

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DE PEQUENAS OBRAS E SERVIÇOS
NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA**

ELENIZA CAMARGO COELHO

Florianópolis - SC
2015

ELENIZA CAMARGO COELHO

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS DE PEQUENAS OBRAS E SERVIÇOS
NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito à obtenção do grau de bacharel em Direito
na Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC,

Orientador: Prof. Dr. Luis Carlos Cancellier de
Olivo

Florianópolis - SC
2015

Coelho, Eleniza Camargo

Contratações públicas de pequenas obras e serviços na administração direta / Eleniza Camargo Coelho; orientador, Prof. Dr. Luis Carlos Cancellier de Olivo – Florianópolis, SC, 2015.

72p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídica, Graduação em Direito.

Inclui referências

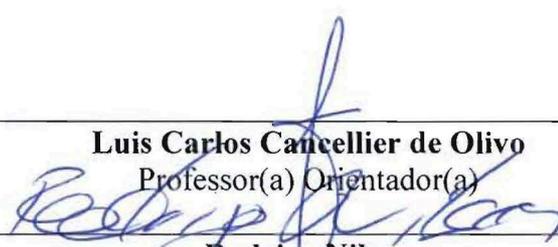
1. Direito. 2. Contratações Públicas. 3. Obras Públicas. 4. Licitações. 5. Dispensa de licitação. I. Cancellier de Olivo, Luis Carlos. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

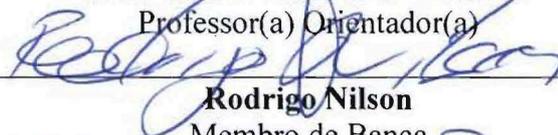
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**Contratações públicas de pequenas obras e serviços na administração direta.**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Eleniza Camargo Coelho**, defendido em **22/06/2015** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 (DEZ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

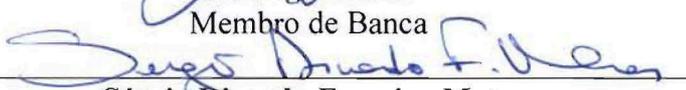
Florianópolis, 22 de Junho de 2015



Luis Carlos Cancellier de Olivo
Professor(a) Orientador(a)



Rodrigo Nilson
Membro de Banca



Sérgio Ricardo Ferreira Mota
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina

Centro de Ciências Jurídicas

COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E

ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): **Eleniza Camargo Coelho**

RG: 3.709.252-9

CPF: 026.613.639-71

Matrícula: 12106343

Título do TCC: **Contratações públicas de pequenas obras e serviços na administração direta.**

Orientador(a): **Luis Carlos Cancellier de Olivo**

Eu, **Eleniza Camargo Coelho**, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 22 de Junho de 2015


Eleniza Camargo Coelho

Dedico a meu amado esposo que me acompanhou nesta jornada, incentivando-me e garantindo toda a infraestrutura e carinho necessários para o meu sucesso.

AGRADECIMENTOS

À minha família e meus amigos, pelo incentivo;

À Justiça Federal de Santa Catarina;

Ao Professor Cancellier;

Aos Professores do Centro de Ciências Jurídicas - UFSC;

Aos Colegas de trabalho e de turma.

Bom mesmo é ir à luta com determinação, abraçar a vida e viver com paixão, perder com classe e viver com ousadia. Pois o triunfo pertence a quem se atreve e a vida é muito bela para ser insignificante.

(Charles Chaplin)

RESUMO

Aborda-se nesta pesquisa, o tema contratações públicas delimitado para contratação de pequenas obras e serviços na administração direta. Tem-se como objetivo conhecer quais são os procedimentos necessários para realizar a contratação e fiscalização de pequenas obras e serviços no âmbito de instituições públicas para as quais não se faz necessário o procedimento licitatório. Justifica-se a pesquisa deste tema ao fato de que muitas instituições públicas precisam contratar pequenos serviços de manutenção ou de construção em edificações já existentes para readequar o uso dos espaços e ao pouco material de consulta disponível especificamente sobre esta matéria. São exemplos de pequenas obras e reformas a substituição de aparelhos de ar condicionado de janela por aparelhos do tipo *split*, atualização de rede de computadores, redistribuição de divisórias ou substituição destas por paredes de *dry wall*, readaptação de banheiros para portadores de necessidades especiais, etc. Para tanto, usou-se de metodologia científica, sendo um trabalho dedutivo, qualitativo, puro, descritivo e bibliográfico. Por fim, teve-se como resultados mais expressivos a conclusão de que são muito numerosos os documentos exigidos para a contratação e fiscalização exigidos para a realização deste tipo de serviço, mas que se fazem totalmente necessários uma vez que o interesse público deve prevalecer e a população deve ter condições de analisar e acompanhar tudo o que é feito com o dinheiro público.

Palavras-chave: Obras Públicas, Reformas, Projeto-básico, Contratos, Fiscalização.

ABSTRACT

The theme of this research is public contracting bounded to hire small works and services in the direct administration. Has as objective to know which are the procedures required to perform the hiring and supervision of minor works and services within public institutions for which there is the bidding procedure is required. Justifies the research of this theme to the fact that many public institutions need to hire small maintenance or construction in existing buildings to readjust the use of space and little specifically available reference material on the subject. Replacement of air conditioner devices, computer network update, installation of partitions, readjustment of toilets for people with special needs, are examples of small works and reforms. Therefore, it used scientific methodology, with a deductive work, qualitative, pure, descriptive and bibliographic. Finally, the most significant results were the completion that many documents are required for the hiring and supervision of this type of service, but they are entirely necessary since the public interest should be above and all the people should be able to analyze and monitor everything that is done with public money.

Keywords: Public works, Renovations, Basic Project Contract, Inspection.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 – Modelo de planilha de Composição de Custos	45
Ilustração 2 – Modelo de planilha de Custos e Serviços	46
Ilustração 3 – Exemplo de cronograma físico-financeiro	47
Ilustração 4 – Resumo das etapas compreendidas na fase de contratação de obra pública	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 – Elementos exigidos na elaboração de edital pela Lei nº 8.666/1993	20
Tabela 1.2 – Limites de valor para definição das modalidades de licitação no caso de obras e serviços de engenharia, válidos a partir de 1998	23
Tabela 2.1 – Elementos exigidos no projeto básico e objetivos	39
Tabela 2.2 – Elementos técnicos para cada tipo de obra	42
Tabela 2.3 – Valores limites para celebração de aditivos definidos pela Lei de Licitações	55
Tabela 3.1 – Problemas definidos na Lei de Licitações que podem ensejar a rescisão contratual	61

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
BDI	Benefício e despesas indiretas
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CF	Constituição Federal
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONFEA	Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CUB	Custo Unitário Básico
IBRAOP	Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas
PPA	Plano Plurianual
RRT	Registro de Responsabilidade Técnica
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SINAPI	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. CONTRATAÇÃO DIRETA DE OBRAS PÚBLICAS	18
1.1 Contratação de obras públicas	19
1.1.1 <i>Modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/1993</i>	21
1.1.2 <i>Pregão (Lei nº 10.520/2002 e Decretos nº 3.555/2000 e 5.450/2005)</i>	24
1.1.3 <i>Regime diferenciado de contratações públicas - RDC (Lei nº 12.462/2011 e Decretos nº 7.581/2011 e nº 8.080/2013)</i>	26
1.2 Contratação direta de obras públicas	28
1.3 Licitação dispensável para contratação de obras públicas	30
2. O PROJETO BÁSICO E O CONTRATO	37
2.1 Projeto básico	37
2.2 Elementos que compõem o Projeto Básico	41
2.2.1 <i>Outras considerações sobre o Projeto Básico</i>	47
2.3 Contrato administrativo	48
3. A FISCALIZAÇÃO, O RECEBIMENTO E O PAGAMENTO	55
3.1 Formas de fiscalização	56
3.2 Procedimentos de recebimento	59
3.3 Pagamento e extinção do contrato	62
CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
REFERÊNCIAS	68

INTRODUÇÃO

Via de regra, a contratação de obras, serviços, compras e alienações em instituições públicas deve ser realizada através de um processo licitatório a fim de que sejam garantidas condições de igualdade aos concorrentes e que seja possível a contratação da opção mais vantajosa para a Administração. Isso é o que prega o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal (CF) de 1988.

Este artigo é regulamentado pela Lei de Licitações de 1993, a qual apresenta as exceções à regra. Uma dessas exceções é a dispensa de licitação no caso da contratação direta de obras e serviços de engenharia de pequeno valor, que é justificada pelo objetivo de racionalizar os procedimentos e reduzir os custos administrativos.

Depois de identificar a possibilidade de uma contratação direta é preciso elaborar uma série de documentos que darão embasamento para o administrador ordenador de despesa decidir sobre a sua aplicação ou não. O primeiro e mais importante documento é o projeto básico.

O projeto básico é composto pelos desenhos, cálculos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamentos e cronogramas que darão subsídios para a contratação e posterior execução dos serviços. Cada um desses documentos tem a sua peculiaridade e importância que serão demonstrados no decorrer desta pesquisa.

Outro documento de auxilia na decisão do ordenador de despesa é o parecer técnico e jurídico que deve apresentar as justificativas a fim de explicar quais serão os ganhos da Administração Pública ao optar pela contratação direta em substituição à licitação que além da redução de despesas pode garantir maior agilidade e rapidez na solução de obras ou reformas que não estavam previstas e precisam ser executadas com urgência.

Depois de decidida pela opção de contratação direta deve ser feita a assinatura do contrato. Esse contrato é regido pelo Direito Público e por isso tem algumas especificidades que serão descritas ao longo do trabalho.

A fiscalização do contrato deve ser realizada por um equipe distinta daquela que elabora o projeto básico, a fim de garantir a maior lisura de todo o processo. A fiscalização deve respeitar uma série de procedimentos para garantir o perfeito cumprimento do contrato com destaque para a elaboração do Diário de Obra.

À essa equipe também cabe a tarefa de realizar as medições e os recebimentos definitivo e provisório, os quais são indispensáveis para possibilitar o pagamento e finalização do contrato.

Com a descrição de todas essas etapas é que se pretende apresentar de forma detalhada um processo de contratação direta de obras e reformas no âmbito de instituições públicas, sendo esse o objetivo geral da pesquisa.

A escolha do tema justifica-se pelo fato de que conhecer quais são os procedimentos que devem ser adotados para que a contratação direta de obras e serviços aconteçam dentro da legalidade permitirá fazê-lo de forma eficaz, correta e rápida, além de possibilitar a elaboração de críticas e sugestões para o aprimoramento dos procedimentos.

Pequenas obras e reformas são aquelas que custarão aos cofres públicos valores de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), portanto, conforme a legislação atual, não necessitam ser contratadas através de licitação.

Mas o que parece facilitar a contratação, através da diminuição da burocracia, na prática não garante muita agilidade, uma vez que há uma série de procedimentos a serem seguidos e todo o processo deve ser controlado e fiscalizado. Outro complicador diz respeito às obras de reforma que muitas vezes exigem aditivos aos contratos, já que novos problemas são verificados apenas após o início dos trabalhos.

Em relação à metodologia, pretende-se abordar o tema através da utilização do método dedutivo. O método de investigação será o qualitativo, pois a compreensão dos dados é será feita de forma global, interrelacionando vários fatores. Não há a intenção de medir dados. O tipo da pesquisa será o monográfico com finalidade pura, já que abordará apenas um assunto, buscando dar-lhe profundidade, procurando preencher uma necessidade intelectual pelo conhecimento sem o ideal de aplicabilidade.

Quanto ao nível de pesquisa, pretende-se que seja descritiva, pois apresentará o processo de contratação e fiscalização de pequenas obras e serviços objetivando promover sua análise, sem propor soluções através de pesquisa bibliográfica, legislativa e documental.

O desenvolvimento deste trabalho está organizado em três capítulos além da introdução e das considerações finais.

Nesta introdução, apresenta-se o tema proposto de forma sucinta e faz-se a justificativa sobre a escolha do tema. Também é explicada a metodologia científica de pesquisa utilizada, bem como esta estrutura geral do trabalho.

Na segunda seção, o desenvolvimento divide-se em três capítulos. O primeiro apresenta as formas de contratação pela Administração Pública e lista as hipóteses de contratação direta identificando o objeto do presente estudo. Define a situação de contratação direta em razão do pequeno valor.

O segundo capítulo demonstra os componentes do projeto básico, detalhando os elementos que o compõe, tais como projetos gráficos, orçamentos e cronogramas e também descreve as características do contrato administrativo, apresentando as cláusulas exorbitantes que o diferenciam de um contrato privado.

O terceiro capítulo e faz um levantamento das formas de fiscalização de obras de forma a diminuir seus riscos além de apresentar os procedimentos de recebimento e pagamento dos serviços, finalizando a contratação.

Além de textos, os capítulos contam com ilustrações e tabelas com a finalidade de facilitar o entendimento do assunto.

Em resumo, faz-se, nesta seção, uma abordagem sobre a contratação direta de obras e serviços, bem como a sua fiscalização. Apresentando questões teóricas atuais consideradas relevantes para o estudo como o levantamento das hipóteses de contratação direta, os componentes do projeto básico, as características do contrato as formas de fiscalização e os procedimentos de recebimento e pagamento, enfocando o tema principal de forma detalhada e objetiva.

Por último, nas considerações finais, estão tecidas as opiniões da autora em resposta à pesquisa elaborada no tema de contratação e fiscalização de pequenas obras e

serviços no âmbito de instituições públicas, onde percebeu-se a importância do estudo do tema visto a quantidade de documentos que a contratação direta de obras enseja.

1. CONTRATAÇÃO DIRETA DE OBRAS PÚBLICAS

À luz da supremacia do interesse público, qualquer processo de contratação que envolva recursos públicos exige cuidados especiais por parte dos responsáveis designados para a tarefa. Há diversas regras que devem ser seguidas, com destaque para a Lei nº 8.666/1993, para que a finalidade de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública seja alcançada.

No caso de obras públicas, o processo de contratação é ainda mais complexo, visto que cada obra possui peculiaridades em sua execução além da dificuldade na obtenção de preços padronizados, diferentemente de outros produtos e serviços. Além disso, diante da ausência de repetição, não há ganho de escala significativo e há grande possibilidade da ocorrência de imprevistos durante a realização de uma obra. Cada projeto possui características próprias, sendo fundamental a adoção de medidas preventivas durante o processo de contratação.

