

## A indústria da construção de vias de transporte

EGESYPO BAPTISTA DE MIRANDA \*

*1. Delimitação da atividade econômica; 2. A problemática da atividade de construção de vias de transporte; 3. Conclusão.*

### 1. Delimitação da atividade econômica

A evolução da engenharia guarda estreita correlação com o processo de industrialização, o qual, por sua vez e na atualidade, constitui termo de referência para o desenvolvimento global.

Nos países de economia especializada na produção primária, o nível de evolução alcançado pela sua engenharia terá por suporte, em imagem cartesiana, uma semi-reta paralela ao eixo histórico (desenvolvimento industrial) e compreenderá apenas os processos de conservação e construção. Nos estágios subseqüentes de desenvolvimento, a semi-reta representativa da mencionada evolução, configurando coeficiente angular positivo e proporcional à aceleração do processo, passa a integrar, sucessivamente, a engenharia de produção, a engenharia de projeto e a engenharia de desenvolvimento, para no final alcançar a ciência pura e aplicada. Neste

\* Engenheiro pela Universidade do Brasil. Viagem de estudos e representação do DNER em congressos nos Estados Unidos e Portugal. Ex-chefe da Divisão de Construção do DNER. Ex-diretor de planejamento do DNER. Ex-chefe de gabinete do diretor-geral do DNER. Atualmente é chefe do Departamento de Assistência Técnica do Sindicato Nacional da Indústria de Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação.

último estágio, a imagem corresponderá a uma semi-reta igualmente paralela ao eixo histórico e sob a mesma encontrar-se-ão os países industrialmente desenvolvidos.

A projeção do Brasil nessa imagem corresponderá, inequivocamente, ao itinerário da segmentação representativa do processo de desenvolvimento.

A engenharia de construção assim como a de conservação, embora permanentemente situadas na base do processo de desenvolvimento em todos os seus estágios, aperfeiçoam-se gradualmente sob o reflexo das demais modalidades incorporadas no curso do referido processo.

Sem embargo da fundamentabilidade da engenharia de construção e de conservação em relação ao processo industrial, não se fez a mesma acompanhar, entre nós, de uma norma legal e regulamentar específica, pelo que tem sido, para o mencionado fim, ora considerada como indústria de transformação, ora como serviços (setor terciário), considerações essas muitas vezes inaplicáveis ou conflitantes. A situação da indústria da construção no Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1972/1974), aprovado sob a Lei n.º 5 727, de 04.11.71, com subsetor paralelo ao da indústria de transformação, integrando o setor secundário da economia, auspícia, por isso mesmo, expectativas legítimas de reconhecimento e adequação legal e regulamentar do subsetor.

Considerada como ramo, a indústria da construção comporta, por sua vez, setores paralelos, reconhecidos em categorias econômicas distintas, como tais inseridas no terceiro grupo (indústrias da construção e do mobiliário) da Confederação Nacional da Indústria, de acordo com o plano básico do enquadramento sindical das atividades econômicas:

- a) indústria da construção civil;
- b) indústria da construção de estradas, pavimentação, obras de terraplenagem em geral( barragens, aeroportos e canais).

O último grupo de atividades, reconhecido a 17 de outubro de 1968 (Portaria MTPS-3498/68) como categoria econômica distinta, passou a ser representado, sob o ponto de vista sindical, pelo Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação, preexistente, em virtude de despacho ministerial (MTPS) de 14 de setembro de 1960, sob o qual se dissociava do setor da indústria da construção civil, o setor relativo à construção de estradas, pontes, portos, aeroportos, barragens e pavimentação.

Mais recentemente, a Secretaria da Receita Federal,<sup>1</sup> aprovando o Código de Atividades Econômicas, estabeleceu para a indústria da construção os seguintes códigos:

“32 Indústria da construção

32.10 Construção civil;

<sup>1</sup> Brasil. Secretaria da Receita Federal. *Instrução Normativa SRF-26*. Rio de Janeiro, ago. de 1973.

32.20 Pavimentação, terraplenagem e construção de estradas;

32.30 Construção de obras de arte (viadutos, pontes, mirantes, etc.)”

Inserida assim e por definição, no setor secundário da economia, a indústria da construção compreende, consoante já se afirmou, duas áreas distintas, a primeira das quais relacionando-se preponderantemente à construção habitacional e com marcante expressão social; e a segunda, à construção de vias de transporte e obras hidráulicas de um cunho nitidamente infra-estrutural-econômico.

Enquanto a construção habitacional dirige-se ao setor privado, a construção de vias de transportes e obras hidráulicas é dirigida para o setor público. Por outro lado, o coeficiente de aplicação de materiais e mão-de-obra é substancialmente mais elevado na construção habitacional, enquanto o coeficiente de aplicação de equipamento é substancialmente inferior ao que se verifica na construção de vias de transportes e obras hidráulicas.

Em conseqüência dessa distinção natural, o empresariado que se dedica à indústria da construção diversifica-se em função da área de interesse, adquirindo fisionomias e comportamentos igualmente distintos.

Sob o ponto de vista da legislação sindical, o referido empresariado passou a ser representado por entidades sindicais paralelas: os chamados Sindicatos da Indústria da Construção Civil, representando as empresas da área habitacional e o Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação, antes mencionado, representando as empresas da área dirigida para a construção de vias de transportes e obras hidráulicas.

Acresce observar que o setor apresentando, em alguns casos, alta densidade de oferta de caráter metropolitano (caso de São Paulo, SP e Belo Horizonte, MG), tem ensejado o reconhecimento de representações sindicais homônimas de âmbito regional, o que não impede, embora em caráter peculiar, a interseção das representações regionais e nacional.

A rigor, à categoria econômica de construção de vias de transporte e obras hidráulicas, dissociada, correspondem as empresas construtoras das obras de infra-estrutura econômica, enquadráveis no seguinte grupo decimal básico:

- 01 aeroportos
- 02 barragens
- 03 canais
- 04 dragagens
- 05 estradas
- 06 pavimentações
- 07 pontes
- 08 portos
- 09 túneis
- 10 obras e serviços complementares e correlatos

Tais obras, pela sua natureza, estão vinculadas a planos e programas governamentais, o que transfere à referida categoria econômica mais um elemento operacional característico. Por outro lado, a composição dos investimentos programados no setor identifica na atualidade brasileira a preponderância das vias de transporte na atividade econômica da categoria, isto é, os problemas que a esta afetam são comuns à indústria da construção de vias de transporte. A importância da categoria como fator inerente ao desdobramento do processo socioeconômico evidencia-se, por outro lado, pela frequência (680 empresas sob um capital de participação da ordem de Cr\$ 2 730 milhões) das empresas que a constituem (quadro 1).

Quadro 1  
Análise estrutural da categoria econômica

Estado Região	Frequência		Capital de participação (1 000 Cr\$)	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
Norte	005	00,8	20 474	00,8
AC	—	—	—	—
AM	—	—	—	—
PA	005	00,8	20 474	00,8
Nordeste	113	16,6	372 341	13,6
MA	009	01,3	15 994	00,6
PI	003	00,4	163	00,0
CE	009	01,3	47 700	01,7
RN	008	01,2	27 575	01,0
PB	014	02,1	16 019	00,6
PE	027	04,0	54 429	02,0
AL	001	00,2	929	00,0
SE	003	00,4	2 841	00,1
BA	039	05,7	206 681	07,6
Sudeste	467	68,7	2 106 293	77,1
ES	005	00,7	1 406	00,0
RJ	035	05,2	40 284	01,5
MG	156	23,0	619 584	22,7
GB	230	33,8	873 309	32,0
SP	041	06,0	571 710	20,9
Sul	073	10,7	205 148	07,5
PR	036	05,3	111 124	04,1
SC	005	00,7	17 110	00,6
RS	032	04,7	76 914	02,8
Centro-Oeste	022	03,2	26 363	01,0
DF	005	00,7	2 558	00,1
GO	007	01,0	14 969	00,6
MT	010	01,5	8 836	00,3
Brasil	680	100,0	2 730 619	100,0

Fonte: Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação. *Relatório de Atividades*, 1972.

