

CLÁUDIO SARIAN ALTOUNIAN

OBRAS PÚBLICAS

LICITAÇÃO, CONTRATAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E UTILIZAÇÃO

• Legislação e Jurisprudência do TCU e STJ atualizadas: 2014 e 2015

• Novos entendimentos sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)

• Novos textos sobre Orçamento, Fiscalização, Regime de Execução, Prazos de Execução e Vigência, Habilitação, Aditivos, Procedimentos da Comissão de Licitação, Sanções, Pregão, Sistema de Registro de Preços, Margem de preferência, Desenvolvimento Sustentável, e boas práticas sugeridas

Prefácio
Marcos Vinícios Vilaça

EDITORA
Fórum

5ª edição revista, atualizada e ampliada

problemas que prejudicam o andamento dos empreendimentos, incorporou alguns trabalhos do TCU desenvolvidos no último biênio.

O texto busca apresentar de forma prática a técnicos envolvidos com licitação, contratação, fiscalização e utilização de obras públicas, as principais etapas do processo, desde a concepção até a operação do objeto, acompanhadas de sugestões a serem adotadas em cada uma delas para que seja possível gerenciar o empreendimento de forma segura, nos custos e prazos previstos.

O autor, com ampla experiência profissional na área pública e privada, é dirigente do Tribunal de Contas da União há 18 anos, sete dos quais na condição de titular da Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio, e professor de cursos relativos a obras e meio ambiente – “Licitação e contratação”, “Gerenciamento de contratos”, “Avaliação e orçamento” e “Auditoria”.

Autor

CLÁUDIO SARIAN ALTOUNIAN

OBRAS PÚBLICAS LICITAÇÃO, CONTRATAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E UTILIZAÇÃO

5ª EDIÇÃO REVISTA, ATUALIZADA E
AMPLIADA.

Prefácio

Marcos Vinícios Vilaça

Área específica

Direito Administrativo.

Áreas afins

Direito. Engenharia. Licitações e contratos. Obras públicas. Gestão e Governança.

Público-alvo

Ordenadores de despesa. Membros de Comissões de Licitação. Gestores de Contrato. Membros de equipes designadas para fiscalização. Servidores de Auditoria e Controle Interno. Auditores e Servidores dos Tribunais de Contas. Assessores e Consultores Jurídicos. Engenheiros. Empresas prestadoras de serviço. Servidores públicos.

Formato: 17x24 cm

CÓDIGO: 10000893

O presente trabalho preenche lacuna há muito sentida no mercado de publicações relacionadas a licitações e contratos: o tratamento específico das questões afetas a obras públicas. A excelente acolhida das primeiras edições pelos leitores interessados na área demonstra o acerto do tema escolhido pelo autor.

Esta quinta edição traz diversas novidades, como a atualização de toda a jurisprudência consolidada dos Tribunais até 2015, com destaque para os entendimentos do TCU, bem como tópicos sugeridos pelos leitores e alunos dos cursos ministrados pelo autor para o tratamento de temas que afligem cotidianamente os agentes que tratam com licitações das obras públicas: Orçamento, BDI, Desoneração da folha de pagamento, Regime de Execução, Medições, Aditivos, Prazos de Execução e Vigência dos contratos, Regras para Habilitação, Procedimentos da Comissão de Licitação, Sanções, Pregão, Sistema de Registro de Preços, Margem de preferência, Desenvolvimento Sustentável e boas práticas sugeridas.

Os capítulos afetos aos temas “Sustentabilidade” e “Regime Diferenciado de Contratações (RDC)” foram ampliados com as novidades legislativas e diversos entendimentos jurisprudenciais, em especial no disciplinamento da contratação integrada.

O capítulo sobre “Governança e Gestão das Obras Públicas”, que aborda questão fundamental para a solução dos

A469o Altounian, Cláudio Sarian
Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização: (Legislação, decretos, jurisprudência e orientações normativas atualizados até 30 nov. 2015) / Cláudio Sarian Altounian; prefácio de Marcos Vinícios Vilaça. – 5. ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Fórum, 2016.

