

GESTÃO DE CONTRATOS NA CONSTRUÇÃO CIVIL

ARTIGO

Bruno Costa Francisco

Eng. Civil, M.Sc. pela Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil

Assed Naked Haddad

Eng. Civil, M.Sc., D.Sc., Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Resumo

Este trabalho apresenta os conceitos principais, na esfera jurídica, que dizem respeito à gestão de contratos da Construção Civil e sua classificação. Além disto relaciona os elementos ou cláusulas essenciais para a elaboração desses contratos e as formas pelas quais são realizados os seus processos de licitação. Por fim, apresenta uma metodologia que permite a operacionalização de contratos, e que facilita a elaboração destes.

1 Introdução

1.1 Conceituação

A execução de um empreendimento da construção civil é um processo que envolve inúmeros insumos e atividades diversas. Por isso, mesmo que o proprietário de um empreendimento resolva fazer a construção por conta própria, caso tenha as condições técnicas, financeiras e jurídicas para isso, certamente muitas atividades serão terceirizadas ou sub-empregadas.

Isto acontece devido à existência de empresas especializadas em atividades pertencentes à construção, levando o proprietário a obter menores custos do que se tivesse que executar esses serviços por conta própria, já que estas empresas já possuem uma estrutura montada para executar somente estas atividades.

Nestes casos ou nos casos em que o proprietário decide terceirizar toda a construção, deve-se elaborar um contrato, que será o instrumento através do qual estarão registradas todas as relações entre as partes envolvidas.

Existem muitas definições e variadas significações para o termo “contrato”, tanto no campo do Direito como no da Engenharia.

Segundo MEIRELLES (2000), contrato é “*todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos.*” De acordo com HADDAD (1992), “*os contratos são, acima de tudo, um concurso de vontade entre as partes, que procuram acordar sobre um tema determinado.*”

Aplicando estes conceitos na Engenharia Civil, MEIRELLES (2000) diz que contrato de construção é “*todo ajuste para execução de obra certa e determinada, sob direção e responsabilidade do construtor, pessoa física ou jurídica legalmente habilitada a construir, que se incumbe dos trabalhos especificados no projeto, mediante as condições avençadas com o proprietário ou comitente.*”

LIMMER (1998) completa este conceito dizendo que “*um contrato é o registro formal das vontades expressas por duas ou mais partes, com a finalidade de regular uma atividade qualquer, como a prestação de um serviço, o fornecimento de um determinado bem ou a execução de uma determinada construção, na qual são fornecidos serviços e*

bens, constituídos estes por materiais e equipamentos. O contrato é firmado livremente entre as partes e representa o coroamento de um processo formal de negociação que, normalmente se inicia pela licitação”.

A Lei 8.666 de 21 de Junho de 1993, Licitações e contratos com Administração Pública, in ATLAS (1999), fornece outras definições que complementam os conceitos anteriores. São apresentadas a seguir:

- Obra – toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;
- Serviço – toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos profissionais;
- Administração Pública – a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do Poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;
- Administração – órgão ou entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente;
- Contratante – é o órgão ou entidade signatária do instrumento contratual;
- Contratado – a pessoa física ou jurídica signatária de contrato com a Administração Pública.

1.2 Componentes

Um contrato, quando bem feito, deve conter, em forma de cláusulas, os seguintes itens:

- Objeto do Contrato – define o que vai ser executado. No caso da construção civil, deve ser uma obra material ou a prestação de um serviço pertinente ao empreendimento;
- Partes Envolvidas – identifica o contratante e o executor, que deve ser, necessariamente, uma empresa (pessoa física ou jurídica) legalmente autorizada a construir;

- Documentos Contratuais – relação de documentos necessários à execução do objeto do contrato. São os projetos aprovados, especificações, normas técnicas, legislação aplicável, etc.;
- Definição das Obrigações Mútuas – define tanto as obrigações do contratante como do contratado;
- Prazo e Força Maior – define em quanto tempo devem ser concluídos os serviços estabelecidos no contrato, e em que condições (caso fortuito ou força maior) este prazo pode ser ultrapassado sem ônus para o contratado.
- Multas – define as penalidades aplicadas ao contratado caso este não cumpra com as obrigações estabelecidas no contrato;
- Condições Comerciais – nesta cláusula devem estar caracterizados todos os itens referentes a pagamentos e custeio da obra, como por exemplo: remuneração das equipes alocadas aos serviços, despesas reembolsáveis, custos relativos a impostos e taxas, condições de faturamento, prazo, forma e local de pagamento, preço dos serviços, etc.;
- Fiscalização – garante ao contratante o direito de enviar às instalações um fiscal para verificar a execução dos serviços;
- Responsabilidade e Garantia dos Serviços – define a responsabilidade técnica, civil e trabalhista na execução do contrato, além da garantia da perfeita execução dos serviços em questão;
- Rescisão do Contrato – define as condições em que poderá ser rescindido o contrato;
- Tolerância – estabelece os limites para o descumprimento das cláusulas ou condições do contrato;
- Vigência do Contrato – define o prazo de validade do contrato;
- Foro Contratual – estabelece em que lugar serão dirimidas as questões contratuais.

