou em segmento diferenciado, com diferente conformação de habilitação técnica e de capital, possam se unir a ponto de atender ao edital e disputar o certame.

Como ressaltado inicialmente, a Lei de Licitações e Contratos permite o somatório dos quantitativos de cada consorciado para fins de qualificação técnica²⁰. Na mesma linha, os Órgãos de Controle têm admitido

seguintes normas:

III – apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei.

¹⁹ §1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93.

²⁰ Inc. III do art. 33 da Lei nº 8.666/93.

a soma de quantitativos tanto para serviços distintos quanto para serviços de mesma natureza²¹.

Os autos de processo licitatório devem dispor de motivação em relação a não aceitação da soma de atestados de serviços de mesma natureza para comprovar a capacidade de realizar o objeto, uma vez que essa discricionariedade deve ser relativizada pelos fundamentos que regem os contratos administrativos, notadamente o interesse público, a busca pela competitividade, a vantajosidade para a Administração Pública e a economicidade.

21 Acórdão nº 2150/08 – TCU e Decisões nº 1857/14, 3743/11, 6161/10 e 4281/13 – TCDF.



3ª QUESTÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO

A adoção de tabelas de preços unitários para balizar edital de licitação que tenha por objeto a elaboração de projeto tem impedido a valorização dos serviços profissionais e aberto espaço para que a sua contratação ocorra a preços baixos, ocasionando um desequilíbrio durante a sua execução.

De modo a mitigar a situação, tem-se buscado simplificar as atividades compreendidas na elaboração do projeto de modo a ajustá-las aos preços exíguos praticados. Esse quadro tem concorrido para a queda da qualidade na formatação dessa peça e para que não se sopesse de forma atenta quanto à sua real finalidade – tornar a obra viável técnica e financeiramente.

O resultado, por vezes, traduz-se não necessariamente em projeto errado, mas pouco pensado.

Dado que a responsabilização de algumas atividades por problemas identificados nas obras aumentou, como é o caso da orçamentação, os projetistas e as empresas executoras têm atuado com receio de gerar futuros passivos.

Se de um lado a crescente responsabilização leva os projetistas e as empresas a atuarem com o zelo e o cuidado desejáveis na elaboração do projeto, de outro reflete sensivelmente no custeio de atividades que demande mais qualidade.

PERGUNTA

É razoável aceitar a flexibilização de itens das tabelas de preços unitários quando corretamente justificado e qual o procedimento a Administração Pública deve adotar?

RESPOSTA

A Administração Pública, premida pela necessidade de buscar a realidade executiva da contratação, definir a justa remuneração do contratado e considerar a especificidade local ou de projeto, poderá lançar mão de valores que se situem à margem dos Sistemas Sicro e Sinapi, para efeito de definição de planilha orçamentária²².

Como ressaltado anteriormente, na elaboração de projeto básico e executivo, compreendendo a planilha orçamentária, deve-se atentar para o maior nível de detalhamento possível, o que passa pela definição de todos os elementos, inclusive daqueles que tecnicamente não podem ser suportados pelas composições de custo dos Sistemas Sicro e Sinapi.

A demonstração da incompatibilidade na utilização dos assinalados Sistemas é tarefa que repousa sobre o responsável pela elaboração da planilha orçamentária²³.

22 Art. 8º do Decreto nº 7.983/13.

23 Art. 8º do Decreto nº 7.983/13 e art. 113 da Lei nº 8.666/93.

A Administração Pública deverá dotar os autos de licitação da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do responsável pela elaboração do projeto básico, incluindo as especificações técnicas, o orçamento-base com as composições de custos unitários, o cronograma físico-financeiro e demais peças técnicas²⁴.

Como a qualidade do serviço pressupõe execução adequada à boa técnica de engenharia, é importante atentar para as observações que se seguem:

- » a contratação a preços considerados baixos pelas partes não poderá ensejar prejuízo à qualidade do projeto;
- » o serviço a ser contratado deve ser especificado tecnicamente, com a indicação das normas e padrões desejados;
- » a Administração Pública pode valer-se da modalidade “técnica e preço” caso o objeto licitado demande utilização de serviços de natureza predominantemente intelectual – elaboração de estudos técnicos preliminares, projeto básico, projeto executivo, cálculo, fiscalização, supervisão e gerenciamento, e engenharia consultiva em geral;
- » os servidores designados para atuar como fiscais devem zelar para que os projetos sejam executados e recebidos nos exatos termos do contrato²⁵, podendo no exercício desse mister rejeitar, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o pactuado²⁶;

24 Súmula nº 260 – TCU e Decisão nº 5.749/12 – TCDF.

25 Arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666/93.

26 Art. 76 da Lei nº 8.666/93.

- » a contratada responde no todo ou em parte pela reparação, correção, remoção, reconstituição ou substituição de vícios, defeitos ou incorreções apuradas na execução²⁷;
- » a aplicação de penalidades à contratada é dever da Administração Pública²⁸.



