

Manual de Auditoria de Obras Públicas

Parte I

Processo de Trabalho e Gestão Paradigma



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
Secretaria Federal de Controle Interno – SFC
Diretoria de Governança e Gestão
Coordenação-Geral de Auditoria de Obras

**MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 – Brasília-DF

Wagner Rosário

Ministro de Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho
Secretário-Executivo

Antônio Carlos Bezerra Leonel
Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Junior
Ouvidor-Geral da União

Antônio Carlos Vasconcellos Nóbrega
Corregedor-Geral da União

Cláudia Taya
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

Valmir Gomes Dias
Diretor de Governança e Gestão

COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA DE OBRAS - CGEOB

Fábio Santana Silva - (Coordenador)	Raimundo A. Barros de Siqueira Campos
Emilson Pinheiro Coelho Neto	Rodrigo Barros Martins Rezende
Fábio Henrique Barbosa da Silva	Silvestre Henrique Ferreira Cerejo – (Chefe de Divisão)
Luiz Carlos Perillo	

COLABORADORES - ÓRGÃO CENTRAL E UNIDADES REGIONAIS

Alexandre Chaves Pérez Filho	José Amilton Neves de Santana
André Luiz Holanda Batista	José Euclides Cavalcante
Breno Koch Motti	José Fernando de Faria Lucena Dantas
Carlos Augusto de Souza Maia	Luís Felipe Velloso
Carlos Cândido de Mello	Luiz Gustavo de Souza e Antunes
Diana Denardi	Márcio Barros Santana Garboggini
Diego Cosme Nacci	Marcos Antonio Tenório de Lima
Erison Passos de Moraes	Maurício Luiz Dias Casais e Silva
Fábio Alves Pereira de Melo	Mônica Rondina
Flávio Guerra Ferreira	Sérgio Utiyama
George Moura Colares	Theonelly Nascimento Teodózio

Brasília, agosto/2018.

Apresentação

A Constituição Federal de 1988 prevê, no artigo 74, a avaliação da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União pelo sistema de controle interno de cada Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário). Nos programas que envolvem a execução de obras públicas, a adequada aplicação dos recursos públicos é verificada por meio da avaliação dos atos de gestão praticados para consecução dos empreendimentos sob a ótica da eficácia, eficiência e economicidade, legalidade e, quando possível, da efetividade.

O presente Manual é o resultado do esforço em delinear uma metodologia de atuação do Ministério Transparência e Controladoria-Geral da União nas auditorias de obras públicas. Teve-se como balizamento a missão institucional deste Ministério em *“Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto”*.

De forma sintética, a abordagem disciplinada neste manual constitui-se no desdobramento dos objetivos de uma obra pública em dimensões e a previsão de testes, definidos a partir dos riscos identificados ao cumprimento desses objetivos, os quais abrangem todo o processo de planejamento, contratação, execução e recebimento da obra pública.

O MANUAL é dividido em duas partes, uma pública (PARTE I) e outra de uso exclusivo do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal – SCIPF (PARTE II). A PARTE I encontra-se disposta em dois capítulos:

O Capítulo 1 descreve os processos de auditoria da gestão das obras públicas, delineando as atividades a serem desenvolvidas nas fases da ação de controle consubstanciadas no planejamento, execução e relatoria.

No Capítulo 2 é apresentado um compêndio de boas práticas de gestão relativas às fases de consecução de uma obra pública: planejamento, contratação, execução e recebimento de obras na administração pública.

Por fim, a PARTE II do presente manual traz procedimentos aplicáveis às auditorias de obras (gerais e por tipologia). No primeiro grupo, são consignados testes voltados a qualquer tipologia de obra, segregados por fase de consecução. O segundo grupo traz procedimentos para verificação da ocorrência de falhas recorrentes e relevantes associadas a determinada tipologia de obra.

Sumário – Parte I

1. Processos de trabalho	5
1.1 Planejamento do trabalho	5
1.1.1 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS E ESCOPO DO TRABALHO	5
1.1.2 ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE TRABALHO.....	10
1.2 Fase de execução	11
1.3 Relatoria.....	12
2 Gestão Paradigma.....	14
2.1 Planejamento de Empreendimento Público na Gestão-Paradigma	14
2.1.1 MODO DE UTILIZAÇÃO	14
2.1.2 O DEVER DO GESTOR DE PLANEJAR O EMPREENDIMENTO PÚBLICO.....	14
2.1.3 AÇÕES ESPERADAS DO GESTOR NO PLANEJAMENTO DE UM EMPREENDIMENTO	15
2.1.3.1 Motivação para a realização do empreendimento – Interesse Público	15
2.1.3.2 Estudos Necessários à definição do Objeto	16
2.1.3.3 Elaboração/contratação e recebimento de anteprojetos e de projetos	20
2.1.3.4 Consulta pública.....	23
2.1.3.5 Previsão Orçamentária.....	24
2.1.3.6 Licença Ambiental de Instalação ou Licença de Construção	24
2.1.3.7 Revisão e atualização de estudos e projetos.....	25
2.2 Licitação e Contratação de Empreendimento Público	26
2.2.1 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	26
2.2.2 O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	26
2.2.2.1 Fase interna.....	27
2.2.2.2 Fase externa	42
2.3 Gestão e Fiscalização do Contrato de Obras e Serviços de Engenharia	46
2.3.1 A FASE CONTRATUAL DO EMPREENDIMENTO	46
2.3.2 AS PECULIARIDADES DO CONTRATO ADMINISTRATIVO PARA EXECUÇÃO DE OBRA PÚBLICA	47
2.3.3 AS FUNÇÕES DE GESTÃO/FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	47
2.3.4 O GESTOR E O FISCAL DO CONTRATO	48
2.3.5 O PERFIL DO GESTOR E DO FISCAL DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS.....	51
2.3.6 AS RESPONSABILIDADES DO GESTOR E DO FISCAL DO CONTRATO	53
2.3.7 A CONTRATAÇÃO DE TERCEIRO PARA AUXILIAR O FISCAL DO CONTRATO	54
2.3.8 ATOS ADMINISTRATIVOS INICIAIS DO GESTOR E DO FISCAL DO CONTRATO	55
2.3.8.1 Autuação do Processo de Acompanhamento da Execução do Contrato	55
2.3.8.2 Reunião inicial com o contratado - Autorização de Serviço	56
2.3.9 A ROTINA DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS	57

