

AS DIFICULDADES DE CONTRATAÇÃO NAS LICITAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA: O CASO DO MUNICÍPIO DE BAGÉ

Oto Roberto Plentz Filho¹

Milton Luiz Paiva de Lima²

RESUMO

O estudo sobre as licitações desertas ou com baixa concorrência no município de Bagé se faz necessário para levantamento de informações sobre as causas deste problema, contribuindo com o isolamento de causas permitindo ao gestor público uma ação mais qualitativa na resolução dessas adversidades. As incidências de problemas nas licitações que visam à contratação de obras trazem no aspecto temporal um atraso nas tarefas de governo, já que obras que deveriam ser entregues em determinado período terminam aumentando seu prazo de consecução por dificuldades na contratação do empreendimento público, no aspecto risco o gestor se põe na situação de perder a oportunidade de atuação administrativa deixando de atender os anseios da sociedade causados por entraves na gestão. Nesse cenário, este trabalho objetiva estabelecer se situações como a utilização da tabela SINAPI para estabelecimento de preço máximo de contratação, a sistemática de pagamento de parcelas de obra e possíveis projetos básicos deficientes afastam os prováveis licitantes dos certames licitatórios no município de Bagé, sendo este levantamento realizado com entrevistas junto ao empresariado local e agentes administrativos da Secretaria Municipal de Fazenda de Bagé, tendo embasamento teórico na literatura técnica e legal para o assunto.

Palavras chave: SINAPI, projeto, pagamento, licitações desertas, Bagé

ABSTRACT

The study about desert bids or low competition bids in the municipality of Bagé it's necessary to survey of information about these problem's causes, helping to the causes'

¹ Estudante do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal - GPM/FURG - RS

² Professor Orientador

isolation allowing to the public manager an action more qualitative in resolution of these adversities. The incidences of problems on bids that aim the contracting works bring in temporal aspect a lagging on the government tasks, since the works that should be delivered in a determinate period, end up increasing your deadline of achieving for difficulties on public enterprise hiring. In the aspect of risk, the manager is in the situation to lose the opportunity of administration performance, leaving to meet the yearnings of society caused for barriers in the management. In this scenario this work has the objective to establish if the situations as the use of the table SINAPI to establishment of hiring maximum price, the systematic payment of installments of work and possible deficient basic projects away bidders likely of bidding process in the municipality of Bagé, being this survey did through interviews with the local business and administrative agents of Municipal Finance of Bagé, with the theoretical foundation on legal and technical literature about this subject.

Key words: SINAPI, project, payment, bids, Bagé

1. Introdução

O objetivo geral do trabalho pauta-se na pesquisa-ação para apuração de dados, montagem da situação-problema e estabelecimento de ideias e sugestões sobre as chamadas licitações desertas, que são aquelas em que não aparecem interessados, quando da sua convocação. Para atingir os resultados duas linhas de pesquisa foram criadas, a pública ou interna que envolve a entrevista de servidores da secretaria de fazenda do município de Bagé e pesquisa no sistema eletrônico de controle de licitações da prefeitura. Na esfera privada (externa), foi buscado dados junto ao CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), e realizadas entrevistas exploratórias junto ao empresariado local do ramo estudado.

Nessas pesquisas junto ao empresariado local algumas perguntas pré-determinadas foram realizadas para obtenção de dados externos da pesquisa, norteados nos temas do preço máximo, tabela SINAPI, projeto da obra e sistemática de pagamento, sem deixar de introduzir o debate sobre o regime diferenciado de contratações públicas e seu conhecimento pelo mercado local. Os dados internos foram colhidos através da investigação no sistema de controle da prefeitura buscando dados sistêmicos relativos aos processos licitatórios que envolvem esta pesquisa, bem como análise das licitações julgadas, balizando-se para isso na experiência passada pelos técnicos do órgão em estudo.

Após coleta dos dados internos e externos, traçou-se um perfil estatístico de todas as causas pesquisadas e outras que foram descobertas para tabular os dados que foram coletados. Pautadas as informações e isolando as principais causas, realizaram-se comparações com o referencial teórico sobre o assunto pertinente, estipulando comparativos e comentários para apoiar as conclusões finais do trabalho. Neste prisma Gil (2008) relata em sua obra que a pesquisa tipo “ação” é uma forma de pesquisa com base empírica concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual o pesquisador e os elementos representativos da situação se envolvem de modo cooperativo ou participativo.

2. REVISÃO DO ESTADO DA ARTE

A temática que envolve as contratações de obras públicas remete o gestor à profunda análise dos procedimentos licitatórios que envolvem este tipo de negócio público que é caracterizado por regras legais estabelecidas pela Lei 8.666 de 21 de maio de 1992 e por rígidos mecanismos de controle que envolve vários setores da administração municipal de Bagé, tais características traz um rito burocrático bastante extenso e complexo, aumentando ou diminuindo conforme a modalidade de licitação a utilizar. (Di Pietro, 2012,p.414).

A Constituição Federal de 1988 em seu Art.37 estabelece a obrigação de licitar:

“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 econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” (BRASIL, 1988).

A fim de regulamentação do procedimento, surgiu a Lei 8.666/93, que regulamentou o texto constitucional implementando a sistemática de contratação de obras no âmbito da união, estados e municípios, incluindo também os órgãos da administração pública indireta. Não obstante ao citado são abrangidas por esta lei todas as instituições legislativas (Câmara de Vereadores, Assembleia Legislativa, Câmara dos Deputados Federais e Senado Federal), bem como o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas, em suma, todos os entes públicos são obrigados a licitar, ainda que os procedimentos sejam diversos conforme descreve Gasparini (2001). O atual sistema de Licitação existente no

país determina diversas regras a serem observadas, as quais o gestor não pode usar o poder discricionário, prendendo-se a mecanismos de controle e supervisão que não se teria em uma organização empresarial privada, a licitação como meio de contratação que busca a escolha da proposta mais vantajosa para a administração, muitas vezes é confundida com a busca pelo melhor preço.