2 Classificação

Existem diversas classificações para os tipos de contratos. Neste trabalho serão apresentadas separadamente algumas delas, porém, deve-se saber que a estrutura de classificação é matricial, isto é, elas se cruzam.

Assim, um mesmo contrato pode ser classificado de mais de uma maneira.

2.1 Quanto ao Tipo de Obra

- a) Contrato de Construção de Obra Particular – é quando duas partes particulares (o proprietário e o construtor) entram em acordo para a execução de uma determinada obra;
- b) Contrato de Construção de Obra Pública – é aquele que tem por objetivo, realizações materiais destinadas ao uso comum do povo, à utilização de determinados indivíduos ou à utilização das próprias repartições administrativas. Ou seja, visa à construção de imóvel público ou destinado a fins públicos.

2.2 Quanto ao Regime de Execução

- a) Contrato de Construção por Empreitada – também chamado de contrato por preço fixo. É aquele em que o construtor se obriga a executar determinada obra, com autonomia na condução dos trabalhos, assumindo todos os encargos econômicos do empreendimento, e o proprietário se compromete a pagar um preço fixo (ainda que reajustável), e a receber a obra concluída nas condições acordadas. Este tipo de regime pode, ainda, ser sub classificado em dois tipos: *de preço global* (quando a execução de toda obra é acertada por um valor total, que inclui a execução de todos os serviços com mão-de-obra adequada e o fornecimento de materiais e equipamentos necessários à sua execução), e *de preços unitários* (quando o contratado se obriga a executar cada unidade de serviço previamente definida por um determinado preço acordado);
- b) Contrato de Construção por Administração – é aquele em que o construtor se encarrega da execução de um projeto, mediante remuneração fixa ou percentual sobre o custo da obra, correndo por conta do proprietário todos os encargos econômicos do empreendimento.

2.3 Quanto ao Tipo de Serviço

- a) Contratos de Construção – são aqueles em que o objeto do contrato é a execução de uma obra;
- b) Contratos Conexos à Construção – são aqueles que existem para possibilitar a construção ou propiciar recursos para execução

da obra. Giram em torno da construção, ora antecedendo a obra, ora acompanhando a sua execução, ora sucedendo a construção. São eles:

- Contrato de Projeto – é aquele em que o contratado se compromete a conceber tecnicamente uma obra e a fornecer todos os elementos indicativos da construção, e o contratante se compromete a pagar os honorários convencionados pelo trabalho encomendado.
- Contrato de Fiscalização de Obra – é aquele em que o contratado se compromete a acompanhar determinada construção, impondo ao construtor fiel observância ao projeto, mediante remuneração fixa ou percentual a ser paga pelo proprietário;
- Contrato de Projeto e de Fiscalização de Obra – é aquele que engloba os dois serviços anteriores em um único contrato. Neste caso o projetista fiscal se encarrega de elaborar o projeto e de acompanhar a sua execução, atribuída a terceiro, mediante remuneração fixa ou percentual sobre o custo da construção, a ser paga pelo proprietário;
- Contrato de Financiamento de Construção – é aquele em que o financiador se compromete a fornecer o numerário necessário à execução da obra e o financiado se obriga a aplicá-lo na construção e a restituir a importância recebida, no prazo e condições estipuladas;
- Contrato de Trabalho para Obra Certa – também chamado de contrato por prazo determinado. É característico da construção civil, pois sua duração é prevista ou por um tempo certo, ou até a conclusão de serviços especificados, diferentemente dos contratos por prazo indeterminado, onde o ajuste é feito sem fixação do seu término;
- Contrato de Incorporação de Condomínio – é aquele em que o incorporador se compromete a construir diretamente ou por terceiros e, ao final, transferir os imóveis acabados aos futuros proprietários, mediante pagamento dos valores previamente acordados;
- Contrato de Gerenciamento – é aquele em que o proprietário concede ao gerenciador a condução de um empreendimento de

engenharia, reservando para si as decisões sobre a execução da construção e os encargos financeiros da obra.