2.3.10	OS REGIMES DE EXECUÇÃO E AS FORMAS DE MEDIÇÃO DOS SERVIÇOS	59
2.3.11	MEDIÇÕES/PAGAMENTOS	60
2.3.12	TROCA DE FISCAL DURANTE A EXECUÇÃO DO CONTRATO	63
2.3.13	O ATESTO DA NOTA-FISCAL FATURA – CERTIDÕES E ENCAMINHAMENTO PARA PAGAMENTO	63
2.3.14	PAGAMENTO DOS SERVIÇOS – PROCESSO DE PAGAMENTO	64
2.3.15	SUBCONTRATAÇÃO.....	66
2.3.16	SUB-ROGAÇÃO DO CONTRATO	68
2.3.17	FUSÃO, INCORPORAÇÃO OU CISÃO DA EMPRESA CONTRATADA	68
2.3.18	PRAZO DE EXECUÇÃO DA OBRA E PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO	69
2.3.19	PRORROGAÇÃO DE PRAZOS DO CONTRATO	70
2.3.20	CONTROLE DA OBRA - ATRASOS NA EXECUÇÃO	71
2.3.20.1	Atrasos de responsabilidade da Administração.....	73
2.3.20.2	Atrasos de responsabilidade da Empresa Contratada.....	74
2.3.20.3	Atrasos por causa fortuita ou força maior	75
2.3.21	INTERRUPÇÃO TEMPORÁRIA DO CONTRATO DE OBRA PÚBLICA.....	75
2.3.21.1	Interrupção por iniciativa da Administração Pública.....	75
2.3.21.2	Interrupção pela Contratada.....	77
2.3.22	APOSTILAMENTO DO CONTRATO – ART. 65 DA LEI nº8.666/93.....	77
2.3.23	ALTERAÇÕES DO CONTRATO – ART. 65 DA LEI nº8.666/93	78
2.3.23.1	Alterações do Contrato por acordo entre as partes (consensuais)	78
2.3.23.2	Alterações Unilaterais do Contrato	78
2.3.23.3	Limites para alteração do Contrato.....	79
2.3.24	ELABORAÇÃO DE TERMO ADITIVO AO CONTRATO	80
2.3.24.1	Motivação do Termo Aditivo	80
2.3.24.2	Vedações e cuidados na elaboração do Termo Aditivo	81
2.3.24.3	Fluxo de elaboração e formalização do Termo Aditivo	83
2.3.25	ALTERAÇÕES DOS PAGAMENTOS AO CONTRATADO	84
2.3.25.1	Reajustamento Contratual	85
2.3.25.2	Atualização monetária dos pagamentos	86
2.3.25.3	Descontos por antecipação do prazo de pagamento	86
2.3.25.4	Penalização (multas)	86
2.3.25.5	Reequilíbrio econômico-financeiro.....	87
2.3.25.6	Alterações nos pagamentos - resumo	90
2.3.26	RESCISÃO POR INEXECUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DO CONTRATO.....	91
2.3.26.1	Procedimentos na rescisão contratual.....	93
2.3.27	CONCLUSÃO DA OBRA E RECEBIMENTO DO OBJETO.....	93
2.3.28	ENCERRAMENTO OU EXTINÇÃO DO CONTRATO.....	97
2.3.29	FALHAS MAIS DETECTADAS PELO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NA GESTÃO DE CONTRATOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	97
2.4	Pós-obra – Garantia - Manutenção.....	100
2.4.1	O PÓS-OBRA.....	100
2.4.2	GARANTIA QUINQUENAL DA OBRA	100
2.4.3	MANUTENÇÃO DO EMPREENDIMENTO	101
2.4.4	PÓS-OBRA: CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103

Anexos..... 106

Anexo 1 – Relação entre falhas identificáveis e dimensões de auditoria 106

Anexo 2 – Matriz de Achados – Exemplo de Critérios..... 112

Anexo 3 – Exemplo de Pedido de Ação de Controle	119
Anexo 4 – Exemplo de relatório de auditoria de obras conforme a Orientação SFC 26/2016	122

Lista de Quadros

Quadro 1 – Forma de realização de um certame.....	33
Quadro 2 – Regimes de execução	33
Quadro 3 – Critérios de julgamento	38
Quadro 4 – Exemplo de Jurisprudência sobre exigência de Capacidade Técnica	40
Quadro 5 – Exemplo de cronograma físico-financeiro	72
Quadro 6 – Exemplo de Histograma de mão de obra	73
Quadro 7 – Alterações contratuais x limites legais	80
Quadro 8 – Alterações no valor dos pagamentos - Resumo	90

Lista de Figuras

Figura 1 – Fluxograma dos trabalhos - Auditoria da Gestão de Obras Públicas.....	13
Figura 2 – Etapas da fase contratual do empreendimento.....	46

Lista de Ilustrações

Ilustração 1 – Modelo de portaria de nomeação de gestor de contrato	52
Ilustração 2 – Modelo de boletim mensal de medição de serviços por preço unitário.....	62
Ilustração 3 – Modelo de carimbo de atestado de fatura	64
Ilustração 4 – Modelo de ordem de paralização de obra.....	76
Ilustração 5 – Modelo de termo de recebimento provisório.....	95
Ilustração 6 – Modelo de termo de recebimento definitivo	96
Ilustração 7 – Evolução progressiva dos custos de manutenção.....	102

CONCEITOS e SIGLAS:

- **Análise da Economicidade:** para fins deste documento, considere-se ato antieconômico aquele que cause algum prejuízo à Administração, inclusive a contratação de uma proposta sem ser a mais vantajosa para o setor público.
- **Anteprojeto de Engenharia:** documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço nos termos da alínea “a”, inciso I, do §2º do art. 9º.
- **Aterro:** consiste no lançamento de material para a construção dos aterros em camadas sucessivas, em toda a largura da seção transversal, e em extensões tais, que permitam seu umedecimento e compactação. Para o corpo dos aterros a espessura da camada compactada não deverá ultrapassar 0,30m. Para as camadas finais essa espessura não deverá ultrapassar 0,20m.
- **BDI paradigma:** BDI elaborado pela equipe de auditoria que serve de parâmetro na formação dos preços paradigmas.
- **Bonificação e despesas indiretas (BDI) ou lucro e despesas indiretas (LDI):** é uma taxa correspondente às despesas indiretas, impostos e ao lucro do construtor que é aplicada sobre o custo de um empreendimento (materiais, mão de obra e equipamentos) para se obter o preço final de venda.
- **Composições de custo unitário:** parcela de um orçamento analítico que define o valor financeiro a ser despendido na execução de uma unidade do respectivo serviço e é elaborada com base em coeficientes de produtividade, de consumo e de aproveitamento de insumos, cujos preços são coletados no mercado, contendo, no mínimo: a discriminação de cada insumo, unidade de medida, sua produtividade/consumo na realização do serviço, custo unitário e custo parcial; o custo unitário total do serviço, representado pela soma dos custos parciais de cada insumo.
- **CPRB:** Contribuição Previdenciária sobre Receita Bruta.
- **Cronograma Físico-Financeiro:** representação gráfica do desenvolvimento dos serviços a serem executados ao longo do tempo de duração da obra, demonstrando, em cada período, o percentual de avanço físico a ser executado e o respectivo valor financeiro envolvido.
- **CREMA 1ª Etapa:** Programa que engloba a contratação de empresas para execução de serviços de recuperação funcional do pavimento, integrada a serviços de manutenção e conservação dos pavimentos e conservação da faixa de domínio, por um período de 2 anos.
- **CREMA 2ª Etapa:** Programa que engloba a contratação de empresas para execução de serviços de restauração do pavimento, integrada a serviços de manutenção dos pavimentos e conservação da faixa de domínio, por um período de 5 anos, sendo que os serviços de restauração deverão estar concluídos no prazo de 36 meses.
- **Curva ABC:** tabela obtida a partir da planilha contratual ou do orçamento base da licitação, na qual os itens do orçamento são agrupados e, posteriormente, ordenados por sua importância relativa de preço total, em ordem decrescente, determinando-se o peso percentual do valor de cada um em relação ao valor total do orçamento, calculando-se em seguida os valores percentuais acumulados desses pesos. Busca-

se com o procedimento utilizar a “Análise de Pareto”. Assim, as equipes de auditoria devem buscar analisar os itens materialmente mais relevantes que conjuntamente representem 80% do valor do orçamento analisado. Espera-se que esses itens representem em quantidade aproximadamente 20% dos itens da planilha orçamentária.

