

## COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

**REQUERIMENTO Nº            /2007**

**(Dep. Eduardo Amorim)**

Requer a realização de Audiência Pública para discutir a Sugestão nº 89/2007, apresentada pela Associação Sergipana de Empresários de Obras Públicas e Privadas – ASEOPP a esta Comissão de Legislação Participativa, objetivando promover alterações à Lei nº 8.666/1993.

Senhor Presidente:

Nos termos regimentais (arts. 117, III, e 255 do Regimento Interno desta Casa), requeiro a Vossa Excelência, a realização de audiência pública em que sejam convidados a comparecer a esta Comissão de Legislação Participativa, em data a ser oportunamente agendada, representantes do Sindicato da Construção Civil da Bahia - SINDUSCON/BA; da Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas - APEOP; da Associação Sergipana de Empresários de Obras Públicas e Privadas – ASEOPP/SE, para que sejam discutidas as propostas apresentadas na Sugestão nº 89/2007 que objetiva alterar a redação dos arts. 2º, 6º, 21, 22, 28, 38, 43, 61, 87 e 109 da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos).

Em síntese, a sugestão da ASEOPP objetiva estabelecer limites tanto nas exigências técnicas como nas financeiras, novos parâmetros concernentes aos critérios de inexecutabilidade e sobre a importância da inversão de fases em procedimentos licitatórios, objetivando uma atenção maior às obras de baixa complexidade técnica.



## JUSTIFICATIVA

A Constituição Federal de 1988 imprimiu ao Brasil diversos anseios, dentre eles, a busca de uma melhoria da Administração Pública como um todo.

As licitações não fugiram a essa regra. A implementação de uma nova política administrativa resvalou nas licitações públicas, conforme pode ser notado pela previsão constante no inciso XXI do Art. 37 da Magna Carta:

"XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."

Vê-se que as licitações constituem um dos principais instrumentos de aplicação do dinheiro público, uma vez que à Administração é propiciada a escolha, para fins de contratação, da proposta mais vantajosa, sempre pautada na igualdade dos candidatos participantes do procedimento licitatório, nos termos estabelecidos pelo legislador pátrio.

Após advento da Constituição de 1988, sobre licitações e contratos, contamos também com a Lei 8.666/1993, com as alterações posteriormente produzidas pelas Leis n.ºs 8.883/94 e 9.648/98. Além destas, a Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal (Lei das Concessões), e a Lei nº 9.074/95, que estabelece normas para a outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

Todavia, muito embora as normas gerais ou específicas atinentes à matéria primem pelo espírito do legislador constitucional, o Brasil enfrenta,



atualmente, um péssimo momento, talvez o pior de sua história, quando o assunto é a gestão de obras públicas.

Todo processo licitatório, desde a contratação até a execução de seu objeto, apresenta sérias digressões que merecem aperfeiçoamento imediato.

Por tais razões, ao longo do ano de 2006 e início de 2007, o então Presidente do SINDUSCON/SE (Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Sergipe), e atual Presidente da ASEOPP, Luciano Franco Barreto, lutou para que houvesse uma total reformulação na gestão de obras públicas, destacando algumas necessidade das quais julgava e, pelo visto ainda julga essenciais para a implantação de uma nova lei de licitações, ao apresentar a presente Sugestão nº 89/2007.

Pois, na condição de Presidente da ASEOPP, entende que as entidades da área de construção civil poderiam se unir em prol das teses que passa a apresentar, ao menos para debate-las. Todavia, não compreende quais as razões que levam essas entidades a não defenderem teses – que mesmo divergentes – podem contribuir efetivamente para uma mudança do atual panorama das licitações públicas do país, que através de editais “criativos” são direcionadas em sua absoluta maioria.

Alega a ASEOPP que, muito embora a Lei disponibilize os instrumentos legais necessários para que os licitantes questionem as exigências editalícias, isso não impede que editais viciosos sejam publicados, escondendo-se a Administração Pública atrás da discricionariedade e conveniência para burlar a lei e improver os reclames das entidades ou empresas prejudicadas.