3 Processo de Licitação

A licitação é um processo mediante o qual uma entidade qualquer, o proprietário, coloca em oferta a realização de uma obra, a prestação de um serviço ou o fornecimento de um bem de tipo especial ou equipamentos de construção ou de processo.

A licitação, ao contrário do que muitos pensam, pode ser promovida por entidades privadas ou públicas. Nas do primeiro tipo, as condições de licitação são estabelecidas livremente, de acordo com seus interesses, desde que não firam as leis que regem o comércio.

Já as entidades da Administração Pública estão sujeitas a preceitos legais específicos a serem atendidos na licitação e na contratação. Estes preceitos são regidos pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, alterada pela Lei 8.883, de 8 de junho de 1994, ambas *in* ATLAS (1999).

Segundo estas leis, a licitação pode ocorrer sob diversas modalidades, as quais serão descritas abaixo:

- Concorrência Pública – é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. A convocação deve se dar com 30 dias de antecedência, mediante publicação de aviso no Diário Oficial e em jornais de grande circulação;
- Tomada 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;
- Convite – é a modalidade de licitação, entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 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 horas da apresentação das propostas;

- Concurso – é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias;
- Leilão – é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens imóveis prevista em artigo de lei, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor de avaliação.

O processo de licitação é composto de três etapas distintas, explicadas a seguir;

3.1 Qualificação

Esta é a fase em que se procura determinar as condições das entidades de executar o serviço licitado. Para isso, as empresas devem apresentar uma série de documentos provando a sua capacidade de cumprir com o contrato em questão. Essa documentação pode ser dividida em quatro grupos:

I- Habilitação Jurídica:

- Cédula de identidade;
- registro comercial;
- ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedade por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;
- inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;
- decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no país, e ato de registro ou

autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

II- Regularidade Fiscal:

- Prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);
- prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

III- Qualificação Técnica:

- Registro ou inscrição na entidade profissional competente;
- comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
- comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;
- prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

IV- Qualificação Econômico-Financeira:

- Balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentáveis na forma de lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por

balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrados a mais de três meses da data de apresentação da proposta;

- certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;
- garantia limitada a 1% do valor estimado do objeto da contratação.

Terminada esta etapa de qualificação das empresas concorrentes, passa-se à etapa seguinte que consiste no processo de licitação propriamente dito.

3.2 Licitação em Sentido Restrito

A etapa da licitação em seu sentido restrito inicia-se pela divulgação de um documento elaborado pelo contratante, chamado de Edital ou Termo de referência da licitação.

Este edital é geralmente constituído de dois ou mais volumes, dependendo da quantidade de documentos que estarão incluídos nele.

O primeiro volume, normalmente, contém as instruções aos licitantes, as condições da licitação, a minuta do contrato a ser executado, requisitos para apresentação da proposta, etc.

O segundo volume contém a documentação técnica, constituída por desenhos de execução, especificações e padrões, assim como a relação das normas técnicas a serem cumpridas.

Em anexo podem ser apresentados outros documentos como quadros quantitativos de serviços, quadro de preços unitários, cronogramas, etc.

Caso haja alterações em algum documento do edital, deve-se enviar a todos os convocados um adendo aos termos de referência, detalhando as alterações e fornecendo os esclarecimentos necessários.

Divulgado o edital, passa-se para a próxima etapa que é a de apresentação de propostas.

A proposta de cada convocado deve ser apresentada em duas partes contidas em envelopes separados, na mesma data, hora e local designados, contendo a primeira parte a proposta técnica e a segunda, a proposta

comercial. Dependendo do vulto da licitação, esta poderá ser realizada em um único estágio, com todos os documentos contidos em um só envelope, a ser aberto na presença de todos os participantes, que ficam conhecendo o que cada concorrente propôs em termos de preços, prazos, condições técnicas e de pagamento, bem como a situação jurídico-fiscal de cada um, caso não tenha havido pré-qualificação.

A próxima etapa consiste na avaliação das propostas previamente apresentadas.

As propostas, contidas em envelopes lacrados, são abertas por uma comissão julgadora designada pelo contratante na presença dos licitantes, comissão essa que irá analisar e julgar todas as propostas, a fim de se obter a mais interessante para o proprietário.