576 p.
ISBN 978-85-450-0111-9

1. Direito administrativo – Brasil. 2. Obras públicas – Contratação. 3. Licitação. 4. Contratação direta. 5. Controle. 6. Projeto básico. 7. Projeto executivo. 8. Orçamento. 9. Cronograma físico-financeiro. I. Vilaça, Marcos Vinícios. II. Título.

CDD: 341.3
CDU: 342.9

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização: (Legislação, decretos, jurisprudência e orientações normativas atualizados até 30 nov. 2015)*. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 576 p. ISBN 978-85-450-0111-9

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	15
LISTA DE TABELAS.....	17
PREFÁCIO DA 1ª EDIÇÃO	
Marcos Vinícios Vilaça.....	21
APRESENTAÇÃO DA 5ª EDIÇÃO.....	23
APRESENTAÇÃO DA 4ª EDIÇÃO.....	25
APRESENTAÇÃO DA 3ª EDIÇÃO.....	27
APRESENTAÇÃO DA 2ª EDIÇÃO.....	29
APRESENTAÇÃO DA 1ª EDIÇÃO.....	31
CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO.....	33
1.1 Considerações iniciais.....	33
1.2 Histórico.....	34
1.3 Características importantes de obras.....	35
1.4 Definições.....	36
1.5 Leitura e consulta complementares.....	37
CAPÍTULO 2	
LEIS E NORMATIVOS APLICÁVEIS.....	41
2.1 Considerações iniciais.....	41
2.2 Constituição Federal.....	42
2.3 Lei de licitações (Lei nº 8.666/93).....	42
2.3.1 Aplicabilidade e objetivo.....	42
2.3.2 Exceções.....	43
2.3.3 Pontos positivos e necessidade de aprimoramento.....	46
2.4 Plano Plurianual (PPA).....	47
2.5 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	47
2.6 Lei Orçamentária Anual (LOA).....	48
2.7 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).....	49
2.8 Lei do Pregão.....	49
2.9 Leis e resoluções relativas à profissão de engenheiro e arquiteto.....	50
2.10 Lei das micro e pequenas empresas.....	50
2.11 Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei nº 12.462/2011 e Decretos nº 7.581/2011 e nº 8.080/2013).....	52
2.12 Decreto nº 7.983/2013.....	53
2.13 Decreto nº 6.170/2007 e Instrução Normativa (IN) nº 01/97 – STN.....	53
2.14 Instrução Normativa nº 2/2008 – SLTI/MPOG e Instrução Normativa nº 1/2010 – SLTI/MPOG.....	54
2.15 Resoluções Conama.....	54
2.16 Súmulas e decisões dos tribunais superiores.....	55

CAPÍTULO 3

ETAPAS DE CONTRATAÇÃO DO EMPREENDIMENTO – VISÃO GERAL.....	57
3.1 Considerações iniciais.....	57
3.2 Fase preliminar à licitação.....	59
3.3 Fase interna da licitação.....	60
3.3.1 Projeto básico.....	61
3.3.2 Licenciamento ambiental.....	61
3.3.3 Preparação do edital ou convite.....	62
3.3.4 Projeto executivo.....	62
3.4 Fase externa da licitação.....	62
3.5 Fase contratual.....	63
3.5.1 Assinatura do contrato e ordem de serviço.....	63
3.5.2 Fiscalização da execução da obra.....	64
3.5.3 Recebimento da obra.....	64
3.6 Fase posterior à contratação.....	64
3.7 Considerações finais.....	65

CAPÍTULO 4

AVALIAÇÃO DE VALORES PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS.....	67
4.1 Importância da avaliação de custos nos estudos iniciais.....	68
4.2 Avaliação expedita.....	69
4.3 Avaliação expedita em edificações.....	70
4.4 Utilização da NBR 12.721 – ABNT.....	70
4.4.1 Definições importantes da norma.....	70
4.4.2 Custo Unitário Básico (CUB).....	72
4.5 Estudo de caso.....	72
4.6 Considerações finais.....	73