Na acepção da palavra “vantajosa”, vê-se que ela significa segundo o dicionário Aurélio (2010): “condições vantajosas, que dá lucro econômico a um preço vantajoso”, conceito este que no empreendimento público não se pode analisar de forma tão simplista, obviamente porque pretende contratar serviços ou bens ao Estado, beneficiando os interesses da coletividade.

Segundo Olivo (2010) a obediência aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência garante a consecução do interesse público, movendo a ação estatal, demonstrando respeito, sempre que possível aos direitos individuais. A licitação firma-se como o momento em que se entrelaçam a administração pública e o setor privado com a finalidade de contratar obras, serviços ou de compras pelo poder público firmando uma prática de cogestão com a iniciativa privada que nesse momento é chamada a atuar no empreendimento público, assumindo a responsabilidade de seus atos, ao lado dos ganhos financeiros previamente ajustados.

Ao visualizar os princípios da administração pública e mais especificamente os da própria licitação, é lógica a conclusão de que o atendimento a todos os preceitos legais (princípio da legalidade) deve ser entendido como premissa básica na gestão pública. Concretamente a legalidade é uma das bases do Estado enquanto gestor do recurso público, vinculando de forma suficiente o gestor público no dever de realizar somente atos descritos na Lei. Neste contexto pode-se estabelecer uma comparação entre o público e o particular: “Seu campo de ação, como se vê. é bem menor que o do particular. De fato, este pode fazer tudo que a lei permite e tudo que a lei não proíbe: aquela só pode fazer o que a lei autoriza e. ainda assim, quando e como autoriza.”[Gasparini, 2003]

Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 incluiu ao texto da Carta Magna o princípio da eficiência que começa a nortear todas as ações da gestão pública, nessa questão, Gasparini (2003) relata que a eficiência como é conhecida entre os italianos é o "dever de boa administração", o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, não obstante cumprir e observar as regras legais determinadas à gestão,. Nessa interligação entre a ciência da administração e a constituição, surge à busca pelo interesse

público, o lucro que é objetivo presente em qualquer ação privada, não pode se confundir com a ação coletiva do mandatário público porque este visa não o lucro e sim o benefício da comunidade. Di Pietro explica que: “a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”.

Na implementação da logística licitatória a Lei 8.666 de 21 de maio de 1993 estabeleceu a sistemática de contratação de obras públicas determinando a necessidade de confecção de um projeto básico que em seu escopo deve fornecer a visão global da obra, bem como seus elementos constitutivos detalhando o melhor possível soluções técnicas e conseqüentemente diminuído a necessidade de reformulação do previamente planejado. Somada a necessidade do projeto surge evidente a necessidade de uma correta orçamentação do projetado em planilhas que reflitam a estimativa de custo da ação pública elencando-se também a necessidade mais que óbvia de referenciar a anotação orçamentária, já que sem os recursos é inócua e ilegal a iniciativa publica:

“Art. 7º

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;”(BRASIL, Lei 8.666, 1993)

Altounian (2014) relata que o manual da SEAP³ preconiza que o projeto deve ser desenvolvido de forma coerente e perdurável, buscando a não interferência entre os elementos dos diversos sistemas de edificação, atendendo diretrizes como as aspirações do órgão contratante, o que busca desenvolver, área de influência, população beneficiada, materiais e métodos construtivos eficientes, propondo sistemas de modulação e padronização compatíveis com o empreendimento. Nesse íterim a confecção do projeto de engenharia deve ser realizado por profissional habilitado conforme delimita a Lei Federal 5.194/66, em seu art. 13 que diz:

“Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de Engenharia, de Arquitetura e de Agronomia, quer público, quer particular, somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor

³ Secretaria de Estado da Administração e Patrimônio

jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta Lei.”(BRASIL, 1966)

Cumpra-se prudente relatar que não só o projeto deveria ser acompanhado por esse profissional; de fato é perfeitamente compreensível que a expedição de laudos e pareceres, que envolvam decisões técnicas da área, durante os procedimentos licitatórios, devam ser elaborados ou terem a participação formal desses especialistas. É fato que durante o procedimento licitatório, haverá necessidade de esclarecimentos, julgamentos, avaliação das condições de qualificação técnica das proponentes e avaliação da proposta comercial imputando responsabilidades que somente podem ser absorvidas por profissional técnico da área de engenharia. Altounian 2014 apropriadamente comenta que “o entendimento partilhado pela doutrina e pela jurisprudência é de que: “Empreendimentos de maior complexidade, pelo menos um membro possua a graduação técnica necessária para atuação na comissão de licitação.”(p.269)

Articulado ao projeto está o estabelecimento do preço global de referência⁴ da licitação, seu cálculo não tem por base a utilização de parâmetros de preços apurados em pesquisas no mercado realizadas pela contratante como é a sistemática na modalidade pregão, e sim utiliza um referencial mantido pela Caixa Econômica Federal chamado SINAPI⁵ onde se pode encontrar a maioria dos insumos, os quais compõem um informativo nacional, cujos relatórios de preços são divulgados mensalmente no site da CEF para todas as capitais brasileiras, estes preços são apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística através de convênio, sendo caracterizado conforme descreve o manual de metodologias e conceitos – SINAPI (2014): “Os preços são coletados nas 27 capitais do País, em estabelecimentos regulares, para aquisição de uma unidade de comercialização de cada produto, para pagamento à vista, e não incluem frete”(p.16). Neste objetivo ainda poder-se-á questionar-se como apurar os preços não componentes no referencial estipulado? Esse questionamento, bem como a obrigação da utilização do parâmetro para apuração referencial de preços está pacificamente exposta no Decreto 7983 de 08 de abril de 2013 que estabelece em seu Art. 3º e 6º:

“Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da

⁴ Valor do custo global de referência acrescido do percentual correspondente ao BDI

⁵ Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

Art. 6º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.”(Brasil, 2013)

A questão pagamento de etapas da construção surge também como um provável problema na atratividade dos certames licitatórios, para isso se deve estabelecer um histórico da situação elencando primeiramente que as iniciativas públicas dependem de contratos de repasse firmados com a união, a qual estabelece que o ente suprido deva seguir as mesmas regras que os órgãos federais. Disciplinando tal procedimento o Decreto 6.170 de 25 de julho de 2013 determina que tal instrumento administrativo deverá ser interesse mútuo, onde a união como mandatária transfere recursos através de instituição ou agente financeiro público federal, que no caso de Bagé é a Caixa Econômica Federal, conforme o TCU (2013) a CEF celebra e fiscaliza os contratos de repasse no âmbito da união. Em que se possam pesar as dificuldades de celebração deste tipo de convênio surgem à figura da contrapartida⁶ financeira do município beneficiado que deve além de ser um compromisso firmado no documento hábil, ter sua anotação orçamentária na Lei anual do orçamento público, essa situação como descrita no artigo 60 da LDO⁷ 2014 estipula no caso do município de Bagé a seguinte situação:

“I - no caso dos Municípios:

a) 0,1% (um décimo por cento) e 4% (quatro por cento) para Municípios com até cinquenta mil habitantes;

b) 0,2% (dois décimos por cento) e 8% (oito por cento) para Municípios acima de cinquenta mil habitantes localizados nas áreas prioritárias definidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, nas áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO; e

c) 1% (um por cento) e 20% (vinte por cento) para os demais;”(Brasil, Lei 12.919, 2013).

O município estudado segundo o censo IBGE⁸ (2010) perfaz uma população total de 116.794 habitantes, não estando em área prioritária da política nacional de desenvolvimento regional. Com isto, teria que disponibilizar de 1% a 20% dos valores

⁶Contrapartida é a parcela de colaboração financeira do conveniente (Estado ou município) para a execução do objeto do convênio.

⁷ Lei de diretrizes orçamentárias

⁸Instituto Brasileiro de Geografia e estatística

acordados no convênio, tais percentuais são o mínimo e o máximo podendo variar conforme a deliberação do órgão concedente criando uma situação de possibilidade ou impossibilidade na celebração do contrato de acordo com a variação do percentual da contrapartida.

Na atualidade segundo o índice IFGF⁹ 2013, os municípios do Rio Grande do Sul têm 70% dos entes com gestão fiscal boa ou excelente, sendo ultrapassado somente pelo estado de Santa Catarina, traçando um perfil de boa programação financeira e o baixo comprometimento do orçamento com gastos de pessoal. No caso de Bagé o município apresenta conceito B na gestão fiscal, tal avaliação que é desmembrada em cinco análises merece maior atenção, no índice de liquidez que está em 0,9274 dando confiabilidade às operações de pronto emprego de recursos, os índices receita própria (0,7005), investimentos (0,6242) e custo da dívida (0,7862) estão na faixa de conceituação B conforme se verifica na figura 2, no tocante a análise do índice de gastos com pessoal, figura uma tendência contrária ao estado do Rio Grande do Sul, obtendo a nota (0,4615), se enquadrando na faixa de conceituação “C”.

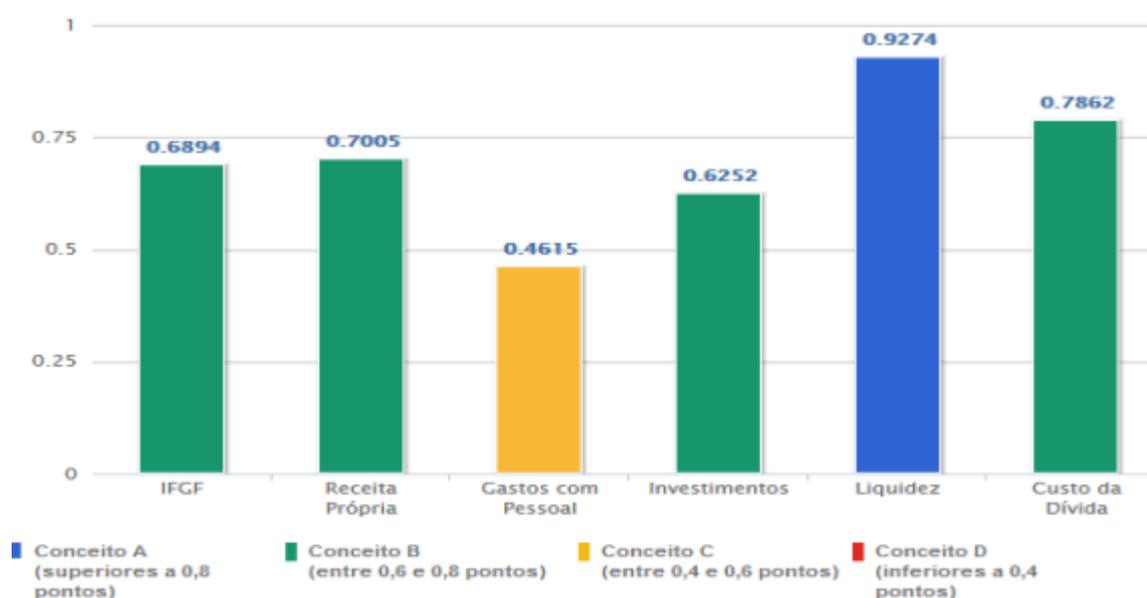


Figura 1: IFGF e componentes

Fonte: FIRJAN, 2014

⁹ IFGF(Índice Firjan de gestão fiscal) utiliza-se exclusivamente de estatísticas oficiais declaradas pelos próprios municípios, sendo composto por cinco indicadores: Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. A leitura dos resultados é bastante simples: a pontuação varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação.