Historicamente, as obras públicas se destacam no âmbito da Administração Pública, seja pelo montante dos investimentos realizados, seja pela sua importância para atender às necessidades da sociedade. Infelizmente, destacam-se também em razão das irregularidades, tais como superfaturamentos, atrasos e obras inacabadas. Atualmente, a partir do controle efetivo realizado pelo Congresso Nacional, com apoio técnico do Tribunal de Contas da União (TCU), os agentes responsáveis pelas contratações têm apresentado uma postura mais cautelosa objetivando a correta contratação e a adequada realização das obras.

Inicialmente, neste capítulo serão apresentadas as formas de contratação de obras e serviços pelo Poder Público, através de uma visão geral das modalidades de licitação estipuladas pela Lei nº 8.666, de 1993, do Pregão (Lei nº 10.520, de 2002) e do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei nº 12.462, de 2011), os quais constituem a regra geral das contratações que serão realizadas pela Administração. Também serão apresentadas as situações excepcionais em que a lei autoriza a contratação direta de obras públicas, com destaque para as situações em que a licitação é dispensável para a contratação de obras e serviços.

1.1 Contratação de obras públicas

Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua licitação da seguinte maneira:

o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições indicadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato. (DI PIETRO, 2012, p. 368).

A Lei de Licitações nº 8.666/1993 relaciona quais as atividades podem ser caracterizadas como obra de forma exaustiva, enquanto indica de forma exemplificativa as atividades consideradas como serviços no seu artigo 6º, incisos I e II.

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais; [...]

É possível observar que nas atividades relacionadas a serviços há predomínio da mão de obra sobre o material, ao contrário da obra em que materialidade do objeto tem mais importância. Em ambos os casos a responsabilidade técnica pela sua execução é privativa do engenheiro ou arquiteto, conforme está estabelecido na Lei nº 5.194/1966 e na Resolução nº 1.048/2013 do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA) e na Lei nº 12.378/2010 e na Resolução nº 51/2013 do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU).

Regra geral, todas as contratações públicas da Administração Pública Direta devem se dar através da realização de licitação. Trata-se de exigência Constitucional (art. 37, XXI) e legal (Lei nº 8.666/1993, art. 2º) a licitação para contratos de obras e serviços. Entretanto, existem também situações previstas em lei nas quais o gestor poderá realizar a contratação direta, que será tratada no próximo ponto, mas, restando dúvidas sobre qual procedimento deve ser adotado, a licitação apresenta maior segurança aos agentes responsáveis.

Segundo Altounian (2014, p. 138), a principal finalidade da licitação é propiciar ambiente para a competição das diversas empresas que detenham capacidade suficiente para execução do objeto a fim de que a Administração possa selecionar a proposta mais vantajosa.

Após a realização de estudos preliminares realizados para verificar a viabilidade do empreendimento, será necessário realizar a perfeita caracterização da obra, verificar a previsão de recursos orçamentários, estabelecer as regras de habilitação para os participantes, definir as regras de contratação, estabelecer a modalidade de licitação e as regras para julgamento das propostas. Todos esses procedimentos fazem parte da preparação do edital de licitação, o qual é considerado “a lei interna da licitação”.

O edital, buscando propiciar a contratação mais vantajosa para a Administração, deve definir as regras da licitação evitando a restrição do número de concorrentes e procurando excluir empresas que não tenham condições técnicas ou financeiras de executar o empreendimento. Altounian (2014, p. 140) apresenta os requisitos do edital previstos na Lei de Licitações conforme a tabela abaixo:

Tabela 1.1- Elementos exigidos na elaboração do edital pela Lei nº 8.666/1993

	Art.	Conteúdo
Caracterização da obra	7º, § 2º, I e II, e 40, I e V e § 2º	-Objeto da licitação -Projeto básico e/ou executivo -Orçamento estimado em planilha de quantitativo e preços unitários
Previsão de recursos orçamentários	7º, § 2º, III e IV	-Previsão de recursos orçamentários -Produto contemplado no PPA
Regras para estruturação da licitação	22 a 26 e 45	-Modalidade -Parcelamento -Tipo
Regras para a contratação	40, IX, XI, XIV e XVI, e § 2º	-Condições de pagamento -Critério de reajuste -Condições de recebimento do objeto -Minuta do contrato
Regras para a habilitação dos interessados	40, VI	-Condições de participação da licitação
Regras para o julgamento	40, VII e X	-Critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos

Procedimentos e informações complementares	40, II, III, IV, VIII, XV	-Prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos -Sanções para inadimplemento -Local onde o projeto poderá ser examinado -Instruções e normas para os recursos legais -Informações complementares
--	---------------------------	--

Fonte: Altounian (2014, p. 140)

1.1.1 Modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/1993

O *caput* do artigo 22 da Lei nº 8.666/1993 apresenta como modalidades de licitação a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão, definindo-os em seus parágrafos, do 1º ao 5º.

Por sua vez, o artigo 22, § 8º veda a criação de outras modalidades ou a combinação das modalidades existentes não obstante a criação do Pregão pela Lei nº 10.520/2002 e do Regime Diferenciado de Contratações pela Lei nº 12.462/2011. Também pode ser considerada como modalidade a consulta, que é reservada apenas às Agências Reguladoras.

São dois os critérios para a definição da modalidade de licitação: a natureza do objeto e o valor. Pela natureza do objeto teremos o concurso, o leilão ou o pregão (que será visto a seguir). Pelo valor teremos a modalidade convite para obras de até R\$ 150.000,00, a tomada de preços para obras de até R\$ 1.500.000,00 e a concorrência para obras de valor superior. Ainda, de acordo com o artigo 23, § 4º, é sempre possível a utilização da modalidade de valor superior. Esses valores foram estabelecidos pela Lei nº 9.648/1998, devendo ser considerados os valores estimados no projeto básico para a definição da modalidade.

Importante ressaltar que esses valores não foram atualizados, permanecendo fixos desde 1998.

A modalidade concorrência tem como características principais a ampla publicidade e a universalidade. A publicidade deve ser garantida através da publicação do edital com prazo não inferior a 30 dias para apresentação das propostas, sendo ampliado o prazo para 45 dias para as licitações do tipo melhor técnica ou técnica e preço, ou se o objeto

prever a contratação de empreitada integral (art. 21, § 2º, I, b). A universalidade significa que podem concorrer quaisquer interessados que preencham as condições estabelecidas no edital, comprovadas na fase inicial da habilitação preliminar (art. 22, § 1º).

Tomada de Preços é a modalidade destinada às contratações de obras e serviços de engenharia de valor médio (até R\$ 1.500.000,00). Obedecendo ao princípio da publicidade, também deve ter o edital publicado prevendo prazo de 15 dias para apresentação das propostas, sendo de 30 dias o prazo para licitações do tipo melhor técnica ou técnica e preço (art. 21, § 2º, II, b). Nesta modalidade é necessário o cadastramento prévio dos licitantes que deverá ocorrer até o terceiro dia anterior à abertura das propostas, observada a necessária qualificação (art. 22, § 2º).

Convite é a modalidade de licitação que se destina às contratações de valor mais baixo (até R\$ 150.000,00) para obras e serviços de engenharia. A publicidade é mitigada, exigindo-se apenas afixação em local apropriado do instrumento do convite, sendo a convocação feita por escrito, com antecedência de 5 dias úteis (art. 21, § 2º, IV), por meio de carta-convite, a no mínimo três interessados escolhidos pela unidade administrativa. Também podem participar aqueles cadastrados que não foram convidados mas que manifestarem interesse com antecedência de 24 horas da apresentação das propostas (art. 22, § 3º). Havendo mais de três interessados, a cada novo convite deve-se chamar um que ainda não tenha sido convidado, até que sejam chamados todos os cadastrados (art. 22, § 6º). Porém, se por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados for impossível a obtenção do número mínimo de três licitantes, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite (art. 22, § 7º).

A fim de evitar fraude na escolha da modalidade licitatória é proibida a utilização de convite ou tomada de preços para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras ou serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizados conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizar o caso de tomada de preços ou concorrência, respectivamente, exceto para parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço, conforme estipula o § 5º do artigo 23 da Lei nº 8.666/1993, que deve ser combinado com o § 2º, o qual admite a execução parcelada de obras, serviços e compras, mas a cada etapa ou conjunto de etapas deverá ser realizada

licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. Di Pietro (2012, p. 406) conclui que em se tratando de obras e serviços da mesma natureza, a Administração é obrigada a somar os valores para escolher a modalidade de licitação, sendo que o que é decisivo para escolha pelo somatório dos valores é a possibilidade de as obras ou serviços da mesma natureza serem realizados no mesmo local, em conjunto (ou seja, todas formando parte de um todo) e concomitantemente (ao mesmo tempo). Em se tratando de parcelas de natureza específica, que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço, essas parcelas não se somam ao resto da obra ou do serviço, para fins de escolha da modalidade da licitação.

Em resumo, em relação ao critério “por preço”, a definição da modalidade a ser utilizada se dará pela comparação do valor estimado no projeto básico com os limites do artigo 23, inciso I da Lei de Licitações, cujos valores foram estabelecidos pela Lei nº 9.648/1998, conforme a tabela abaixo:

Tabela 1.2 - Limites de valor para definição das modalidades de licitação no caso de obras e serviços de engenharia, válidos a partir de 1998

Modalidade	Valor
a) convite	até R\$ 150.000,00
b) tomada de preços	até R\$ 1.500.000,00
c) concorrência	acima de R\$ 1.500.000,00

Fonte: Altounian, (2014, p. 182).

A modalidade concurso (art. 22, § 4º e art. 13, § 1º) pode ser utilizada para a escolha de trabalhos técnicos, devendo ser utilizada preferencialmente para contratos de prestação de serviços técnicos profissionais especializados, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração. Sendo assim, a contratação de projetos arquitetônicos são um exemplo do uso concurso pela Administração Pública.

A modalidade leilão é utilizada para alienação de bens móveis inservíveis (ou seja, inutilizados e não necessariamente deteriorados) ou de produtos apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens imóveis adquiridos mediante procedimentos judiciais

ou de dação em pagamento desde que sua avaliação não ultrapasse o valor de R\$ 650.000,00 (art. 22, § 5º e art. 19). Cabe destacar que a alienação de outros bens imóveis deve se dar por concorrência (art. 17, I e art. 23, § 3º).

1.1.2 Pregão (Lei nº 10.520/2002 e Decretos nº 3.555/2000 e 5.450/2005)

Pregão é a modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital por meio de especificações usuais no mercado. Não há limite de valor para o pregão, ou seja, qualquer que seja o valor estimado da contratação poderá ser utilizado o pregão nessas situações, sendo que a licitação será do tipo menor preço. A disputa pelo fornecimento é feita com apresentação de propostas e lances em sessão pública. A regulamentação do uso de recursos de tecnologia da informação previstos no § 1º do artigo 2º da Lei nº 10.520/2002 para a realização do Pregão consta do Decreto nº 5.450/2005.

Nesta modalidade há uma inversão da ordem dos procedimentos, sendo que a habilitação será exigida após a classificação das propostas. Isso faz do pregão uma modalidade mais célere. Além disso, por força do artigo 3º do Decreto nº 3.555/2000, é preciso destacar que a modalidade pregão foi tornada prioritária no âmbito federal.

A respeito da utilização do pregão para a contratação de obras e serviços de engenharia, em consonância com o artigo 5º do Decreto 3.555/2000, temos o acórdão do TCU nº 1.617/2006 - Plenário, que considera

irregular a utilização da modalidade pregão visando a contratação de obras e serviços de engenharia que possuam complexidade de especificação e de execução inconciliáveis com o caráter comum dos objetos passíveis de serem contratados por meio da citada modalidade licitatória. (BRASIL, 2006).

Isso se dá porque é possível a utilização da modalidade pregão para a contratação de serviços de engenharia quando estes são considerados como comuns, de acordo com o artigo 3º, § 2º do referido Decreto: “Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no

edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado. (Redação dada pelo Decreto nº 7.174, de 2010)” (BRASIL, 2010).

A conclusão é de que obras e serviços de engenharia não podem ser objeto de licitações na modalidade pregão, salvo quando tratar-se de serviços comuns. A discussão persiste a respeito dos parâmetros de classificação do serviço de engenharia comum. O simples fato de ser um serviço de engenharia, não o torna incompatível com a sua classificação como um serviço comum. Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em seu artigo Licitação e contratos de obras e serviços de engenharia, um serviço de engenharia pode ser considerado um serviço comum quando suas características, quantidades e qualidade forem passíveis de “especificações usuais de mercado” e, mesmo exigindo profissional registrado para sua execução, sua atuação não tenha relevância, em termos de custo, complexidade e responsabilidade, no conjunto do serviço.

Será considerado comum o serviço que tenha sua técnica perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado, pouco importando sua complexidade. São serviços de execução frequente, que apresentam pouca diferenciação de empresa para empresa e que possuem muitas empresas aptas a realizá-los.

Em relação à obra, diferentemente do que ocorre com os serviços de engenharia, a jurisprudência tem se posicionado pela inviabilidade do uso do pregão em razão de não haver amparo legal para o procedimento visto que não há obediência ao artigo 1º da Lei 10.520/2002, por não se tratar de serviço comum, artigo 6º do Decreto 5.450/2005 e artigo 5º do Decreto 3.555/2000, os quais afirmam que a licitação na modalidade pregão não se aplica à contratação de obras de engenharia.

O objetivo da lei que institui o pregão como modalidade de licitação foi tornar viável um procedimento licitatório mais simples, para bens e serviços razoavelmente padronizados, no qual fosse possível à Administração negociar o preço com o fornecedor sem comprometimento da viabilidade da proposta.

1.1.3 Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC (Lei nº 12.462/2011 e Decretos nº 7.581/2011 e nº 8.080/2013)

Conforme o artigo 1º da Lei nº 12.462/2011, o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), como modalidade de licitação, foi elaborado para agilizar as licitações e contratos necessários à realização:

I - dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (sic) de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO); e

II - da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo - Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 - CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais referidos nos incisos I e II.

Em seguida, o artigo 1º da Lei nº 12.462 de 2011 teve sua abrangência ampliada pelas Leis nº 12.688/2012 (incisos IV e VI) e nº 12.745/2012 (inciso V) passando a incluir:

IV - das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

V - das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS.

VI - das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo.