## 2. A problemática da atividade de construção de vias de transporte

### 2.1 *Introdução*

Em recente conferência proferida no Curso de Informações Políticas promovido pela Arena paulista, assinalava o Prof. Octávio Gouvea de Bulhões: “Embora no roteiro do progresso haja o empenho de aprimorar-se a produtividade e a eficiência, a aceleração do crescimento acarreta desajustamentos e distorções que prejudicam o ânimo de aperfeiçoamento.”

Os desajustamentos e distorções assinalados vêm atingindo a indústria da construção de vias de transporte com intensidade crescente, notadamente a partir do ano de 1969. Nessa ocasião, diversas representações autorizadas da categoria econômica solicitaram publicamente a atenção das autoridades em relação às exigências de ajustamento e correção dos fatores e tendências necessários à manutenção do ânimo de aperfeiçoamento a que se referia o Prof. Octávio Gouvea de Bulhões.

Na realidade, o setor, desde aquela época, vem sendo objeto de uma progressiva descapitalização determinada por fatores cuja identificação e correção incumbe prover, por intermédio das empresas e, particularmente, por intermédio do Governo, cujos planos e programas são, em última análise, por aquelas objetivados.

Tal provimento resulta não apenas das necessidades governamentais de desempenho operacional, mas também da significativa projeção do setor privado nos planos social e econômico.

### 2.2 *Preliminares*

#### 2.2.1 O Memorial do Instituto de Engenharia

Contrariamente ao que acontece no setor habitacional, que dispõe desde agosto de 1964 (Lei n.º 4380, de 21.08.64, sob a qual foi criado o Banco Nacional de Habitação) de um sistema financeiro de atendimento específico, condicionante de normativas, orientação e processos, o setor de vias de transportes e obras hidráulicas, não obstante atuar através de contratos diretamente celebrados com o poder público, não conta com um sistema financeiro de apoio específico. Viu-se assim compelido, e mesmo incentivado, à utilização do sistema financeiro em geral e das agências de financiamento em particular na satisfação de suas despesas de capital, com projeção de encargos financeiros de monta sobre o custo das obras correspondentes. As relativas facilidades de obtenção de créditos por intermédio do sistema e de suas agências (facilidades essas que se apresentavam mais como incentivos à indústria de manufatura de equipamentos), em paralelo às exigências atuais de produtividade transferidas às empresas, elevaram substancialmente sua capacidade de produção; desse modo deram origem a uma pressão na demanda de obras, com sérias conseqüências para a sua estabilidade financeira, em

particular porque o processo competitivo não obteve, ao nível de regulamentação, evolução paralela e coordenada.

Registrando esse processo as classes empresariais, representadas pelo Instituto de Engenharia de São Paulo, pelo Clube de Engenharia do Rio de Janeiro, pelo Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação, pelo Sindicato da Indústria da Construção de Estradas, Pavimentação e Obras de Terraplenagem do Estado de São Paulo, pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado da Guanabara, pela Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas, pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil de Pequenas Estruturas do Estado de São Paulo e pela Associação Brasileira de Engenharia e Montagens Industriais, em memorial datado de 28 de novembro de 1969, dirigiram-se ao Ex<sup>mo</sup>. Sr. Presidente da República solicitando o estudo e elaboração de projetos legislativos concernentes, em particular, aos seguintes temas:

- a) regulamentação da indústria da construção;
- b) regulamentação do Decreto n.º 64 345, de 10 de abril de 1969, que dispõe sobre a defesa da engenharia nacional, devidamente atualizada;
- c) qualificação das empresas de construção de acordo com a organização e experiência de cada uma;
- d) fixação e disciplina dos preços, com organização de tabelas ou outros instrumentos de controle do justo preço, de modo a evitar o aparecimento de valores abusivos ou aviltados;
- e) criação de bolsas de materiais de construção, para a normalização das especificações, do comércio e dos preços desses materiais;
- f) regulamentação dos critérios e processos de financiamento de obras levando na devida conta o construtor como entidade distinta do financiador;
- g) estabelecimento de suporte financeiro adequado à indústria da construção, pela aceitação de duplicata de serviço, em faixas de crédito normais no sistema bancário oficial e particular;
- h) estabelecimento de sanções para garantir o efetivo cumprimento bilateral dos contratos de construção;
- i) criação de um seguro especial cuja finalidade seja de garantir a conclusão de todas as obras, proporcionando segurança simultânea ao construtor e ao cliente.

Fundamentalmente, objetivou-se a estruturação de normas legais e regulamentares de caráter específico que atendessem às distorções manifestadas na indústria da construção, decorrentes do próprio processo de desenvolvimento do País, com amparo legítimo de uma categoria econômica inegavelmente contributiva e mesmo condicionante do referido processo.

### 2.2.2 O Decreto n.º 66 079/70

A 16 de janeiro de 1970 o Governo, efetivamente sensibilizado pelos termos do Memorial do Instituto de Engenharia, determinou a criação, sob o Decreto n.º 66 079/70, de um Grupo de Trabalho Interministerial incumbido de estudar e propor medidas ou normas legais e regulamentares sobre os diferentes aspectos da indústria da construção, destacando-se especialmente os mencionados no Memorial.

Sob a Portaria n.º 52, de 07.03.70, do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral, foi constituído o grupo de trabalho e, paralelamente, sob as Portarias n.ºs 53 a 57, da mesma data, cinco comissões assessoras integradas por representantes governamentais e empresariais, incumbida cada uma delas da realização de estudos setoriais a serem encaminhados ao Grupo de Trabalho.

A data de 27 de maio de 1969 já fora, por seu turno (decorrente de indicação do Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação), constituída na Associação Brasileira de Normas Técnica (ABNT) comissão de estudos para elaboração e proposição de normas para “contratação e execução de serviços e obras de engenharia de natureza pública”, igualmente integrada por representantes governamentais e empresariais. A referida comissão concluiu seus estudos no mês de julho do ano seguinte (1970), dando origem ao Projeto Normativo P-NB-220, que se encontra em estágio experimental (com votação suspensa por oportuna solicitação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral).<sup>2</sup> A mencionada norma, tendo por objetivo recomendar o projeto de regulamentação do título XII da reforma administrativa (Decreto-lei n.º 200/67) no particular de obras e serviços de engenharia, além de oportuna, constituiu-se em subsídio de relevante significado para as comissões assessoras do Grupo de Trabalho Interministerial criado sob o Decreto n.º 66 079/70.

### 2.2.3 O levantamento da posição econômico-financeira da categoria

Ao final do ano de 1972, preocupado com a intensificação do processo de deterioração da categoria econômica representada, o Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação contratou com empresa especializada a elaboração e desenvolvimento de um estudo de profundidade destinado a levantar a posição econômica-financeira da categoria, com o objetivo de, mediante projeções numéricas, informar, orientar e fundamentar a sua representação em pleitos administrativos e governamentais.

O estudo, procedido com base em amostra representando 7,35% do total (680) das empresas que integram a categoria, demonstrou a completa exaustão econômica e financeira atingida pelas empresas, com elevado volume de equipamento obrigado a operar a preços ínfimos e elevado exigível. Os resultados da análise procedida, a seguir sumariados, informam sobre essa demonstração.

<sup>2</sup> *Informativo Mensal* – Rio de Janeiro, ABNT, n. 50, jun. 1972.

A curva capital/produção apresentou-se crescente em 74% da amostra, ao longo do período de 1969/1972. A relação lucro bruto/produção apresentou-se, por sua vez, sensivelmente decrescente, no período:

1969—0,301  
 1970—0,298  
 1971—0,259  
 1972—0,133

Finalmente, a rentabilidade da empresa, considerada como a relação lucro líquido/patrimônio líquido, apresentou curva média decrescente em 88% da amostra; no período 1969/1971, a relação, de 0,127, passou a 0,096. Como o patrimônio, conforme foi demonstrado no estudo, não cresceu significativamente no período, deduz-se que o lucro líquido foi sensivelmente minimizado.