- **Custo paradigma:** custo representativo de mercado, tomado como parâmetro pela equipe de auditoria para a análise de preços de um orçamento, obtido a partir das seguintes fontes: Fontes oficiais - sistemas ou tabelas de custos referenciais mantidos por órgãos e entidades das esferas federal (SICRO, SINAPI); Fontes privadas e Fontes alternativas (contratos de obras semelhantes; cotações de mercado, custos efetivamente incorridos pelo contratado, obtidos mediante notas fiscais...).
- **Distância Média de Transporte - DMT:** É a distância, em projeção horizontal, entre o centro de massa de uma camada do pavimento e o(s) centro(s) de massa da(s) jazida(s) que fornecerá(ão) materiais para a execução da camada.
- **"Especificações Técnicas:** documento que caracteriza os materiais, equipamentos e serviços a serem utilizados na obra, visando a desempenho técnico determinado, em conformidade com normas técnicas e práticas específicas.
- **Estudo de Viabilidade - EV:** etapa destinada à elaboração de análise e avaliações para seleção e recomendação de alternativas para a concepção do empreendimento e de seus elementos, instalações e componentes. Deve levar em conta os aspectos técnico, econômico e socioambiental.
- **Fator ISS:** produto da alíquota pela base de cálculo prevista na legislação municipal. A título de exemplo, toma-se um caso hipotético em que determinado município estabeleça em sua legislação uma alíquota de ISS de 3%. Em uma orçamentação em que a base de cálculo (valor dos serviços excluído o dos materiais) corresponda a 40% do valor do empreendimento, ter-se-ia que o Fator ISS a ser aplicado na fórmula do BDI seria de 1,20% (40 % de mão-de-obra/equipamentos x alíquota de 3%).
- **Garantia Quinquenal da Obra:** consiste no período de 5 (cinco) anos, definido pelo art. 618 da Lei nº 10.406/2002, Código Civil, no qual as empresas contratadas têm responsabilidade objetiva pelos defeitos verificados nas obras.
- **Inconsistências grosseiras no recebimento de projetos:** omissão de elementos previsto no termo de referência (estudos, memórias de cálculo, desenhos, especificações, composições, etc.); desatualização do projeto (condições da área de implantação do empreendimento, solução de engenharia proposta, data de referência do orçamento, etc.); significativa falta de compatibilidade entre o orçamento, desenhos e especificação; não previsão de elemento relevante ou quaisquer outras falhas materialmente ou tecnicamente relevante identificáveis por servidor não especialista na disciplina.
- **Interesse Público:** um empreendimento atende ao interesse público quando corresponde à implementação de política pública ou às atividades de apoio, gestão e manutenção do Estado previstos no Orçamento Geral da União - OGU.

- **Jogo de cronograma:** também denominado jogo de planilha na distribuição dos pagamentos no cronograma físico-financeiro da obra, é a distorção do cronograma físico-financeiro caracterizada pela ocorrência de serviços com sobrepreços nas etapas iniciais do cronograma financeiro e com subpreços nas etapas finais.
- **Jogo de planilha:** é uma prática fraudulenta em que itens da planilha contratual com preços baixos ou pouco lucrativos têm seus quantitativos reduzidos ou suprimidos, ou quando serviços com preços acima do de mercado tem seus quantitativos aumentados, e/ou a combinação de ambos.
- **Método da limitação do preço global (MLPG):** neste método, o eventual sobrepreço existente deve ser apurado de forma global, fazendo-se as compensações dos preços excessivos de alguns serviços com os descontos verificados em outros.
- **Método da limitação dos preços unitários ajustado (MLPUA):** método que considera que, caso o preço unitário de um serviço contratado seja inferior ao preço do serviço no orçamento paradigma, esta diferença não será considerada na totalização do sobrepreço, não ocorrendo, portanto, compensação dos serviços cujos preços unitários estiverem abaixo do orçamento paradigma.
- **Método de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro ou Método do Desconto:** utilizado no caso de aditivos com inclusão ou substituição de serviços. O desconto percentual oferecido pelo contratado deve ser mantido nas sucessivas alterações contratuais, de forma a manter as condições efetivas da proposta de preços. Atualmente, o Método do Desconto está previsto no Decreto nº 7.983, de 08/04/2013.
- **Momento de transporte:** é o produto entre a distância de transporte e o volume, ou peso, de material transportado, determinado em $m^3 \times km$ ou $t \times km$.
- **Orçamento base:** orçamento detalhado do custo global da obra que integra o projeto básico da licitação, fundamentado em quantitativos de serviços e em composições de custos unitários.
- **Orçamento contratado:** planilha orçamentária apresentada pela empresa vencedora da licitação que assinou o contrato com a Administração.
- **Planilha de Medição:** consiste numa planilha que lista os itens de cada serviço, mencionando unidade, quantidade, valor unitário e total contratado; quantidade, percentual executado e valor no período; quantidade, percentual executado e valor acumulado; quantidade, percentual executado e valor total.
- **Plano/Programa de Manutenção:** consiste no conjunto de inspeções periódicas, destinado a evitar a ocorrência de falhas ou de desempenho insuficiente dos componentes da obra.
- **Preços paradigmas:** custos paradigmas acrescidos do BDI paradigma.
- **Projeto “as built”:** expressão inglesa que significa “como construído”. Termo utilizado para indicar um projeto que teve lançado nele todas as modificações durante a construção ou reforma.
- **Projeto Básico - PB:** conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas

Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

- **Projeto Básico- PB:** conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.
- **Regularização do subleito:** consiste na operação destinada a conformar o leito estradal, transversal e longitudinalmente, obedecendo às larguras e cotas constantes das notas de serviço de regularização de terraplenagem do projeto, compreendendo cortes ou aterros até 20 cm de espessura.
- **Riscos associados à perda da garantia da obra:** corresponde às fragilidades na gestão que possam causar a perda da garantia da obra.
- **SCIPF:** Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;
- **Sobrepço:** valor representativo da diferença positiva entre o orçamento contratado ou orçamento base e o orçamento paradigma, podendo se referir a um valor unitário de um item de serviço ou a um valor global do objeto licitado ou contratado, conforme método adotado na sua quantificação.
- **Superfaturamento por alteração de cláusulas financeiras:** é o dano ao erário caracterizado pela alteração de cláusulas financeiras gerando recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração Pública ou reajustamentos irregulares de preços.
- **Superfaturamento por Preços:** é o dano ao erário caracterizado pelo pagamento de obras, bens e serviços por preços manifestamente superiores aos tomados como paradigma. É o sobrepço efetivamente pago.
- **Superfaturamento por Quantidade:** é o dano ao erário caracterizado pela medição de quantidades superiores às efetivamente executadas/fornecidas.
- **Superfaturamento por Quantidade:** é o dano ao erário caracterizado pela medição de quantidades superiores às efetivamente executadas/fornecidas.
- **Transporte comercial:** são aqueles relativos ao deslocamento de materiais que vêm de fora dos limites da obra (mais barato que o transporte local).
- **Transportes locais:** são aqueles realizados no âmbito da obra para o deslocamento dos materiais necessários à execução das diversas etapas de serviço.