E também, conforme especifica o artigo 63-A, § 1º (incluído pela Lei 12.833/2013), a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, a fim de modernizar, construir, ampliar o reformar aeródromos públicos, realizará procedimento licitatório, podendo adquirir bens, contratar obras e serviços de engenharia e de técnicos especializados e utilizar-se do Regime Diferenciado de Contratações administrando os recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil.

Também a contratação de todas as ações relacionadas à reforma, modernização, ampliação, ou construção de unidades armazenadoras próprias destinadas às

atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários em ambiente natura pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) (Lei nº 12.873/2013), poderá se beneficiar do RDC.

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas apresenta algumas inovações em relação à Lei de Licitações. Entre elas podemos citar: a contratação integrada (art. 8º, V), restrições à publicidade do orçamento da administração ao longo do processo licitatório (art. 6º), o estabelecimento de remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada (art. 10), a possibilidade de inversão de fases (art. 12), novos critérios de julgamento (art. 18), criação de procedimentos auxiliares à licitação (art. 29), modos de disputa aberta ou fechada e a utilização do sistema de registro de preços (art. 29 e 32), entre outros.

Segundo Altounian (2014, p. 464), a grande inovação trazida pelo RDC foi o acréscimo de um novo regime de execução àqueles já previstos na Lei nº 8.666/1993 denominado contratação integrada, por meio do qual é permitida uma licitação única que englobe, nos termos do seu artigo 9º, § 1º, “a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto”.

A instituição do regime de contratação integrada gerou polêmica, uma vez que as propostas serão baseadas apenas no anteprojeto elaborado pela Administração. Enquanto a Lei nº 8.666/1993 separa a responsabilidade de um empreendimento entre a elaboração do projeto básico e a execução da obra, o RDC, por meio da contratação integrada, une a responsabilidade pelas duas atividades. Apesar de acelerar o processo de contratação, há um aumento no risco do empreendimento.

Entretanto, como ressalta Di Pietro (2012, p. 440), a adoção do RDC não é obrigatória para a construção dos estádios, aeroportos e obras de infraestrutura. Fica a critério da Administração Pública optar pelo regime de contratação que lhe parecer mais conveniente, dentre os da Lei nº 8.666/1993 (empreitada), da Lei nº 8.897/1995 (concessão e permissão de serviço público) ou da Lei nº 11.079/2004 (parceria público-privadas).

Essa breve amostra das modalidades de licitação se fez necessária para demonstração da regra geral a fim de formar a base para a apresentação da forma de

contratação excepcional da Administração Pública, que é a contratação direta, a qual será apresentada no ponto a seguir.

1.2 Contratação direta de obras públicas

O Capítulo VII da Constituição trata da Administração Pública. Em seu artigo 37, inciso XXI, define como regra que obras, serviços, compras e alienações deverão ser contratados por meio de “processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes” (BRASIL, 1988), ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, as contratações que serão feitas pela Administração Pública devem seguir a regra da realização prévia do procedimento licitatório que garantirá a melhor oferta para o Poder Público contratante e igualdade de condições aos ofertantes.

A licitação é um princípio constitucional, direcionador da ação da Administração Pública. É um instrumento de moralidade administrativa no processo de escolha da proposta mais vantajosa e conveniente. Como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“A própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público.”(Di Pietro, 2012).

Entretanto, o princípio da licitação deve ser coordenado com outros princípios, como o da economicidade e da eficiência.

Por isso, conforme previsto na Constituição, o referido artigo é regulamentado pela Lei nº 8.666/1993 e, de acordo com ela, existem três casos em que é possível a contratação direta sem a realização de uma licitação: quando a licitação é dispensada, quando a licitação é dispensável e quando há inexigibilidade de licitação.

A licitação dispensada diz respeito à alienação de bens da Administração Pública. Como isso se refere à cessão do patrimônio público, logo não faz parte deste estudo.

A licitação dispensável é aquela em que a licitação é possível, mas não é obrigatória, em face de condições excepcionais autorizadas em lei de forma taxativa no artigo 24 da Lei de Licitações (RIGOLIN; BOTTINO, 2009), então, a contratação direta por dispensa de licitação só poderá ser feita nos casos descritos no texto da lei. A dispensa do dever de licitar decorre da conveniência administrativa e depende de justificativa.

Já os casos de inexigibilidade de licitação ocorrem quando há inviabilidade de competição, isto é, não há sentido em se proceder à licitação quando as características do objeto a ser contratado não permitem a competitividade. Desta forma não incide o dever de licitar, vez que não se trata de opção administrativa, mas sim de inviabilidade de competição. Estes casos estão relacionados nos incisos I a III do artigo 25 da Lei nº 8.666/1993 e tratam dos casos em que exista apenas um fornecedor exclusivo (vedada a preferência de marca e comprovada a exclusividade através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a obra), contratação de empresas de notória especialização (que seria o caso para a contratação de estudos técnicos, planejamentos, e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações, fiscalização supervisão ou gerenciamento de obras que preferencialmente deveriam ser contratados mediante concurso) ou de profissionais do setor artístico, casos que também não serão objetos deste estudo.

A contratação direta é uma alternativa, uma permissão especial, deixada pela Lei de Licitações para que o Administrador possa agir com mais agilidade e menor custo diante da necessidade da preservação do interesse público. Ela é uma exceção ao princípio da obrigatoriedade da licitação. Porém, mesmo diminuindo enormemente o percurso burocrático, há uma série de quesitos que devem ser cumpridos e o parágrafo único do artigo 26 da lei elenca algumas obrigações ao responsável:

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

É importante ressaltar a responsabilidade do Administrador Público que opta por realizar a contratação direta. Se não respeitar os limites impostos pela lei, será

responsabilizado por ato de improbidade administrativa, caso se verifique sua culpa ou dolo, conforme está previsto na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a qual afirma em seu artigo 10 o seguinte:

Art. 10 Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbarateamento ou dilapidação dos bens e haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [...]

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente.

A dispensa de licitação é uma faculdade do Administrador Público, o qual, segundo Morais (2005, p. 77), “mediante ato discricionário e devidamente motivado, prescinde do procedimento licitatório, sendo-lhe, porém, assegurado realizar o procedimento, caso assim julgue mais benéfico para a Administração Pública”. Logo, mesmo nos casos em que a licitação seja dispensável, o Administrador tem o poder de decidir se fará a licitação ou a contratação direta, sendo que a decisão pela forma de contratação (licitatória ou não) deve ser explicada (motivada) no processo, sempre levando em consideração qual deve ser a melhor situação para a Administração Pública. Segundo Bottino e Rigolin (2009, p. 35) é preciso lembrar sempre que as licitações dispensáveis constituem exceções à regra de licitar, e, por isso, têm seus contratos meticulosamente fiscalizados pelos Tribunais de Contas, e o risco dos autorizadores de despesas está sempre presente e particularmente potencializado, de modo que aquelas autoridades precisam cercar-se de toda certeza jurídica que lhes for possível.

Em seguida serão apresentados os casos em que a licitação é dispensável no caso de contratação de obras e serviços públicos.

1.3 Licitação dispensável para contratação de obras públicas

A Lei de Licitações descreve os casos em que a licitação é dispensável em 27 incisos do artigo 24. Em todos esses casos é possível realizar a contratação direta por dispensa de licitação, entretanto serão abordados apenas aqueles incisos relativos às obras públicas.

Logo o inciso I do artigo 24 da Lei de Licitações autoriza a contratação direta de obras e serviços de engenharia de pequeno valor, “desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente” (BRASIL, 1993). De acordo com o referido inciso, o valor máximo para que a licitação de uma obra possa ser dispensada é de “até 10% do limite previsto na linha “a” do inciso I do artigo anterior” (BRASIL, 1993), o que significa um limite de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

O inciso II do artigo 24 estabelece o limite para a contratação direta de compras e serviços comuns. Como esse valor é inferior ao de obras e serviços de engenharia, os órgãos podem tentar encaixar outros serviços como sendo de engenharia. Por isso é válido dizer quais são os serviços considerados de engenharia segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

[...] são todos aqueles que a lei exige que sejam assinados por engenheiro, dentre aqueles declarados privativos da profissão pela legislação específica (Leis nº 4.950-A, de 22.04.06, e 5.194, de 24.12.66), além de que, sua execução deve estar voltada para bens imóveis, i.e, a execução e/ou instalação incorporáveis ou inerentes ao imóvel. (JACOBY FERNANDES, 2000).

O objetivo desse tipo de dispensa de licitação é diminuir a burocracia e as despesas com o procedimento licitatório em razão do baixo valor das obras e serviços de engenharia a serem contratados. A dispensa é uma exceção à licitação, que por princípio é obrigatória. Essa exceção se justifica quando a execução da licitação se mostra contrária aos princípios de eficiência e da preservação do erário público, pois presume-se que o custo da realização da licitação seria maior do que o benefício que a sua realização traria.

Os percentuais dos valores que autorizam a dispensa de licitação pública foram estipulados originariamente na Lei 8.666, de 1993 e foram dobrados pela Lei nº 9.648, de 1998. Porém não foram mais reajustados até os dias atuais.

De acordo com dados obtidos no sítio do Siduscon-SC (www.sinduscon-fpolis.org.br em 27/09/2014) o Custo Unitário Básico (CUB) de Santa Catarina passou de R\$ 423,07/m² em maio de 1998 (mês de publicação da Lei nº 9.648/1998) para R\$ 1.414,81/m² em setembro de 2014, ou seja, aumentou em aproximadamente 3,34 vezes o valor inicial.

Hipoteticamente falando, em 1998 era possível construir cerca de 35,45m² através da contratação direta, sendo que atualmente esta área reduz-se a apenas 10,60m².

Apesar dessa defasagem, Niebuhr (2011, p. 235) considera que “tais valores são demasiadamente elevados para justificar a dispensa de licitação pública com base na economicidade e na proporcionalidade”. O referido autor acredita que seja “perfeitamente possível realizar licitação pública para contratos de tal montante, sem que a Administração Pública incorra em prejuízo econômico, pelo que se deduz, em princípio, a inconstitucionalidade dos incisos I e II do artigo 24 da Lei nº 8.666/93” (NIEBUHR, 2011, p. 235), sugerindo a criação de uma modalidade mais ágil, em que os avisos seriam realizados por e-mail, para empresas previamente cadastradas, o que dissiparia os custos, destinando a dispensa de licitação para os contratos de valores ainda mais reduzidos.

Em razão do limitado valor destinado às situações de dispensa de licitação, também se faz necessário destacar que não é possível o fracionamento do objeto a ser contratado para que se encaixe no valor estipulado. Por exemplo: uma construção simples com fundação, alvenaria e telhado não pode ser desmembrada em três pequenas partes para viabilizar a contratação direta de cada uma delas. Neste caso, deve-se considerar o valor total da obra, visto que ela constitui apenas um objeto. Assim explica o artigo 23, § 2º, da Lei de Licitações, quando afirma que deverá ser “preservada a modalidade [de licitação] pertinente para a execução do objeto em licitação” (BRASIL, 1993) quando a execução da obra for parcelada. Na verdade, a lei permite que a obra seja parcelada, mas desde que haja comprovação técnica e econômica da sua viabilidade. Deverá se proceder à licitação de cada uma das partes, independentemente do seu valor, se o valor global ultrapassar os limites apresentados na tabela 1.2, sempre visando ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, ou seja, a licitação pode ser realizada individualmente para cada item ou de forma global, com a subdivisão em itens, devendo-se escolher pela opção que seja mais benéfica para a Administração Pública.

A mesma explicação vale para obras de mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente. Seus valores devem ser somados para, se for o caso, realizar apenas uma licitação a fim de racionalizar os custos administrativos e buscar a proposta global mais vantajosa.

De acordo com Rigolin e Bottino (2009, p. 327), a regra de não-parcelamento de obras deve ser interpretada como significando a proibição de se fragmentarem artificialmente as obras e serviços, apenas para se esquivar a entidade da licitação, partindo um objeto - obra ou serviço - sem necessidade, de modo a evitar o procedimento que de outro modo seria necessário. Segundo os autores,

[...] apenas casos de flagrante burla à licitabilidade foram objetos da preocupação da lei neste passo, pois na maioria dos casos resta virtualmente impossível a quem quer que seja demonstrar ter havido partição indevida de obra ou serviço, de modo que apenas esta cautela - não repartir obra ou serviço artificialmente, para se furtar à licitação - é a que se recomenda ao aplicador da lei. (RIGOLIN; BOTTINO, 2009, p. 327).

Em casos de emergência ou de calamidade pública pode ocorrer a dispensa de licitação conforme o inciso IV do artigo 24. Para que isso ocorra, é preciso que a situação “possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares” e poderá ser aplicada somente “para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade”, sendo ainda “vedada a prorrogação dos respectivos contratos” (BRASIL, 1993).

Nesse caso não há limite de valores, entretanto o argumento de emergência ou calamidade só pode ser aplicado em casos realmente imprevisíveis. Se é sabido que certa região sofre sistematicamente com inundações, se houver um novo alagamento não há que se falar em caso de urgência e sim em falta de planejamento, não caracterizando motivação direta para a dispensa de licitação. Mas se a situação colocar alguém em risco definitivamente, de forma que seja necessária a adoção de providências imediatas, a contratação direta poderá ser realizada sem prejuízo da responsabilização dos gestores que deram causa ao surgimento dessa situação.

O inciso V do artigo 24 permite a contratação direta “quando não acudirem interessados à licitação anterior” (BRASIL, 1993), ou seja, é preciso primeiro haver um processo licitatório e provar a ausência de licitantes interessados. Também é necessário que a licitação não possa “ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições, preestabelecidas” (BRASIL, 1993) conforme diz a lei. A ausência de licitantes é o que Altounian (2014, p. 298) chama de “licitação deserta”.

O inciso VII do artigo 24 fala sobre a licitação fracassada_que , diferentemente da licitação deserta, ocorre quando há um processo licitatório, há empresas interessadas e são apresentadas as propostas, porém, essas propostas não podem ser consideradas pois apresentaram valores superiores aos praticados no mercado os quais puderam ser obtidos através da elaboração de orçamentos no momento de instrução do processo de licitação.

Dessa forma, após 8 (oito) dias, se a situação não puder ser revertida, será permitida a contratação direta dos bens ou serviços, desde que o valor não seja superior ao orçamento que consta no processo licitatório como informa o § 3º do artigo 48 da mesma lei.