Em termos de liquidez, corrente (a curto prazo) e geral (solvência), os índices obtidos sobre a curva média apresentaram o seguinte comportamento:

Quadro 2

Ano	Índices de liquidez	
	Corrente	Geral
1969	100	100
1970	95	76
1971	82	61
1972	62	31

O estudo demonstrou que 44% das empresas não apresentavam liquidez corrente, a despeito do vulto de financiamentos injetados no setor. Por outro lado, em termos de solvência, em 1969, 22% das empresas apresentavam em torno de zero enquanto que, em 1972, essa percentagem (22%) elevou-se a 58%.

Ficou, outrossim, demonstrado que cerca de 96% do valor da produção é realizado na área governamental, tendo sido de 49% em 1969, e de 60% em 1972, na área federal. Relativamente ao valor da produção realizada em 1972, constatou-se a existência de um nível da ordem de 20% representativo de pagamentos em atraso por parte dos governos.

Em relação ao capital médio e ao imobilizado médio, foram observados os seguintes índices:

Quadro 3

Ano	Capital	Imobilizado
1969	100	100
1970	164	147
1971	243	187
1972	290	276

Considerando-se que cerca de 82% do imobilizado correspondem a equipamento e considerando-se, ainda, que aquele representou cerca de 20% do capital social, conclui-se que as empresas utilizam-se maciçamente de capital de terceiros, o que constituirá, sem dúvida, grave distorção sob o ponto de vista da economia empresarial.

A análise, no setor trabalhista, estabeleceu como projeção um nível de empregos oferecidos pela categoria econômica da ordem de 500 mil, o que significa dizer, sob relação média de dependência de 1:4, que cerca de 2% da população brasileira vivem de recursos gerados pelas empresas do setor, o que situa em plano relevante o seu grande alcance social.

O crescimento do valor investido em equipamento e na mão-de-obra ocupada pelo setor, sem embargo de confirmar o crescimento físico da produção, não se fez acompanhar, porém, de um aumento devidamente proporcionado. Assim, por exemplo, o aumento de 27% sobre os salários, em um só ano, representou necessária elevação dos custos com forçada absorção da mesma pelas empresas, resultante das distorções do processo competitivo. O setor empresarial descapitalizou-se, obrigando-se à elevação do seu capital social médio que do índice 100, em 1969, atingiu o índice 290 em 1972.

Dada a gravidade da situação retratada no estudo que vem de ser resumido, e no sentido de evitar o colapso da categoria econômica, necessariamente acompanhado de graves problemas econômicos para as indústrias-satélite e problemas sociais de envergadura, dirigiu-se a organização aos Ex<sup>mos</sup>. Srs. Ministros da Fazenda e dos Transportes, dando conhecimento dos resultados alcançados e, no ensejo, recomendando o estudo e prática de medidas e providências destinadas à restauração do setor ao nível das exigências do desenvolvimento global do País, dentre as quais destacam-se:

- a) estímulos e normas especiais para a fusão de empresas, como processo de fortalecimento, interrompendo-se provisoriamente os registros cadastrais de empresas da categoria econômica;
- b) instituição de empresas de *leasing* operando com equipamento de construção pesada, como processo de racionalização, aumentando a produtividade, regulando os preços contratuais e desonerando as empresas de investimentos da espécie;
- c) disciplina do processo de importação e compra de equipamento de construção pesada, pelas empresas que não se dediquem ao *leasing*;
- d) instituição de padrões para balanços e apuração de resultados;
- e) modificação do critério de julgamento das concorrências, de sorte a afastar o critério de preço mínimo;
- f) criação de *letras* específicas para pagamento imediato das medições e avaliações certificadas;

- g) levantamento, por intermédio do Banco Central do Brasil, do endividamento das empresas e estabelecimento de um correspondente programa de consolidação e escalonamento;
- h) recomendação, pelo Banco Central do Brasil, de tipos de operação e faixa de crédito específica para as empresas do setor, dentro do sistema financeiro, adequadas à situação atual e à melhoria de sua liquidez;
- i) explicitação normativa da não-incidência do Imposto Único sobre Minerais sobre os materiais naturais ou beneficiados no próprio canteiro de obra, empregados na construção de obras públicas governamentais;
- j) reestudo para redução e/ou eliminação das pesadas penalidades por infrações e atrasos nas contribuições fiscais e previdenciárias, acima dos níveis vigentes da taxa de inflação, inclusive supressão das penalidades impostas às empresas que comprovarem situação credora perante entidades ou órgãos governamentais.

### 2.3 *Abordagem de algumas questões atuais*

#### 2.3.1 A atividade econômica e o Código Tributário Nacional

Tem-se admitido historicamente entre nós que, exceção feita aos impostos indiretos, a construção de obras públicas estaria liberada de impostos diretos que gravassem os seus custos. Tal admissão decorre do fato de que, teoricamente, tais gravames seriam, na composição de custos, transferidos à própria administração contratante da obra pública, estabelecendo-se um sistema de vasos comunicantes, complexo sob o ponto de vista administrativo e inócuo quanto a resultados econômicos ou financeiros.

A falta de clareza ou objetividade dos dispositivos legais e regulamentares aplicáveis à espécie e que resulta dos indefinidos contornos da atividade econômica suscita a controvérsia: de um lado o setor empresarial, baseado na tradição e na simplificação de seus processos administrativos, coerente ao entendimento que empresta ao assunto, deixa de prever nos seus custos os correspondentes encargos; de outro, o Fisco, que por formação e entendimento diverso, compele a empresa à satisfação do encargo controverso, gerando, conseqüentemente, uma complexa cadeia de autos e recursos que contribuem para perturbar e desgastar os processos administrativos envolvidos.

Daí porque, desde longa data, as empresas que operam no setor vêm pleiteando, em particular, legislação específica que elimine de vez as constantes e reiteradas controvérsias estabelecidas pelo Fisco, em detrimento das empresas que, eventualmente, se vêem forçadas a efetuar dispêndios fiscais às expensas, exclusivamente, dos seus resultados operacionais. O Código Tributário Nacional, aprovado sob a Lei n.º 5 172, de 25.10.66, apesar de sua atualidade não ensejou ainda, por intermédio de sua regulamentação, um esclarecimento completo e definitivo do assunto.

## A) Imposto sobre Serviços

De acordo com o inciso V do § 1.º do art. 71 do Código Tributário Nacional, em combinação com o art. 11 do Decreto-lei n.º 406, de 31.12.68, “a execução, por administração ou empreitada, de obras hidráulicas ou de construção civil contratadas com a União, estados, Distrito Federal e municípios, autarquias e empresas concessionárias de serviços públicos, assim como as respectivas subempreitadas”, ficaram isentas do Imposto sobre Serviços (da competência municipal). A respeito dessa disposição legal, em alguns casos o Fisco municipal, emprestando à expressão “obras hidráulicas ou de construção civil”, entendimento próprio, vem compelindo à satisfação do Imposto sobre Serviços, empresas contratadas pelo Governo para a construção de vias de transporte.

A esse respeito, a organização sindical representativa das empresas que operam no setor solicitou ao Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), o conceito da mencionada expressão, que foi provido nos seguintes termos (Processo CF-332/67):

“Obras hidráulicas — são aquelas que resultam da realização material e intencional do homem, mediante execução por profissional habilitado, visando a utilização da água de acordo com suas conveniências. Obedecem a um projeto de engenharia e beneficiam uma região, cidade ou simples habitação. Estão ligadas à captação, à adução, ao armazenamento, à distribuição ou à utilização da água, a qual pode ser potável, utilizável ou até servida.

Obras de construção civil — definidas como atividade indicariam o conjunto de operações empregadas na execução de um projeto de engenharia ou de arquitetura. Como obra significaria a realização material e intencional do homem, mediante execução por profissional habilitado, visando adaptar a natureza às suas conveniências, destinando-se ao aproveitamento, controle e utilização de recursos naturais, locomoção e comunicação, edificações, transporte, desenvolvimento industrial e outras concernentes.”