Figura 2: Gastos com pessoal

Fonte: FIRJAN, 2014

Apesar das razões do estudo não ligarem diretamente a pesquisa da situação financeira e administrativa do município não se pode deixar despercebido a questão da gestão fiscal que em suma baliza a capacidade financeira do ente, apoiando o gestor na busca dos objetivos coletivos da sociedade, onde podemos incluir as obras públicas, nesse ínterim se vê que a cidade de Bagé tem conceito “B” na média do IFGF 2013, porém possui conceito “C” na administração de gastos com pessoal, tal situação conforme mostra a figura 02 faz parte de um histórico bem definido em termos de tendência, somente se visualiza evolução no ano de 2008 onde o indicador atinge 0,6248. O estudo do índice Firjan de gestão fiscal da forma que é exposto serve para verificar a capacidade da gestão pública em atuar em consórcio com a união. Dessa forma o município deve levar em conta segundo o TCU (2013) as áreas carentes, definindo um escala de prioridades, implementando projetos mais urgentes e que atinjam com eficácia a área carente da atuação do gestor, seus impactos na comunidade, o custo-benefício, o valor do projeto e a razão principal desta análise que é a disponibilidade de recursos próprios para arcar com suas obrigações contratuais no tocante ao consorciamento com a união federal.

3. METODOLOGIA EMPREGADA

Segundo Gil (2008) a pesquisa social e seu resultado dependem da forma com que os dados são obtidos, obviamente a pesquisa bem delineada tem bases lógicas definidas, de encontro a esse pensamento foi escolhida a natureza exploratória para definir o trabalho, já que busca através de entrevistas com empresários, pesquisa em órgãos oficiais e sítios na

internet informações sobre as licitações de obras no município de Bagé. A fim de qualificar a exploração buscou-se introduzir a ação como meio de obter a cooperação e participação dos envolvidos buscando um melhor resultado do conjunto de dados obtidos interpelando a realidade, não aceitando como fixas as ideias, aproveitando o conhecimento do observador, instrumentalizando e desempenhando papel ativo na coleta, análise e interpretação dos dados. Cabe ressaltar que a definição e escolha do método de pesquisa são importantes tarefas que deverão ser sobrepostas em prioridade sobre algumas atividades que poderemos considerar subsidiárias ou acessórias, na mesma estirpe de prioridade corre a coleta de dados e a amostra a serem analisadas, as quais traçarão o perfil estatístico do trabalho, criando condições para estabelecimento de ideias e conclusões mais embasadas e dessa forma traçando o perfil qualitativo das ações.

No estabelecimento das fontes de consulta buscou-se primeiramente na literatura técnica do assunto, abordagens que dessem embasamento teórico à pesquisa, buscando autores que estivessem inseridos no contexto da área de engenharia de custos em obras públicas, bem como envolvimento em licitações públicas, desde a fase interna até a contratação, onde se cita principalmente Baeta (2012) e Altounian (2014). No campo do método de pesquisa foi estabelecido como norte a obra de Gil (2008), logo após o desdobramento da pesquisa escolhendo a situação problemática surgiram os aspectos mais particulares da apreciação onde foram eleitos a tabela SINAPI como referencial público nos custos de obras públicas, os projetos utilizados nas obras e sua influência em certames fracassados e os contratos de repasse efetuados entre união e municípios. Nessa temática Barzellay e Longo (2011), Baeta (2012), TCU (2013) e Altounian (2014) respectivamente foram escolhidos para elucidar os primeiros questionamentos surgidos.

Na operacionalização da pesquisa, preliminarmente foi buscado dados junto à secretaria de fazenda da prefeitura municipal de Bagé, os quais retratassem o número de licitações realizadas, quais as modalidades utilizadas, as empresas participantes e a ocorrência de licitações desertas, fracassadas ou revogadas a fim de compor um quadro estatístico das iniciativas públicas em termos de obra. No setor privado todas as informações foram obtidas através de entrevista, caracterizando o caráter exploratório do trabalho realizado. Quanto à série amostral a analisar foi de 100% das licitações de obras e serviços de engenharia realizadas no triênio 2011, 2012 e 2013 encorpando as eventuais conclusões sobre a tônica abordada, em termos de entrevista, todas as empresas com

registro no CREA¹⁰ e com sede em Bagé-RS foram procuradas e coletados dados abordando as seguintes perguntas:

- 1) Você já negociou ou participou de licitações de obras públicas, quais suas experiências sobre os processos?
- 2) Quais as eventuais barreiras para participação em licitações de obras.
- 3) Sobre os preços de referência baseados na tabela SINAPI, qual sua opinião?
- 4) O que você sugeriria para a melhoria dos processos visando maior interesse empresarial?
- 5) Na sua opinião qual empreendimento traz melhores resultados financeiros, o Público ou o privado?
- 6) Já teve contato ou participou de algum processo licitatório pelo RDC?
- 7) O aquecimento do mercado de construção civil determina uma forte opção pelo empreendimento privado?
- 8) Quais são os maiores fatores de custo em mão de obra?
- 9) Debate sobre o conjunto de perguntas buscando comparar o público e o privado, no intuito de determinar as causas principais do desinteresse por obras públicas.