A contratação direta também é permitida para os casos em que haja necessidade de contratação de remanescente de obra ocasionada por rescisão contratual, isto ocorre quando a empresa vencedora da licitação não finaliza a obra conforme o contrato exige. Então, pode haver a contratação direta para o término da obra desde que seja atendida a ordem de classificação da licitação anterior e sejam aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido é o que institui o inciso XI, do artigo 24.

Por fim, no inciso XIII do mesmo artigo da Lei de Licitações apresenta-se a dispensa para “contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos” (BRASIL, 1993).

Como a Administração Pública deve seguir regras e documentar os seus procedimentos é preciso que o procedimento administrativo para a dispensa de licitação seja formalizado. Segundo Dalton Santos Moraes, esse procedimento deve ser instruído com os seguintes documentos:

1. Pedido de Aquisição de Serviços, Pedido de Aquisição de Materiais ou Pedido de Fornecimento, ou qualquer outro instrumento próprio no qual se especifique o objeto pretendido pela Administração [...];
2. Demonstração expressa da existência de recursos orçamentários próprios à liquidação das despesas decorrentes da contratação pretendida [...];
3. Proposta original de preços ofertados pela proponente;

4. Pesquisa de preços, a fim de comprovar a compatibilidade dos preços ofertados com os praticados no mercado;
5. Declarações de inexistência de Fatos Impeditivos, bem como do Cumprimento ao disposto no art. 7º, XXXIII, da CF, emitidas pela proponente [...];
6. Consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, [...], a fim de verificar a existência de algum impeditivo - irregularidade fiscal – à contratação pretendida, ressaltando-se que a regularidade fiscal da proponente também poderá ser demonstrada através da juntada de certidões negativas relativas ao INSS, FGTS, Receita Federal e Dívida Ativa da União;
7. Consulta ao Cadastro de Inadimplentes – CADIN, nos termos do que determina a Lei nº 10.522/02;
8. Minuta de instrumento contratual adequado à formalização da contratação pretendida, nos termos do art. 62 da Lei nº 8.666/93;
9. Autorização da despesa pela autoridade competente e empenho dos recursos orçamentários indicados para custeio das despesas decorrentes do contrato. (MORAIS, 2005, p. 81-82).

Além desses documentos listados por Moraes, quando se trata de contratação direta, o artigo 7º da Lei nº 8.666/93 em seu § 9º diz que os documentos exigidos para a licitação de uma obra pública também são exigidos nos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação. Assim, podemos listar os seguintes documentos de acordo com o artigo 7º:

- a) Projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para consulta dos interessados;
- b) Planilha de orçamento detalhada que mostre a composição de todos os seus custos unitários;
- c) Cronograma de execução dos serviços;
- d) Previsão de recursos orçamentários que garantam o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços que serão executadas no exercício financeiro em curso;

A planilha de orçamentos deve ser detalhada de tal forma que apresente os custos unitário e todas as quantidades relativas a serviços e materiais, uma vez que é vedada a inclusão do fornecimento de materiais e serviços não tenham sido previstos ou que as quantidades não correspondam ao que foi previsto no projeto básico. Na planilha também não

devem constar itens sem similares de marcas ou de características, a não ser nos casos tecnicamente justificáveis. Qualquer cidadão pode requerer à Administração esses quantitativos com os preços unitários de qualquer obra que seja executada. A divulgação dos valores obtidos no orçamento é facultativa no caso de realização de pregão.

A falta desses documentos ou a sua incorreção pode provocar a anulação dos contratos e a responsabilização do seu responsável.

Dentre os documentos que devem ser apresentados, o projeto básico, por ser o elemento mais importante, é o que levanta o maior número de questionamentos por parte dos Administradores Públicos. Como seu conceito é amplo, esse assunto será mais bem descrito a seguir. Dessa forma, as obras contratadas diretamente também devem seguir à seguinte sequência: projeto básico, projeto executivo e execução das obras e serviços. Quando a obra for dividida em etapas, cada etapa nova só poderá ser iniciada quando a anterior estiver concluída e aprovada pela autoridade competente. Se for autorizado pela Administração, o projeto executivo poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução da obra, é o que explica o § 1º do artigo 7º da Lei de Licitações.

Com a apresentação das formas de contratação de obras e serviços pela Administração Pública - modalidades de licitação, Pregão e Regime Diferenciado de Contratações Públicas - foi atingido o objetivo de explicitar a regra geral que deve ser seguida pelos Agentes para realizar contratações. As exceções em que a lei autoriza a contratação direta de obras pública, com destaque para as situações em que a licitação é dispensável para a contratação de obras e serviços, também foram apresentadas, definindo a situação em que se encaixam as contratações de pequenas obras e serviços.

As regras que regem uma contratação direta exigem um número considerável de documentos e procedimentos que serão utilizados para dar bases à decisão do ordenador de despesa pela opção de realizar a contratação direta, bem como para garantir a correta instrução do processo administrativo, que culminará com a execução da obra pretendida. No próximo Capítulo serão apresentados os documentos mais complexos - o projeto básico e o contrato - , visto que são compostos por diversos outros documentos e que, por isso, geram as maiores dúvidas por parte dos Administradores.

2. O PROJETO BÁSICO E O CONTRATO

No Capítulo anterior foram apresentadas as formas de contratação de obras e serviços pelo Poder Público, com a demonstração das modalidades de licitação, Pregão e Regime Diferenciado de Contratações Públicas com o objetivo de explicitar a regra geral que deve ser aplicada pela Administração para realizar contratações.

Também foram descritas as situações excepcionais em que a lei autoriza a contratação direta de obras pública destacando as situações em que a licitação é dispensável para a contratação de obras e serviços, de onde foi possível extrair que existem diversos documentos que são fundamentais para dar bases à decisão do ordenador de despesa pela opção de realizar a contratação direta, bem como para a garantir a correta instrução do processo administrativo, que culminará com a execução da obra pretendida.

Neste Capítulo serão detalhados o projeto básico e o contrato. Esses documentos são considerados os mais complexos, uma vez que podem ser compostos por diversos outros documentos e que, por isso, geram as maiores dúvidas por parte dos Administradores.

2.1 Projeto básico

A definição de Projeto Básico está especificada na Lei Federal nº 8.666/93 e alterações posteriores que instituem normas para licitações e contratos da Administração Pública. Seu conceito está definido no artigo 6º, inciso IX da referida lei conforme segue:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: [...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

Os “elementos” mencionados na lei podem ser considerados como o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos. Todos esses elementos devem atender às Normas Técnicas e à legislação vigente e devem ser elaborados com base em estudos anteriores a fim de assegurar a viabilidade da obra.

Como já mencionado no item 1.3, a obrigatoriedade da existência de um projeto básico está no artigo 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993. Além da obrigatoriedade, o artigo impõe que o projeto básico deve ter sido aprovado pela autoridade competente (que não é o responsável técnico pela elaboração do projeto) e que deve ficar disponível para exame dos interessados.

Convenientemente, antes da elaboração do projeto básico são feitos alguns levantamentos que demonstrem a viabilidade do empreendimento, como no caso de estudos técnicos de impacto ambiental. Porém, como este estudo trata de obras de pequeno valor, considera-se que também sejam de pequeno impacto, facilitando esse tipo de estudo, porém sem dispensar a formalização desses levantamentos. De qualquer maneira sempre é preciso ter em mente alguns questionamentos antes do início de qualquer trabalho tais como: há necessidade?; há recursos?; quais são as opções disponíveis?; é viável?; etc.

A obra pública a ser contratada deve ser definida com precisão. Como cada obra possui características particulares, torna-se imprescindível a descrição perfeita e minuciosa do objeto tanto em seus aspectos técnicos como econômicos. Essa é a garantia de que os orçamentos serão precisos e que problemas de interpretação serão evitados.

Projetos básicos de má qualidade podem causar muitos prejuízos aos cofres públicos. O Tribunal de Contas da União (TCU) já fez várias menções sobre este assunto em seus acórdãos, apresentando as falhas ou mesmo a inexistência de projeto básico entre as principais causas de paralisação de obras públicas no país.

Durante o ano de 2007, o Tribunal de Contas da União realizou fiscalizações em 231 (duzentos e trinta e um) empreendimentos custeados, no todo ou em parte, com recursos do Governo Federal. Em cerca de 77 (setenta e sete) dessas obras, em razão dos indícios de irregularidades graves, as auditorias recomendaram a suspensão da aplicação dos recursos federais. O Voto condutor do Acórdão nº 1.953/2007-PL, do Ministro Benjamin

Zymler, expôs as principais causas dessas irregularidades (BRASIL. Tribunal de Contas da União, 2007):

Os principais indícios de irregularidade grave que ensejariam a paralisação das obras ou serviços apontados pelos trabalhos são ‘sobrepço e superfaturamento’ (apontados em 52 dos empreendimentos, ou em 22% das fiscalizações), ‘demais irregularidades graves no processo licitatório’ (apontadas em 18 empreendimentos, ou 8% das fiscalizações) e ‘projeto básico /executivo deficiente ou inexistente’ (falha apontada em 17 dos empreendimentos fiscalizados, ou em 7%).

Além de indícios de sobrepço, a consolidação dos resultados efetuada pela Secob revela que dos 199 indícios de irregularidades graves passíveis de conduzir à paralisação da obra, contrato, etc., 35% referem-se a aspectos ligados direta ou indiretamente a preços ou pagamentos; 17%, a deficiências de projetos. Esses dois itens respondem por mais de 50% das ocorrências registradas.

Não é por demais ressaltar que deficiências nos projetos básico e executivo podem resultar em pagamentos indevidos ou gastos desnecessários, razão pela qual esta Corte tem buscado fiscalizar os empreendimentos desde a publicação dos editais de licitação.

No mesmo artigo 6º, inciso IX, está elencada a série de elementos que devem constar do projeto básico. Esses elementos foram entabulados por Altounian (2014, p. 144), com o acréscimo do objetivo a ser alcançado por cada um deles conforme a tabela abaixo:

Tabela 2.1 - Elementos exigidos no projeto básico e objetivos

Elemento	Objetivo
a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;	Deve existir apenas uma solução escolhida sob os aspectos técnicos e econômicos dentre diversas alternativas estudadas previamente. Essa solução deve contemplar todos os elementos detalhados com clareza de forma a possibilitar a todos (licitantes, agentes públicos e sociedade) uma visão precisa do que será realizado.
b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;	O detalhamento da solução deve ser suficiente para evitar alterações no decorrer do empreendimento que desvirtuam a solução escolhida e, em casos mais graves, descaracterizam o objeto licitado. Caso contrário, não haverá a implementação da solução inicialmente escolhida e, sim, de outra concepção.
c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;	A definição de serviços e materiais no projeto deve ter como única finalidade o bom resultado do empreendimento sob os aspectos econômicos, técnicos, operacionais e de manutenção, sendo vedada qualquer iniciativa relativa a especificações que direcionem a licitação ou restrinjam a competitividade.

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;	Os licitantes precisam ter informações corretas e precisas que subsidiem a elaboração de suas propostas, de forma a tornar o procedimento competitivo. Não é admitido o fornecimento de dados de projeto que sabidamente serão alterados após a contratação, sob pena de violação do princípio da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.
e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;	Os responsáveis pela condução da licitação necessitam de elementos para definir o edital e regras para contratação a fim de evitar pedidos de aditivos futuros pela empresa vencedora, além de gerenciar a questão relativa ao cronograma físico-financeiro do empreendimento.
f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;	Peça fundamental para que a Administração possa ter perfeito conhecimento dos valores atinentes ao empreendimento em face de dois motivos: - verificar a adequação das propostas dos licitantes e selecionar aquela mais vantajosa para a administração; - propiciar visão a respeito da viabilidade do empreendimento e da adequação orçamentária.

Fonte: Altounian (2014, p. 144).

Em resumo, o projeto básico deve estabelecer com precisão, por meio de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e realização das obras.

O projeto básico contempla as especificações técnicas e se elas não forem bem elaboradas podem dar margem à necessidade de aditivos contratuais; se a planilha de custos for mal feita, a contratação pode ser feita fora do preço de mercado, acarretando em prejuízo para a Administração; a falta de requisitos de habilitação pode favorecer a contratação de aventureiros. Todos esses fatores podem comprometer o bom andamento e a conclusão da obra.

É importante ressaltar que todos os elementos que compõem o Projeto Básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado conforme consta na Lei Federal nº 5.194/1966 a qual regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro Agrônomo, sendo indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), identificação do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos.

2.2 Elementos que compõe o Projeto Básico

Todo Projeto Básico deve apresentar conteúdos suficientes e precisos, representados em elementos técnicos de acordo com a natureza, porte e complexidade da obra de engenharia.

As pranchas de desenho e demais peças deverão possuir identificação contendo:

- a) Denominação e local da obra;
- b) Nome da entidade executora;
- c) Tipo de projeto;
- d) Data;
- e) Nome do responsável técnico, número de registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) / Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) e sua assinatura.

Conforme instrui o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) em sua Orientação Técnica OT-IBR 001/2006, um projeto básico deve apresentar os seguintes conteúdos: desenhos, memorial descritivo, especificação técnica, orçamento e cronograma físico-financeiro. Cada um desses elementos será melhor explicado a seguir:

- a) Desenhos:

São a representação gráfica do objeto a ser executado. Devem ser elaborados de forma a permitir sua visualização em escala adequada, demonstrando formas, dimensões, funcionamento e especificações. Estas definições devem ser mostradas em plantas, cortes, elevações, esquemas e detalhes, obedecendo às Normas Técnicas existentes.

- b) Memorial Descritivo:

É a descrição detalhada, por escrito, do objeto projetado. Nele se apresentam as soluções técnicas escolhidas, e também as suas justificativas. Faz-se necessário para o pleno entendimento do projeto, uma vez que complementa as informações contidas nos desenhos.

c) Especificação Técnica

Assim como o Memorial Descritivo é um documento escrito no qual se apresentam todas as regras e condições que devem ser seguidas para a execução da obra ou serviço de engenharia. Neste documento devem ser caracterizando individualmente os materiais, os equipamentos, os elementos componentes e os sistemas construtivos a serem aplicados na obra e o modo como serão executados cada um dos serviços. A Especificação Técnica também deve informar quais serão os critérios para a medição e recebimento da obra.