A conceituação mais geral de obras de construção civil expedida pelo órgão competente, no caso representado pelo CREA, deveria, logicamente, orientar o processo fiscal, o que, contudo, não vem ocorrendo com a necessária universalidade.

## B) Imposto sobre Produtos Industrializados

À isenção do Imposto de Consumo, objeto do art. 31 da Lei n.º 4864, de 29.11.65 (isenção essa destinada ao setor habitacional da indústria da construção) foi acrescentado pelo Decreto-lei n.º 400, de 30 de dezembro de 1968 (art. 4.º):

“As preparações e os blocos de concreto destinados à aplicação em obras hidráulicas ou de construção civil, desde que os materiais empregados na industrialização desses componentes tenham sido regularmente tributados, quando for o caso.”

Pretendeu-se, assim, atingir o setor infra-estrutural, marginalizado no texto do diploma legal anterior. Entretanto, nova controvérsia surgiu com respeito às misturas asfálticas utilizadas em pavimentação, consideradas a princípio pelo Fisco como não abrangidas no conceito mais geral de preparações de concreto. Tal controvérsia, no entanto, ficou resolvida com base no Parecer Normativo CST-124, de 17.12.71, sob a seguinte conclusão:

“12. De todo o exposto somos porque se declare:

- a) que as misturas em questão se achavam tributadas pelo IPI, sendo o imposto devido no momento de sua saída do estabelecimento industrial;
- b) quando preparados no canteiro da obra, não há incidência do IPI sobre as ditas misturas, mesmo no regime anterior ao DL-400, em face do que está dito no item 5, retro; nesse caso sobre os produtos componentes da referida mistura, se sujeitos ao imposto, devido será este quando da saída dos componentes em questão do estabelecimento industrial;
- c) a partir da vigência do DL-400, de 1968, são isentas do tributo as referidas misturas, quando saídas de estabelecimento industrial, contudo, aplicável a regra prevista na parte final da alínea *b*, precedente.”

### C) Imposto Único sobre Minerais

Sob a vigência da Lei n.º 302, de 13.07.48 a norma geral (implicada no art. 24 do citado diploma legal) adotada pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) no que concerne à instalação e exploração de pedreiras utilizadas na construção rodoviária, *importava* na expropriação de área continente da jazida *afetada* às finalidades rodoviárias e sua liberação à empresa contratante da obra; frequentemente, no entanto, tal formalidade deixava de ser provida face à inexistência de embargo de qualquer espécie da parte dos proprietários marginais interessados, os quais, eventualmente, solicitavam à empresa construtora o pagamento de uma taxa de arrendamento, por sua vez, e também frequentemente, objeto de indenização pelo DNER.

A partir da vigência do Decreto-lei n.º 502/69 (art. 14), no entanto, o DNER vem transferindo à empresa construtora os encargos e ônus decorrentes da utilização de jazidas marginais, sem embargo de que necessariamente as mesmas tenham sido objeto de afetação às obras contratadas (tal afetação, quando eventualmente não expressa no projeto, resulta da preliminar aprovação do material da jazida, pelo DNER).

Essa transferência, a despeito de contribuir para a simplificação dos processos burocráticos do DNER, enseja, como é óbvio, especulações proprietárias de monta, cujos ônus são igualmente transferidos à empresa construtora, que então não disporá, com a necessária flexibilidade, de recursos administrativos com base nos quais possa obstaculizar o seu caráter oneroso.

Pior ainda, a transferência mencionada ensejou, por seu turno, uma equívoca interpretação fiscal relativa à incidência do Imposto Único sobre Minerais na exploração das referidas jazidas.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas<sup>3</sup> dispôs sobre a matéria em item específico:

“3.01 A obra pública pressupõe por parte da administração:

3.01.01 A desapropriação, aquisição, ou desembaraço de áreas e benfeitorias de propriedade particular atingidas pela obra pública, inclusive jazidas de materiais necessários à construção (pedreiras, saibreiras e congêneres).”

O recente Decreto n.º 73 140 de 09.11.73, regulamentando as licitações e os contratos relativos a obras e serviços de engenharia, dispõe, por sua vez (art. 3.º):

“Não será admitida a realização de licitações sem o atendimento prévio dos seguintes requisitos:

III. estabelecimento de providências para oportuno desembaraço, ocupação, utilização, aquisição ou desapropriação dos bens públicos ou particulares necessários à execução dos trabalhos, inclusive pedreiras, saibreiras, aguadas e congêneres.”

Sob o Decreto-lei n.º 1 038, de 21.10.69, foram estabelecidas normas relativas ao Imposto Único sobre Minerais, das quais, pela análise coerente das disposições constantes do inciso III do art. 7.º (constituição do valor tributável), e do inciso I do art. 6.º (constituição do fato gerador) inclusive respectivo parágrafo único, em combinação com o inciso I do § 1.º do art. 2.º, assim como o art. 3.º, concluir-se-á pela intributabilidade da simples extração e transferência de pedras, (fato gerador), quando verificada durante a construção ou conservação de estradas de rodagem, pistas de aeroportos, túneis, barragens e outras obras semelhantes.

Adotando, no entanto, interpretação diversa, as autoridades fiscais vêm atuando sistematicamente as empresas construtoras em função do volume de brita pelas mesmas produzido e aplicado na construção de estradas de rodagem, pistas de aeroportos, túneis, barragens e outras obras semelhantes.

O valor de referência para os mencionados autos, de 4% (Decreto-lei n.º 1 083 de 06.02.70) sobre o valor tributável (admitido pelo Fisco como o valor industrial na ocorrência do fato gerador, por sua vez considerado como a saída da brita das instalações de britagem da empresa), foi elevado a 15% a partir de 11.01.72 (Decreto-lei n.º 1 172 de 02.06.71), o

<sup>3</sup> Associação Brasileira de Normas Técnicas. *Contratação e execução de serviços e obras de natureza pública*. Projeto Normativo P-NB-220. Rio de Janeiro, 1970.

que significaria, pelos consideráveis volumes resultantes, intolerável encargo financeiro para a economia da empresa.<sup>4</sup>

Na lista de minerais do País a que se refere o art. 6.º do Decreto-lei n.º 1 038/69, encontram-se de fato, entre outros, as britas de granito e de gnaisse, normalmente utilizadas em trabalhos de pavimentação e de estruturas de concreto, simples ou armado. Considerada a hipótese de uma empresa construtora que por força da execução de um contrato de obra pública, venha a montar e operar uma instalação de britagem, entende a categoria econômica que, em face do disposto no parágrafo único do art. 6.º do Decreto-lei n.º 1 038, de 21.10.69. (“estabelece normas relativas ao Imposto Único sobre Minerais e dá outras providências”):

“Quando o mineral for consumido dentro da área titulada da jazida ou destinado a instalações nela situadas, em que se realizem processos de glomeração ou transformação, considera-se ocorrido o fato gerador antes de realizadas essas operações.”

O fato gerador do Imposto Único, no caso, isto é, quando verificado em decorrência exclusiva da construção ou conservação de estradas de rodagem, pistas de aeroportos, túneis, barragens e outras obras semelhantes, reportar-se-ia à simples extração e remoção do mineral (pedra) bruto, operação essa que por sua vez e por força do disposto no art. 3.º do mencionado Decreto-lei, não é tributável:

“Não constituem operações tributáveis a extração e a remoção de terras e pedras simplesmente escavadas, transferidas ou compactadas durante a execução de obras de construção e conservação de estradas de rodagem, pistas de aeroportos, túneis e outras obras semelhantes.”