4ª QUESTÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO

Considerando que nas licitações que tenham por objeto serviços de engenharia custeados com recursos federais, o Decreto nº 7.983/13 estabelece que as planilhas orçamentárias devam ser elaboradas com base nos sistemas Sicro ou Sinapi, dependendo do tipo de obra.

Considerando que o Acórdão nº 2.622/13 – Plenário disciplina as faixas de BDI de acordo com as tipologias de obras.

Considerando que o Acórdão deixa assentado que desde a prolação do Acórdão nº 325/07 – Plenário e depois com o Acórdão nº 2.369/11 – Plenário aquele Tribunal tem orientado quanto à necessidade de constar da planilha orçamentária de obras públicas os itens pertinentes à “administração local”, ao canteiro de obras e à mobilização/desmobilização.

Considerando que pelo decreto a composição do BDI deve evidenciar no mínimo a taxa de rateio da “administração central”; os percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalista que oneram o contrato; a taxa de risco; o seguro e a garantia do empreendimento e a taxa de lucro.

27 Art. 69 da Lei nº 8.666/93.

28 Arts. 86 e 87 da Lei nº 8.666/93.

Considerando que no caso dos serviços de engenharia as taxas de rateio da “administração central” e da local correlacionam-se com a administração de apoio²⁹ e a de pessoal produtivo³⁰.

PERGUNTA

A Administração Pública ao licitar serviços de engenharia deve utilizar os Sistemas Sicro ou Sinapi como referência de preços e o Acórdão nº 2.622/13 – Plenário para efeito de definição de BDI e de inclusão na planilha orçamentária do item “administração local”?

RESPOSTA

Os serviços de engenharia devem ser licitados com apoio de planilha orçamentária que evidencie a composição de todos os custos unitários³¹ e de justificativa técnica que evidencie a metodologia adotada para a elaboração desta peça – estudos técnicos e memória de cálculo.

Sempre que possível, a definição dos custos unitários passa pelos Sistemas Sicro ou Sinapi, conforme o Decreto nº 7.983/13, as deliberações do TCDF em sede de análise de edital e a adução feita no encaminhamento de pergunta albergada no 1º Diálogo com o TCDF.

Os custos unitários alusivos à “administração local” devem ser informados na planilha orçamentária na parte concernente aos custos diretos, na linha do que estabelece o Acórdão nº 2.622/13 – TCU, a Decisão

29 Compreende o custo do imóvel ou parcela deste disponibilizado para abrigar as pessoas, os equipamentos, os mobiliários, etc.

30 Compreende os profissionais envolvidos diretamente na realização de cada serviço.

31 Inc. II do §2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93.

nº 1.583/14 e a adução feita no encaminhamento de pergunta albergada no 1º Diálogo com o TCDF. Frise-se que as orientações do Acórdão relativas ao BDI restringem-se a obras e não a serviços.

Já a formação do preço final em contratação de serviços de engenharia (projeto, consultoria, gerenciamento, etc.) deve considerar o chamado “Método do K”, em vez da aplicação do percentual de BDI³².

O referido “Método do K” desdobra-se em duas etapas. Uma referente aos custos com a mão de obra (salários) – $[(1+K1+K2).(1+K3).(1+K4)]$ – e outra relativa aos demais custos (equipamentos, materiais, móveis, veículos, viagens, dentre outros) – $[(1+K3).(1+K4)]$.

O índice K1 representa os encargos sociais, K2 indica os encargos administrativos ou “overhead” (“administração central”), K3 refere-se à remuneração ou lucro da empresa e K4 compreende os impostos.

Por sua vez, a “administração central” (K2) sofre influência de fatores como a estrutura da empresa, o número de contratos que esteja executando à época da licitação, a complexidade da obra ou serviço licitado e o prazo de execução. Para este item, tem-se por oportuno que a Administração Pública exija o detalhamento das empresas licitantes da taxa a ser incorporada no cálculo.

32 Acórdãos nº 3.435/12, 1.787/11 e 1.523/05 – TCU-Plenário.

“Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU” (<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2513389.PDF>).

“Roteiro de Preços – Orientação para Composição de Preços de Estudos e Projetos de Arquitetura e Engenharia” do Sindicato da Arquitetura e da Engenharia de São Paulo (SINAENCO).

“Manual de Procedimentos e Contratação de Serviços de Arquitetura e Urbanismo” do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB).

Tabela de preços de Serviços de Engenharia Consultiva da Codevasf.