O IBRAOP também apresenta uma tabela onde relaciona quais são os desenhos, memoriais e especificações técnicas necessários para cada tipo de obra, que é oportuno apresentar agora:

Tabela 2.2 - Elementos técnicos para cada tipo de obra

Especialidade	Elemento	Conteúdo
Levantamento Topográfico	Desenho	• Levantamento planialtimétrico
Sondagem	Desenho	• Locação de furos
	Memorial	• Descrição das características do solo • Perfil geológico do terreno
Projeto Arquitetônico	Desenho	• Situação • Implantação com níveis • Plantas baixas e de cobertura • Cortes e elevações • Detalhes (que possam influir no valor do orçamento) • Indicação de elementos existentes, a demolir ou a executar, em caso de reforma e/ou ampliação.
	Especificação	• Materiais, equipamentos, elementos, componentes e sistemas construtivos
Projeto de Terraplanagem	Desenho	• Implantação com níveis originais e níveis propostos • Perfil longitudinal e seções transversais tipo com indicação da situação original e da proposta e definição de taludes e contenção de terra.
	Memorial	• Cálculo de volume de corte e aterro/Quadro Resumo Corte/Aterro
	Especificação	• Materiais de aterro
Projeto de fundações	Desenho	• Locação, características e dimensões dos elementos de fundação
	Memorial	• Método construtivo • Cálculo de dimensionamento
Projeto estrutural	Desenho	• Planta baixa com lançamento da estrutura com cortes e elevações, se necessários
	Especificação	• Materiais, componentes e sistemas construtivos
	Memorial	• Método construtivo • Cálculo de dimensionamento

Projeto de instalações hidráulicas	Desenho	<ul style="list-style-type: none"> • Planta baixa com marcação da rede de tubulação (água, esgoto, águas pluviais e drenagem), prumadas e reservatório; • Esquema de distribuição vertical.
	Especificação	<ul style="list-style-type: none"> • Materiais • Equipamentos
	Memorial	<ul style="list-style-type: none"> • Cálculo do dimensionamento das tubulações e reservatório
Projeto de instalações elétricas	Desenho	<ul style="list-style-type: none"> • Planta baixa com marcação dos pontos, circuitos e tubulações; • Diagrama unifilar
	Especificação	<ul style="list-style-type: none"> • Materiais • Equipamentos
	Memorial	<ul style="list-style-type: none"> • Determinação do tipo de entrada de serviço • Cálculo do dimensionamento
Projeto de instalações telefônicas	Desenho	<ul style="list-style-type: none"> • Planta baixa com marcação dos pontos e tubulações
	Especificação	<ul style="list-style-type: none"> • Materiais • Equipamentos
Projeto de instalações de prevenção de incêndio	Desenho	<ul style="list-style-type: none"> • Planta baixa indicando tubulações, prumadas, reservatório, caixa de hidrante e/ou equipamentos
	Especificação	<ul style="list-style-type: none"> • Materiais • Equipamentos
	Memorial	<ul style="list-style-type: none"> • Cálculo do dimensionamento das tubulações e reservatório
Projeto de instalações especiais (lógicas, CFTV, alarme, detecção de fumaça)	Desenho	<ul style="list-style-type: none"> • Planta baixa com marcação dos pontos e tubulações
	Especificação	<ul style="list-style-type: none"> • Materiais • Equipamentos
Projeto de instalações de ar condicionado	Desenho	<ul style="list-style-type: none"> • Planta baixa com marcação dos dutos e equipamentos fixos (unidades condensadoras e evaporadoras)
	Especificação	<ul style="list-style-type: none"> • Materiais • Equipamentos
	Memorial	<ul style="list-style-type: none"> • Cálculo de dimensionamento dos equipamentos e dos dutos
Projeto de instalação de transporte vertical	Especificação	<ul style="list-style-type: none"> • Materiais • Equipamentos
	Memorial	<ul style="list-style-type: none"> • Cálculo
Projeto de Paisagismo	Desenho	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação com níveis
	Especificação	<ul style="list-style-type: none"> • Espécies vegetais • Materiais e equipamentos

Fonte: ORIENTAÇÃO TÉCNICA IBRAOP OT – IBR 001/2006

d) Orçamento

Este documento deve permitir a avaliação do custo total da obra tendo como base preços dos insumos praticados no mercado ou valores de referência. Além disso, deve apresentar o levantamentos das quantidades de materiais e serviços obtidos a partir do

conteúdo dos elementos, sendo inadmissíveis apropriações genéricas ou imprecisas, bem como a inclusão de materiais e serviços sem previsão de quantidades. Atualmente, as Leis de Diretrizes Orçamentárias da União vêm estabelecendo que na aplicação de recursos da União uma das fontes de consulta de valores de referência é o SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (JACOBY FERENANDES, 2011, p.283), que é o é um sistema de pesquisa mensal que informa os custos e índices da construção civil e tem a Caixa Econômica Federal - CAIXA e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE como responsáveis pela divulgação oficial dos resultados, manutenção, atualização e aperfeiçoamento do cadastro de referências técnicas, métodos de cálculo e do controle de qualidade dos dados disponibilizados pelo SINAPI.

O orçamento deverá se basear em composições de custos unitários e expressos em planilhas de custos e serviços, com os preços referentes à data de sua elaboração. O valor do Benefício e Despesas Indiretas (BDI) considerado para compor o preço total deverá ser explicitado no orçamento.

Cada composição de custo unitário define o valor financeiro que será gasto na execução de cada serviço e é elaborada com base em coeficientes de produtividade, de consumo e aproveitamento de insumos e seus preços coletados no mercado, devendo conter, no mínimo:

- a) Discriminação de cada insumo, unidade de medida, sua incidência na realização do serviço, preço unitário e custo parcial;
- b) Custo unitário total do serviço, representado pela soma dos custos parciais de cada insumo.
- c) A indicação de onde foram consultados as Composições de Custos (SINAPI ou outras instituições especializadas).

Ilustração 1 – Modelo de planilha de Composição de

Custos

							LEIS SOCIAIS (%)	120,00%					
							B. D. I. (%)	35,00%	%	85,96%	13,92%	0,13%	100,00%
									R\$	616.904,24	99.899,11	963,08	717.706,42
Cód.	Descrição	Unid	Qtde	R\$ Unit.			Total	Quantidade	mat.-R\$	m.o.-R\$	equip.-R\$	Total-R\$	
5	10101 Coste de capoteira fina com foice	m2			material	mão obra	equpto	10,0000	-	6,38	-	6,38	
6	5022 Servente	h	0,08594	-	7,43	-	0,64	0,8594	-	6,38	-	6,38	
9	10102 Flaspagem e limpeza de terreno	m2					23,0000	-	-	11,01	-	11,01	
10	5022 Servente	h	0,06445	-	7,43	-	0,48	1,4824	-	11,01	-	11,01	
13	10103 Tapume chapa comp res 12mm h= 2,20m	m					52,0000	2.572,70	970,66	-	-	3.554,44	
14	189 Ripa de Cambará de 2,50x 5,00cm	m	2,00000	0,82	-	-	1,65	104,0000	85,64	-	-	85,64	
15	190 Ripa de Cambará de 2,50x 7,50cm	m	4,00000	1,32	-	-	5,29	208,0000	275,10	-	-	275,10	
16	196 Vigote de Cambará de 7,50x 10,00cm	m	2,72646	6,02	-	-	16,42	141,7750	853,63	-	-	853,63	
17	279 Chapa de madeira resinada 110x2,20m # 12 mm	m2	2,20026	10,45	-	-	22,99	14,4124	1195,51	-	-	1195,51	
18	664 Pregos com cabeça 17x27 (242R/g)	kg	0,33133	9,45	-	-	3,13	17,2289	162,81	-	-	162,81	
19	5003 Carpinteiro	h	1,05579	-	10,40	-	10,97	54,3000	-	570,70	-	570,70	
20	5022 Servente	h	1,05664	-	7,43	-	7,85	54,9453	-	407,97	-	407,97	
23	10111 Portão chapa comp res 12mm 2,20x3,00m	ud					60,0000	6.547,78	2.673,43	-	-	9.221,21	
24	189 Ripa de Cambará de 2,50x 5,00cm	m	4,28044	0,82	-	-	3,62	283,6066	217,08	-	-	217,08	
25	190 Ripa de Cambará de 2,50x 7,50cm	m	13,20408	1,32	-	-	17,47	792,2448	1.043,34	-	-	1.043,34	
26	279 Chapa de madeira resinada 110x2,20m # 12 mm	m2	6,55948	10,45	-	-	68,96	395,9690	4.137,40	-	-	4.137,40	
27	431 Dobradilha de ferro para portões provisórias 4"	pg	6,00000	1,62	-	-	9,72	360,0000	583,20	-	-	583,20	
28	664 Pregos com cabeça 17x27 (242R/g)	kg	0,80096	9,45	-	-	7,56	50,4570	561,89	-	-	561,89	
29	5003 Carpinteiro	h	2,50070	-	10,40	-	26,29	150,0410	-	1.059,69	-	1.559,68	
30	5022 Servente	h	2,50080	-	7,43	-	18,56	150,0000	-	110,75	-	110,75	
33	10112 Mód. pde. cega chp res. 14mm 1,10m x 2,60m	cj					58,0000	4.356,61	1.991,59	-	-	6.248,21	
34	189 Ripa de Cambará de 2,50x 5,00cm	m	2,60056	0,82	-	-	2,15	151,0000	124,50	-	-	124,50	
35	190 Ripa de Cambará de 2,50x 7,50cm	m	2,20408	1,32	-	-	2,92	127,6367	169,12	-	-	169,13	
36	197 Vigote de Cambará de 7,50x15,00cm	m	3,50075	5,00	-	-	17,62	203,0433	1.633,79	-	-	1.633,79	
37	279 Chapa de madeira resinada 110x2,20m # 12mm	m2	2,88044	12,29	-	-	35,14	165,9095	2.038,95	-	-	2.038,95	
38	660 Pregos com cabeça 12x12 (1632R/g)	kg	0,05490	5,62	-	-	0,31	32,7644	184,01	-	-	184,01	
39	666 Pregos com cabeça 18x27 (198R/g)	kg	0,02322	4,16	-	-	0,12	1,6348	7,05	-	-	7,05	
40	5003 Carpinteiro	h	1,82985	-	10,40	-	19,02	166,1011	-	1.103,23	-	1.103,23	
41	5004 Ajudante de Carpinteiro	h	1,83083	-	7,43	-	13,59	106,1766	-	788,36	-	788,36	
44	10113 Mód. pde. cega chp res. 14mm 1,10m x 2,20m	cj					56,0000	3.591,76	1.545,49	-	-	5.137,25	
45	189 Ripa de Cambará de 2,50x 5,00cm	m	1,10014	0,82	-	-	0,91	61,7141	214,6	-	-	214,6	

Fonte: <<https://www.alitecengenharia.com.br/download/composicoes.jpg>>. Acesso em: 19 mar 2015.

A Planilha de Custos e Serviços resume o orçamento e deve conter:

- Discriminação de cada serviço, unidade de medida, quantidade, custo unitário e custo parcial;
- Custo total orçado, representado pela soma dos custos parciais de cada serviço e/ou material;
- Nome completo do responsável técnico, seu número de registro no CREA e assinatura.

Ilustração 2 – Modelo de planilha de Custos e Serviços

Pregão 10/2015 - Planilha de Orçamento - Seção Judiciária de Santa Catarina Relatório de Material e Mão-de-obra(Sintético)											
Data:04/03/2015											
OBRA : Reforma prédio juizados - Joinville											
ORÇAMENTO : JOI-GER-OR-0											
LOCAL : Rua Mário Lobo, 199 - Centro - Joinville											
ITEM	CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNID.	QUANT.	PREÇO MAT. (UNIT.)(R\$)	PREÇO MAT. (TOT.)(R\$)	PREÇO M.O. (UNIT.)(R\$)	PREÇO M.O. (TOT.)(R\$)	PREÇO OUTROS (UNIT.)(R\$)	PREÇO OUTROS (TOT.)(R\$)	PREÇO FINAL (TOT.)(R\$)
1		Serviços Sociais									
1.1		Serviços Técnicos									
1.1.1	CIV-008	supervisão de engenharia (engenheiro)	H	30,00	0,00	0,00	141,70	4.250,93	0,00	0,00	4.250,93
1.1.2	CIV-009	Art de execução de obra	UN	3,00	0,00	0,00	0,00	0,00	222,93	668,78	668,78
1.2		Serviços Preliminares									
1.2.1	72135U	ABERTURA/FECHAMENTO RASGO ALVENARIA PARA TUBOS, FECHAMENTO COM ARGAMASSA TRACO 1:1:6 (CIMENTO, CAL E AREIA)	M	106,05	2,09	221,81	3,42	362,89	0,00	0,00	584,70
6.5		Ar Condicionado									
6.5.1	16.011.00000 2.SER	Canaleta em PVC para instalação elétrica aparente, inclusive conexões, dimensões 50 x 20 mm	M	104,00	14,38	1.495,00	5,04	523,88	0,00	0,00	2.018,88
6.5.2	ARC-001	rede frigorígena para split 12000BTU/h	M	66,00	28,47	1.879,14	41,98	2.770,80	0,00	0,00	4.649,94
6.5.3	ARC-002	rede frigorígena para split 18000BTU/h	M	35,00	32,67	1.143,52	41,98	1.469,36	0,00	0,00	2.612,88
6.5.4	ARC-003	rede frigorígena para split 24000BTU/h	M	19,00	37,00	703,06	41,98	797,65	0,00	0,00	1.500,71
6.5.5	ARC-004	Suporte para condensadora até 24000BTU/h	UN	31,00	62,50	1.937,50	14,84	460,08	0,00	0,00	2.397,58
6.5.6	ARC-006	isolante térmico para rede de drenagem	M	75,00	4,59	344,53	1,31	98,33	0,00	0,00	442,86
6.5.7	ARC-007	seal tube 1/2	M	62,00	6,56	406,88	3,24	200,60	0,00	0,00	607,47
6.5.8	ARC-008	Revisão e limpeza de rede frigorígena existente	M	112,00	0,00	0,00	19,72	2.208,63	0,00	0,00	2.208,63
6.5.9	ARC-009	instalação e testes em split de 12000 a 24000BTU/h	UN	31,00	0,00	0,00	56,82	1.761,52	0,00	0,00	1.761,52
6.5.10	ARC-010	caço de borracha para condensadora	UN	31,00	20,00	620,00	1,97	60,96	0,00	0,00	680,96
6.6		Ventilação Mecânica									
6.6.1	ARC-005	Exaustor ventokit 150 (fomec. e instalação)	UN	4,00	315,20	1.260,78	25,25	101,01	31,25	125,00	1.486,79
7		Complementação da Obra									
7.1		Calafate e Limpeza									
7.1.1	9537U	LIMPEZA FINAL DA OBRA	M2	1.175,99	0,95	1.112,08	1,72	2.024,93	0,00	0,00	3.137,01
7.2		Obras Complementares									
7.2.1	CIV-010	Guarda-Corpo/Corrimão em Aço Inoxidável, com Acabamento para Fixação, Diâmetro 40mm	UN	10,00	373,91	3.739,13	29,77	297,71	0,00	0,00	4.036,83
TOTAL GERAL:						152.801,75		92.346,38		61.421,25	306.569,38
<i>Volare 16 - PINI</i>											
COMPOSIÇÃO DO BDI											
BDI = $1 / ((1 - IMP)) * (1 + ADM) * (1 + DEF) * (1 + RIS) * (1 + LB) - 1$ 25,00%											

Fonte: <http://comprasnet.gov.br/acao.asp?url=/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_Filtro.asp>, editado.
Acesso em: 19 maio 2015.

e) Cronograma físico-financeiro

É a representação gráfica do desenvolvimento de cada um dos serviços a serem executados ao longo do tempo de duração da obra. Deve demonstrar, em cada período, o percentual físico a ser executado e o seu respectivo valor financeiro a ser despendido.