### 2.3.2 A atividade econômica e o reajustamento de preços

Foi instituído em 6 de dezembro de 1961, pelo Decreto n.º 309 do Conselho de Ministros, o processo de revisão de preços nos contratos celebrados com o Governo federal. O mencionado diploma foi, a seguir, a 28 de julho de 1964, basicamente ratificado pela Lei n.º 4 360 e mais recentemente (23 de fevereiro de 1967), pelo Decreto-lei n.º 185. O processo, em todos os atos citados vem referido à seguinte formulação básica:

$$R_i = 0,9 (\bar{J}_i = j_0) \cdot P_0 / j_0 = k_i \cdot P_0$$

onde:

$R_i = P_i - P_0$  = valor do reajustamento correspondente às realizações contratuais de valor  $P_0$ , computadas a preços iniciais, desenvolvidos no período  $i$ ;

<sup>4</sup> Considere-se, tomando-se para exemplo apenas o setor rodoviário e neste apenas a área federal, a produção média anual de 2 500km de pavimentação e o consumo médio de 2 000 m<sup>3</sup> de brita por km de pavimentação; atingir-se-ia, ao custo industrial de Cr\$ 30,00/m<sup>3</sup> para a pedra britada, a elevada quantia de 2 500 × 2 000 × 30 × 0,15 = Cr\$ 22 500 000,00 anuais.

$j_0$  = índice de preços de referência, contemporâneo da proposta inicial de preços;

$j_i$  = índice médio de preços correspondente no período  $i$  em que tenham sido executados os trabalhos computados sob o valor  $P_0$ , a preços iniciais de proposta;

$P_i$  = valor, a preços revistos, dos trabalhos executados no período  $i$ ;

0,9 = coeficiente;

$K_i = 0,9 (\bar{j}_i - j_0)/j_0$  = fator de reajustamento;

$1 + k_i$  = fator de revisão.

O decreto n.º 309/61 estabelecia, no entanto (§ 1.º do art. 4.º) que o processo revisório teria início apenas quando a variação sobre o nível de preços de referência acusasse valores absolutos superiores a 10%.

Assim, como reivindicação básica, particularmente do empresariado da construção de vias de transportes, situar-se-ia a restauração da logicidade do processo revisório mediante a adoção e prática da seguinte formulação:

$$R_i = (j_i - j_0) \cdot P_0 / j_0 = K'_i \cdot P_0,$$

combinada a consideração, para o fim, da nulidade dos valores de  $R''$ , no intervalo:

$$- 0,1 \leq K'_i \leq 0,1.$$

Apresenta-se no quadro 4, com referência aos índices rodoviários adotados para o processo revisório de obras de terraplenagem, tabulação exemplificativa, para a hipótese de medições mensais de igual valor ( $P_0$ ) a preços iniciais; do seu exame verificar-se-á que a administração contratante teria creditado indevidamente à empresa contratada importância no valor de  $0,0253 P_0$ , a título de reajustamento, nos primeiros quatro meses de execução contratual; contrariamente, ao cabo do 24.º mês de execução contratual, teria a administração contratante deixado de pagar à empresa contratada, importância no valor de  $0,5566 P_0$ , o que implicaria, nominalmente prejuízo desta, sob o valor de  $(0,5566 - 0,0253) P_0 = 0,5313 P_0$ , o que representará seguramente mais de 2% do valor total do contrato, a preços iniciais.

“O reajustamento só será devido quando a variação dos preços unitários for superior para mais ou para menos, a 10% dos preços unitários inicialmente contratados, *calculada a sua incidência de acordo com a fórmula do art. 7.º*”.

Verificar-se-á que no processo de cálculo estipulado para a incidência que acompanha a formulação básica já referida, foi praticada uma incorreção aritmética quando se pretendeu que o mesmo, pela aplicação do

coeficiente 0,9, viesse a levar em conta o limite (10%) da amplitude de variação condicionante do início do processo revisório. Daí ter-se verificado duas incorreções, que se transferiram à execução da lei n.º 4 370/64, assim como o Decreto-lei n.º 185/67:

a) computação e pagamento de reajustamentos contratuais indevidos, para a hipótese de variações de preços inferiores a 10%, com nítido prejuízo da administração contratante;

b) computação e pagamento de reajustamentos contratuais inferiores aos devidos, para a hipótese de variações de preços superiores a 10% com nítido prejuízo da empresa contratada.

A inexatidão lógica da formulação relativa às suas premissas encontraria-se na base da estipulação contratual (em outra hipótese, desnecessária) de prazos mínimos (em geral até seis meses), em relação aos

#### Quadro 4

Tabulação exemplificada para o projeto revisório de obras de terraplenagem

i	j <sub>i</sub>	k <sub>i</sub>	k' <sub>i</sub>	k' <sub>i</sub> - k <sub>i</sub>		k' <sub>i</sub> - k <sub>i</sub>	
				Simples	Acumul.	Simples	Acumul.
12/68	100,0	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	—	—
01/69	102,6	0,0234	0,0260	0,0026	0,0026	—	—
02/69	106,7	0,0603	0,0670	0,0067	0,0093	—	—
03/69	107,7	0,0693	0,0770	0,0077	0,0170	—	—
04/69	108,3	0,0747	0,0830	0,0083	0,0253	—	—
05/69	112,3	0,1107	0,1230	—	—	0,0123	0,0123
06/69	115,0	0,1350	0,1500	—	—	0,0150	273
07/69	115,9	0,1431	0,1590	—	—	0,0159	432
08/69	117,0	0,1530	0,1700	—	—	0,0170	602
09/69	119,7	0,1773	0,1970	—	—	0,0197	0,0799
10/69	120,2	0,1818	0,2020	—	—	0,0202	0,1001
11/69	122,1	0,1989	0,2210	—	—	0,0221	1222
12/69	122,9	0,2061	0,2290	—	—	0,0229	1451
01/70	125,3	0,2277	0,2530	—	—	0,0253	1704
02/70	126,2	0,2358	0,2620	—	—	0,0262	1966
03/70	128,3	0,2547	0,2830	—	—	0,0283	2249
04/70	128,9	0,2601	0,2890	—	—	0,0289	2538
05/70	133,1	0,2979	0,3310	—	—	0,0331	2869
06/70	133,9	0,3051	0,3390	—	—	0,0399	3208
07/70	135,7	0,3213	0,3570	—	—	0,0357	3565
08/70	136,3	0,3267	0,3630	—	—	0,0363	3928
09/70	138,2	0,3438	0,3820	—	—	0,0382	4310
10/70	139,0	0,3510	0,3900	—	—	0,0390	4700
11/70	142,0	0,3780	0,4200	—	—	0,0420	5120
12/70	144,6	0,4014	0,4460	—	—	0,0446	0,5666

$$j_0 = 100; (12/68)$$

$$k_i = 0,9 (\bar{j}_i - j_0)/j_0 = 9k'_i/10$$

$$k'_i = 10 k_i/9 = (\bar{j}_i - j_0)/j_0$$

quais os contratos correspondentes não estariam sujeitos ao processo revisório.

Acrescenta-se que a própria Companhia Siderúrgica Nacional (ver art. 236 do respectivo Código de Administração Financeira) em contratos celebrados com entidades governamentais estipula para o processo de reajustamento, formulação isenta do equívoco coeficiente 0,9, mencionado.

Reportando-nos novamente ao Decreto n.º 309/61 (o qual se encontra na base do processo revisório de preços contratuais), em particular ao respectivo art. 8.º:

“Art. 8.º – Poderá ter lugar a rescisão amigável do contrato por iniciativa de qualquer das partes, caso a percentagem de reajustamento venha a ser superior a 35% (trinta e cinco por cento).”

Parágrafo único – Neste caso não caberá nenhuma indenização além do pagamento dos serviços realmente executados.”