CAPÍTULO 5

ORÇAMENTO.....	75
5.1 Principais conceitos.....	76
5.1.1 Custos.....	76
5.1.1.1 Custo direto (CD).....	76
5.1.1.2 Custo indireto (CI).....	76
5.1.1.3 Preço.....	77
5.1.2 Insumos.....	77
5.1.3 Serviços.....	77
5.1.4 BDI (Benefício/Bonificação e Despesas Indiretas).....	77
5.1.5 Planilha orçamentária.....	77
5.1.6 Cronograma físico-financeiro.....	78
5.1.7 Curva ABC.....	78
5.1.8 Conceitos do Decreto nº 7.983/2013.....	79
5.2 Custos.....	79
5.2.1 Custos de insumos.....	79
5.2.1.1 Material.....	79
5.2.1.2 Mão de obra.....	80

5.2.1.3 Desoneração da folha de pagamentos.....	80
5.2.1.4 Equipamentos.....	84
5.2.1.5 Sinapi.....	84
5.2.2 Custo de serviços.....	87
5.2.2.1 Considerações.....	87
5.2.2.2 Exemplo simplificado.....	87
5.2.2.3 Cálculo de custo de serviços.....	88
5.2.3 Obtenção dos custos de insumos ou serviços.....	90
5.3 Preços.....	91
5.3.1 Introdução.....	91
5.3.2 BDI (Benefício/Bonificação e Despesas Indiretas).....	91
5.4 Reajustamento.....	137
5.5 Estudos de casos.....	137
5.5.1 Caso 1 – Cálculo de custos e quantidade de insumos.....	137
5.5.2 Caso 2 – Cálculo de quantidade de equipamentos para a realização de serviços.....	140
5.5.3 Caso 3 – Avaliação da pertinência de serviços executados.....	141

CAPÍTULO 6

FASE PRELIMINAR À LICITAÇÃO.....	143
6.1 Considerações iniciais.....	143
6.2 Programa de necessidades.....	145
6.3 Estudos preliminares.....	145
6.4 Anteprojeto de engenharia.....	146
6.5 Considerações finais.....	147

CAPÍTULO 7

LICITAÇÃO – FASE INTERNA.....	149
7.1 Considerações iniciais.....	149
7.2 Caracterização da obra.....	153
7.2.1 Projeto básico.....	155
7.2.1.1 Conceitos.....	156
7.2.1.2 Requisitos.....	158
7.2.1.3 Responsabilidade pela elaboração e acompanhamento.....	158
7.2.1.4 Contratação do projeto básico.....	161
7.2.1.5 Nível de precisão.....	163
7.2.1.6 Definição de marca.....	164
7.2.1.7 Validação e atualização do projeto.....	165
7.2.2 Licenciamento ambiental.....	166
7.2.2.1 Procedimento.....	166
7.2.2.2 Licenças ambientais.....	167
7.2.3 Orçamento detalhado – Preços.....	170
7.2.3.1 Referência de preços.....	171
7.2.3.2 Detalhamento das composições de serviços.....	181
7.2.3.3 BDI.....	184
7.2.4 Confrontação das novas informações com os estudos de viabilidade.....	189
7.2.5 Projeto executivo.....	189

7.2.6 Documentação “as built”	190
7.3 Previsão de recursos orçamentários.....	191
7.3.1 Plano Plurianual (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO).....	192
7.3.2 Lei Orçamentária Anual (LOA).....	193
7.3.3 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).....	193
7.3.4 Recursos internacionais.....	195
7.3.5 Convênios.....	196
7.3.6 Etapas de implantação.....	198
7.4 Regras para estruturação da licitação.....	198
7.4.1 Modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93 e na Lei nº 10.520/02 (Pregão).....	198
7.4.2 Parcelamento e fracionamento.....	205
7.4.3 Tipos de licitação.....	209
7.4.4 Sistema de Registro de Preços (SRP).....	215
7.5 Regras para a contratação.....	219
7.5.1 Forma de execução.....	220
7.5.2 Regime de execução.....	221
7.5.3 Forma e limite para pagamento.....	235
7.5.4 Prazos de execução e vigência dos contratos.....	235
7.5.5 Garantias.....	238
7.5.6 Possibilidade de subcontratação.....	238
7.5.7 Minuta do contrato.....	239
7.6 Regras para habilitação dos interessados.....	243
7.6.1 Considerações iniciais.....	243
7.6.2 Vedações.....	244
7.6.3 Habilitações.....	246
7.6.3.1 Qualificação técnica operacional e profissional.....	247
7.6.3.2 Qualificação econômico-financeira.....	259
7.6.3.3 Atestado de visita às obras.....	261
7.6.4 Consórcios.....	263
7.7 Regras para o julgamento.....	265
7.7.1 Requisitos legais e critérios objetivos.....	265
7.7.2 Avaliação e critério de aceitabilidade de preços unitário, por etapa e global.....	266
7.8 Procedimentos especiais.....	272
7.8.1 Audiência pública.....	272
7.8.2 Pré-qualificação.....	273
7.8.3 Metodologia de execução.....	276
7.8.4 Análise comparativa.....	277
7.9 Avaliação por assessoria jurídica da administração.....	278
7.10 Responsabilidade dos agentes públicos.....	280
7.11 A normatização de procedimentos internos na busca da eficiência.....	283
7.12 Cuidados recomendáveis ao final da fase interna.....	283