Ilustração 3 – Exemplo de cronograma físico-financeiro

COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO AMAPÁ
DIRETORIA TÉCNICA
GERÊNCIA DE ORÇAMENTO

APROVO: AMILTON LOBATO COUTINHO
DIRETOR TÉCNICO

AMPLIAÇÃO DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA DA CIDADE DE FERREIRA GOMES
CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO
PAC 2 - FUNASA
LOTE 01 - OBRA CIVIL

PROGRAMA : PAC 2 - FUNASA															
EMPREENDIMENTO: AMPLIAÇÃO DO SIST.DE ABAST. DE ÁGUA DA CIDADE DE FERREIRA GOMES															
AGENTE FINANCEIRO : GOVERNO FEDERAL															
AGENTE PROMOTOR : GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ - GEA															
ÓRGÃO EXECUTOR : COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO AMAPÁ - CAESA															
LOCALIZAÇÃO : CIDADE DE FERREIRA GOMES/AP															
ITEM	DISCRIMINAÇÃO DOS SERVIÇOS	VALOR (R\$)	%	MES 1	MES 2	MES 3	MES 4	MES 5	MES 6	MES 7	MES 8	MES 9	MES 10	MES 11	MES 12
01	INSTALAÇÃO DA OBRA	199.880,08	5,85%	16.656,67	16.656,67	16.656,67	16.656,67	16.656,67	16.656,67	16.656,67	16.656,67	16.656,67	16.656,67	16.656,67	16.656,67
02	SERVIÇOS TÉCNICOS	1.800,00	0,05%	300,00	300,00	450,00	450,00	300,00							
03	CAPTAÇÃO	168.909,21	4,94%	28.151,54	42.227,30	56.303,07	42.227,30								
04	ELEVATÓRIA DE ÁGUA BRUTA	196.507,34	5,75%			39.301,47	58.952,20	58.952,20	39.301,47						
05	TRATAMENTO	467.071,88	13,67%		46.707,19	70.060,78	93.414,38	116.767,97	70.060,78	46.707,19	23.353,59				
06	ELEVATÓRIA DE ÁGUA TRATADA	310.692,23	9,09%							51.782,04	103.564,08	103.564,08	51.782,04		
07	ADUÇÃO DE ÁGUA TRATADA	360.899,36	10,56%						180.449,68	180.449,68					
08	RESERVAÇÃO	1.362.691,19	39,87%	170.336,40	255.504,60	255.504,60	170.336,40	170.336,40	170.336,40	170.336,40					
09	REDE DE DISTRIBUIÇÃO	304.088,71	8,90%								50.681,45	101.362,90	101.362,90	50.681,45	
10	LIGAÇÕES PREDIAIS	45.000,00	1,32%											22.500,00	22.500,00
TOTAL GERAL E MENSAL		3.417.540,00	100%	187.293,07	347.319,99	424.200,82	396.112,72	405.240,55	476.805,00	465.931,98	194.255,80	221.583,65	169.801,61	89.838,13	39.156,67
				5,48%	10,16%	12,41%	11,59%	11,86%	13,95%	13,63%	5,68%	6,48%	4,97%	2,63%	1,15%

Fonte: <<http://orionossodecadadia.blogspot.com.br/2013/06/corrego-santa-rita.html>>. Acesso em: 19 mar 2015.

2.2.1 Outras considerações sobre o Projeto Básico

A fim de garantir o melhor atendimento ao interesse público, o artigo 12 da Lei nº 8.666/1993 apresenta os requisitos que devem ser observados para a elaboração dos projetos básicos. São eles: segurança, funcionalidade e adequação ao interesse público; economia e possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-

primas existentes no local para execução, conservação e operação; facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço; adoção das normas técnicas, de saúde, e de segurança do trabalho adequadas; e impacto ambiental.

Conforme dito anteriormente, todo projeto básico deve ser assinado por um profissional habilitado e deve possuir obrigatoriamente a ART/RRT. Os responsáveis técnicos deverão dar suporte à equipe responsável pela elaboração do contrato, que apesar de não ter, necessariamente, condições de avaliar a qualidade dos projetos e orçamentos, deve observar a existência da ART/RRT e pode conferir o preço de alguns itens do orçamento.

Quanto ao nível de precisão, a Lei de Licitações não faz menção numérica, apenas afirma que o projeto básico deve apresentar um nível de precisão adequado. Segundo Altounian (2014, p. 150), pode-se utilizar a Resolução nº 361/91 – CONFEA, que no artigo 3º, alínea “f”, dispõe que um projeto básico deve “definir as quantidades e os custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o tipo e o porte da obra, de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento)”.

Esse valor de 15% se refere tanto a ajustes qualitativos como quantitativos comparados à previsão inicial que sejam necessários para a conclusão da obra. Pode ser utilizado para o acréscimo, mas também para o decréscimo para o cálculo do valor a ser pago pela obra. Como o limite autorizado pela lei para a realização de aditivos nos contratos é de 25% (vinte e cinco por cento), contempla com folga as imprecisões do projeto básico.

Cabe lembrar que o projeto básico pode ser elaborado por técnicos pertencentes ao próprio órgão público ou por empresas contratadas. Neste último caso, a forma de licitação a ser utilizada é o concurso por se tratar de atividade intelectual.

2.3 Contrato administrativo

A Lei de Licitações e Contratos estabelece que constitui crime não obedecer às formalidades para a dispensa de licitação:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Por economia processual, a decisão pela contratação direta por dispensa de licitação deve integrar os mesmos autos do “processo de licitação”, o qual será concluído com a contratação e adimplementos das obrigações entre as partes. O artigo 38, inciso VI, impõe que pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade estejam no processo administrativo do procedimento de licitação.

Segundo Jacoby Fernandes (2000, p. 629) o procedimento para a dispensa de licitação é composto pelas seguintes fases:

- a) Abertura do processo administrativo, com a sua autuação, com protocolo e número, contendo o ato de designação da comissão de licitação e a autorização para a contratação da obra ou serviço (conforme art. 38, *caput*);
- b) Descrição minuciosa do objeto a ser contratado pela Administração, neste caso é o projeto básico;
- c) Elaboração da minuta do contrato a ser firmado;
- d) Parecer técnico ou jurídico em que conste:
 - i) - justificativa da dispensa de licitação;
 - ii) - razão da escolha do fornecedor;
 - iii) - justificativa do preço;
- e) Decisão sobre licitar ou não, baseada no parecer;
- f) Comunicação à autoridade superior para ratificação da dispensa;
- g) Publicação da decisão ratificadora;
- h) Assinatura do termo de contrato;
- i) Execução do contrato com acompanhamento do representante da Administração como executor do contrato;

- j) Recebimento do objeto;
- k) Pagamento.

Assim, vê-se que antes da assinatura do contrato, além do projeto básico e das decisões a respeito da contratação direta, se faz necessária a elaboração de um parecer técnico ou jurídico que justifique a dispensa de licitação.

O *caput* do artigo 26 estabelece que as dispensas de licitação precisam ser, necessariamente, justificadas. Isso se dá com base no princípio da motivação dos atos administrativos, que traduz a transparência que a sociedade reclama.

Além das razões, a justificativa deve ser composta pelos documentos que o administrador utilizou para formar a sua opinião ou fazer referências aos documento que já se encontram nos autos. É preciso que a justificativa evidencie todos os requisitos necessários à caracterização da situação que, pela lei, comprove que a licitação não seja necessária por não ser a solução mais vantajosa para a Administração.

Ademais de justificar os motivos da dispensa de licitação, o parecer técnico ou jurídico deve apresentar as justificativas a respeito da razão da escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço.

Como a base do processo licitatório é a busca da proposta mais vantajosa, normalmente, mediante o melhor preço, se o administrador apresentar os vários orçamentos encontrados do mercado e contratar com o fornecedor que ofereceu a proposta de menor valor, aí já está a justificativa do preço. Justificar o preço é declarar se o valor a ser contratado é compatível como de mercado, se é o preço justo.

Neste momento se faz imprescindível a referência à planilha de custos que compõe o projeto básico, sem a qual não é possível licitar, uma vez que sua ausência constitui uma grave irregularidade, conforme o TCU.

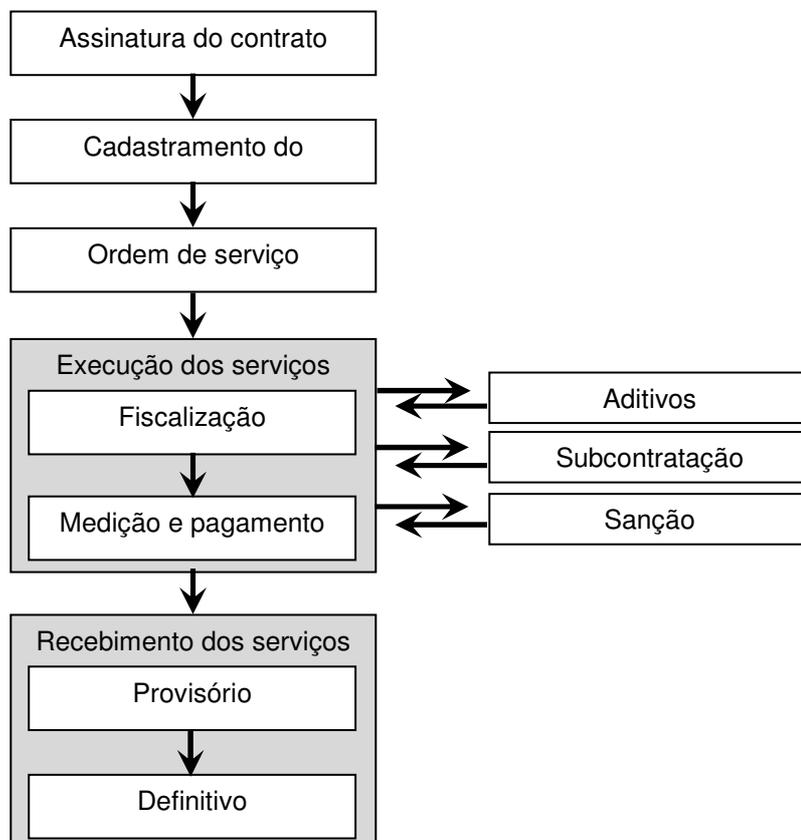
Como os processos de dispensa de licitação possuem uma publicidade menor, a lei determina que, se houver irregularidade, poderão responder solidariamente o agente responsável pela contratação e o contratado. Lembrando que, para isso, considera-se autoridade responsável não só aquele que delibera sobre a contratação direta, mas também aquele que a homologa.

Terminada a elaboração do projeto básico, dos pareceres técnicos e jurídicos, tendo os ordenadores de despesa decidido favoravelmente à contratação direta, surge a etapa da contratação propriamente dita que inicia com a assinatura do contrato e termina com o termo de recebimento definitivo da obra e seu pagamento.

Até chegar aqui, o processo passou por várias etapas, com diversos responsáveis e assim seguirá, visto que ainda se tem a assinatura do contrato, o acompanhamento e fiscalização da qualidade e quantidades dos serviços, prazo e custo da obra, materialização de termos aditivos, entre outros que também terão seus responsáveis. Por isso, para evitar a responsabilidade solidária de todos pela falta de documentação, é importante que esteja claro a área e o momento de atuação de cada responsável.

Abaixo segue o quadro elaborado por Altounian (2014, p. 314) que ilustra o resumo das principais atividades envolvidas na fase contratual.

Ilustração 4 - Resumo das etapas compreendidas na fase de contratação de obra pública



Fonte: Altounian (2014, p.314).

O contrato de obra pública é um contrato administrativo e, por isso, tem privilégios em relação ao privado. No Direito Privado a liberdade de contratar é ampla e informal, salvo as restrições da lei. Já no Direito Público, a Administração está sujeita a limitações de conteúdo e a requisitos formais rígidos, porém, para compensar, existem os privilégios administrativos para a fiscalização e alterações de cláusulas de interesse público e até mesmo para pôr fim ao contrato no meio da sua execução.

Esses privilégios incluem as cláusulas exorbitantes que excedem do Direito Comum para garantirem uma vantagem ou uma restrição à Administração ou ao contratado. Essas cláusulas existem a fim de garantir o perfeito atendimento do interesse público, que se sobrepõe aos interesses particulares. As principais são aquelas que possibilitam: na alteração e rescisão unilateral do contrato; no equilíbrio econômico e financeiro; na revisão dos preços e tarifas; na inoponibilidade da exceção do contrato não cumprido; no controle do contrato; na ocupação provisória e na aplicação de penalidades contratuais pela Administração.

A lei de licitações em seu artigo 58 relaciona as cláusulas exorbitantes:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

Os administradores que irão gerenciar o contrato administrativo devem estudar essas características diferenciadas em relação ao direito privado, pois esse conjunto de normas, que traz algumas vantagens para a administração do contrato, também atribui ao

gestor uma grande responsabilidade por ser aquele que deverá garantir a concretização do interesse público, como o dever de prestar contas de todos os seus atos e zelar pelos atos dos demais agentes.