Considerar-se-ia que, assegurada por via do reajustamento, a sistemática reconstituição do valor real médio dos preços inicialmente contratados, seria natural, quer para a administração contratante, quer para a empresa contratada, a existência de um mecanismo acautelador contra as variações estruturais do modelo adotado para o sistema de preços de referência, decorrentes da introdução (fruto do avanço tecnológico) de novos materiais, novas técnicas e variações ponderais. Ter-se-ia, assim, fixado o percentual de 35%, que na origem guardaria correlação com as perspectivas de variação dos preços em geral, referidas a um prazo modal de execução de obras públicas. Entretanto, vale ressaltar, a medida que não era radical (“poderá ter lugar a rescisão amigável...”); assim, o processo revisório não sofreria, em princípio, qualquer solução de continuidade, salvo se, a qualquer tempo após ultrapassado o limite de 35%, conviesse, quer à administração contratante, quer à empresa contratada, motivar e prover a rescisão amigável do contrato. Seria este o entendimento cabível à disposição legal em causa.

Muito provavelmente inspirado nessa disposição legal, o Decreto n.º 60 407, de 11 de março de 1967, alterado pelo Decreto n.º 60 706, de 9 de maio do mesmo ano, veio restaurar a mencionada limitação (35%), revogada que fora, pela legislação subsequente, à espécie aplicável (Lei n.º 4 370/64 e Decreto-lei n.º 185/67); a restauração, no entanto, atingiu severamente a contratação de obras públicas, impedindo-se expressamente a continuidade do processo de reajustamento contratual, a partir do alcance da mencionada limitação (35%), sob a qual, portanto, seria estabelecido um novo nível de preços, não mais suscetível de revisão, escapando do texto normativo correspondente. A circunstância de se permitir à empresa contratante prosseguir na execução da obra, sob a nova base de preços fixos, confrontada a condições de mercado sob pressão de demanda, representa na realidade uma compulsão sobre a empresa, integralmente desvinculada das razões em que se apóia a instituição do pro-

cesso de reajustamento. Corresponde, destarte, a uma distorção daquele processo, que incumbe corrigir, para a preservação de sua essência.

A mencionada decretação tem sido justificada através das perspectivas do Programa Estratégico de Desenvolvimento, no que respeita ao controle da inflação brasileira, o que, porém, não resiste à análise, quer porque o processo de reajustamento, por definição, só apresenta resultados em conjuntura inflacionária, quer porque a mencionada decretação não tem aplicação exclusiva aos contratos em curso de execução à data em que foi expedida, mas também se aplicará aos contratos celebrados ou a serem celebrados após a mencionada data. Assim, tal limitação não encontrará justificativa plausível no presumido comportamento do processo inflacionário brasileiro.

Representaria mais adequadamente um instrumento unilateral de compulsão ao aumento de produtividade contratual, a despeito do aumento de custos internos daí resultantes, transferidos integralmente à economia empresarial; esta, em qualquer das hipóteses postas à sua disposição (de um lado o incremento da produtividade física, acompanhada de maiores custos unitários de produção e de outro o progressivo aviltamento relativo dos preços em virtude de sua irrealizabilidade) teria a sua economia interna afetada. Acresce ainda anotar que, quase sempre, ao aumento da produtividade se opõem circunstâncias factuais que escapam ao controle da empresa, tais como, disponibilidades de recursos financeiros da fonte pagadora, programação de desenvolvimento da obra em fases sucessivas disciplinadas pela fiscalização, e razões outras, todas de força maior, como tais estritamente reconhecidas pela fiscalização para o efeito de dilação do prazo de execução da obra, sem que no entanto sejam reconhecidas no bojo da mencionada limitação (35%).

Contra essa disposição, vale ressaltar, insurgiu-se de imediato o Ministério da Marinha, no que concerne à construção de navios e embarcações, conforme Decreto-lei n.º 1 070, de 03.12.69. Acrescente-se que o Ministério da Aeronáutica (Decreto-lei n.º 1 237, de 12.09.72) também reclamou, para o desenvolvimento e fabricação de aeronaves, seus equipamentos e componentes, formulação específica para o processo de revisão de preços contratuais.

Inovada sob a Lei n.º 4 370/64, reproduziu o Decreto-lei n.º 185/67, sob o § 8.º do respectivo art. 6.º (sob o qual se informaliza a equação do processo revisório), disposição concernente à exclusão das medições finais de obras ou serviços do processo de reajustamento.

Tal disposição, que deveria ser entendida como uma regra administrativa para o controle dos custos médios efetivos, vem dando margem, no entanto, a controvérsia de entendimento que incumbe sanar, dentre elas, por exemplo, a normalização e equacionamento de um novo processo de reajustamento de aplicação específica às medições finais, de que a lei

evidentemente não cogitou. Assim, parece claro que as medições finais de serviços e obras executados sob a normativa da revisão de preços destinam-se única e exclusivamente à instrução da administração contratante, no que concerne à identificação dos respectivos custos médios efetivos, devendo então serem as mesmas precedidas de medição de encerramento para efeito de complementação do pagamento devido pela obra ou serviço executado, medição essa que evidentemente será procedida de acordo com a normativa de reajustamento aplicável.

Sob a Portaria GB-132, de 18 de março de 1968, o Ministério da Fazenda determinou aos órgãos subordinados ou vinculados que a média aritmética dos índices de preços a ser considerada na formulação do fator de reajustamento, deveria compreender todos os índices mensais observados desde a apresentação da proposta até o mês de conclusão da obra ou serviço contratado, no todo ou em parte. Trata-se, evidentemente, de um critério de convocação compulsória da empresa contratante para contribuir com o propósito governamental de controle da inflação; não resiste, porém, ao confronto com os objetivos básicos do processo de reconstituição sistemática do valor real dos preços propostos. A contrapartida do esforço empresarial estará de fato representada pela mencionada média, referente ao período em que o valor, a preços iniciais, dos trabalhos no mesmo executados, deve ser reajustado; isso porque teoricamente o reajustamento, para ser exato, deveria referir-se ao índice do último mês em que os trabalhos do período foram executados ou ainda, mais própria e exatamente, ao índice do mês em que viesse a ocorrer o pagamento do trabalho executado.

### 2.3.3 A atividade econômica e a reforma administrativa no processo de licitação

Por intermédio do Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67, foram estabelecidas as diretrizes para a reforma administrativa dispendo inclusive, sob o título XII, sobre as normas básicas relativas às licitações para obras e serviços; mais recentemente, com o Decreto n.º 73 140, de 9 de novembro de 1973, o assunto foi especificamente regulamentado. Sem embargo, porém, de se não considerar determinante o critério de preços para efeito de julgamento das licitações, o parágrafo único do art. 135 da reforma administrativa "Será obrigatória a justificação escrita da autoridade competente, sempre que não foi escolhida a proposta de menor preço", em combinação com a inexistência de critérios alternativos, restitui ao *menor preço* aquela condição determinante, que vem de fato prevalecendo na administração contratante. O Decreto n.º 73 140, de 09.11.73, acompanha o texto legal.

Alternativas para a espécie, com fundamentação estatística, têm sido contudo propostas e mesmo adotadas, todas partindo do pressuposto de que, em igualdade de outras condições de observação preliminar, o verdadeiro custo da obra se confundiria com o seu valor mais provável, admitidas as propostas como medidas individualizadas do mencionado valor.

A Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudcap) da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (MG), nesse estilo, vem adotando o seguinte processo de julgamento:

a) condicionamento da aceitabilidade das propostas à observação, pelo seus valores ( $x$ ), do seguinte intervalo (sendo  $x_0$  o valor do orçamento de referência, fixado pela Sudcap):

$$0,85 \cdot x_0 \leq x \leq 1,15 \cdot x_0$$

b) classificação das propostas aceitáveis, mediante a observação do intervalo (onde  $\bar{x}$  é a média aritmética dos valores propostos e  $s$  o respectivo desvio-padrão):

$$(\bar{x} - s) \leq x \leq (\bar{x} + s)$$

c) identificação da proposta vencedora como classificada a de menor valor.