Sustenta também a ASEOPP que, aproveitando-se da utilização de exigências técnicas excessivas e descabidas, as licitações públicas não guardam relação de nexos com as obras a serem executadas, em sua quase totalidade,



2EC3DEEF00

relativas às obras de baixa complexidade técnica. Nesse contexto, verifica-se que as pequenas e médias empresas acabam alijadas dos certames.

Alertando para o que se segue: as pequenas empresas não podem continuar convivendo com a transformação de pequenas obras em licitações de grande vulto e a enorme concentração de contratos nas mãos das 50 maiores empresas do país, que se constituem apenas em cerca de 0,5% do total.

Segundo o Presidente da ASEOPP, não é admissível nem defensável que a cada concorrência neste país as empresas capazes de executar as obras, principalmente as de baixa complexidade técnica, independentemente do seu vulto, sejam levadas, praticamente em todas elas, a uma demanda imensa de tempo e dinheiro nos Tribunais de Contas e Ministério Público para demonstrar que os editais estão viciados.

Diante de tal quadro, entende a ASEOPP que o mais correto seria a lei, a exemplo do que faz com o capital e a caução, limitar matematicamente a exigência técnica a ser investida no processo licitatório, e não é forçoso dizer: hoje absurdas e impossíveis de serem atendidas pela maioria das empresas.

Defendendo a Associação necessidade de se implantar uma nova Lei de Licitações que, ao contrário da atualmente existente, estimule a competição e a competitividade, especialmente nas obras de baixa complexidade técnica, independentemente do seu vulto.

Admite a entidade que a legislação somente criará mecanismos de proteção ao Poder Público se forem evitados os “editais criativos”, feitos sob medida, especialmente para as obras de baixa complexidade técnica, que por sinal representam a imensa maioria das obras executadas no país.

Para estabelecer limites dentro dos quais poderão se situar tanto as exigências técnicas como as financeiras, sugere a ASEOPP ainda:



- I. Exigências Financeiras – 10% do patrimônio líquido, 5% de caução e somente um índice de liquidez que se traduziria no geral  $\geq 1,00$ ;
- II. Exigências Técnicas – 30% dos três itens mais representativos da obra licitada, podendo-se somar todos os atestados da empresa e dos engenheiros responsáveis técnicos, sem restrição temporal.

No caso de obras de execução repetitiva, este percentual deve ser reduzido para 10%. Ficaria, ainda, proibida a exigência de apresentação de atestados relativos a serviços executados por empresas especializadas, a exemplo da instalação de ar condicionado, elevadores, escadas rolantes, etc.

Sendo também a favor, também, da modificação do critério de inexecutabilidade, que passaria a ser calculado:

$$\begin{aligned} M1 &= \text{Média de Concorrentes;} \\ M2 &= \text{Média de Concorrentes excluídos os preços superiores} \\ &\text{ou inferiores a 15\% de } M1; \\ Pb &= \text{Orçamento Básico do Órgão;} \\ Pr &= \text{Preço Referência;} \\ Pr &= \frac{M2 + 2Pb}{3} \end{aligned}$$

Acolhida essa sugestão, o vencedor será o menor preço, compreendido na faixa de 10% abaixo do Pr limitado ao patamar superior de 10%.

O Poder Público poderá contratar empresa com preço abaixo da faixa de inexecutabilidade desde que o contrato seja garantido com 10% de seu valor e que de cada fatura seja retida a importância de 30% sobre o valor de cada uma delas. Esses percentuais, exclusivamente neste caso, deverão ser pagos em dinheiro, e seriam todos devolvidos 60 dias após o recebimento definitivo da obra, corrigidos pelo INCC mais juros legais de 12% a.a.

Está certa a ASEOPP de que essas providências protegeriam efetivamente a Administração contra aventureiros.



Continuando, sustenta a Associação que para obras de valor calculado acima de 3,4 milhões de Reais seria obrigatória a existência de Projeto Executivo Completo precedente a fase licitatória.

Nas obras de baixa complexidade, independentemente do seu vulto, obrigatória – e não opcional – a **inversão de fases**.