1. Processos de trabalho

O processo de trabalho descrito no presente manual de auditoria de obras públicas percorre as etapas de planejamento, execução e relatoria. A metodologia proposta considerou as diretrizes e as orientações técnicas estabelecidas na Instrução Normativa CGU nº 3, de 09 de junho de 2017 e no Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa CGU nº 08, de 06 de dezembro de 2017.

A seguir, é detalhada cada etapa do processo de trabalho nas auditorias de obras públicas.

1.1 Planejamento do trabalho

De acordo com a IN CGU nº 03, de junho de 2017, deve ser desenvolvido e documentado um planejamento para cada trabalho de auditoria. Nele devem ser estabelecidos os principais pontos dos objetivos do trabalho, do escopo, das técnicas a serem aplicadas, das informações requeridas para os exames, do prazo de execução e da alocação dos recursos ao trabalho.

Para isso, o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental prevê a realização das seguintes atividades e que estão detalhadas a seguir para o caso das auditorias de obra:

- a) análise preliminar do objeto de auditoria;
- b) definição dos objetivos e escopo do trabalho;
- c) elaboração do Programa de Trabalho.

1.1.1 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS E ESCOPO DO TRABALHO

A auditoria de obras na CGU é uma atividade de controle utilizada, em regra, em duas situações, as quais impõem diferenças no planejamento dos trabalhos:

- Avaliação de políticas públicas: avaliação de aspectos específicos do processo de planejamento e/ou implantação de uma obra ou conjunto de empreendimentos, no contexto de auditorias mais amplas que têm por objeto avaliar programas e ações do PPA ou projetos especiais de governo;
- Avaliação de obra específica: normalmente no contexto de demandas externas ou internas, tem por objetivo avaliar na obra especificada a adequação e suficiência dos atos de gestão com vistas ao atendimento do interesse público, legalidade, economicidade, cumprimento de prazos, qualidade dos serviços executados, assim como eventualidades relacionadas

à riscos/vulnerabilidades característicos da unidade auditada (instituição) e/ou eventos externos aos processos.

Na primeira situação, via de regra, as ações de controle são planejadas pelo órgão central e executadas pelas unidades regionais a partir de objetivos¹ previamente definidos pelo planejador considerando os riscos mapeados que possam impactar nos processos de implantação de políticas públicas. Por conseguinte, a avaliação da(s) obra(s) visa identificar determinados aspectos que subsidiem uma manifestação de opinião quanto ao sucesso (ou fragilidades) dos programas/ações governamentais, não recaindo o enfoque dos trabalhos ao processo em si da consecução da obra. Ressalte-se, contudo, que os objetivos previamente definidos para a avaliação das obras poderão ser ampliados pela equipe executora da auditoria em função da identificação em campo de riscos relevantes para a realização da obra no caso concreto.

Na segunda situação, ou ainda no caso da ampliação de objetivos supracitada, o objeto de interesse é a obra pública. Assim, nesses casos, as etapas de definição das questões de auditoria e a elaboração do Programa de Trabalho devem considerar os riscos/vulnerabilidades que podem impactar especificamente o sucesso na implantação da obra sobre análise.

Conforme já consignado, o primeiro passo para a definição dos objetivos de uma auditoria é o levantamento e a análise de informações concernentes ao objeto de auditoria. Nas auditorias de obras, sugere-se o levantamento da seguinte documentação, a qual se refere especialmente a elementos do projeto de engenharia e documentos de caráter administrativo da gestão da obra:

- a) edital(is) completo(s) das obras, dos projetos e consultorias;
- b) especificações técnicas e/ou caderno de encargos, bem como os memoriais descritivos;
- c) estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento;
- d) projeto(s) básico(s) aprovado(s) pela autoridade competente, em arquivos editáveis nos formatos .doc (texto), .xls (planilha) e .dwg (projeto);
- e) projeto(s) executivo(s) aprovado(s) pela autoridade competente, em arquivos editáveis nos formatos .doc (texto), .xls (planilha) e .dwg (projeto);
- f) desenhos (planta ou croqui) contendo a localização das jazidas, depósitos temporários e bota-fora, bem como as estradas (caminhos) utilizáveis e as respectivas distâncias de transporte;
- g) orçamento-base (de referência da Administração), bem como os orçamentos das propostas dos licitantes e a planilha orçamentária contratual, em arquivos editáveis no formato .xls (planilha);
- h) contrato(s) firmado(s) e todos os seus anexos;

¹ Os objetivos consistem basicamente nas questões a que a auditoria pretende responder e o escopo determinará os limites da auditoria.

- i) termos aditivos e respectivos anexos, além das justificativas e pareceres técnicos e jurídicos que embasaram a assinatura do(s) referido(s) aditivo(s);
- j) composições dos preços unitários do(s) orçamento(s)-base (de referência), inclusive o detalhamento do BDI e do percentual de encargos sociais, em arquivos editáveis no formato .xls;
- k) composições dos preços unitários do orçamento contratado, inclusive o detalhamento do BDI e do percentual de encargos sociais, em arquivos editáveis no formato .xls;
- l) cronograma físico-financeiro da obra;
- m) planilhas de medição, discriminando as quantidades e valores medidos em cada mês, bem como as quantidades e valores acumulados, acompanhadas de todas as memórias de cálculo;
- n) relatórios de acompanhamento/andamento do(s) contrato(s);
- o) Livro Diário de Obras ou Livro de Ordem;
- p) Anotações de Responsabilidade Técnica de todos os documentos técnicos, a exemplo não exaustivo: estudos de viabilidade, projetos, ensaios, orçamentos, acompanhamento de obras;
- q) lista de subcontratações autorizadas pelo gestor (nome das empresas, descrição dos serviços e valores);
- r) licenças ambientais: instalação, construção e operação; inclusive com as respectivas condicionantes²;e
- s) Licenças e alvarás municipais, além dos documentos de aprovação do corpo de bombeiros e concessionárias de serviços públicos (energia, telefonia, saneamento, etc.), quando aplicáveis;
- t) descrição da estrutura existente para gestão e controle dos serviços executados e ou contratados.