Como a minuta do contrato já foi analisada por todos que autorizaram a contratação direta, a formalização do contrato resume-se à sua assinatura. O artigo 61 dita o que deve constar num contrato:

Art. 61. Todo contrato deve mencionar o nome das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

O artigo 62 complementa que o instrumento de contrato é obrigatório no caso de dispensa de licitação cujos preços estejam compreendidos nos limites das modalidades concorrência e tomada de preços. O contrato pode ser substituído por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de serviço, sendo, portanto, facultativo nas dispensas de licitação para obras e serviços de engenharia ditos de pequeno valor, o que não é comum na prática dada a responsabilidade atribuída ao Administrador que opta por não licitar. Já o artigo 60 afirma ser nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração (salvo para pequenas compras de valor não superior a R\$4.000,00 (quatro mil reais), feitas em regime de adiantamento).

Caso a parte não se manifeste no prazo determinado pela Administração, perderá o direito à contratação e ainda poderá ser penalizada. Neste caso, a Administração poderá contratar com outro fornecedor desde que este aceite se submeter às mesmas condições propostas ao primeiro escolhido ou poderá desistir da contratação. Como a validade das propostas é de 60 (sessenta) dias, os atos internos da Administração devem ser ágeis o suficiente para que não haja a necessidade de se iniciar um novo processo.

Para possibilitar um maior controle das informações e para dar publicidade aos contratos, todos os órgãos ou entidades públicas devem possuir um sistema de cadastramento de informações contratuais. Para contratos patrocinados com recursos federais é obrigatório o preenchimento do cadastro do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG.

Segundo Altounian (2014, p. 318), o início da realização dos serviços contratados depende da existência dos seguintes documentos:

- a) ART/RRT dos responsáveis técnicos pela obra recolhida junto ao CREA/CAU do Estado em que a obra for realizada;
- b) Licença ambiental (para os casos previstos em lei - dificilmente ocorrerá no caso de pequenas obras ou reformas);
- c) Ordem de Serviço emitida pela Administração autorizando o início dos trabalhos;
- d) Alvará de construção ou demolição emitido pela Prefeitura Municipal, quando necessário;
- e) Aprovação do projeto de prevenção de combate a incêndio pelo corpo de bombeiros e dos projetos de instalação elétrica, hidráulica e de telefonia pelas concessionárias competentes, quando for o caso;
- f) Certificado de Matrícula junto ao INSS referente à obra;
- g) Autorizações exigidas em obras com características especiais, como em casos de obras em edifícios pertencentes ao patrimônio histórico-cultural.

Além desses documentos, o cronograma físico-financeiro deve estar adequado às necessidades da Administração.

Apesar de a regra geral exigir que o fornecedor escolhido execute o serviço ou obra diretamente, a empresa contratada pode repassar parte da execução dos serviços para outra empresa que tenha melhor capacidade técnica específica ou que trabalhe com custos menores desde que esta subcontratação possua um limite de admissão expresso no contrato. A parte a ser subcontratada, terceirizada ou transferida não pode ser a parte principal do objeto contratado e as responsabilidades contratuais e legais serão sempre da empresa principal, com a qual o contrato foi firmado.

Algumas alterações contratuais são permitidas, mas não devem ser consideradas como atos necessário para corrigir falhas de projetos já que ao Resolução nº

361/91 – CONFEA, estabeleceu como razoável a possibilidade de variação de mais ou menos 15% (quinze por cento).

Como pode ser necessária a inclusão de algum serviço não previsto a lei permite a realização de aditivos com limites estabelecidos nos § 1º e § 2º do artigo 65 que são apresentados na tabela a seguir:

Tabela 2.3 - Valores limites para celebração de aditivos definidos pela Lei de Licitações

Objeto	Aditivo	Valor	Limite
Obras, serviços ou compras	Acréscimo	Incremento de 25% do valor inicial	Absoluto
	Supressão	Supressão de 25% do valor inicial	Poderá exceder o limite caso haja acordo entre as partes
Reforma de edifício ou equipamento	Acréscimo	Incremento de 50% do valor inicial	Absoluto

Fonte: Altounian (2014, p. 346).

Tendo sido detalhados nesse capítulo o projeto básico e seus elementos, assim como o contrato, todos os procedimentos de precedem a sua assinatura pelo ordenador de despesas e as possibilidades de alteração, torna-se mais clara a importância do papel de cada um dos documentos exigidos nos processos de dispensa de licitação para a contratação de obras e serviços.

No próximo Capítulo serão abordadas as questões referentes à fiscalização da execução dos contratos, aos procedimentos de recebimento das obras contratadas e o pagamento com o consequente encerramento do contrato.

3. A FISCALIZAÇÃO, O RECEBIMENTO E O PAGAMENTO

O Capítulo anterior detalhou os documentos necessários para a formação do projeto básico e do contrato, apresentando a complexidade e a importância de cada um deles para que o processo de concretização de uma obra pública por dispensa de licitação se dê de forma correta, respeitando os requisitos legais.

Após a assinatura do contrato, a partir da emissão da ordem de serviço, surge uma nova etapa do processo: a execução do contrato. Agora, o agente público deve fiscalizar

a atuação do contratado de forma a garantir a perfeita execução do objeto do contrato. Concluída a sua execução, tem-se os procedimentos de recebimento, os quais se dividem em provisório e definitivo, além do pagamento, o qual caracteriza o encerramento do contrato. Esses serão os temas abordados no presente Capítulo.

3.1 Formas de fiscalização

Para a realização da fiscalização, a lei determina que um representante da Administração seja designado especialmente para o acompanhamento e fiscalização do contrato. Além deste responsável a lei também possibilita que se recorra a outras instâncias quando este não puder solucionar algum problema. A lei permite ainda a contratação de terceiros que auxiliem o responsável na tarefa de fiscalização e determina que as situações que ultrapassem a sua competência devem ser levadas a seus superiores. Dessa forma, a Administração não tem apenas o direito, mas sim o dever de fiscalizar a execução do contrato.

O órgão ou entidade deve designar servidores diferentes para comporem as comissões de licitações e de fiscalização dos contratos para respeitar o princípio de segregação de funções e também para maior credibilidade ao processo.

O fiscal deve conhecer todas as condições estabelecidas no processo, mesmo aquelas que não estejam explícitas no contrato para que possa ter subsídios para fazer as análises necessárias no decorrer da fiscalização.

Além da fiscalização realizada pela Administração, o contratado deverá manter um funcionário no local da obra ou serviço que será o seu representante. Este representante deverá estar presente de forma contínua para que possa atender qualquer solicitação da Administração. Também deve garantir a presença do responsável técnico durante o acompanhamento da execução dos serviços. Este é o profissional que deverá apresentar a ART/RRT em seu nome e que deverá efetivamente participar do acompanhamento técnico da obra. Ele é que será responsabilizado no caso de danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, por culpa ou dolo na execução do contrato.

Os responsáveis pelo acompanhamento do contrato designados pela Administração devem anotar, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, como a determinação para regularização de falhas ou defeitos observados.

Esse documento é o chamado Diário de Obra, que nada mais é que um livro de registros dos acontecimentos diários de uma obra, tais como: equipamentos disponíveis, condições meteorológicas, número de funcionários trabalhando, constatação de irregularidades, pendências de projetos, etc. Deve ser feito em três vias: uma deve permanecer no local da obra, uma fica com a Administração e a outra com a empresa executora do contrato. Também devem ser mantidos junto ao local de obra os projetos, especificações técnicas, memorial descritivo, cronogramas e todos os demais documentos que possam ajudar na compreensão da obra.

São muitas as tarefas a serem realizadas pela fiscalização. O item 3.4 do Manual de obras públicas – edificações, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elenca boa parte delas. Segue a transcrição ao que cabe a pequenas obras e reformas:

3.4 A Fiscalização deverá realizar, dentre outras, as seguintes atividades:

- a) manter um arquivo completo e atualizado de toda a documentação pertinente aos trabalhos, incluindo o contrato, Caderno de Encargos, orçamentos, cronogramas, correspondência e relatórios de andamento das atividades; [...]
- b) analisar e aprovar o Plano de Execução dos Serviços a ser apresentado pela Contratada no início dos trabalhos, que conterà, entre outros elementos, os dados básicos e critérios de projeto, a relação e quantidade de documentos a serem produzidos, o fluxograma de desenvolvimento e cronograma de execução dos trabalhos e organograma da equipe responsável pela elaboração dos trabalhos;
- c) aprovar a indicação pela Contratada do Coordenador responsável pela condução dos trabalhos;
- d) solicitar a substituição de qualquer funcionário da Contratada que embarace a ação da Fiscalização;
- e) verificar se estão sendo colocados à disposição dos trabalhos as instalações, equipamentos e equipe técnica previstos na proposta e sucessivo contrato de execução dos serviços;

- f) esclarecer ou solucionar incoerências, falhas e omissões eventualmente constatadas no Programa de Necessidades, bem como nas demais informações e instruções complementares do Caderno de Encargos, necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos;
- g) promover reuniões periódicas com a Contratada para análise e discussão sobre o andamento dos trabalhos, esclarecimentos e providências necessárias ao cumprimento do contrato;
- h) solucionar as dúvidas e questões pertinentes à prioridade dos serviços, bem como às interferências e interfaces dos trabalhos da Contratada com as atividades de outras empresas ou profissionais, eventualmente contratados pela Contratante;
- i) verificar e aprovar os relatórios periódicos de execução dos serviços elaborados em conformidade com os requisitos estabelecidos no Caderno de Encargos;
- j) exercer rigoroso controle sobre o cronograma de execução dos serviços, aprovando os eventuais ajustes que ocorrerem durante o desenvolvimento dos trabalhos;
- k) analisar e aprovar partes, etapas ou a totalidade dos serviços executados, em obediência ao previsto no Caderno de Encargos, em particular as etapas de Estudo Preliminar, Projeto Básico e Projeto Executivo, quando pertinentes;
- l) verificar e aprovar as soluções propostas nos projetos quanto a sua adequação técnica e econômica de modo a atender às necessidades do Contratante;
- m) verificar e aprovar eventuais acréscimos de serviços necessários ao perfeito atendimento do objeto do contrato;
- n) verificar e atestar as medições dos serviços, bem como conferir, visitar e encaminhar para pagamento as faturas emitidas pela Contratada;
- o) encaminhar à Contratada os comentários efetuados para que sejam providenciados os respectivos atendimentos; [...]

Como a execução de obras trabalha com imprevistos, a lei prevê a possibilidade de prorrogação dos prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega, desde que sejam mantidas as demais cláusulas do contrato e que seja assegurada a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Neste casos, a recomendação do TCU é para que os fiscalizadores dos contratos, assim que percebam algum fato que possa acarretar no atraso da execução da obra e, conseqüentemente, futuros aditivos de prorrogação, já façam o registro desses fatos no Diário de Obra.

A respeito dos problemas e dificuldades enfrentados pelos fiscalizadores, os autores Rigolin e Bottino em seu Manual Prático das Licitações, fazem a seguinte observação:

Outro problema quanto à dubiedade dos textos legislativos, em especial relativos a assuntos tão graves quanto este de saber-se se a licitação é ou não necessária, não se refere apenas ao justificado temor do aplicador da lei em praticá-la, mas num segundo momento também à incerteza que deve acometer os agentes fiscalizadores do correto cumprimento da lei, ou seja, os fiscais da legalidade dos contratos firmados.

Trata-se dos agentes dos Tribunais de Contas, desde o auditor até o conselheiro; dos representantes do Ministério Público, curador natural das fundações brasileiras; dos membros dos conselhos fiscais das autarquias, das fundações, das empresas públicas, das sociedades de economia mista; dos parlamentares dos três níveis, senadores e deputados federais, deputados estaduais e vereadores, fiscais naturais, por missão institucional, das contas públicas; das associações, sindicatos e outras entidades detentoras da competência constitucional e legal ajuizarem ações civis públicas, visando desfazer contratos lesivos ou ilegais; e por fim do cidadão, detentor da ação popular, cujo poder fiscalizador das contas públicas foi exalçado pela Carta de 1988. (RIGOLIN; BOTTINO, 2009, p. 36).

3.2 Procedimentos de recebimento

A realização das medições é uma das principais atividades da fiscalização. Na prática, é a medição dos serviços executados tanto quantitativa como qualitativamente. É uma tarefa difícil e dá margem a erros. Para reduzir o risco de problemas Altounian (2014, p. 330) recomenda que:

- a) As medições possuam um memorial de cálculo detalhado, indicando o local em que o serviço está sendo aferido;
- b) As planilhas de medição apresentem os serviços executados no período analisado e os serviços acumulados desde o início da obra;
- c) Sejam feitas comparações entre os serviços realizados e os que estavam previstos no cronograma para aquela etapa da obra. Havendo qualquer diferença, o fiscal deve consultar o projetista;
- d) Sejam avaliados os saldos dos serviços contratados para verificar se a conclusão da execução do serviço dentro do prazo contratado é viável;
- e) No caso de substituição de fiscais, aqueles que estejam entrando ou saindo façam um inventário com fotos ou filmes a fim de demonstrar a real

situação da obra. Para aqueles que estão assumindo o cargo, se encontrarem alguma divergência entre as medições anteriores e a execução dos serviços, é importante que faça o registro e consulte o fiscal anterior para sanar a dúvida e em casos críticos, deve comunicar o superior.

Conforme disposto em lei, o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após a verificação do direito adquirido pelo credor tendo como base o contrato, as medições atestadas pela fiscalização e a comprovação do recolhimento dos tributos que comprovem o respectivo crédito.

O recebimento da obra ou serviço pela parte da Administração Pública é dividido em duas etapas: o recebimento provisório e o recebimento definitivo, conforme o artigo 73, inciso I, da lei de licitações.