Quanto aos impostos (K4), devem merecer a devida atenção:

- » os percentuais de impostos incidentes sobre os serviços de engenharia diferem daqueles usualmente praticados nas contratações de obras³³;
- » a base de cálculo pode ser deduzida no caso de bens para revenda, insumos, aluguéis e energia elétrica, dentre outros;
- » a justificativa do valor cotado pelas empresas licitantes deve ser baseada na média dos recolhimentos de impostos verificada nos últimos 12 meses³⁴;
- » a desoneração previdenciária instituída pela Lei nº 12.844/13 c/c a Lei nº 12.546/11, quando for cabível, deve ser considerada a partir da inserção do tributo referente à Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta.

33 Lei nº 10.637/02 e Lei nº 10.833/03.

34 Acórdão nº 1.619/08 – TCU-Plenário.



3º

DIÁLOGO COM O TCDF

1ª QUESTÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO

Considerando que a Lei Complementar nº 116/2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, estabelece em 5% a alíquota máxima a ser aplicada à base de cálculo geradora dessa espécie de tributo.

Considerando que o Decreto nº 25.508/2005, que regulamenta a aplicação do tributo no âmbito do Distrito Federal, estipula em 2% a alíquota incidente sobre a base de cálculo de serviços relativos a obras, reformas e elaboração de projeto.

Considerando que o BDI editado pela Novacap para efeito de contratação de obras e serviços de engenharia tem contemplado uma alíquota de ISS de 1%, ao passo que o Acórdão nº 2.369/11 – Plenário recomenda 2%.

PERGUNTA:

É correta a consideração no BDI de 1% a título de ISS?

O cálculo do montante a pagar de ISS na prestação de serviços de engenharia depende da definição do local de prestação da obra ou serviço, da base de cálculo e da alíquota incidente.

Na hipótese da prestação da obra ou serviço abranger mais de uma Unidade da Federação, deve ser cogitada a possibilidade de proceder-se a um cálculo proporcional³⁵.

Para a definição da base de cálculo do imposto não devem ser considerados os materiais empregados na construção civil³⁶.

O próprio TCU vem de exarar o Acórdão nº 2369/11 – Plenário recomendando a aplicação de 50% da alíquota incidente sobre a base de cálculo do tributo³⁷.

³⁵ Lei Complementar nº 116/03

Art. 7º. Quando os serviços descritos pelo subitem 3.04 da lista anexa forem prestados no território de mais de um Município, a base de cálculo será proporcional, conforme o caso, à extensão da ferrovia, rodovia, dutos e condutos de qualquer natureza, cabos de qualquer natureza, ou ao número de postes, existentes em cada Município.

³⁶ STF no Recurso Extraordinário nº 603.497/MG – 2010 e STJ no Agravo Regimental no Recurso Especial 1.228.175/MG, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 1.410.608/RS e o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 1.422.997/RJ.

Decreto nº 25.508/2005:

Art. 27. A base de cálculo do imposto é o preço do serviço.

§3º Não se incluem na base de cálculo do imposto o valor dos materiais fornecidos pelo prestador dos serviços previstos nos subitens 7.02 e 7.05 da lista do Anexo I, observado o disposto no § 3º do art. 45.

Art. 45. Na prestação dos serviços a que se referem os subitens 7.02 e 7.05 da lista do Anexo I, deduzir-se-á da base de cálculo do imposto, o valor dos materiais fornecidos pelo prestador dos serviços;

§3º A dedução do valor dos materiais fornecidos somente poderá ser feita quando estes se incorporarem diretamente à obra, perdendo sua identidade física no ato da incorporação.

³⁷ No entanto, considera-se que essa medida é adequada para o estabelecimento de referenciais médios de BDI de obras públicas, já que o cálculo do percentual efetivo desse imposto deve ser calculado em cada caso concreto.

Já quanto à alíquota, deve-se atentar que:

- » O percentual depende do tipo de atividade, conforme Decreto nº 25.508/05, o que deve ser considerado pela Administração Pública para formação do BDI de referência;
- » o Decreto nº 25.508/05 estipula a alíquota de 2% para obras, reformas e elaboração de projeto, por exemplo;
- » quando a contratação envolver fornecimento de material, a alíquota a ser configurada no BDI será inferior à prevista na legislação, pois deve ser desconsiderada a despesa a esse título;
- » para fins de estimativa dotada de conservadorismo, seria o caso de admitir a aplicação de 50% da alíquota incidente sobre o preço de venda;
- » o Decreto nº 25.508/2005 contém dispositivos que “sinalizam” ser razoável a previsão de redução da alíquota em 50% na estimativa do BDI (1%³⁸).

Como opção à estimativa do ISS no BDI, a Administração Pública pode estimar com maior precisão o percentual de material em cada orçamento a partir da curva ABC, por exemplo, e demandar justificativa da

Conclui-se, assim, que a composição do BDI de obras públicas deve considerar a legislação tributária do(s) município(s) onde serão prestados os serviços de construção civil, levando em conta a forma de definição da base de cálculo e, sobre esta, a respectiva alíquota do ISS.