A partir das informações levantadas, a equipe de trabalho deve considerar a sistemática interna de auditoria que destaca a avaliação dos riscos impactantes no sucesso dos objetivos da atuação dos gestores, neste caso a consecução da obra pública, normalmente vinculados aos componentes **PROCESSO, INSTITUIÇÃO e EXTERNALIDADES**. Na temática de obras, a experiência do controle tem evidenciado que as fragilidades relacionadas ao **processo** de implementação de uma obra pública estão vinculadas às dimensões **interesse público, legalidade, economicidade, qualidade, prazos e riscos associados**, de modo que o sucesso das ações dos gestores está, via de regra, atrelado a mitigação de problemas associados a esses aspectos (dimensões). Assim, a avaliação da adequação e suficiência dos atos de gestão com ênfase nessas dimensões permite ao auditor

² Vale observar que em obras de infraestrutura existem licenças específicas como de supressão de vegetação, exploração de jazidas e descarte de materiais.

manifestar-se, em última instância, acerca do sucesso da implantação da obra pública. A seguir, dar-se a conceituação das DIMENSÕES delineadas acima:

- a) **interesse público**³: se o empreendimento atende aos interesses da sociedade no que tange a conveniência, oportunidade e consecução do objeto; o primeiro relaciona-se à pertinência do investimento público; o segundo, o momento de implantação; o último, a operacionalização do planejamento, contratação e execução do objeto.
- b) **legalidade**: se as fases de contratação, acompanhamento e recebimento do projeto e obra obedeceram às formalidades legais;
- c) **economicidade**: se a execução do projeto e obras são compatíveis com os preços de mercado;
- d) **qualidade**: se durante a execução do empreendimento foram tomadas as ações para garantir a observância das especificações e normas técnicas buscando minimizar a ocorrência de defeitos, bem como a verificação da existência de defeitos construtivos na obra passíveis de identificação pelo gestor.
- e) **cumprimento de prazos**: se a execução do contrato encontra-se em ritmo adequado e dentro do cronograma ou há indícios de que ela ultrapassará o prazo estabelecido no contrato;
- f) **riscos associados**: se há fragilidades na gestão das obras que possam causar prejuízos à Administração, impossibilitem ou dificultem a responsabilização dos agentes envolvidos, mas que, em grande medida, não impactam diretamente à execução contratual.

Pretende-se então, com essa nova abordagem, ampliar o horizonte das auditorias de obras, tradicionalmente focadas na observância da legalidade, a um patamar de trabalhos que avaliem, além daquela dimensão, a atuação e os esforços (dever) dos gestores voltados ao atingimento de seus objetivos, ou seja, a consecução da obra pública com qualidade, dentro dos prazos estabelecidos e com preços compatíveis aos de mercado, não deixando de prescindir de uma avaliação dos riscos que possam impactar no êxito das ações.

Em síntese, essa nova abordagem busca vincular o escopo das auditorias de obras públicas realizadas por esta CGU à sua missão institucional, em essência, o aprimoramento da administração pública, resguardando a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Ainda no que diz respeito aos riscos vinculados à implementação de uma obra pública, é sabido que as fragilidades variam significativamente a depender do estágio em que o empreendimento se encontra, qual seja: **PLANEJAMENTO**,

³ Em regra, considerando as atribuições do Congresso Nacional, a previsão de dotação específica para uma obra na LOA supre os requisitos de conveniência e oportunidade. Todavia, a eficiência, eficácia e efetividade dos atos de gestão praticados para consecução da obra devem ser objeto de análise.

CONTRATAÇÃO, EXECUÇÃO e RECEBIMENTO. Nesse sentido, os procedimentos consignados na PARTE II do presente manual encontram-se segregados por tais fases para melhor didática do planejamento e execução das ações de controle.

Todavia, a partição e abrangência dos procedimentos consignadas neste manual não são definitivas, tendo em vista que há, além dos riscos vinculados ao processo interno da consecução da obra, fragilidades relacionadas às características da **instituição** e a **componentes externos**, de modo que a equipe que realizará a ação de controle deve, a luz do caso concreto, definir os riscos relevantes a serem melhor avaliados. À título de ilustração, e sem esgotar as possibilidades, os riscos vinculados à instituição e externalidades podem estar associados aos seguintes aspectos:

- a) estrutura de pessoal (quantidade/lotação/perfil da força de trabalho envolvida, inclusive terceirizados);
- b) sistemas de informação;
- c) infraestrutura física de fiscalização (gerenciamento e supervisão);
- d) jurisprudência de interesse (TCU, STF, STJ, etc.);
- e) histórico de constatações (vide relatórios de auditoria e de gestão anteriores e/ou sistemas Novo Ativa e Monitor);
- f) recomendações da CGU e de outras instâncias de controle pendentes de atendimento;
- g) informações extraídas dos sistemas da CGU (Macros, Monitor, Novo Ativa...), da imprensa, da internet;
- h) governança (competências e responsabilidades) e planejamento das ações.

Portanto, efetuado o mapeamento dos riscos impactantes na consecução da obra, sejam aqueles vinculados ao processo ou às fragilidades da instituição e componentes externos, deve-se proceder a definição das questões de auditoria as quais consistem nos objetivos da ação de controle. Nesse sentido, este Manual preconiza a elaboração da **MATRIZ DE PLANEJAMENTO** (conforme Orientação nº26/2016/DC/SFC-CGU) tomando como referência questões de auditoria que devem se relacionar com as dimensões delineadas acima, visando identificar em que medida os atos de gestão praticados foram suficiente/adequados a garantir, embora não exaustivamente:

- a) o interesse público⁴;
- b) o cumprimento da legislação atinente;
- c) a economicidade do empreendimento;
- d) o atendimento às especificações técnicas;
- e) a conclusão do empreendimento em prazo razoável;
- f) a mitigação dos riscos associados;

⁴ A análise da adequação e suficiência das ações do gestor federal para resguardar o interesse público na implantação de obras deve considerar o limite de suas competências.

- g) outras questões identificadas pela equipe em funções do levantamento de riscos da instituição e componentes externos.

1.1.2 ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE TRABALHO

Definidas as questões de auditoria, passa-se à definição dos procedimentos que serão aplicados, de modo que a seleção deva focar o levantamento de elementos suficientes à emissão de opinião sobre as questões de auditoria formuladas. Tais procedimentos devem ser registrados na **MATRIZ DE PLANEJAMENTO**.

Encontra-se disponibilizado nesta **PARTE II - PROCEDIMENTOS** deste manual um banco de “**PROCEDIMENTOS GERAIS POR FASE DO EMPREENDIMENTO**”(Item 1.1), de acordo com as fases da consecução do empreendimento. Adicionalmente, a depender da tipologia da obra sob análise, e no intuito de melhor evidenciar a avaliação dos riscos e vulnerabilidades, o auditor poderá fazer uso dos procedimentos dispostos no Item 1.2, os quais se reportam a **FALHAS RECORRENTES E RELEVANTES ASSOCIADAS A DETERMINADA TIPOLOGIA DE OBRA**.

No Item 1.2 buscou-se agremiar a natureza de serviços mais frequentemente auditados pela CGU. Mais vale mencionar que alguns procedimentos podem ser aplicados em mais de uma tipologia, como é o caso das verificações relacionadas aos grupos OBRAS CIVIS: FUNDAÇÕES (subitem 1.2.2) e OBRAS CIVIS: ESTRUTURAS DE CONCRETO (subitem 1.2.3), que estão presentes em praticamente todos os tipos de obras.

Veja-se que, em sua maioria, os pontos críticos destacados nesses procedimentos poderão ser avaliados pelo auditor em inspeção ao local das obras sem maiores necessidades, via de regra, de mobilização de ensaios elaborados de engenharia, realização de levantamento de serviços topográficos e geotécnicos, cálculos apurados ou uso de software de engenharia especializados, etc. Entende-se que a existência desse banco de falhas recorrentes será particularmente proveitosa quando da realização de auditorias cujos objetos sejam obras com tipologias distintas daquelas em que o auditor já detenha experiência profissional anterior.