CAPÍTULO 8

LICITAÇÃO – FASE EXTERNA.....	287
8.1 Considerações iniciais.....	287
8.2 Publicação e prazos.....	289

8.3 Criação e atuação de comissão de licitação.....	291
8.4 Procedimento e julgamento.....	294
8.5 Análise da habilitação.....	295
8.6 Análise das propostas de preços.....	296
8.6.1 Avaliação da fronteira de aceitabilidade de preços máximos.....	299
8.6.2 Avaliação da fronteira da exequibilidade relativa a preços mínimos.....	302
8.7 Recursos.....	308
8.8 Estudo de caso.....	309
8.9 Cuidados recomendáveis – Final da fase externa.....	315

CAPÍTULO 9

CONTRATAÇÃO DIRETA.....	317
9.1 Considerações iniciais.....	317
9.2 Licitação dispensável.....	318
9.2.1 Obras e serviços de engenharia de pequeno valor.....	318
9.2.2 Casos de emergência ou calamidade pública.....	320
9.2.3 Licitação deserta.....	324
9.2.4 Licitação fracassada.....	325
9.2.5 Contratação de remanescente de obra.....	325
9.2.6 Contratação de instituição incumbida de pesquisa, ensino ou desenvolvimento.....	326
9.2.7 Compra ou locação de imóvel.....	327
9.3 Inexigibilidade de licitação.....	333
9.3.1 Contratação de fornecedor exclusivo.....	333
9.3.2 Contratação de serviços técnicos por notória especialização.....	334
9.4 Considerações finais.....	335

CAPÍTULO 10

FASE CONTRATUAL.....	339
10.1 Considerações iniciais.....	339
10.2 Contratos administrativos.....	341
10.3 Formalização.....	342
10.4 Cadastramento dos contratos.....	343
10.5 Início dos serviços.....	344
10.6 Fiscalização.....	345
10.6.1 Responsáveis.....	345
10.6.1.1 Pela Administração.....	345
10.6.1.2 Pela empresa.....	347
10.6.2 Documentos.....	347
10.6.3 Atividades.....	348
10.7 Prorrogação de prazos.....	350
10.8 Subcontratação e sub-rogação.....	353
10.9 Fusão, incorporação ou cisão.....	357
10.10 Escopo do contrato.....	357
10.11 Medições e regime de execução.....	358
10.12 Pagamentos.....	369
10.13 Responsabilidade previdenciária e trabalhista.....	370
10.14 Alterações contratuais.....	375

10.14.1 Alteração unilateral.....	378
10.14.2 Alteração por acordo.....	378
10.14.3 Limites para alteração.....	379
10.14.4 Problemas em relação a preços.....	387
10.14.5 Problemas em relação a prazos de execução.....	393
10.15 Alterações do valor do pagamento.....	394
10.15.1 Reajustamento e repactuação.....	394
10.15.2 Atualização.....	398
10.15.3 Compensação e penalização.....	399
10.15.4 Descontos.....	399
10.15.5 Recomposição.....	399
10.16 Extinção do contrato.....	407
10.16.1 Conclusão e recebimento do objeto.....	407
10.16.2 Inexecução, rescisão e sanção.....	409
10.16.3 Limitação do valor de aditivos.....	420
10.17 Cuidados na fase de contratação.....	421
10.17.1 Assinatura do contrato.....	421
10.17.2 Emissão da ordem de serviço.....	422
10.17.3 Acompanhamento e fiscalização.....	422
10.17.4 Extinção.....	423