De forma subsidiária foram pesquisadas informações estatísticas sobre a densidade populacional e o índice Firjan de gestão fiscal, que engloba cinco indicadores – receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida, a metodologia do IFGF permite tanto comparação relativa quanto absoluta, isto é, pode-se traçar uma fotografia anual e por períodos históricos definidos podendo-se especificar, com precisão, a melhora ou piora no ranking regional e nacional de um determinado município. Relativo a preços do SINAPI, o estudo não buscou evidenciar pesquisas de itens e comparação com outras planilhas, já que a variável deve apenas compor o universo de fatores que atraem ou desestimulam a participação em licitações no município de Bagé.

¹⁰Conselho Regional de Engenharia e Agronomia

4. APLICAÇÃO DA METODOLOGIA AO CASO DA CIDADE DE BAGÉ

Nesta etapa do trabalho serão expressos os dados referentes ao ente estudado, abordando sobre os dados institucionais sobre a gestão fiscal e o mapa das licitações do município por modalidade por ano corrente agrupando os dados em tabelas estatísticas, abordando-se também sobre a tabela SINAPI e sua aplicabilidade.

4.1 Dados institucionais

Na secretaria da fazenda do município de Bagé, mais especificamente no setor de compras e licitações, foram tomadas opiniões da supervisão de compras, pregoeiros e membros de comissões de licitações sobre a ocorrência de certames desertos ou com baixa concorrência nas licitações municipais, possibilitando nesta pesquisa uma observação inicial dos problemas que envolvem este negócio público, após transcorrer as oitavas dos entrevistados formalizou-se a solicitação de dados sobre quantos certames foram realizados nos anos de 2011, 2012 e 2013, quais as modalidades utilizadas, qual o índice de insucesso neste tipo de contratação. Dessa forma o setor de licitações forneceu a consulta ao sistema SISCOP¹¹ do TCE-RS¹² o qual constava no relatório que foram realizadas no triênio (2011,2012 e 2013) o total de 11 concorrências¹³, 30 tomadas de preços¹⁴ e 30 convites¹⁵ apurando-se que houve um total de 20 licitações desertas, fracassadas¹⁶ ou revogadas¹⁷ conforme descreve o Quadro 1, apresentado a seguir.

¹¹Sistema de controle de obra públicas

¹²Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

¹³Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

¹⁴Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

¹⁵Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

¹⁶Licitação fracassada ocorre quando aparecem interessados, mas nenhum é selecionado, em decorrência de inabilitação ou de desclassificação das propostas

¹⁷Licitação revogada é quando não é conveniente ao interesse público, apesar de ser lícita. A revogação ocorre se o fato for devidamente comprovado.

Quadro 1 - Licitações realizadas no município de Bagé (2011-2013)

Modalidade de licitação	Ano			Total	Desertas, Fracassadas ou revogadas	Percentual de insucessos %
	2011	2012	2013			
Concorrência	4	6	1	11	3	27,27
Tomada de Preços	16	10	4	30	8	26,66
Convite	14	8	8	30	9	30
Total de certames	34	24	13	71	20	28,16

Fonte: SISCOP – TCE-RS – elaborado pelo autor

Não se verificou nenhuma tendência maior ou menor em determinado ano sobre a ocorrência de insucessos em certames gerenciados pelo ente pesquisado. Constatase claramente que não há sazonalidades temporais em termos de oscilação nos índices, sendo que ocorrem quase que igualmente em todas as modalidades pesquisadas caracterizando um quadro bem definido no percentual de resultados infrutíferos na amostra pesquisada. No tocante a participação das empresas foi certificada algumas curiosidades que envolvem a capacidade financeira da empresa, sua área de interesse e sua capacidade de compromisso, nesse contexto para uma melhor visualização das informações selecionadas. Foi criado um quadro de informações que terá o objetivo de expor aspectos importantes dos licitantes nas iniciativas públicas registradas em Bagé, conforme se verifica no Quadro 2, apresentado adiante.

No tocante a participação das empresas por tamanho, foi observado que as grandes empresas tiveram sua participação principal nas concorrências públicas que trazem consigo exigências habilitatórias mais complexas, inclusive relativo à capital social e experiências anteriores em obras de igual vulto, nas tomadas de preços é grande a influência das médias e pequenas empresas com capital social menor, porém são empresas mais regionais que têm alguma experiência em obras públicas de médio vulto, como construção de postos de saúde, construção ou reformas de escolas e praças, havendo também uma flagrante concentração de vitórias em certames por parte de 03 (três) empresas (C, E e G), empresas que estão sediadas até o limite de 100 km da cidade de Bagé, nos convites merece anotação o maior pluralismo de participação, sendo dominados por micro e pequenas empresas regionais que não têm condições de assumir empreendimentos inteiros, sendo tais certames traçados por objetivos mais simples como reformas, pinturas e adequações com pouca necessidade de capital e facilidade na comprovação técnica por se tratarem de certames menos complexos.

Quadro 2- Licitações vencidas por empresa

EMPRESA	MODALIDADE			Total
	Concorrência	Tomada de Preços	Convite	
A	1			1
B	1			1
C	3	7		10
D	1			1
E	1	6	3	10
F	1	1		2
G		4	1	5
H		1		1
I		1		1
J		1		1
K		1		1
L			1	1
M			1	1
N			2	2
O			1	1
P			1	1
Q			1	1
R			2	2
S			1	1
T			3	3
U			1	1
V			1	1
X			1	1
Z			1	1
			Total	51

Fonte: SISCOP TCE-RS – elaborado pelo autor

A concentração nas tomadas de preços em relação aos licitantes frequentemente vencedores (C, E e G) deve sofrer algumas reflexões importantes por parte do gestor, primeiramente tal concentração pode estar ressaltando um pequeno número de empresas interessadas nos esforços públicos, porém por outro lado, poderão estas, estar concorrendo em conluio para vitória em licitações, fato este que serve tão somente para futuras análises e que não se constatou nenhum indício conclusivo da ocorrência de acordo entre fornecedores, já que o objetivo da pesquisa focou-se nas situações que concorrem para a baixa atratividade dos negócios públicos em Bagé.