Importa ressaltar que em função da expertise do auditor e foco que se pretende dar aos trabalhos, poderá se incluir testes adicionais aos previstos neste manual. Assim, os procedimentos dispostos neste documento, constituem-se em um conjunto mínimo de verificações, de forma não exaustiva.

Limitações dos Procedimentos Consignados

É importante frisar que além da eventual necessidade de complementação de procedimentos, as verificações aqui previstas não focam as ações de controle realizadas no âmbito de **operações especiais**, as quais também poderão requerer a elaboração de procedimentos complementares ou mesmo específicos.

Ademais, os procedimentos consignados não são, em sua integralidade, aplicáveis às obras licitadas apenas com anteprojetos e cujos recebimentos estão vinculados ao atendimento de critérios de desempenho previamente definidos, que é o caso das contratações integradas do RDC.

Deve-se ainda clarificar que, considerando que existem trabalhos que são demandados por uma área e executados por outra e que partes dos riscos atrelados a contratos para implantação de obras públicas somente podem ser detectados a partir de informações levantadas em campo, a definição das questões que comporão a matriz de planejamento deve ser resultante de um esforço articulado entre as diversas áreas/coordenações envolvidas.

Orientações sobre essa etapa podem ser obtidas no capítulo 4 do Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal, subitem 4.3 Planejamento dos trabalhos individuais de auditoria.

1.2 Fase de execução

A fase de execução da ação de controle se inicia com a aplicação dos procedimentos anteriormente definidos pelo auditor, consistindo na confrontação das situações encontradas em campo com os paradigmas legais, normas aplicáveis e as boas práticas de gestão (Gestão paradigma - Capítulo II).

Concluída a aplicação dos procedimentos (gerais e por tipologia de obra), a equipe de trabalho consolidará os resultados dos testes em **ACHADOS** com vistas a subsidiar a formação das respostas às questões de auditoria. Neste momento, é imperativo que a equipe de auditoria relacione não somente aspectos negativos das ações dos gestores, mas busque identificar práticas que afetam positivamente a gestão da obra e favoreçam o atingimento dos objetivos do contrato. Assim, o achado pode indicar conformidade ou não-conformidade com o critério, bem como registrar oportunidades para melhoria ou boas práticas. As não-conformidades encontradas na comparação entre o critério e a condição podem envolver impropriedades e irregularidades.

Os achados identificados deverão compor a **MATRIZ DE ACHADOS** (conforme Orientação nº26/2016/DC/SFC-CGU), a qual se destina ao mapeamento e à validação das situações encontradas em campo, das evidências e das causas, bem como das recomendações elaboradas para saneamento dos problemas identificados. O conteúdo da matriz deve orientar a elaboração do relatório, razão pela qual deve ser discutido com o supervisor dos trabalhos antes do início da relatoria.

Uma vez materializados os achados, a equipe de auditoria deverá avaliar o impacto de cada achado na elaboração das respostas às questões de auditoria, ressaltando-se que um mesmo achado poderá impactar em uma ou mais das dimensões

avaliadas. Essas respostas não deverão resultar em “sim” ou “não”, mas compor uma manifestação circunstanciada sobre a suficiência e adequação dos atos de gestão em consonância com as dimensões avaliadas.

Por exemplo, suponha-se que em uma determinada auditoria a equipe, ao analisar a planilha orçamentária a ser utilizada na licitação de uma obra, identificou um serviço de relevância financeira com sobrepreço em relação ao mercado. Além disso, na avaliação dos quantitativos de alguns serviços relevantes, a equipe identificou distorções entre as quantidades previstas nas memórias de cálculo do projeto básico e aquelas dispostas na orçamentação do órgão. Essas duas falhas se referem a fragilidades na gestão no que diz respeito à etapa de formação do orçamento da contratação da obra (quantitativos e preços) e, caso sejam levadas adiante, ensejarão a elevação do referencial da licitação. O detalhamento de tais fragilidades constará do anexo do relatório e no corpo principal ter-se-á um provável **ACHADO** denominado “Recebimento de Projeto Básico com Sobrepreço”.

1.3 Relatoria

Finalizada a etapa de elaboração, discussão e aprovação da matriz de achados, a equipe de trabalho passará à confecção do relatório de auditoria. Outra inovação trazida no manual diz respeito à forma de apresentação dos conteúdos no relatório, a qual visa dar maior clareza e efetividade aos apontamentos do controle, o que se coaduna com os princípios da nova sistemática de relatoria da CGU.

Dessa forma, os relatórios serão constituídos de duas partes, as quais devem apresentar níveis de detalhamento das informações compatíveis com os diferentes destinatários:

- o **CORPO DO RELATÓRIO** - entre outros destinatários, endereçado à **ALTA DIREÇÃO**, gestores aptos a tomar medidas gerenciais em face das recomendações do relatório. Portanto deve ser sintético, mas conter a metodologia de trabalho, os achados, a conclusão e as recomendações da auditoria, e;
- o **ANEXO** - deve contemplar o **DETALHAMENTO DOS ACHADOS**, cujo o foco deve ser a precisão e a suficiência dos elementos necessários ao **CONTRADITÓRIO TÉCNICO**. Assim, devem restar consignadas as **justificativas do gestor e análises do controle interno** suficientes a permitir a compreensão do encadeamento lógico das avaliações da equipe de auditoria.

Por fim, destaca-se que as recomendações decorrentes dos achados deverão ser compatíveis com a profundidade e abrangência dos testes realizados e focar preferencialmente aspectos estruturantes da gestão, não vedada a emissão de

recomendações pontuais em função da gravidade dos achados de determinados casos.