38 LC nº 116/03

Art. 7º, §11. No caso dos serviços descritos nos subitens 7.02 e 7.05 da lista do Anexo I, o imposto retido será equivalente a 1% (um por cento) do preço do serviço sem qualquer dedução, impondo-se ao prestador do serviço o ajuste na apuração normal do imposto.

Art. 46. O ajuste na apuração normal do imposto, a que se refere o §11 do art. 8º consiste no procedimento efetuado pelo prestador do serviço, tendente a verificar a diferença entre o valor do imposto retido e o efetivamente devido.

empresa licitante para o caso de ela apresentar alíquota diferente da prevista no BDI referencial, avaliando se o “Custo Direto (proposta) + BDI (proposta)” é inferior ou igual ao “Custo Direto (referencial) + BDI (referencial)”.

Na ocorrência de contratação com BDI superior ao de referência, deve-se adotar este último para o caso de aditamentos que comportem a inclusão de serviços novos, conforme o “Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU” e os Acórdãos nº 1551/08 e 2545/11, todos do Plenário do TCU.



2ª QUESTÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO

Pela atual política pública adotada no Brasil, a Administração Pública não tem a cultura de realizar bons projetos, pois essa atividade exigiria tempo de estudo e investimento adequado.

Como resultado, os projetos têm sido elaborados sem o apoio de estudos preliminares e com deficiência quanto ao nível de detalhamento do objeto a ser licitado, o que acaba por demandar a celebração de aditamento contratual voltado a ajustá-los à realidade vivida dentro do canteiro de obras ou às necessidades da Administração Pública.

PERGUNTA

Quando for necessária a realização de termos aditivos, qual o procedimento que a Administração Pública pode adotar para autorizá-los de forma segura?

RESPOSTA

O aditamento contratual deve ser providência excepcional e o processamento passa pela apresentação de justificativa técnica e enquadramento nas premissas estabelecidas na Lei de Licitações e Contratos – alteração qualitativa decorrente de mudança no projeto ou nas especificações; alteração quantitativa referente a acréscimo ou supressão; e outras relacionadas ao regime de execução, prazo, revisão e repactuação.

Mencionam-se alguns pontos de interesse relacionados com o tema:

- » as alterações pretendidas não podem ser substanciais a ponto de promover a descaracterização do objeto licitado;
- » as alterações pretendidas devem buscar a compatibilidade com o objeto licitado³⁹ ;
- » alterações significativas identificadas antes de iniciada a obra não devem ser consideradas para efeito de aditamento contratual, mas sim da realização de novo procedimento licitatório⁴⁰ ;
- » padece de nulidade insanável o contrato derivado de licitação baseada em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo a situação motivar a sua anulação, a realização de nova licitação e a responsabilização do gestor⁴¹;
- » o interesse público deve ser sempre avaliado, conforme adução feita no encaminhamento da 4ª pergunta albergada no 1º Diálogo com o TCDF;

39 Súmula nº 261/10 – TCU.

40 Acórdão nº 1.428/09 – TCU.

41 Acórdão nº 353/03 – TCU-Plenário, editado com fulcro no art. 7º, §6º, da Lei nº 8.666/93.

- » não pode haver interrupção entre o período de vigência do contrato e a entrada em vigor do aditamento;
- » no caso do aditamento contemplar alterações de quantitativos, o processo administrativo deve conter os memoriais de cálculo baseados em projetos;
- » deve ser avaliada a existência de jogo de planilha com a realização do aditivo;
- » no caso de inclusão de serviços novos, o preço deve ser fixado por acordo entre as partes e em conformidade com os sistemas referenciais de custo, mantendo-se o desconto entre o valor global do contrato e o orçamento da administração;
- » os limites impostos na Lei de Licitações e Contratos devem ser respeitados, assim os acréscimos ou supressões são admitidos em até 25% do valor inicial atualizado do contrato, podendo avançar para o limite de 50% no caso de reforma de edifício ou equipamento⁴²;
- » é vedada a compensação entre acréscimos e supressões, conforme adução feita no encaminhamento da 4ª pergunta albergada no 1º Diálogo com o TCDF;
- » os limites podem ser extrapolados em situação excepcionalíssima, quando assim o exigir o interesse público⁴³;
- » é preciso atentar para a atualização do valor e do prazo da garantia contratual⁴⁴;

42 Art. 65 da Lei nº 8.666/93.

43 Decisão nº 215/99 – TCU-Plenário.

44 §2º do art. 56 da Lei nº 8.666/93.

- » a minuta de aditamento deve merecer a aprovação da assessoria jurídica do órgão ou entidade da Administração Pública⁴⁵.