4.2. Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil

Relativo ao SINAPI, nas entrevistas realizadas com os empresários locais foi possível anotar que toda a amostra que representa 11(onze) empresas alega que os preços da tabela são defasados. Algumas empresas do ramo e que não participam de licitações, relatam que utilizar os preços da tabela diminuiria a qualidade de suas obras, prejudicando sua marca e causando um prejuízo de imagem que poderia ser bem maior que eventuais lucros obtidos nas obras orçadas no sistema atual. De concreto sobre essa defasagem é complexo afirmar já que sua apuração é realizada pelo IBGE em todas as capitais do país e discutir a qualidade deste trabalho remeteria a pesquisa a um foco tão abrangente que não chegaria a nenhum propósito consistente, nesse entreposto foi realizada a busca de informações através de autor consagrado na área, entrevistando o Sr. André Pachioni Baeta¹⁸, o qual é um dos mais importantes referenciais teóricos deste trabalho, nesse breve relato houve os seguintes questionamentos:

1) O sr. acredita que a tabela SINAPI por si só, esteja afastando as empresas em licitações no Brasil? Resposta: Não. Ao contrário, acho que os custos unitários do Sinapi são bem atrativos. Já vi muitas licitações orçadas com Sinapi apresentarem descontos bem expressivos. O processo da aferição do Sinapi atualmente em curso tem demonstrado que os coeficientes até então utilizados para a produtividade da mão de obra estavam muito elevados. Além disso, tanto a PF tanto o TCU já realizaram trabalhos demonstrando que há uma boa “gordura” no custo unitário dos materiais de construção civil coletados para o Sinapi. Aqui em Brasília, eu poderia te afirmar que o SINAPI apresenta uma margem a maior em torno de 18% acima dos preços efetivamente transacionados no mercado de construção civil. Bem, a conversa é longa, mas gostaria de dizer que o problema não é o Sinapi, e sim a forma como ele é utilizado. Por exemplo, para fazer uma obra aí em Bagé, deve ser considerado que os preços do Sinapi são coletados em Porto Alegre. Será que os orçamentistas levam tal fato em consideração? Será que os custos com transporte de materiais estão sendo devidamente considerados?

2) O projeto pronto disponibilizado como modelo nos sites do Ministério da educação e Ministério da Saúde para a construção de escolas e postos de saúde, pode de forma regional ser considerado inadequado e estar afastando os interessados? Resposta: Não. Os projetos adotam metodologias tradicionais de construção, amplamente difundidas.

¹⁸Engenheiro e auditor federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, autor do livro Orçamento e Controle de Preços de Obras Públicas.

Os projetos também estão muito melhores e mais detalhados do que os projetos que costumam ser elaborados pelos Municípios. O problema é que existem algumas omissões de custos importantes em tais orçamentos (administração local da obra, mobilização/desmobilização, higiene e segurança dos trabalhadores, alimentação e transporte dos empregados, por exemplo). A “gordura” do Sinapi compensa tais omissões em obras realizadas nos grandes centros urbanos, mas locais mais isolados percebo que realmente há dificuldade.

3) Sobre a sistemática de pagamento nos contratos de repasse, através da CEF, se poderia adotar forma mais célere de efetuar o pagamento das parcelas da obra? Resposta: Poderia, mas vejo dois gargalos. O primeiro deles, o número limitado de engenheiros da CEF em relação à demanda de trabalho, poderia ser resolvido com novas rotinas ou mais engenheiros. O segundo gargalo é mais difícil. Trata-se da qualidade deficiente dos projetos e orçamentos enviados para a CEF. A verdade é que os tomadores de recursos não conseguem apresentar um projeto ou um orçamento e, até mesmo uma medição, sem problemas.

Nesse ensaio onde se põe em discussão a operacionalidade do sistema que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União ficou claro que certas lacunas devem ser discutidas dentro do planejamento das obras públicas na cidade pesquisada, conforme as constatações estabelecidas são notórias, que as questões regionais são bem perceptíveis nas manifestações da iniciativa privada podendo ser causa de alguns certames desertos. Observando a questão do maior custo dos fretes para compra de materiais, se nota que a empresa de logística provavelmente calculará um custo maior do frete, imputando o custo de ida e volta, tal fato ocorre pelo caminhão trazer a carga desejada e voltar vazio, já que na região não há grande produção industrial, não havendo carga de retorno, criando uma situação de custo maior pelo retorno “vazio”. Oliveira (2010) define que “o retorno vazio só tem influência sob os custos variáveis, já que tal custo está ligado diretamente à quilometragem do caminhão percorrida sem carga”. Nesse ínterim todas as situações levantadas no trabalho configuram obrigação legal, porém essa obrigação precisa sofrer uma detalhada observação incluindo fatores regionais nos orçamentos, possibilitando dessa forma um projeto de maior qualidade que não simplesmente cumpre a legislação, mas cria um prognóstico privilegiado das obras e suas características regionais, impulsionando e cotejando junto à União e à Caixa Econômica

Federal novas acepções que poderão ser devidamente justificadas no decorrer do processo e incluídas nos referenciais de custo mantidos por estes.

4.3. Projetos e contratos de repasse

Altounian (2014) relata que o projeto é a peça mais importante para condução da licitação, ensejando que somente poderemos licitar, se houver nos autos do processo tal documento, é mister observar que falhas na sua elaboração trazem dificuldades no gerenciamento das obras, influenciando diretamente no prazo, custo e qualidade do empreendimento, o nível de precisão adequado pode-se observar claramente no Art. 3º, alínea “F”, da resolução nº 361/91 do Confea¹⁹, que estipula o custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento). Nessa discussão e após coleta de dados nas entrevistas percebeu-se que a prefeitura municipal de Bagé toma frequentemente recursos provenientes de contratos de repasse, o qual o projeto é padrão nacional, que segundo a entrevista com o autor Baeta (2012) trazem algumas omissões de custos como administração local da obra, mobilização/desmobilização, higiene e segurança dos trabalhadores e alimentação e transporte dos empregados.