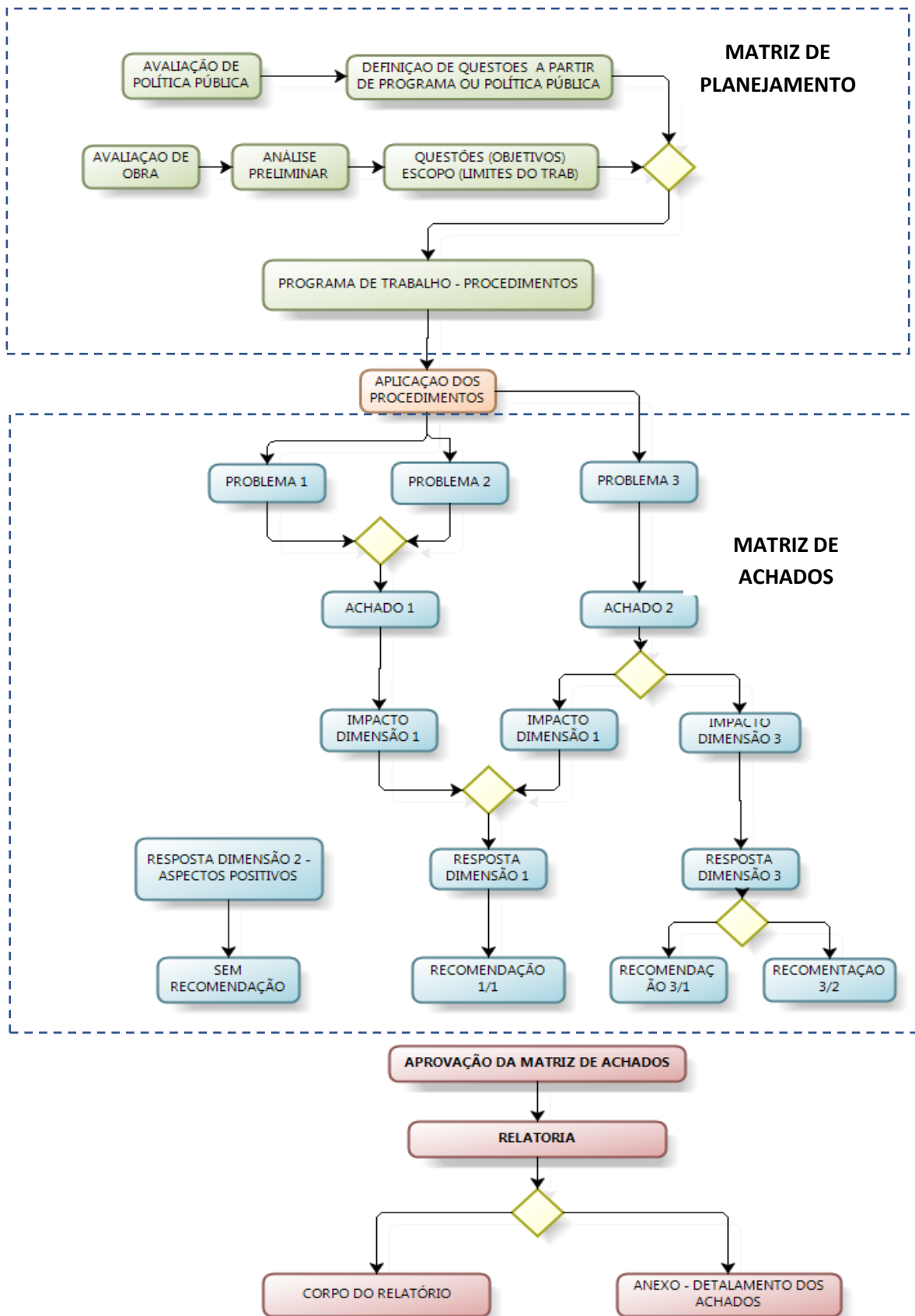


Figura 1 – Fluxograma dos trabalhos - Auditoria da Gestão de Obras Públicas

2 Gestão Paradigma

2.1 Planejamento de Empreendimento Público na Gestão-Paradigma

2.1.1 MODO DE UTILIZAÇÃO

Inicialmente, deve-se destacar que, como relatado na apresentação do presente manual, a Gestão Paradigma constitui-se em um compêndio de boas práticas de gestão relativas às fases de consecução de uma obra pública: planejamento, contratação, execução e recebimento de obra.

O conceito de boas práticas aqui deve ser interpretado como atos de gestão com potencial para mitigação de vulnerabilidades e riscos relevantes que podem impactar negativamente o sucesso da implantação de uma obra pública, o quais, normalmente, estão associados ao processo, à instituição ou a externalidades.

É imperioso afirmar que as práticas aqui consignadas devem ser adaptadas pelo gestor aos riscos a que está submetido o empreendimento sob sua responsabilidade. Aspectos como porte da obra, capacidade operacional e qualificação técnica da equipe responsável pelo acompanhamento são, dentre outros, elementos essenciais para definição dos controles necessários para correto gerenciamento da implantação de uma obra pública. Nesse sentido, registre-se que, em regra, o manual contempla ações mínimas esperadas.

Outro fato relevante que deve ser considerado na leitura do presente capítulo, é que as ações esperadas do gestor que demandam imposição de obrigação ao contratado para as quais não há suporte legal devem ser viabilizadas por meio cláusulas editalícias e contratuais.

2.1.2 O DEVER DO GESTOR DE PLANEJAR O EMPREENDIMENTO PÚBLICO

O dever de planejar está intrinsecamente constituído no princípio constitucional da Eficiência (art. 37 da CF/88). O planejamento de uma obra ou de uma política pública deve recair sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente. Ademais, é demanda crescente a racionalização e a transparência dos gastos públicos, qualidade e eficiência na execução das obras, melhoria da infraestrutura e prestação de melhores serviços públicos.

Por outro lado, a lentidão na execução das obras públicas e o constante “estouro” dos orçamentos contratados tem comprometido o nosso desenvolvimento e exacerbado a insatisfação da população.

Assim, para enfrentar esses desafios, é imprescindível melhorar a governança pública com o planejamento eficaz dos empreendimentos públicos que materializarão as ações de governo. Dessa forma, constitui obrigação do gestor público tomar as ações necessárias para que o planejamento do empreendimento ocorra de forma efetiva.

De forma sucinta, o planejamento do empreendimento público compreende:

- Identificar e registrar formalmente a motivação para a sua execução (interesse público);
- Identificar adequadamente as necessidades a serem supridas;
- Definir com precisão o que será executado (objeto);
- Definir a melhor localização para o empreendimento (estudo locacional);
- Definir, eventualmente, como será executado (projetos/metodologia);
- Estimar o prazo de execução (cronograma);
- Estimar os valores financeiros necessários à execução (orçamentos), bem como as fontes de recursos (engenharia financeira);
- Obter as licenças e autorizações necessárias à execução do empreendimento;
- Definir os requisitos para sua licitação/execução (editais);
- Identificar os impactos sociais, econômicos e ambientais e as providências mitigadoras a serem adotadas;
- Ouvir a sociedade mediante audiências públicas, e explicar as demandas sociais e negociar as providências corretivas do projeto;
- Estimar os benefícios que o empreendimento trará para a sociedade.

Obviamente que a extensão e sequência das atividades relacionadas variam com o tipo e o porte do empreendimento público. Deve-se destacar também que algumas das ações elencadas podem ser contratadas a terceiros.

2.1.3 AÇÕES ESPERADAS DO GESTOR NO PLANEJAMENTO DE UM EMPREENDIMENTO

2.1.3.1 Motivação para a realização do empreendimento – Interesse Público

Nesta etapa, o gestor deve comprovar formalmente que o empreendimento atende a uma demanda real da comunidade ou da Administração. Há casos em que a necessidade é óbvia, como no caso de serviços essenciais de saneamento, eletrificação ou de urbanização de um bairro. Ainda assim, deverá ter sua motivação demonstrada no processo administrativo do empreendimento.

O gestor, como todo agente público, deve direcionar suas condutas segundo o **interesse público**, portanto, no planejamento, deve-se verificar a aderência do empreendimento aos anseios da coletividade.

Porém, o interesse público possui vários conceitos com diversas interpretações. Segundo o administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello:

(...) ao se pensar em interesse público, pensa-se, habitualmente, em uma categoria contraposta à de interesse privado, individual, isto é, ao interesse pessoal de cada um. Acerta-se em dizer que se constitui no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social⁵.

Dessa forma, em muitas situações, verificar o interesse público é uma tarefa com razoável grau de subjetividade. Assim, recomenda-se que o gestor analise e fundamente, no processo administrativo, se o empreendimento corrobora para a implementação de uma política pública.