Por sua vez, a Empresa Municipal de Urbanização (Emurb) da Prefeitura Municipal de São Paulo (SP) adota para julgamento o seguinte critério:

a) condicionamento da aceitabilidade das propostas à observação, pelos seus valores ( $x$ ), de intervalos percentuais fixados sobre o orçamento oficial ( $x_0$ );

b) classificação preliminar das propostas aceitáveis segundo a observação do seguinte intervalo:

$$0,85 \cdot \bar{x} \leq x \leq 1,15 \cdot \bar{x},$$

onde:

$$\bar{x} = (n \cdot x_0 + \sum_{i=1}^n x_i) / (n + 1)$$

c) classificação final das propostas aceitáveis remanescentes, segundo média ponderada decorrente da atribuição de pontos aos aspectos técnico e orçamentário;

d) identificação da proposta vencedora como aquela que corresponder à média de maior valor.

Dentro da mesma linha de pensamento tem sido considerada para o processo de julgamento a definição estatística de um intervalo de confiança para a pequena amostra representada pelo conjunto das propostas, consideradas como elementos representativos de uma distribuição. Sob essa consideração e a um nível de significação de 95% seria estabelecido, de acordo com a distribuição de Student o intervalo de confiança a ser observado pelas propostas "confiáveis":

$$\bar{x} - ts / \sqrt{n} \leq x \leq \bar{x} + ts / \sqrt{n},$$

onde:

$\bar{x}$  = média aritmética da amostra de tamanho  $n$ ;

$t$  = variável de Student para o nível de significação de 95% e  $n - 1$  graus de liberdade;

$s$  = desvio-padrão da amostra.

Identificadas as propostas “confiáveis”, o julgamento proceder-se-ia dentre as mesmas, com base em critérios adjetivos.

O assunto, pelas soluções que têm sido propostas, revela a preexistência de um problema atual, com expressão na concorrência predatória que vem sendo observada, em detrimento quer da categoria econômica, quer da organização pública contratante, a despeito de, paralela e contraditoriamente, observar-se um aumento progressivo da oferta de contratos para a construção de obras públicas e, em particular, de vias de transporte. É que a reserva de mercado, aumentando mais do que proporcionalmente à do nível de investimentos governamentais, decorrente do acréscimo do potencial de produção das empresas, vem contribuindo para a compressão dos preços, geralmente admitidos como determinantes no processo de julgamento das licitações. Como resultado as empresas passaram a configurar situação financeira cada vez mais débil, reclamando, pelas necessárias repercussões do processo nas áreas social e econômica, soluções adequadas, de caráter de emergência.

Considerando que o processo de licitação, pelo exposto, tem um papel importante na regulamentação do título XII da reforma administrativa, é de se assinalar a satisfação com que a categoria econômica vem de tomar conhecimento do Decreto n.º 73 140, de 9 de novembro de 1973, versando exatamente a matéria. Enfatiza-se, porém, neste diploma regulamentar, sem embargo da reserva já adiantada o conceito de proposta mais vantajosa em oposição ao de proposta de menor preço; apenas, considerar-se-á que, enquanto a proposta de menor preço corresponde a um conceito objetivo, a proposta mais vantajosa carece da expressão de parâmetros, alternativas ou modalidades que conduzam àquela objetividade, cuja produção ficará, portanto, transferida ao órgão público contratante. Essa transferência poderá, em princípio, ser interpretada pelo estabelecimento de condições para admissão à licitação, tais que, sem prejuízo do caráter competitivo, implicassem a relativa homogeneidade do campo empresarial admitido, em função da natureza e vulto da obra a executar; tal homogeneidade, por sua vez, seria argumentada com base na capacidade financeira demonstrada pelo licitante para assumir os encargos. A licitação, nesta hipótese, seria realizada entre empresas de condições econômico-financeiras similares, o que corresponderia à real instituição de um mecanismo regulador do mercado, com o qual se reduziriam os problemas de ordem econômico-financeira e programáticos com que hoje se defrontam a empresa e o Governo (aviltamento de preços, debilitação econômica do empresariado, descumprimento dos programas governamentais e outros).

## 2.3.4 Diversos

### A) O financiamento da execução contratual

#### A.1 O processo de pagamentos

Posto que a realização da licitação implica a existência ou previsão de recursos orçamentários suficientes para o desenvolvimento normal dos trabalhos a serem contratados (art. 3.º, inciso II do Decreto n.º 73 140/73), afigura-se pertinente à automaticidade do pagamento das prestações contratuais à vista do simples certificado da execução dos trabalhos a que correspondam independentemente dos processos administrativos exigíveis, cujo curso seria, sem embargo, paralelamente provido na estrutura interna do órgão público contratante.

O assunto poderia obter solução a partir do Decreto n.º 68 686, de 27.05.71 (dispondo sobre a efetivação dos pagamentos por ordem bancária), mediante a expedição, pelo Ministério da Fazenda, de instruções específicas ajustadas ao problema (à semelhança das instruções expedidas sob a Portaria GB-185, de 28.05.71, referentes à execução do Decreto n.º 68 686, citado).

Evitar-se-ia assim que o processo administrativo a que o assunto está sujeito contribuisse involuntariamente para exigir da empresa o singular caráter de agente financeiro o que se não propusera.

#### A.2 A constituição de empresas de *leasing*

Corresponderia a epígrafe à implantação de um sistema de financiamento tendo por objetivo aumentar o capital de giro das empresas, incrementar sua produtividade e estabelecer um mecanismo regulador de preços; fundamentar-se-ia na criação de uma empresa de *leasing* operando no setor por intermédio de um banco de investimentos, conforme esquema proposto pela vice-presidência do Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação.

De acordo com o esquema a empresa de *leasing* adquiriria os equipamentos de construção e os alugaria às empresas construtoras do grupo que representasse; estas eliminariam, assim e substancialmente, suas imobilizações, liberando o capital de giro de que ora carecem; a empresa de *leasing*, por outro lado, pela mobilização e distribuição do equipamento disponível entre as empresas construtoras, asseguraria para o mesmo um nível de produtividade média certamente superior à que ora se observa, com evidentes implicações na redução dos custos, compensatória do processo.

O banco de investimentos forneceria à empresa de *leasing* os recursos necessários à sua capitalização, que poderiam também provir de fundo governamental rotativo e rentável.

O acervo inicial das empresas de *leasing* seria constituído por equipamentos das empresas construtoras das mesmas, necessariamente participantes em caráter acionário, adquiridos sob alienação fiduciária em processo.

A redução do passivo exigível, conseqüente à substituição da imobilização pela operação de *leasing*, a eliminação do compromisso financeiro fixo (independente do valor das realizações) e o apoio financeiro do banco de investimentos que integraria o grupo permitiriam imediato e substancial aumento da capacidade financeira líquida da empresa construtora, habilitando-a racionalmente ao processo competitivo.

Ao mencionado banco de investimentos, paralelamente, poderia ser delegada a faculdade de prestar garantia, em licitações, às empresas do respectivo grupo, segundo as modalidades previstas nos incisos II (garantia fidejussória) e III (fiança bancária) da alínea *b* do art. 61 do Decreto n.º 73 140, de 09.11.73.

## B) A atividade econômica e sua representação sindical

Considerando que o objetivo precípua da categoria econômica, representada pelo Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação está dirigido para a construção de obras públicas governamentais, a cargo, notadamente, da administração federal direta e autárquica, resulta que a sua atividade, pela origem da oferta e pela natureza da sua distributividade espacial, configura de fato a peculiaridade prevista no art. 517 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), invocada para o reconhecimento de sua representação sindical em base territorial nacional.

Por outro lado, sob o ponto de vista operacional distingue-se a categoria da que se dirige preponderantemente para o setor habitacional (comumente designado por construção civil) em razão de relações estruturais características entre o produto e o valor do equipamento aplicado, assim como do valor da mão-de-obra empregada.

Em decorrência, porém, da própria dinâmica do desenvolvimento, algumas áreas metropolitanas passaram a dispor de oferta significativa de obras públicas de infra-estrutura, gerando concentrações empresariais de operação preponderantemente regional. Essas concentrações, deixando de utilizar a faculdade contida no § 2.º do já citado art. 517 da CLT (constituição de Delegacias Regionais), optaram pelo seu reconhecimento em sindicatos estaduais, o que ocorreu nos estados de São Paulo e de Minas Gerais.