Após todas as análises necessárias, a comissão elabora um relatório final sobre a colocação dos licitantes e, no caso das licitações públicas segue-se a homologação da concorrência e, posteriormente, a última etapa do processo licitatório, que é a de adjudicação do contrato.

3.3 Adjudicação do Contrato

Após a aprovação ou homologação da licitação pelo proprietário, é preparado o contrato para assinatura das partes, com base na minuta anexada aos termos de referência, e à qual se incorporam todos os dados resultantes do processo licitatório. Esta etapa corresponde à contratação propriamente dita.

Caso seja urgente o início da execução do objeto do contrato, este poderá ser temporariamente substituído, até que se ultime a sua redação e assinatura, por uma carta de intenção, autorizando o licitante vencedor a iniciar os trabalhos e estabelecendo, de maneira sumária, os direitos e deveres de cada parte envolvida.

No contrato devem estar devidamente detalhados os itens necessários a sua execução em forma de cláusulas. Estas cláusulas já foram descritas no item 1.2 deste trabalho.

4 Operacionalização da Gestão de Contratos

A operacionalização da gestão de contratos na engenharia civil nada mais é que uma metodologia para execução de contratos relacionados à construção.

Este processo consiste em colocar em prática a execução de um contrato de construção ou relacionado à construção e todos os fatores envolvidos no sistema de contratação.

O objetivo desta metodologia é otimizar o processo de contratação a fim de reduzir as despesas e tempos de execução de contratos e evitar os problemas ocorridos por cláusulas mal elaboradas, falta de acompanhamento e fiscalização, medições erradas, etc.

Essa operacionalização é constituída das seguintes etapas:

- Elaboração – consiste na determinação do escopo, dos dados básicos e dos intervenientes do contrato, além da estipulação das cláusulas contratuais, ocorrendo sua discussão para adequação das mesmas, a fim de satisfazer a ambas as partes;
- contratação – é a etapa de redação e montagem do documento contratual, anexando-se a estes os documentos necessários à execução do objeto do contrato, como projetos, cronogramas, especificações técnicas, normas, etc.;
- implementação – consiste no início da execução do objeto do contrato, o qual pode ser dividido em partes. Além disso, podem ocorrer sub-contratações diversas. As partes do contrato apresentam características diversas bem como momentos de início e fim coincidentes ou não, conforme o cronograma previamente determinado. Os diversos sub-contratos se inserem no conjunto geral seguindo ritual semelhante ao do contrato principal;
- acompanhamento – esta etapa comporta alguns momentos de decisão em função da análise e avaliação de desempenho de itens tais como: prazos, qualidade, conformidade, segurança, adequabilidade, etc. Num primeiro momento, verifica-se a ocorrência de três hipóteses:

1- falha total de um ou mais elementos críticos

para execução do objeto do contrato, levando ao distrato. A partir daí, verifica-se a possibilidade de se continuar com o objeto do contrato. Em caso positivo, dá-se início a um novo processo de contratação. Em caso negativo, encerra-se toda e qualquer relação contratual;

- 2- descumprimento parcial de uma ou mais partes do contrato. Caso haja correção das não conformidades mediante simples requisição ao contratado, tem-se a conclusão do contrato. Caso contrário, recorre-se a outras formas de contratação, tais como acordo, mediação ou arbitragem e demanda judicial;
- 3- execução a contento do objeto do contrato. Neste caso, o contratado executa seus serviços exatamente de acordo com os termos do contrato, levando diretamente à conclusão do mesmo.

5 Conclusões

O assunto em questão é muito vasto e apresenta uma série de meandros jurídicos, por vezes um tanto complexos, mas de forma alguma sendo inacessível ao pessoal do meio técnico. O que se repara é o pouco conhecimento destes assuntos fora dos círculos especializados. Procurou-se desta forma apresentar elementos básicos que permitam futuros aprofundamentos no assunto.

6 Referências Bibliográficas

- [1] ATLAS. Manuais de Legislação : Licitações e Contratos da Administração Pública. São Paulo: Atlas, 1999.
- [2] HADDAD, A. N. Acidentes em Estruturas e Seus Aspectos Legais. 132p. Niterói, 1992. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal Fluminense
- [3] FRANCISCO, B. C. Fatores Relevantes Para a Gestão de Empreendimentos de Construção Civil. 110p. Niterói, 1999. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal Fluminense.

- [4] LIMMER, C. V. Planejamento, orçamentação e controle de projetos e obras. Rio de Janeiro: LTC. 1997.
- [5] MEIRELLES, H. L. Direito de Construir. São Paulo: Malheiros, 2000.