O recebimento provisório é realizado diretamente pelo responsável pelo acompanhamento do empreendimento. O recebimento definitivo deve ser realizado pelo servidor ou pela comissão designada pela autoridade competente para esta atividade. No item 3.6 do Manual de obras públicas – edificações, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão explica de forma bastante clara essa divisão:

3.6 O Recebimento dos serviços executados pela Contratada será efetivado em duas etapas sucessivas:

- a) na primeira etapa, após a conclusão dos serviços e solicitação oficial da Contratada, mediante uma verificação realizada pela Fiscalização, será efetuado o Recebimento Provisório;
- b) nesta etapa, a Contratada deverá efetuar a entrega de toda a documentação que compõe o projeto constante no Caderno de Encargos e na relação de documentos previamente aprovada pela Fiscalização;
- c) após a verificação, através de comunicação oficial da Fiscalização, serão indicadas as correções e complementações consideradas necessárias ao Recebimento Definitivo, bem como estabelecido o prazo para a execução dos ajustes;
- d) na segunda etapa, após a conclusão das correções e complementações e solicitação oficial da Contratada, mediante nova verificação realizada pela Fiscalização, será realizado o Recebimento Definitivo;
- e) o Recebimento Definitivo deverá estar condicionado à aprovação formal dos estudos e projetos nos diversos órgãos de fiscalização e controle, como Prefeitura Municipal, Corpo de Bombeiros e entidades de proteção Sanitária e do Meio Ambiente;

- f) o Recebimento Definitivo somente será efetuado pelo Contratante após a comprovação pela Contratada de pagamento de todos os impostos, taxas e demais obrigações fiscais incidentes sobre o objeto do contrato.

O recebimento da obra não exime a empresa executora dos serviços de responder civilmente pela qualidade, solidez e segurança da obra pelo prazo de 5 (cinco) anos, conforme prevê o Código Civil Brasileiro, e efetuar a reparação de qualquer falha, vício, defeito ou imperfeições que se apresentem nesse período, sem ônus para o contratante.

No decorrer da execução da obra podem ocorrer problemas que podem autorizar a rescisão contratual. O descumprimento do contrato pode ocorrer tanto por parte da contratada como por parte da Administração e pode ser de forma culposa (quando causada por negligência, imprudência ou imperícia) ou sem culpa (quando ocorre por fatos estranhos à conduta das partes). Com base no artigo 78 da lei de licitações, Altounian (2014, p. 370) elaborou mais uma tabela relacionando os problemas que podem autorizar a rescisão contratual:

Tabela 3.1 - Problemas definidos na Lei de Licitações que podem ensejar a rescisão contratual

Problemas	Incisos do art. 78
Não cumprimento ou cumprimento irregular de cláusulas contratuais.	I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos; II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos; VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato; XVIII – descumprimento do disposto no inciso V do art. 27, sem prejuízo das sanções penais cabíveis;
Não cumprimento de prazos pela empresa.	III - a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados; IV - o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento; V - a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;
Descumprimento de ordens da fiscalização.	VII - o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores; VIII - o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 desta Lei;
Em relação à constituição societária da empresa.	IX - a decretação de falência ou a instauração de insolvência civil; X - a dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado; XI - a alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa, que prejudique a execução do contrato;
Interesse público.	XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas

	e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;
Causados pela Administração.	XIII - a supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras, acarretando modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no § 1º do art. 65 desta Lei; XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevisas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação; XV - o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação; XVI - a não liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução de obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de materiais naturais especificadas no projeto;
Caso fortuito ou força maior.	XVII - a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato.

Fonte: Altounian (2014, p. 370).

Conforme o artigo 79, existem três formas de se proceder à rescisão contratual: por ato unilateral e escrito da Administração (conforme os incisos I a XII e XVII do artigo 78), de forma amigável, desde que seja conveniente para a Administração (essa conveniência deve ter sua motivação registrada e justificada de forma detalhada), ou judicial. Dessa forma é possível verificar que a empresa não poderá realizar a rescisão unilateral, devendo sempre recorrer à esfera judicial, tornando inaceitável os casos de abandono de obra.

A lei prevê em seu artigo 87, no caso de inexecução por culpa do contratado, a aplicação das seguintes sanções: advertência, multa, suspensão e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração.

3.3 Pagamento e extinção do contrato

Com a comunicação da conclusão dos serviços é feito o recebimento provisório, momento em que serão saneadas todas as pendências relativas à execução dos

serviços. O recebimento definitivo se dará com a expedição de termo circunstanciado pela Administração, após a aferição e aprovação da obra entregue e dos serviços realizados no prazo de 15 (quinze) dias. Embora Altounian (2014, p. 369) destaque que a lei dispensa o recebimento provisório de obras e serviços quando o valor não exceder o limite definido para a contratação por carta convite, em função da pequena magnitude do empreendimento, esse procedimento, na prática, é realizado, mesmo que informalmente, pois é o momento de levantamento dos problemas que devem ser corrigidos.

Após o recebimento definitivo da obra, a contratada deve apresentar a nota fiscal, a qual será atestada pelo fiscal do contrato e encaminhada para o departamento financeiro que é o responsável pela execução da ordem de pagamento.

Os pagamentos cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do artigo 24 - até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo 23, ou seja, R\$ 8.000,00 (oito mil reais) - devem ser realizados em até 5 (cinco) dias úteis, conforme dispõe o § 3º do artigo 5º da Lei de Licitações. Os demais pagamentos não devem ultrapassar o prazo de 30 (trinta) dias contados a partir da data final do adimplemento (art. 40, XIV, “a”).

De acordo com a regra geral do artigo 65, inciso II, “c” a forma de pagamento pode ser alterada, por acordo entre as partes, em caso de imposição de circunstância superveniente, desde seja mantido o valor inicial atualizado, sendo vedada a antecipação do pagamento, sem a correspondente contraprestação de execução de obra ou serviço, conforme fixado no cronograma financeiro. Porém, de acordo com Jacoby Fernandes (2011, p. 698) é proibida essa alteração na forma de pagamento nas contratações amparadas nos incisos V (licitação frustrada), VII (propostas com preços manifestamente superiores ao de mercado) e XI (contratação de remanescente de obra ou serviço), do artigo 24 porque esse era um item integrante do conjunto de condições oferecidas aos licitantes ou contratados anteriormente.

Havendo correção monetária ou índice de atualização de preços, ou simplesmente inflação no período, deve-se reajustar o preço ofertado, mesmo quando não consta tal previsão no contrato. Essa situação decorre do dever de manutenção do equilíbrio econômico financeiro da contratação, sendo que o marco inicial da contagem do prazo para fins de atualização monetária é a “data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir”, conforme estabelece o art. 40, XI da Lei nº 8.666/1993.

O pagamento caracteriza o encerramento do contrato, porém essa finalização não libera o contratado de eventual responsabilização por vícios detectados posteriormente, tampouco da responsabilidade civil do responsável técnico pelo prazo de 5 (cinco) anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo principal de conhecer os procedimentos de contratação e fiscalização de pequenas obras e reformas em instituições públicas foi que se procedeu a realização desta pesquisa. Apresentam-se agora as considerações finais e as sugestões aos Administradores Públicos que se deparam com as situações que possibilitam a contratação direta de obras.

Muitas críticas podem ser feitas à Lei de Licitações, mas é inegável que ela também apresenta diversas boas práticas, as quais se mostram de acordo com o princípio da eficiência, como a exigência do projeto básico, com a precisa definição do objeto a ser licitado, a exigência de orçamento detalhado, a regra do não parcelamento para contratação e a obrigatoriedade de critério de aceitabilidade de preço unitário e global na avaliação das propostas. Por isso é recomendável que essas boas práticas sejam utilizadas em qualquer forma de contratação pública.

Porém, é visível a necessidade de alguns ajustes a essa lei para aprimorar o processo de contratação.

No Senado, ao final de 2013, foi aprovado por comissão temporária criada para tratar do assunto, um novo texto idealizado para a Lei de Licitações (Projeto de Lei do Senado, nº 559 de 2013). A Relatora, Senadora Kátia Abreu, resume as linhas gerais da proposta em seu parecer:

Em relação ao projeto ora oferecido, é importante salientar que o seu exame forçou considerações que ultrapassaram os limites da Lei nº 8.666, de 1993.

Nesse sentido, o projeto pretende substituir não apenas a Lei nº 8.666, de 1993, mas também a Lei nº 10.520/2002, que instituiu o pregão, e a Lei nº 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Pelas suas características muito específicas, não pretendeu, entretanto, adentrar no mérito das questões atinentes às Concessões, moldadas pela Lei nº 8.987, de 1995, às Parcerias Público-Privadas, ditadas pela Lei nº 11.079, de 2004, e nem mesmo às licitações de publicidade e de produtos de defesa, reguladas pela Lei nº 12.232, de 2010, e pela Lei nº 12.598, 2012, respectivamente.

Reconhecidos os êxitos da legislação vigente, não faria sentido a simples substituição de suas cláusulas por regramento inteiramente novo. Por isso, em grande medida, o projeto pode ser entendido como uma proposta de compilação dos diplomas legais citados, acrescida de inovações.” (Relatório Final nº 4, de 2013,

do Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013, da Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos - Lei nº 8.666/1993).

Muitos órgãos públicos não possuem um quadro de técnicos (engenheiros, arquitetos, ou técnicos em edificações) adequado à demanda, de forma que a elaboração dos projetos básicos de pequenas obras fica bastante prejudicada, uma vez que as obras de maior porte são privilegiadas. Sendo assim, uma das inovações apresentadas pelo RDC, referente à possibilidade de elaboração do projeto básico pela contratada a partir de um anteprojeto, seria de grande utilidade se tivesse seu alcance ampliado às pequenas contratações de obras.

Em resposta ao problema elaborado neste tema, considera-se respondido o questionamento de como contratar e fiscalizar pequenas obras e reformas em instituições públicas uma vez que foram apresentadas todas as etapas que compõem um processo de dispensa de licitação desde a elaboração do projeto básico, passando pela justificação técnica e jurídica, pelo contrato e finalizando com a fiscalização e os procedimentos de recebimento.

Em partes, conclui-se que, quanto ao objetivo de listar as hipóteses de contratação direta foram apresentadas todas as formas contidas na Lei nº 8.666/1993 tidas como exceção ao princípio da licitação, como a licitação dispensada, a licitação dispensável e os casos de inexigibilidade de licitação, exemplificando cada um deles.

Sobre a demonstração do conteúdo de um projeto básico, como o assunto gera dúvidas entre os Administradores, foi apresentado de forma mais ampla e detalhada, inclusive com figuras para ilustrar alguns de seus componentes como o orçamento e o cronograma físico-financeiro.

As características do contrato também foram declaradas de forma a deixar claras as diferenças entre um contrato comum e um contrato com a Administração Pública, demonstrando a existência de peculiaridades como a existência das cláusulas exorbitantes.

Levantando as formas de fiscalização de uma obra foi possível demonstrar a grande responsabilidade e a grande quantidade de tarefas e de documentos que o responsável pela fiscalização deve organizar.

Já na apresentação dos procedimentos de recebimento e pagamento de uma obra ficou clara a divisão entre os procedimentos de recebimento provisório e recebimento

definitivo, a necessidade da realização de medições e a sua ligação com a autorização de pagamento da obra.

Considera-se, com estas colocações, que o objetivo geral desta pesquisa foi alcançado, visto que todos os questionamentos foram devidamente respondidos.

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

AMBROZEWICZ, Paulo Henrique Laporte. **Gestão da Qualidade na construção pública: a qualidade na execução de obras públicas**. Curitiba: SENAI/PR: PBQP-H, 2001.

BOTTINO, Marco Tullio e RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Manual Prático das Licitações**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pretão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 8 ago. 2014.

_____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 ago. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 8 ago. 2014.

_____. Lei n.º 5.194, de 24 de dezembro de 1966. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 dez. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5194.htm>. Acesso em : 15 nov. 2014.

_____. Lei n.º 6.496, de 07 de dezembro de 1977. Institui a Anotação de Responsabilidade Técnica na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; autoriza a criação, pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA, de uma Mútua de Assistência Profissional; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 dez. 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6496.htm>. Acesso em: 16 nov. 2014.

_____. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 dez. 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.

_____. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 15 nov. 2014.

_____. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui o Regime Diferenciado de Contratações públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministério de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 dez. 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 08 ago. 2014.

_____. Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura

Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis n^{os} 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória n^o 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei n^o 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 dez. 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 8 ago. 2014.

_____. Lei n. 12.688, de 18 de julho de 2012. Autoriza a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) a adquirir o controle acionário da Celg Distribuição S.A. (Celg D); institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies); altera as Leis n^{os} 3.890-A, de 25 de abril de 1961, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.887, de 18 de junho de 2004, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.651, de 7 de abril de 2008, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 12.101, de 27 de novembro de 2009, 12.429, de 20 de junho de 2011, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 12.546, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 jul. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12688.htm>. Acesso em: 15 nov 2014.

_____. Lei n. 12.833, de 20 de junho de 2013. Altera as Leis n^{os} 12.409, de 25 de maio de 2011, 12.793, de 2 de abril de 2013, que dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO, constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal, 12.462, de 4 de agosto de 2011, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 12.096, de 24 de novembro de 2009, 12.663, de 5 de junho de 2012, 11.314, de 3 de julho de 2006, 12.487, de 15 de setembro de 2011, e 11.941, de 27 de maio de 2009; altera os prazos constantes da Lei n^o 12.249, de 11 de junho de 2010; e altera a Medida Provisória n^o 2.170-36, de 23 de agosto de 2001, e o Decreto-Lei n^o 3.365, de 21 de junho de 1941; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 09 dez. 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12833.htm>. Acesso em: 15 nov. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Estado da Administração e do Patrimônio. **Manual de obras públicas:** edificações: práticas da Seap.

Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/manual_projeto.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.953/07**. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 19 de set. 2007c. DOU, 21 set. 2007. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

_____. Senado Federal. **Relatório Final nº 4/2013**. Secretaria-Geral da Mesa. 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura. Comissão especial temporária de modernização da lei de licitações e contratos (Lei nº 8.666/1993). Diário do Senado Federal, ano LXVIII - Sup. "F" ao nº 2012, quinta, 19, sexta, 20, sábado, 21 e terça, 24 de dezembro de 2013. Brasília. DF. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=18804&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=106>> . Acesso em: 19 dez 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **OT-IBR 001/2006**. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/06/orientacao_tecnica.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2015.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação; inexigibilidade de licitação; comentários às modalidades de licitação, inclusive o pregão; procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. (Coleção Jacoby de Direito Público; v. 6).

_____. **Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação**. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

_____. **Licitação e contratos de obras e serviços de engenharia**. TCM Informativo - Tribunal de Contas do Município de São Paulo, n. 32, p. 16, jul./set. 2006. Disponível em: <<http://www.tcm.sp.gov.br/tcminforme/2006/TCM32.pdf>>. Acesso em: 04 out.2014.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAIS, Dalton Santos. **Temas de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: NDJ, 2005.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e inexigibilidade de licitação pública**. 3 ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.