Assim, de conformidade com as Portarias n.ºs. 3 153, de 03 de março de 1970 e 0 020, de 07 de março de 1972, foram excluídos da base territorial do Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação, os estados de São Paulo e Minas Gerais, face ao reconhecimento dos respectivos Sindicatos Estaduais da Indústria da Construção de Estradas, Pavimentação, Obras de Terraple-

nagem em geral. Com essa exclusão criou-se, no entanto e necessariamente, um problema lógico derivado das peculiaridades da oferta, a partir das quais, consoante o já exposto, foi definida a base do Sindicato Nacional da Indústria da Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação. Tal problema decorre da formulação das seguintes questões:

- a) uma empresa representada pelo Sindicato Nacional estará habilitada a participar de licitação para obra pública governamental a ser executada nos estados de São Paulo e Minas Gerais?
- b) uma empresa representada pelo Sindicato Regional de São Paulo (ou de Minas Gerais) estará habilitada a participar de licitação para obra pública governamental a ser executada em outra unidade da Federação?

As referidas questões são suscitadas em decorrência das disposições constantes dos arts. 607 e 608 da CLT, mediante os quais se requer a prova de quitação da contribuição sindical, para efeito de participação em licitações ou registros cadastrais; as respostas possíveis exporiam o conflito de competência face à permanência da peculiaridade básica.

Das 100 grandes empresas do setor, 47% desenvolveram paralelamente, durante o ano de 1972, atividades econômicas pertinentes ao setor habitacional (construção civil); com realizações da ordem de 11% do seu valor total.<sup>5</sup>

Observar-se-á que os setores assinalados representam atividades econômicas distintas, isto é, atividades preponderantes paralelas, no sentido que lhes fora emprestado pela redação inicial do § 3.º do art. 581 da CLT, ora alterada pelo Decreto-lei n.º 925, de 10.10.69; essa alteração que no comentário de Eduardo Gabriel Saad “deixou-nos sem o conceito de atividade preponderante contido no § 3.º, assaz importante na classificação das atividades econômicas e profissionais para efeito de enquadramento sindical” acarretou para a categoria econômica, como se depreende, um novo problema de áreas de competência.

A propósito, a Federação das Indústrias do Estado da Guanabara (*Informativo Semanal* n.º 29/73), ao se referir à necessidade do fortalecimento dos sindicatos industriais já existentes, sem a preocupação de fundar novas entidades similares, comentou o tumulto que estaria ocorrendo no sistema atual de enquadramento sindical decorrente, exatamente, da retirada do conceito de atividade preponderante do texto legislativo consolidado.

A garantia fidejussória prevista na reforma administrativa (art. 135) e regulamentada no art. 65 do Decreto n.º 73 140, de 9 de novembro de 1973, tem sido cogitada como dispositivo válido para apoiar o aperfeiçoamento e fortalecimento dos processos de representação sindical e empresarial.

<sup>5</sup> As 100 grandes empresas de engenharia do setor de obras públicas de transportes, energia e saneamento. *O Empreiteiro*, São Paulo, n. 68, set. 1973.

Tratar-se-ia de se facultar à organização sindical com ou sem apoio paralelo no sistema financeiro, a expedição de garantia fidejussória às empresas sob sua representação legal, subordinada à observação, pelos beneficiários, de condições normativas adequadas a serem estabelecidas. O sistema, pela redução dos custos financeiros decorrentes, conduziria à preliminar.

### C) O projeto executivo e a atividade de consultoria

Com a relativamente recente generalização, entre nós, do processo consultivo no estudo, projeto e execução de obras de engenharia, em razão de disposições legais e regulamentares (Decreto-lei n.º 185, de 24.02.67: alínea *a* do art. 1.º; Decreto-lei n.º 200, de 25.02.67: art. 139; Decreto n.º 73 140, de 09.11.73: art. 3.º), foi dado início a um processo de ajustamento, ainda em curso, para cuja estabilidade considera-se indispensável a efetiva participação da empresa construtora por intermédio do seu departamento de engenharia. A afirmação decorre da frequência com que, durante a execução de uma obra de engenharia, notadamente de vias de transportes, são propostas alternativas sobre as indicações e consignações do correspondente projeto de engenharia, quer em termos de projeções quer em termos de especificações. Tais alternativas, mesmo viáveis ou de adoção compulsória, quando condicionantes de acréscimos de custos, têm sido obstaculizadas ou mesmo formalmente ignoradas (sem embargo de que, eventualmente, venham a ser objetivadas) pelo processo consultivo, o que enseja polemização e prejuízos financeiros transferidos à empresa construtora contratada.

Tudo parece residir, inicialmente, na definição e na filosofia do projeto de engenharia. Em termos de definição, o projeto de engenharia deverá ser entendido como conjunto de normas, projeções (gráficas e numéricas) e especificações necessárias e suficientes, sob precisão determinada, ao entendimento e objetivação da obra a que se reporta. Em termos de filosofia o projeto de engenharia compreenderá:

- a) um conjunto de princípios consistentes e suas derivações lógicas;
- b) uma disciplina operacional que resulta em ação;
- c) um instrumento de crítica que avalia as vantagens, identifica as falhas e indica as direções de aperfeiçoamento.<sup>6</sup>

A implementação (derivações lógicas) e a retroinformação (instrumento crítico) do projeto de engenharia são, igualmente, termos relacionados à sua execução e ocorrem no tempo e no espaço durante a sua implantação sob a responsabilidade da empresa construtora, isoladamente ou, quando for o caso, da empresa consultora para o fim especial e paralelamente contratada. Em qualquer hipótese, porém, não há que reacear acréscimo ao projeto informações que justificadamente resultam do próprio desenvolvimento executivo da obra, mesmo que importem em acréscimos de quanti-

<sup>6</sup> Assimov, Morris. *Introdução ao projeto de engenharia*.

dades e custos. Deverá sobretudo, na hipótese do processo consultivo, particularmente, ser levado em conta, como objetivo a ser respeitado, o pleno desempenho da capacidade operacional da empresa.

### 3. Conclusão

A indústria da construção, como ramo diferenciado no setor secundário da economia nacional, está a merecer entre nós tratamento legal e regulamentar específico face à importância do seu desempenho no processo de desenvolvimento global do País. Envolve obras de caráter habitacional e infra-estrutura preponderando entre estas as vias de transporte, cujo estudo e solução dos problemas, em largos traços propostos no presente trabalho, conduzirão ao alcance do tratamento que se considera necessário.

### Summary

This work calls the attention to a series of problems which afflict this branch of economic activity, which have already been raised in memorials of the class representatives. With a substantial part of their activities attending to governmental demands, the enterprises of this branch present serious economic problems, at this moment, with sensible reductions of the net profit indexes, the current level of liquidity and the high immobilization of equipments. Miranda, furthermore, examines some present questions referring to the National Taxation Code, the readjustment of prices and the repercussions of administrative reform in the Government process of selecting contracts. He finally presents considerations as to the constitution of leasing enterprises and the relations of construction firms to those of consulting activity.

#### **Pincípios de psicologia — J. Alves Garcia** — 4.<sup>a</sup> edição

A obra do professor J. Alves Garcia, tão bem aceita nos meios universitários e pelo público leigo interessado em psicologia, dispensa maiores comentários. Chega à sua 4.<sup>a</sup> edição exatamente para atender os inúmeros pedidos que nossas livrarias têm recebido de pessoas que naturalmente já sabem bastante sobre a obra.

Resta apenas acrescentar que esta 4.<sup>a</sup> edição sai modificada, acrescida de dois novos capítulos e com suas sete partes revistas e adaptadas. Desta forma, atende aos programas dos Cursos de psicologia, de medicina e dos institutos de formação de professores de nível médio e superior.

Em tempo: a bibliografia também foi atualizada.

A venda nas livrarias

Pedidos para a Editora da FGV, Praia de Botafogo, 188 — C.P. 21.120, ZC-05  
— Rio de Janeiro, GB