Ações que, no entender da ASEOPP, simplifica, agiliza e, acima de tudo, moraliza os procedimentos licitatórios. Primeiro, abre-se o preço e a documentação estudada é somente a de menor valor. Nas de alta complexidade técnica (a exemplo de túneis rodoviários, ferroviários e metroviários, emissários submarinos, usinas hidroelétricas e atômicas, pontes com grandes vãos estaiadas) proposta técnica com peso máximo 5 e sem inversão de fases.

Ademais, o jogo de planilhas tem que ser combatido nas licitações por preço unitário. Nestes casos, o preço global seria apenas de referência. As planilhas propostas seriam revisadas e conciliadas substituídos os preços inexecutáveis calculados de acordo com o item 2.b) – pelo menor valor unitário determinado pela faixa – obtendo-se, então, o valor global de julgamento que definiria o vencedor. Todavia, na contratação prevaleceriam os preços unitários propostos.

Acabar com o bônus e despesas indiretas (BDI) fixo. Os orçamentos básicos teriam que ter ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) e serem calculados: custos diretos (material, mão de obra e encargos); custos Indiretos (impostos e taxas, inclusive administração central de 7%); e lucro de 10% no máximo.

Admite ainda a Associação a aceitação obrigatória de consórcio.

Ainda no modelo proposto: os órgãos federais sucateados poderiam contratar a gestão das obras a executar com os estaduais correspondentes. Por



2EC3DEEF00

exemplo, os DERs estão melhor estruturados e bastante ociosos por falta de recursos. A eles poderiam, mediante contrato de gestão, ser delegadas as obras do DNIT.

Outro ponto fundamental defendido pela ASEOPP seria restabelecer planos de obras que garantam, após a contratação, os recursos necessários à conclusão no prazo contratual, evitando-se a dependência anual de emendas e o conseqüente envelhecimento de obras inacabadas, outro sorvedouro de recursos. Hoje, obras que poderiam ser realizadas em um a dois anos, se arrastam por dez a vinte com enormes prejuízos à nação. Fala-se em mais de 2000 obras paralisadas, muitas iniciadas sem nenhuma necessidade ou prioridade, com gastos inúteis de bilhões de reais.

Finalmente, lembra a ASEOPP que a absoluta maioria de obras não concluídas decorre de culpa do Poder Público, principalmente por falta de pagamento. É preciso criar mecanismos que obriguem o Poder Público a pagar as faturas, especialmente a última, por sê-la quase impossível de receber em condições normais.

Assim, a lei poderia determinar que o ente público ficasse proibido de licitar ou contratar obra nova se qualquer fatura, na respectiva unidade do ente federativo, deixasse de ser paga por mais de 90 dias, independentemente da origem dos recursos.

Urge salientar que as pequenas e médias empresas perderam nos últimos 20 anos, por falta de contratos com preços justos, a função de preparação de mestres, engenheiros etc., como as escolinhas e times de base fazem com os jogadores de futebol. Daí a grande falta dos profissionais da Construção Civil que hoje é sentida principalmente pelas grandes empresas.



2EC3DEEF00

Concita a entidade também a necessidade de reforçar os pontos de vista anteriormente externados, especialmente no que diz respeito à **prática da inversão de fases**, que é simplificadora e moralizadora principalmente diante dos absurdos hoje praticados.

Todas essas medidas imprimem o acesso de um maior número de empresas interessadas em participar do certame, enobrecendo a competição e, conseqüentemente, provocando a baixa do preço e evitando o malfadado superfaturamento. Sem falar na ascensão das pequenas e médias empresas.

Lembra também, a extrema valia e importância dos investimentos em obras de infra-estrutura, em especial saneamento e transportes, anunciados pelo Exmo. Senhor Presidente da República, estes compõem parte importante do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Entretanto, a entidade não deixa de vislumbrar que essa contribuição que o setor pode dar para que o desenvolvimento do PIB seja igual ou superior a 5% será utópica se não houver uma **mudança imediata do atual modelo de gestão das obras públicas**. Isso é mais importante até do que a própria ampliação dos recursos financeiros.

Nesse sentido, a ASSEOPP não vislumbra outra saída senão a implantação de debates a respeito do tema. Com a profunda análise da sugestão ora apresentada.

Sala das Comissões, em 19 de dezembro de 2007.

**Deputado EDUARDO AMORIM**





