

# COMISSÃO ESPECIAL PARA ANÁLISE, ESTUDO E FORMULAÇÃO DE PROPOSIÇÕES RELACIONADAS À LEI 8.666, DE 1993

**AUDIÊNCIA PÚBLICA DE 27/05/2015**

José Alberto Pereira Ribeiro

Presidente da Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias - ANEOR

Ao longo de décadas trava-se nesta casa, discussões com o objetivo de aprimorar a Lei de Licitações.

Hoje convivemos com regimes jurídicos distintos e muitas vezes conflitantes na busca do mesmo objetivo constitucional, regulamentado no inciso XXI do Art. 37, da Carta Magna, que estabelece os fundamentos que devem instituir as normas para as licitações destinadas às aquisições e vendas governamentais, e para os contratos da Administração Pública.

## **LEI 8.666/93**

- Sucessora do Decreto-Lei 2.300, trouxe grande evolução nas contratações públicas, buscando alcançar maior transparência nos procedimentos licitatórios, de contratação e fiscalização de obras e serviços de engenharia. Procurou criar um ambiente de isonomia aos participantes das licitações e a defesa do interesse público.
- Referente às obras públicas, a 8666 passou a exigir, dentre outros:
  - Projeto básico ou executivo suficientes para permitir a elaboração prévia do orçamento das obras;
  - Publicidade do orçamento estimado;
  - Limitação do valor das propostas ao valor do orçamento estimado;
  - Habilitação prévia, compatível com o objeto licitado, proporcionando segurança ao Contratante;
  - Julgamento das propostas pelo critério objetivo do preço mínimo exequível;
  - Prazo para pagamento, com recursos orçamentários previamente disponibilizados.



- Por outro lado deixou que decisões punitivas sejam monocráticas, interferindo sobremaneira nos contratos e conseqüentemente nas empresas executoras.

Resumidamente, se por um lado trouxe segurança à Administração Pública com critérios de Habilitação prévia e classificatória, exigência de projetos e dotações orçamentárias, orçamentos preliminares, determinações contratuais e punitivas, a 8666, deixou de valorizar metodologias inovadoras, primou pela contratação do menor preço quando deve-se contratar a melhor proposta, permitindo a contratação de propostas subestimadas, mesmo levando-se a cabo os critérios de inexequibilidade.

Outro ponto importante refere-se às “modalidades de licitação”, determinadas em função de valores limites, tendo em vista o valor estimado da contratação. Ocorre que referidos valores, corrigidos na moeda vigente em 1998, carecem de critérios atualização.

Art. 23. As modalidades de licitação .....

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

## PREGÃO

- A Lei 10.520, DE 17 de julho de 2002 instituiu esta modalidade para aquisição de bens e serviços comuns.
- O Decreto 5.450 de 31/05/2005 que Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, traz no seu Art 6º

*A licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.*

O que ocorre hoje é que obras e serviços de engenharia estão sendo licitados pelo Pregão. Adotou-se o conceito de que obras de engenharia são serviços comuns. Isto é um contrassenso que não traz segurança à Administração Pública. O pregão eletrônico permite



que empresas sem aptidão técnica e econômica e que sequer possui “atividade econômica” compatível com o objeto licitado, participem em igualdade com empresas experientes e capacitadas, extinguindo a isonomia.

O Pregão deve ser terminantemente proibido para contratação de obras e serviços de engenharia

## **RDC – REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO**

- Instituído pela Lei 12.462 de 04/08/2011 e regulamentado pelo Decreto 7.581 de 11/10/2011, trouxe em seu arcabouço algumas novidades como permissão de aplicação de novas metodologias, a avaliação do desempenho do contratado e a remuneração variável, conceitos que devem ter sua legislação aprimorada e incentivada.
- O RDC, originalmente, valorizou a aplicação do critério de julgamento por “Técnica e Preço”, inovando com a Contratação Integrada, onde além da execução das obras, recai sobre as contratadas a elaboração dos projetos de engenharia.

Atribuiu-se a este regime a agilidade nas contratações, o que nem sempre se configurou conforme os dados que constam em nosso anexo.

A CONTRATAÇÃO INTEGRADA pode ser a solução para alguns casos, mas não deve ser usada de forma indiscriminada como vem acontecendo. Consideramos que sua adoção deve:

- Ser autorizada apenas para obras de grande complexidade e valor, com devida justificativa da Administração Pública;
- Incentivar o emprego de novas tecnologias;
- Incluir no instrumento convocatório, obrigatoriamente, critérios objetivos de remuneração variável e adotar o modo de disputa “técnica e preço” na forma presencial, com propostas de preços fechadas, impedindo a prática de lances.



Como já foi dito, o Pregão Eletrônico adotado para licitação de obras, mesmo com projetos previamente aprovados, destrói a isonomia entre as licitantes, efeito mais avassalador ocorre com licitações baseadas em anteprojetos de engenharia, submetidas à forma eletrônica.