45 Parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93.

3ª QUESTÃO**CONTEXTUALIZAÇÃO**

As obras têm experimentado paralisação parcial ou total motivadas por questões que repousam sobre a alçada da contratante e, portanto, vão além da responsabilidade da contratada, de que são exemplo a falta de estudos ambientais, a falta de liberações ou desapropriações e a revisão de projetos.

Essas paralisações têm ensejado o aditamento dos prazos do contrato, sendo a contratada obrigada a arcar com os custos de equipamentos e mão de obra não produtiva constante da “administração local” sem o devido ressarcimento financeiro.

PERGUNTA

Desde que devidamente comprovado, como o TCDF entende eventual ressarcimento de ônus advindo da paralisação total ou parcial de obras?

Pelo princípio da razoabilidade, é admissível o ressarcimento de ônus carreado à contratada pela paralisação total ou parcial de obras por questões que repousam sobre a esfera de atuação da contratante e que, portanto, vão além da alçada da primeira.

A própria Lei de Licitações e Contratos acena para a hipótese de reequilíbrio econômico-financeiro nas hipóteses que indica – superveniência de fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, que tenham o condão de retardar ou impedir a execução do que fora ajustado; força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, por configurar álea econômica extraordinária e extracontratual⁴⁶.

Os Órgãos de Controle examinarão a questão a partir do cotejo dos elementos relacionados com o planejamento da obra, os motivos que levaram à sua paralisação (Teoria da Imprevisibilidade), os valores pleiteados pela empresa contratada e a razoabilidade dos valores efetivamente pagos pela Administração Pública. Tudo com o propósito de verificar a manutenção do equilíbrio ajustado entre as partes.

Mais uma vez cabe destacar que o ônus da prova perante aos Órgãos de Controle quanto à regularidade do procedimento adotado repousa sobre a Administração Pública e existe a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos que derem causa à elevação desnecessária dos custos da obra.

Os Órgãos de Controle têm especial interesse no detalhamento dos custos com a “administração local” por se tratar de informação que

46 Alínea “d” do inc. II do art. 65 da Lei nº 8.666/93.

concorre para a apreciação da correta avaliação das despesas com a mobilização de pessoal e a manutenção do canteiro de obras.

A questão em debate mereceu a atenção do Tribunal nos Processos nº 3009/99 e 26530/08.

4ª QUESTÃO



CONTEXTUALIZAÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) objetiva aprimorar a responsabilidade na gestão fiscal dos recursos públicos por meio da ação planejada e transparente.

A regra básica desse Diploma Legal considera não autorizado todo e qualquer aumento de despesa que não esteja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência e de demonstrativo que revele a sua adequação orçamentária e financeira com a LOA, o PPA e a LDO⁴⁷.

Dessa forma, a contratação de obras e serviços de engenharia deve ser precedida de planejamento que se faça acompanhar de estudos preliminares e de projeto básico.

47 Art. 15 da LC nº 101/00.

PERGUNTA

Como o TCDF acompanha previamente a elaboração dos estudos preliminares e dos projetos básicos relacionados à contratação de obras e serviços de engenharia?

RESPOSTA

No que toca à contratação de obras e serviços de engenharia, a atuação da Corte alcança o exame dos editais de licitação e das dispensas e inexigibilidades que apresentem valores consentâneos com o limite de alçada estabelecido em ato próprio.

Já a verificação da execução do contrato deriva em alguma medida da análise empreendida acima ou de eventual seleção para apreciação em sede de procedimento de inspeção ou auditoria, a partir de critérios que prestigiem risco e materialidade.

O TCDF também examina editais, dispensas e inexigibilidades de licitação e execução contratual por força de representações, denúncias e proposições do Poder Legislativo.

Desse modo, estudos e projetos que integrem a documentação de procedimento licitatório são examinados pela Corte por ocasião do exame da matéria.

A fiscalização da documentação pertinente à contratação de obras e serviços de engenharia antes da publicação do edital não é de todo defensável:

- » pelo fato de não caber à Corte, de forma amiúde, avançar em relação à elaboração de documentos que presidirão futura

contratação, vez que eventual conduta nessa linha pode denotar assessoramento à Administração Pública ou até mesmo ingerência em assuntos que lhe são próprios, internos;

- » em razão de a atividade de orientação repousar sobre a esfera de competência do órgão próprio do sistema de controle interno;
- » porque eventual atuação nessa linha demandaria enorme esforço do Tribunal podendo, inclusive, impactar a fiscalização de outros temas igualmente relevantes;
- » na medida em que a atuação da Corte geralmente se inicia com a divulgação do edital⁴⁸;
- » vez que cabe aos órgãos e entidades que administram a contratação de obras e serviços de engenharia melhor se organizarem para atender a legislação de regência.

