

Problemas na Execução de Obras Públicas

Antônio Carlos Cintra do Amaral

Em março de 2001, escrevi Comentário divulgado neste site e publicado em meu “Comentando as Licitações Públicas” (Rio de Janeiro, Temas & Idéias Editora, 2002, pp. 69/71), com a seguinte redação:

“Em 15/12/2000, foi divulgado nesta página, sob o título acima, Comentário de minha autoria com o seguinte teor:

‘Na execução de obras públicas, é comum a interferência de três fatores que prejudicam o cumprimento do contrato exatamente nos termos em que foi pactuado pelas partes. Um é a necessidade de serem efetuadas alterações e adaptações no projeto original. Outro é o atraso nas desapropriações de imóveis que serão afetados de alguma maneira pela construção. O terceiro é o atraso na disponibilização dos recursos financeiros previstos.

A Lei 8.666/93 dispõe, em seu art. 7º, § 2º, inciso I, que as obras e serviços somente poderão ser licitados quando ‘houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório’. Quanto ao projeto executivo, poderá ele ser desenvolvido concomitantemente com as obras e serviços (art. 7º, § 1º). O projeto básico deve conter os elementos elencados no art. 6º, inciso IX, que praticamente repete a Resolução nº 361/91 do CONFEA.

*Por melhor que seja o projeto básico, não oferece ele garantia de que será suficiente para a execução da obra. Nesse sentido, estava correta a Norma NBR-5670/77 da ABNT, datada de 1977, quando definia **projeto básico** como ‘Projeto que reúne os elementos, discriminações técnicas necessárias e suficientes à contratação da execução do mesmo’, enquanto **projeto executivo** era o ‘Projeto que reúne os elementos necessários e suficientes à execução completa do mesmo’ e **projeto concluído** (‘as built’) era a ‘Definição qualitativa e quantitativa de todos os serviços executados, resultante do projeto*

executivo com as alterações e modificações havidas durante a execução’.

Na prática, essa insuficiência do projeto básico costuma ser agravada, em casos concretos, pela ocorrência de dois fatos:

- a) *não conter ele todos os elementos indicados pela lei; e/ou*
- b) *estar desatualizado em face da realidade, desatualização essa que se observa especialmente nas obras urbanas, sujeitas a maiores interferências em áreas que apresentam modificações muito rápidas.*

Seria desejável que as obras públicas somente pudessem ser licitadas quando houvesse um projeto executivo, detalhado e atual, que assegurasse às partes uma maior confiabilidade. Embora isso não bastasse para garantir totalmente a boa execução da obra, pelo menos minimizaria as distorções que freqüentemente encontramos na prática. Uma modificação desse porte pressuporia, porém, uma transformação radical na legislação referente às contratações efetuadas pela Administração Pública, com a adoção de outros instrumentos, como, por exemplo, novos regimes de execução e implantação de um verdadeiro ‘performance bond’, que assegurasse o cumprimento efetivo e integral das obrigações contratuais e não uma indenização pelo inadimplemento, indenização essa que, além do mais, está limitada na Lei 8.666/93 a percentuais irrisórios sobre o valor da contratação (art. 56, §§ 2º e 3º).

*Seria igualmente desejável que as obras públicas somente fossem licitadas quando todas as desapropriações necessárias estivessem concluídas. Mas isso pressuporia que a Administração Pública dedicasse à etapa do **planejamento** da contratação o tempo necessário para facilitar e agilizar as etapas subseqüentes, ou seja, a da **licitação** e, sobretudo, a da **execução**, o que na prática infelizmente não ocorre.*

Quanto à dificuldade no controle do cronograma financeiro, o que leva com freqüência a atrasos de pagamento e até mesmo à suspensão das obras, é provável que a situação venha a melhorar substancialmente em futuro próximo, com a efetiva aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Essa lei impõe à Administração Pública em geral um autocontrole que há muito já lhe deveria ter sido exigido. As medidas nela previstas, se efetivamente implantadas, contribuirão decisivamente para a racionalização e a eficiência da atividade administrativa do Estado.

Esperemos que o ano de 2.001 nos traga aperfeiçoamentos na contratação de obras públicas no País.’

Ocorrem-me algumas observações adicionais, que passo a efetuar esquematicamente a seguir:

- 1. Além de alterações e adaptações no projeto original, lentidão nas desapropriações de imóveis e atrasos de pagamento, há um outro fator que interfere habitualmente na execução das obras públicas: o respeito às normas e o atendimento às reivindicações referentes à proteção ao meio-ambiente. Trata-se de questão da maior importância social e jurídica, cujas repercussões sobre o cumprimento do contrato muitas vezes não podem ser avaliadas corretamente na etapa de planejamento da contratação.*
- 2. Nem sempre os problemas verificados na execução do contrato decorrem de deficiência do planejamento. Em alguns casos, a Administração vê-se compelida a agilizar a contratação da obra para não desperdiçar a oportunidade de obter recursos que são disponibilizados mediante liberação de financiamentos internos ou externos, ou mediante celebração de convênios com outros órgãos públicos.*
- 3. Na etapa de execução do contrato, o projeto básico pode revelar-se:
 - a) errado;*
 - b) incompleto; e/ou*
 - c) imperfeito (ou aperfeiçoável).**

*Conforme o caso, o projeto é corrigido, completado ou aperfeiçoado. Corrigir os erros de projeto, bem como completá-lo, constitui **dever** da Administração. Já o aperfeiçoamento tem que ser analisado à luz da relação custo-benefício.*

- 4. O atraso de pagamento nem sempre decorre de imprevisão administrativa. Os cortes orçamentários, que geralmente são lineares e não seletivos, muitas vezes pegam de surpresa os gestores de contratos, deixando-os impossibilitados, em decorrência de fatos alheios à sua vontade, de cumprir o cronograma financeiro ajustado.*

O assunto é complexo, talvez merecendo um estudo mais aprofundado, incompatível, porém, com os limites desta página.”

Volto ao assunto agora, em dezembro de 2007, quando tramita no Congresso Nacional um projeto de lei alterando a Lei 8.666/93, para considerar que o problema não está na lei.

Costuma-se dar maior atenção às etapas de licitação e de formação do vínculo contratual. Mas os problemas mais significativos decorrem de um planejamento inadequado e de uma gestão contratual deficiente. Enquanto a administração pública em geral não dedicar maior atenção ao **planejamento** de suas contratações, bem como à formação e ao aperfeiçoamento de competentes **administradores de contratos**, pouco adiantará alterar ou substituir a legislação vigente.

Vejamos um exemplo.

No substitutivo apresentado pelo ilustre Senador Eduardo Suplicy, o limite de 25%, contido nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, é reduzido para 5%. Não há, porém, como compatibilizar esse limite com a exigência de projeto básico prévio à licitação.

A Resolução 361/91, do CONFEA, admite que o projeto básico tenha um grau de precisão de mais ou menos 15% (art. 3º, alínea “f”). Na prática, porém, o que se observa é que a margem de imprecisão do projeto básico tem sido superior a 15%, e, muitas vezes, a 25%. Por outro lado, pelo menos nas obras de maior complexidade técnica a exigência de um projeto executivo é irrealizável. A questão, portanto, não está na norma legal. Não adianta mudar a lei. É necessário que a Administração Pública e as projetistas aperfeiçoem o planejamento das contratações, bem como a qualidade técnica de seu trabalho, a fim de evitar, na medida do possível, o surgimento dos problemas acima referidos.

(Comentário nº 149 – 01.12.2007, divulgado no site www.celc.com.br)

Esta página será atualizada em 01/03/2008