Ligando as informações obtidas nas entrevistas sobre custos maiores ligados a fretes e mão de obra se poderá configurar primeiramente, a suspeita que no conjunto do referencial SINAPI não se está obtendo no município de Bagé descontos nas transações de materiais e serviços efetuadas como os obtidos nas capitais, não havendo como compensar eventuais acréscimos de custos por omissão inicial do gestor, criando uma situação que a administração municipal necessite alavancar uma maior participação em termos de recursos, já que terá que arcar com tarefas não incluídas no esboço inicial do esforço de gestão conjunto.

5. CONCLUSÃO

Nos temas inicialmente abordados na pesquisa, se explanou diversos motivos que estariam causando cerca de 30% de licitações desertas, fracassadas e revogadas em Bagé, citou-se o referencial de custos, o projeto e a questão dos pagamentos nos contratos de repasse, os quais em suma foram constatados, porém devem sofrer uma análise detalhada visando o fechamento com primazia do trabalho realizado. A tabela SINAPI que é utilizada

¹⁹ Conselho Federal de Engenharia e Agronomia

como referencial de mercado para estabelecer os custos de obras públicas não é por si só a vilã do problema, os preços dos insumos os quais são mais citados pelos fornecedores como areia, pisos cerâmicos e mão de obra estão de acordo com os parâmetros definidos pelo mercado em Porto Alegre, nesse tocante surge à questão regional e o aumento de valores com insumos causados por maior custo com fretes e baixa oferta de mão de obra causada em parte pela grande expansão no setor de construção civil, colocando o empreendimento público em concorrência com o privado, associando também que se trata de um município pequeno onde uma oscilação de demanda acima do normal dificulta e encarece esse item.

Em relação aos contratos de repasse a sistemática de pagamento coloca em cheque a questão regional e a grande burocracia que envolve este instrumento público de convênio, onde para se realizar o pagamento das etapas segue-se o seguinte procedimento descrito pela assessoria financeira da Secretaria da Fazenda: Primeiro é emitido um boletim de medição pelo engenheiro fiscal da prefeitura, nomeado pelo Prefeito na ordem de início que consta no processo licitatório, a medição é encaminhada ao setor de Projetos no Gabinete do Prefeito, que encaminhará a Caixa Econômica Federal de Pelotas, lá será submetida a uma análise detalhada pelos engenheiros responsáveis que farão uma visita no local da obra para averiguação, após liberada a medição pelo engenheiro da Caixa, o setor financeiro da Caixa informa o setor de projetos, que encaminha um e-mail informando que a prefeitura está apta a efetuar o pagamento (com a contrapartida se for o caso). No momento em que a medição é encaminhada à Caixa Econômica Federal de Pelotas concomitantemente é encaminhado pelo Setor de Projetos à Secretaria da Fazenda a nota fiscal original para apreciação, nessa apreciação é analisado o planejamento do desembolso da contrapartida financeira quando for o caso, definido pelo secretário da fazenda.

A emissão de nota fiscal eletrônica, onde caso a empresa não ser de Bagé e não tiver nota fiscal eletrônica, deverá realizar a inscrição no município junto ao setor de ISS para obter a RANFS (Registro Auxiliar de Nota Fiscal de Serviço), também é necessário conter anexo a documentação prevista no TAC - Termo de Ajustamento e Conduta (termo assinado entre o Município e o Ministério do Trabalho), onde informa que a empresa contratada deve ter todos os registros dos EPIs²⁰ e demais materiais necessários para a segurança do trabalhador, o Laudo do Técnico exarado pelo setor de Biometria ou pelo Engenheiro de segurança do Trabalho, pois o município responde solidariamente no caso

²⁰ Equipamento de proteção individual

de haver divergências que causem ações trabalhistas. Após todos estes procedimentos o setor de despesa faz a liquidação do empenho, faz às retenções devidas, a assessoria financeira-Convênios encaminha ao controle interno que fará a liberação da documentação do TAC, logo com o Formulário do TAC assinado e liberado pelo controle interno o secretário da fazenda fará a previsão do pagamento, o pagamento se dá por meio de ofício da SEFAZ à Caixa Econômica Federal de Bagé e logo após a Tesouraria faz a autenticação do pagamento.

Tal sistemática foi apurada junto à assessoria financeira da secretaria da fazenda e aponta dois fatores indesejáveis e que podem causar demora no pagamento de etapas, o primeiro nos remete novamente a questão regional e a dependência de outros centros para estabelecimentos de pareceres e assinaturas de termos, no caso de Bagé, todos os procedimentos executados pela Agência de fomento (CEF) são centralizados em Pelotas, configurando uma falta de profissionais na região, imputando maior demora nos processos, o segundo fator notadamente é visualizado na burocracia estabelecida para liquidação e pagamento da despesa envolvendo inúmeros procedimentos tanto da contratante, como da contratada, aumentando o risco de retrabalho em eventuais problemas de medição de obras, expedição de documentos e estabelecimento de pareceres.

Na questão do projeto básico, Altounian (2014) enfaticamente descreve que esse adimplento é o quesito mais importante de um processo licitatório e que sua má elaboração é certeza de sérios problemas futuros, nesse mesmo pensamento o autor descreve que o TCU indica que a maioria dos projetos de engenharia de obras públicas, independente da esfera de governo tem características de açodamento. Nesse tocante, destarte que o conhecimento de engenharia não foi objeto desta aprendizagem, relata-se que os projetos pré-determinados e que são estabelecidos nos contratos de repasse podem estar influenciando na baixa atratividade dos certames em Bagé, já que omitem certas situações logísticas importantes e contar com eventuais descontos na tabela SINAPI para aferição de maiores lucros pode não ser um risco que as empreiteiras locais queiram correr.