48 Processo nº 23.834/13 – TCDF citado no Boletim Informativo Decisões TCDF nº 12/14:

Não compete ao Tribunal de Contas do Distrito Federal manifestar-se sobre procedimento licitatório ainda na fase interna, passível, pois, de alteração pela Administração.



4º

DIÁLOGO COM O TCDF

1ª QUESTÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO

Alguns editais de licitação têm contemplado premissa de que a comprovação de vínculo da licitante com os profissionais relacionados na declaração de responsabilidade técnica deve ser demandada apenas do licitante vencedor e no ato de assinatura do contrato.

O procedimento em tela vem dando margem a equívoco e levado as empresas licitantes a demandarem a sua adoção também para efeito de habilitação técnico-operacional.

Entende-se que a declaração em tela deve ser exigida quando da análise da habilitação técnica das empresas licitantes para fins de cumprimento da Lei de Licitações e Contratos, no que se relaciona à comprovação de aptidão e à apresentação de atestados⁴⁹.

PERGUNTA

Existe no Tribunal deliberação que justifique a inclusão dessa liberalidade nos editais de licitação?

⁴⁹ Inc. II e §1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93.

No que pertine à qualificação técnica, a Lei de Licitações e Contratos demanda que se comprove no decorrer do procedimento licitatório a aptidão das empresas licitantes para a realização do objeto licitado, a qual é comumente realizada a partir da apresentação de documentação relacionada com a capacitação técnico-operacional e técnico-profissional.

Para fins de comprovação da capacitação técnico-operacional, a Lei de Licitações e Contratos tem demandado que a empresa licitante disponibilize documentos que se prestem a evidenciar a execução preterita de modo satisfatório de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

Para efeito de atestação da capacitação técnico-profissional, a Lei de Licitações e Contratos tem exigido da empresa licitante que evidencie a disponibilidade, à data prevista para entrega da proposta, de profissional que detenha atestado de responsabilidade técnica pela execução de obra ou serviços assemelhados à contratação pretendida pela Administração Pública⁵⁰.

Em que pese a Lei de Licitações e Contratos vir demandando a apresentação da documentação comprobatória da capacitação técnico-profissional por ocasião da proposta, os Órgãos de Controle têm advogado entendimento de que a comprovação de vínculo do responsável técnico com a vencedora do certame deve ser exigida na ocasião da assinatura do contrato⁵¹.

⁵⁰ Art. 30 da Lei nº 8.666/93.

⁵¹ Decisões nº 6584/09, 5582/10 e 3743/11 – TCDF; Acórdãos nº 2297/05, 116/06, 1327/06, 1598/06, 670/08, 2331/08, 1417/08, 597/07 e 103/09 – TCU-Plenário.

A linha de atuação prestigia a competitividade e evita que empresas licitantes incidam em custos relativos ao vínculo do responsável técnico desnecessariamente, ainda por ocasião da disputa do objeto.

Como ressaltado, embora a comprovação do vínculo dos profissionais com a empresa que se sagre vencedora da licitação deva ocorrer no momento da contratação, a apresentação dos atestados de capacitação técnico-operacional e de capacitação técnico-profissional e das chamadas declarações de responsabilidade técnica deve ocorrer no curso do procedimento licitatório, dada a necessidade de as participantes demonstrarem que dispõem de meios para executar o objeto pretendido pela Administração Pública.

Nessa linha, não se dispõe de previsão na Lei de Licitação e Contratos, na doutrina e na jurisprudência a ela aplicada que comporte a possibilidade de os atestados de capacitação técnico-operacional e técnico-profissional serem apresentados tão somente pela licitante vencedora e por ocasião da celebração do contrato.

2ª QUESTÃO



CONTEXTUALIZAÇÃO

A Lei de Licitações e Contratos estabelece que os editais devam conter informações sobre o critério de pagamento e as condições de atualização financeira para o caso de inadimplemento contratual⁵².

Na prática, a Administração Pública, alegando falta de recursos orçamentários, sequer recebe as reivindicações das contratadas quando os atrasos na liquidação das faturas ultrapassam aos limites estabelecidos no edital e no contrato, obrigando as mesmas a recorrer ao Poder Judiciário para ter os seus direitos preservados.

O ajuizamento mostra-se inviável dado o alto custo de tramitação processual e o elevado tempo para o trânsito em julgado da questão (até 10 anos em certos casos), o que redundaria em impunidade para a Administração Pública.

52 Alíneas "a" e "c" do inc. XIV do art. 40 da Lei nº 8.666/93.

PERGUNTA

Há alguma forma de se preservar tais direitos a partir de uma rotina administrativa e não judicial, já que se trata de cumprimento de dispositivo contratual em assento na legislação?