#### CADASTRO DE PRESTADORES DE SERVIÇOS

- As Leis 8.666 e do RDC tratam da manutenção, por parte da Administração, de Cadastro de prestadores de serviços,
- Deve estar permanentemente aberto aos interessados, para inscrições e atualizações, sendo público e disponível para uso de outras unidades da Federação.
- Os inscritos deverão ser classificados por categorias, tendo-se em vista sua área de atuação, subdivididas em grupos, segundo a qualificação técnica e econômica, avaliadas de acordo com regras objetivas previamente disponibilizadas;
- O Cadastro trás maior segurança aos contratantes, que podem a qualquer momento verificar a veracidade dos documentos apresentados pelas empresas.
- Os prazos para requerimento, atualização cadastral e emissão de certificado por parte da administração pública devem ser estabelecidos em Lei, em função da data de publicação de cada certame licitatório.

Entendemos que sua aplicação deve ser obrigatória para habilitação das empresas licitantes.

#### CAPACIDADE FINANCEIRA

- Exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados;
- O certame deve detalhar o valor máximo de aceitação, resultante da relação entre valor dos compromissos assumidos pela licitante e o valor do objeto licitado (ou da proposta).

#### PREQUALIFICAÇÃO

- Este instrumento esta inserido nas Leis 8666 e RDC, porém, deve ser mais explorado pela Administração Pública para contratação de obras de maior complexidade.



## ORÇAMENTO ESTIMADO

- Devem representar as especificidades de uma obra. A localização, o prazo de execução, o regime de contratação, a metodologia executiva e o período em que se pretende iniciar a obra;
- Os sistemas SICRO e SINAPI, largamente utilizados, e hoje adotados em caráter legal, assim como qualquer outro sistema de orçamento de obras e serviços de engenharia, são referenciais e devem ser utilizados como tal.

## QUALIFICAÇÃO TÉCNICO OPERACIONAL

- As licitantes devem ser qualificadas mediante Certificado do Cadastro de Prestadores de Serviços;
- Os certames licitatórios devem exigir Classificação Cadastral que atenda as seguintes exigências:
  - Execução de objeto compatível ao objeto licitado, equivalente no mínimo a 50% deste;
  - Realização de serviços definidos com os seguintes critérios:
    - Maior relevância técnica;
    - Valores significativos, cujos valores previstos no orçamento estimado, isolados ou somados, representem no mínimo 3% do valor estimado total;
    - Quantitativos limitados a 50% daqueles previstos no objeto.
- Nos atestados emitidos em favor de consórcio, considerar a parcela de serviços:
  - Executados pela licitante, desde que estejam discriminados separadamente no atestado técnico, para cada participante do consórcio, ou;
  - Proporcional a participação da licitante na composição inicial do consórcio, conforme instrumento de constituição do mesmo.
- A quantidade de atestados permitidos deve ser condizente com a complexidade do objeto licitado



## TERMO ADITIVO DE VALOR

- Projetos, por mais bem elaborados que sejam, sofrerão alterações durante a execução de uma obra. Essas alterações que originam os termos aditivos de valor.
- É correto dizer que as alterações sempre existirão, assim como podemos afirmar que elas serão menores, quanto melhor e mais detalhado for o projeto de engenharia.
- A busca na excelência em projetos, com obediência às normas e especificações técnicas, assim como o acompanhamento e fiscalização do contratante originará projetos mais confiáveis, sem excessivos esforços para sua aprovação.
- Cada dia bem utilizado na elaboração de um projeto certamente implica em dias de redução no prazo de execução de uma obra

## EDITAL PADRÃO E CRITÉRIO DE JULGAMENTO

- Os Editais Padrão devem ser obrigatórios para cada unidade da Administração;
- Sua adoção traz mais segurança aos licitantes, e benefícios à Administração que o aprimora quanto mais o utiliza;
- O critério de julgamento deve valorizar a qualificação das licitantes, que agregada ao valor proposto implica na possibilidade de contratação da Melhor Proposta e não da menor proposta;
- Abolir a possibilidade de contratação de obras e projetos pelo critério de menor preço. A contratação por menor preço não traz benefícios a ninguém e muito menos à Administração Pública. Este critério é sem dúvida o maior responsável por inúmeros atrasos e, por vezes, em obras inacabadas;
- Incentivar o emprego de novas tecnologias;
- Definir critérios objetivos de remuneração variável;
- As propostas devem sempre ser apresentadas na forma presencial, sem possibilidade de lances. Não se pode contratar obras, como se compra um simples objeto de prateleira.



## RESPONSABILIDADES

- A legislação deve pontuar as responsabilidades das partes envolvidas.
- Deve haver critérios preestabelecidos quanto aos impactos financeiros e prejuízos causados a cada parte.
- As Legislações existentes são falhas ao determinar o ressarcimento por atrasos provocados pela Administração, como na obtenção de licenças ambientais e desapropriações; os custos envolvidos na paralisação de uma obra, tais como desmobilização, remobilização e manutenção de canteiro; e os custos administrativos provocados pela dilação do prazo contratual.
- Adotar cronologia de pagamento por unidade da Federação, impedindo sua adoção por fontes orçamentárias.

Por fim, e mesmo ciente que a Administração Pública possui extenso arcabouço regulatório e jurídico, muitas vezes com objetivos de âmbito geral, entendemos que, devido a imensidão de aquisições de bens e serviços, faz-se necessária a criação de legislação específica para contratação de obras e serviços de engenharia, permitindo melhor adequar suas peculiaridades, possibilitando melhor interpretação jurídica, com conseqüente agilidade dos procedimentos licitatórios e segurança jurídica dos contratos públicos.