CAPÍTULO 11

FASE POSTERIOR À CONTRATAÇÃO.....	425
11.1 Caderno de especificações e documentação “as built”.....	425
11.2 Operação.....	426
11.3 Garantia dos serviços.....	427
11.4 Intervenções.....	429
11.5 Licitação, contratação e prioridade de recursos.....	431

CAPÍTULO 12

CONTROLE E FISCALIZAÇÃO.....	433
12.1 Considerações iniciais.....	433
12.2 Controle administrativo.....	433
12.3 Controle externo.....	435
12.3.1 Obras irregulares.....	436
12.3.2 Obras inacabadas e obras paralisadas.....	438
12.4 Controle social.....	442

CAPÍTULO 13

PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS – VISÃO PRÁTICA.....	445
13.1 Considerações iniciais.....	445
13.2 Elaboração da planilha base do orçamento.....	445
13.3 Relação dos insumos que serão utilizados e a pesquisa de preços.....	446
13.4 Orçamento sintético de custos diretos.....	447
13.5 Orçamento sintético de preços.....	447
13.6 Relação das composições de serviço e orçamento analítico.....	448
13.7 Curva ABC.....	448
13.8 Cronograma físico e financeiro.....	449

CAPÍTULO 14

SUSTENTABILIDADE DAS OBRAS PÚBLICAS.....	477
14.1 Considerações iniciais.....	477
14.2 A sustentabilidade e o desenvolvimento econômico nacional nas compras e investimentos públicos.....	478
14.3 Mudanças comportamentais – A cultura dos 5 Rs.....	481
14.4 A evolução legislativa e regulamentar.....	481
14.5 Critérios legais afetos à sustentabilidade e ao desenvolvimento nacional para a análise de propostas e fixação de margem de preferência.....	483
14.6 O processo de planejamento, execução e utilização das obras públicas e a sustentabilidade.....	498
14.7 Considerações finais.....	501

CAPÍTULO 15

REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (RDC).....	503
15.1 Considerações iniciais.....	503
15.2 Regimes de execução e matriz de riscos.....	506
15.2.1 Contratação integrada – utilização e critério de julgamento.....	511
15.2.2 As novidades da Lei nº 12.980/2104.....	520
15.3 Elaboração, publicação, sigilo do orçamento base e remuneração variável.....	522
15.4 Critérios de julgamento.....	529
15.5 Modalidades de licitação, prazos para apresentação de propostas e publicidade do instrumento convocatório.....	531
15.6 Sistema de Registro de Preços e Catálogo Eletrônico de Padronização.....	532
15.7 Habilitação, pré-qualificação e cadastramento.....	540
15.8 Procedimento.....	541
15.8.1 Análise das propostas previamente à avaliação da habilitação.....	542
15.8.2 Modo e forma de disputa.....	542
15.8.3 Análise das propostas e negociação.....	544
15.9 Contrato e execução.....	547
15.10 Considerações finais.....	549

CAPÍTULO 16

GOVERNANÇA E GESTÃO DAS OBRAS PÚBLICAS.....	551
16.1 Considerações iniciais.....	551
16.2 Governança e gestão.....	552
16.3 Princípios e ferramentas para a governança.....	555
16.3.1 Prestação de contas.....	556
16.3.2 Planejamento estratégico institucional.....	556
16.3.3 Conselhos ou comitês estratégicos de acompanhamento.....	557
16.3.4 Ferramentas para execução da estratégia.....	558
16.3.5 Gestão de riscos.....	558
16.3.6 Sistema de controles.....	559
16.4 Gestão e gerenciamento de projetos.....	560
16.5 Governança e gestão nas obras públicas rodoviárias.....	562
16.5.1 Análise de projetos.....	564
16.5.2 Aplicação de penalidades a empresas.....	566

16.5.3 Fiscalização e medição de obras rodoviárias.....	566
16.5.4 Pouca integração entre os setores.....	567
16.5.5 Deficiências nos sistemas de informações gerenciais.....	567
16.6 Governança em convênio de obras públicas.....	568
16.7 Caminhos para a boa gestão e governança nas obras públicas.....	572
REFERÊNCIAS.....	575