RESPOSTA

Inicialmente, ressalta-se que, por força legal, é assegurado ao contratado o recebimento do valor devido com a atualização financeira quando há atraso no pagamento por parte da Administração Pública⁵³.

O quadro delineado na questão pode derivar em alguma medida de inobservância de preceito legal que deve ser sopesado antes de decisão que comporte o lançamento do procedimento licitatório ou até mesmo de descumprimento de cláusulas editalícias e contratuais.

Veja que a Lei de Licitações e Contratos preconiza que a contratação de obras e serviços de engenharia depende de previsão orçamentária que assegure o pagamento das obrigações⁵⁴.

De forma consentânea, a LRF estatui que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que demande aumento de despesa deve estar acompanhado de estimativa do seu impacto econômico-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes. Demais disso, é demandada a apresentação de declaração do ordenador de despesa quanto a sua adequação à LOA, à LDO e ao PPA⁵⁵.

53 Alíneas "a" a "e" do inc. XIV do art. 40 e art. 55 da Lei nº 8.666/93.

54 §2º do art. 7 da Lei nº 8.666/93.

55 Incs. I e II do art. 16 da LRF.

Na sequência, a LRF define como adequada com a LOA a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, não seja ultrapassado os limites estabelecidos para o exercício⁵⁶.

A propósito, convém destacar que as informações a que aludem os parágrafos anteriores têm sido demandadas de jurisdicionado alcançado por procedimento licitatório que esteja em exame na Corte de Contas Distrital. A apresentação da declaração do ordenador de despesa, bem como a demonstração das condições de adequação aos limites orçamentários do exercício, têm sido requeridas desde 2007, tendo sido inicialmente exarada a Decisão nº 2.206/07.

Assim, se a causa alegada pela Administração Pública para o inadimplemento de obrigação contratual referir-se à ausência de recursos orçamentários, entende-se que essa situação deriva do fato de ter-se firmado o ajuste sem que houvesse a emissão de nota de empenho suficiente para o atendimento da obrigação assumida no exercício.

Nessa linha o TCDF tem orientado a adoção de medidas efetivas para impedir⁵⁷:

- » a realização de despesas sem que haja prévio e suficiente empenho⁵⁸;
- » que a contabilização de despesas incorridas ou compromissos assumidos da competência do exercício seja transposta para o exercício subsequente, por ausência de empenho ou cancelamento

56 §1º do art. 16 da LRF.

57 Decisão nº 2.768/11 – TCDF.

58 Art. 60 da Lei nº 4.320/64 e art. 48 do Decreto nº 32.598/10.

de saldo de empenho, de forma a cumprir os princípios orçamentários da anualidade, da universalidade, do planejamento e da transparência das ações governamentais, do controle e do equilíbrio fiscal das contas públicas, assim como as disposições legais sobre a matéria⁵⁹;

- » a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas sem que haja saldo de crédito orçamentário disponível⁶⁰.

Com vistas a dar efetividade às medidas supramencionadas, esta Corte determinou⁶¹:

- » às Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento e Orçamento do DF o aprimoramento das medidas no âmbito das respectivas competências;
- » à Secretaria de Transparência e Controle do DF o aprimoramento das medidas no âmbito da sua competência, de sorte a promover o efetivo acompanhamento da execução orçamentária e financeira do DF, orientando e fiscalizando os gestores públicos, além de evitar a ocorrência das irregularidades;
- » aos órgãos e entidades integrantes da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, assim como as empresas estatais dependentes, que utilizem as modalidades de empenho “por estimativa” e “global”, quando aplicáveis, nos termos das disposições legais⁶², de modo a minimizar os riscos de realização de despesas sem o obrigatório e suficiente prévio empenho;

59 Inc. II, art. 35, e arts. 36, 60, 83 e 89 a 91 da Lei nº 4.320/64; arts. 48, 49, 80 e 81 do Decreto nº 32.598/10; e §1º do art. 1º, art. 42 e inc. II do art. 50 da LC nº 101/00.

60 Inc. II do art. 167 da Constituição Federal e inc. II do art. 151 da Lei Orgânica do DF.

61 Decisão nº 2.768/11 – TCDF.

62 §2º e 3º do art. 60 da Lei nº 4.320/64 e incs. II e III do art. 49 do Decreto nº 32.598/10.

Também alertou⁶³:

- » à Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF a adoção de medidas voltadas a evitar que as restrições orçamentárias impostas aos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal venham ocasionar a realização de despesas ou assunção de compromissos sem a obrigatória suficiência de crédito orçamentário autorizado;
- » aos órgãos e entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do DF que promovam a adequação de seus compromissos aos limites das dotações orçamentárias que lhes forem consignados, abstendo-se de contraírem obrigações que excedam o fixado na LOA, sob pena de responsabilização⁶⁴.