Ao se determinar o fecho das informações obtidas verificou-se o total desconhecimento dos fornecedores locais a respeito do regime diferenciado de contratações públicas, instituído pela Lei nº 12.642, de 05 de agosto de 2011, nesse momento do trabalho é salutar comentar que esse regime carrega inovações que não estão dispostas na Lei 8.666/93, criando instrumentos como a contratação integrada, o sigilo do orçamento, a possibilidade de inversão de fases e modos de disputa aberta ou fechada. Em

particular a sugestões seria benéfico ao órgão público estabelecer treinamento referente ao RDC²¹, lembrando que obras e serviços de engenharia no âmbito do sistema único de saúde e de construção de escolas poderão utilizar este novo advento para apuração da proposta mais vantajosa.

Entende-se que é necessário um estudo maior a cerca da eficácia do SINAPI como referência oficial de preços na região de Bagé, remetendo à gestão pública a responsabilidade de buscar a inclusão de atualizações mais regionais no sistema, buscando o incremento de novas soluções, acompanhando a evolução da engenharia e níveis de produtividade de mão de obra na região. O fiel acompanhamento das atividades de projeto e seu estudo estão diretamente associados a um maior recebimento de recursos provenientes de contratos de repasse, este dois fatores estão entrelaçados não somente para as licitações, mas se ligando a estratégia da gestão, a qual não teria propósito sem um planejamento de longo prazo bem definido.

Levando-se em conta o exposto neste trabalho, conclui-se que os principais fatores que conduzem às chamadas “licitações desertas” podem ser assim resumidos: (a) problemas relacionados à falta de mão de obra, (b) problemas ocasionado pela ausência de frete de retorno para os transportadores, (c) a questão da execução de projetos pré-concebidos e (d) a burocracia existente para o pagamento do executor das obras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. *Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização: Legislação, decretos, jurisprudências e orientações normativas atualizados até 30 Dez 2013*) 4.ed.evatural. E ampl. - Belo Horizonte: Fórum, 2014. 539 p.

BAETA, André Pachione. *Orçamento e controle de preços de obras públicas*. 1.ed – São Paulo. Pini, 2012

BARZELLAY E LONGO, Bruno Ferreira da Costa e Orlando. *O SINAPI como instrumento balizador de custos para a contratação de obras e serviços de engenharia realizados com recursos públicos*. 2011. Disponível em: http://www.excelenciaemgestao.org/portals/2/documents/cneg7/anais/t11_0327_2126.pdf, acesso em 18 junho 2014.

BRASIL. Constituição Federal de 1988, *Carta magna*.

²¹Regime diferenciado de contratações públicas

BRASIL. Decreto Nº 7.983, de 8 de Abril de 2013, *Estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências.* Decreto n. 89.271, de 4 de janeiro de 1984.

BRASIL. Lei 8.666 de 21 de maio de 1993, *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.*

BRASIL. Lei Nº 12.462, de 4 de Agosto de 2011, *Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.*

BRASIL sem itálico. Lei nº 12.919, de 24 dezembro de 2013, Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas / Tribunal de Contas da União.* – 3. ed. Brasília : TCU, SecobEdif, 2013.

Brasil. Tribunal de Contas da União. *Convênios e outros repasses/Tribunal de Contas da União.* – 4.ed.–Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2013.

CARDOSO, André Guskow. *O regime diferenciado de contratações públicas.* 2013. Disponível em: http://www.justen.com.br/pdfs/IE58/Andre_RDC.pdf. Acesso em: 18 junho 2014.

CONFEA. Resolução nº 361, de 10 de dezembro de 1991, *Dispõe sobre a conceituação de Projeto Básico em Consultoria de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.*

DA SILVA, Lidian Dias. *A licitação como instrumento facilitador na administração pública.* Disponível em: http://www.classecontabil.com.br/site/trabalhos/ARTIGO_LIDIAN2.pdf. Acesso em: 18 junho 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 15. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FALCO, Javert Guimarães. *Estatística aplicada.* Cuiabá: EdUFMT; Curitiba: UFPR, 2008.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social* - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008. MONTALVÃO. Elisamara Godoy. *Gestão de obras públicas* – Curitiba, IPBEX, 2012(série gestão Pública);

OLIVEIRA, Mariana Santos Almeida. *O impacto da carga de retorno sobre os custos logísticos em uma empresa em Juazeiro-BA.* Juazeiro. UNIVASF. 2010. 107 p. Bibliografia p.86-91

OLIVO, Luiz Carlos Cancelier de. *Direito administrativo* – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010.

SOUZA, Cristiane de Oliveira. *O controle interno na gestão pública municipal: Estudo de caso na Prefeitura de Itaporanga*. Disponível em: http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/o_controle_interno_na_gestao_publica_municipal_estudo_de_caso_na_prefeitura_de_itaporanga_a_pb_1343917431.pdf > acesso em 18 junho 2014.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

WOICIECHOWSKI E DE PAULA, Felipe lorenci e tatiana wagner lauand. *Apontamentos sobre a política do controle rígido pelos tribunais de contas e as dificuldades de gestão e economia em obras públicas*. Disponível em: <http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima4-Professor/anima4-Felipe-Lorenci-W.pdf> >acesso em 18 junho 2014.

Holanda, Aurélio Buarque. *Dicionário Aurélio de Língua Portuguesa*. 5. ed. Curitiba: Editora Positivo, 2010.