Na hipótese de caso concreto em que se verifique irregularidades dessa natureza, o Tribunal atua na questão quando presente o interesse público, tendo a Decisão nº 5.386/13, a propósito, deixado assente que não devem ser acolhidas representações que patrocinem unicamente causas privadas, as quais deverão ser dirimidas no âmbito do Poder Judiciário.

Na mesma linha vem se pautando o TCU⁶⁵.

63 Decisão nº 2.768/11 – TCDF.

64 Item IV da Decisão nº 4.508/06 – TCDF.

65 Acórdãos nº 1.559/03-TCU-2ª Câmara, 679/05 – TCU-Plenário, 3153/06-TCU-2ª Câmara, 1734/07 – TCU-Plenário, 288/11 – TCU-Plenário e 2439/13 – TCU-Plenário.



3ª QUESTÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO

Em que pese os recebimentos provisório e definitivo de obras serem disciplinados pela Lei de Licitações e Contratos⁶⁶, em muitos casos, surgem divergências entre a contratante e a contratada que acabam por concorrer para a inobservância do prazo limite de 90 dias que deva separar as duas etapas.

Enquanto a contratante alega que as pendências não foram saneadas, o contratado tenta isentar-se de responsabilidade aduzindo que derivam de falta de manutenção ou de mau uso do objeto.

Por seu turno, o Código Civil⁶⁷ prevê que a contratada responde pela solidez e segurança da obra durante o prazo de cinco anos, contado do recebimento definitivo.

66 Art. 73 da Lei nº 8.666/93.

67 Art. 618 da Lei nº 10.406/02.

PERGUNTA

É possível editar um conjunto de regras que minimize as divergências verificadas e ao mesmo tempo concorra para o recebimento da obra dentro dos prazos legais?

RESPOSTA

Os principais aspectos atinentes à questão são delineados na Lei de Licitações e Contratos, a qual deixa assentado que o objeto executado será recebido de forma provisória e definitiva⁶⁸.

No recebimento provisório, o responsável pelo acompanhamento e fiscalização da obra ou serviço deverá lavrar Termo Circunstanciado a ser assinado pela contratante e contratada no prazo de até 15 dias da cientificação desta.

No recebimento definitivo, o servidor ou comissão designada pela autoridade competente deverá lavrar Termo Circunstanciado a ser assinado pelas partes após o decurso do prazo de observação ou de vistoria que comprove a adequação do objeto executado aos termos do contrato, elidindo as eventuais pendências indicadas no recebimento provisório.

Como o prazo entre o recebimento provisório e o definitivo é de 90 dias, o processo decisório deve ser agilizado, a partir de iniciativas que conduzam a uma rápida negociação, tendo por base elementos técnicos que melhor caracterizem as questões controvertidas, de maneira a evitar a necessária penalização do contratado caso a Administração Pública consiga caracterizar a sua inadimplência.

68 Art. 73 da Lei nº 8.666/93.

Na hipótese de graves divergências que levam à inobservância do prazo em tela, a situação deve ser objeto de verificação pontual por profissionais habilitados, de sorte a examinar as pendências remanescentes. É o que analogamente preconiza a Orientação Técnica nº 03/11 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), podendo ser aplicada a esses casos asseguintes providências:

- » instituir grupo de profissionais habilitados e eventualmente alheios ao contrato para avaliar os defeitos que sejam passíveis de correção pelo contratado;
- » conferir urgência à questão evitando que o transcurso do tempo possa favorecer o agravamento dos defeitos identificados e trazer perigo e/ou desconforto para a sociedade.

Pareceres técnicos exarados por profissionais alheios à contratação tendem a subsidiar a discussão junto a instâncias administrativas superiores e judiciais de divergências não dirimidas pelas partes.

O pormenorizado acompanhamento da obra (da contratação à execução) tende a concorrer para a entrega do objeto contratado com um número reduzido de pendências e a elaboração do termo de recebimento provisório com indicação de poucas providências corretivas. Para tanto, a contratada deve dispor em arquivo de todos os elementos documentais correlacionados⁶⁹.

⁶⁹ Projetos, memoriais descritivos, especificações técnicas, caderno de encargos, "as built" e orçamento, devidamente assinados pelos responsáveis técnicos com os correspondentes registros nas entidades profissionais competentes.

ART da execução e da fiscalização.

Resultado do controle tecnológico exigido pelas normas técnicas, realizado durante a execução da obra, compreendendo as fichas referentes a cada ensaio.

Termos de recebimento provisório e definitivo.

Contrato e aditamento.

Diário de Obra ou livro de Ordem.

Relatórios fotográficos.

Notificações e expedientes emitidos e recebidos, relatórios de inspeções periódicas ou do Controle Interno, após o recebimento da obra.