O empreendimento de infraestrutura ou de natureza econômica deve estar justificado por uma necessidade efetiva da comunidade ou uma demanda da economia, como um centro de convenções, uma rodovia, um porto, um aeroporto, um projeto de irrigação, uma usina elétrica, etc.

Empreendimentos voltados à manutenção ou à ampliação da capacidade de atuação do Estado devem ser resultantes das necessidades operacionais ou daquelas previstas a partir do planejamento estratégico do ente público.

2.1.3.2 Estudos Necessários à definição do Objeto

Nesta etapa, busca-se caracterizar o empreendimento de forma a fixar a sua capacidade de atendimento (programa de necessidades), os seus impactos socioambientais e a sua viabilidade técnica, econômica e socioambiental.

Para que isso ocorra, é necessário o desenvolvimento dos estudos e projetos do empreendimento, os quais, segundo a NBR 13.531/1995, devem constar de:

- Levantamento (LV);
- Programa de Necessidades (PN);
- Estudo de Viabilidade (EV);
- Estudo Preliminar (EP);
- Anteprojeto (AP);
- Projeto Legal (PL);
- Projeto Básico (PB);
- Projeto Executivo (PE).

2.1.3.2.1 Levantamento e Programa de Necessidades

O **Levantamento** compreende a coleta das informações de referência que representem as condições preexistentes, de interesse para instruir a elaboração do projeto. São inventariados todos os documentos existentes que digam respeito ao empreendimento.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005, pag. 59.

O Programa de Necessidades ou Estudo de Demanda é o documento que exprime as necessidades da a serem atendidas pela obra que se quer edificar. Nesse sentido a NBR 13.531/1995, para o caso específico de edificações, define:

2.4.2 - Programa de Necessidades (PN)

Etapa destinada à determinação das exigências de caráter prescritivo ou de desempenho (necessidades e expectativas dos usuários) a serem satisfeitas pela edificação a ser concebida.

De acordo com o TCU, antes de iniciar o empreendimento, o órgão ou entidade deve levantar suas principais necessidades, definindo o universo de ações e empreendimentos que deverão ser relacionados para estudos de viabilidade. Em seguida, é necessário que a Administração estabeleça as características básicas dos empreendimentos, tais como: fim a que se destina, futuros usuários, dimensões, padrão de acabamento pretendido, equipamentos e mobiliários a serem utilizados, população a ser atendida, dentre outros⁶.

Frisa-se que a Lei nº 8.666/93 não faz menção expressa ao programa de necessidades, mas ele está enquadrado no termo “estudos técnicos preliminares” que fundamentarão o projeto básico nos termos do inciso IX do art. 6º.

Por sua vez a Lei nº 12.462/2011 exige expressamente o programa de necessidades como um dos elementos que compõe o anteprojeto nas contratações integradas, conforme alínea a, inciso I, do §2º do art. 9º.

Cita-se como exemplo o documento “ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DO ESTUDO DE DEMANDA”⁷, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no qual se exige que o município comprove a necessidade de construção de uma nova unidade escolar pela demonstração do déficit na infraestrutura escolar da região, calculado a partir de dados oficiais do IBGE.

2.1.3.2.2 Estudos para identificação das características físicas da área de implantação

Para a definição da área de implantação de um projeto ou a partir dessa definição, é necessário o levantamento das características físicas que têm impacto na definição das especificações do empreendimento. Nessa fase, normalmente são realizados, de forma direta ou terceirizados, levantamentos topográficos, estudos geotécnicos (sondagens), hidrológicos, etc.

No caso de obras civis para implantação de unidades destinadas à prestação de serviços à comunidade, como escolas e hospitais, deve ser considerada a existência de infraestrutura como acessos rodoviários, saneamento básico, energia elétrica, urbanização, redes de telecomunicação, transporte público, etc. Nesses casos, o levantamento topográfico dos terrenos e os estudos

⁶ Obras Públicas - Recomendações básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas, Tribunal de Contas da União, 2009, fl.11; e Acórdão nº 2.006/2012 – TCU – Plenário.

⁷ Disponível em: ftp://ftp.fnde.gov.br/web/par/orientacoes_elaboracao_estudo_de_demanda.pdf

geotécnicos (sondagem) são essenciais para o posterior desenvolvimento dos projetos. A topografia do terreno e seu perfil geológico devem ser considerados, já que têm impacto direto na questão da economicidade da obra.

No caso de **obras urbanas**, devem ser observadas as disposições da legislação municipal, notadamente o Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Código de Obras caso existam. O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, previu o EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança, o qual deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, elencando as providências mitigadoras que deverão ser tomadas e quais serão os custos associados.

As questões relacionadas à vizinhança podem ser fundamentais na definição do local de implantação de um empreendimento. No caso de escolas, creches, postos de saúde etc., deve ser verificada a proximidade com o público alvo. Também é relevante a questão da vizinhança no caso de empreendimentos públicos como penitenciárias, estações de tratamento de esgotos, processamento de lixo, centrais elétricas, dentre outros.

No caso das obras de infraestrutura lineares (rodovias, ferrovias, adutoras, redes de esgotamento sanitário e de abastecimento de água) deve ser dada especial atenção ao cadastro de interferências. Na sua falta, ou estando o cadastro desatualizado, deve o gestor público providenciar a sua elaboração, prévia ou concomitante à confecção do projeto básico.

Destaque-se que é aceitável a previsão dos estudos/levantamentos em comento como parte do escopo do projeto básico a ser contratado.

2.1.3.2.3 Estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental - EVTEA

Essa etapa é destinada à elaboração de análise e avaliações para seleção e recomendação de alternativas para a concepção do empreendimento e de seus elementos, instalações e componentes.

Nessa etapa, são elaborados estudos preliminares que verificam a viabilidade do empreendimento no que toca às possíveis soluções técnicas, ao seu retorno econômico e à sua viabilidade socioambiental. Esses estudos são essenciais para os empreendimentos públicos tais como grandes edificações, rodovias, ferrovias, metrô, barragens, adutoras, canais, portos, aeroportos etc.

Nos estudos, devem ser examinadas diversas alternativas de solução para o empreendimento, desde os diversos traçados até opções tecnológicas, sendo ao final escolhida aquela que apresenta justificadamente as melhores condições.

Os impactos socioeconômicos na região de um grande empreendimento de infraestrutura devem ser cuidadosamente examinados. Assim, no projeto de uma grande barragem para usos múltiplos (geração de energia, pesca, irrigação, abastecimento humano etc.) devem ser examinadas as questões da eventual perda de áreas agrícolas e de reservas naturais, o remanejamento das populações atingidas, a construção de variantes de rodovias/ferrovias,

remoção de linhas de transmissão de energia elétrica, remoção de dutovias (gás, petróleo, combustíveis etc.), dentre outros. As medidas mitigadoras dos impactos negativos devem ser relacionadas e precificadas.

Para o impacto no sistema viário urbano no caso de empreendimentos de grande porte como é o caso de centros administrativos, estádios, aeroportos, conjuntos habitacionais, mercados públicos, universidades, dentre outros, tratado no *Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)*.

A avaliação ambiental envolve o exame preliminar do impacto ambiental do empreendimento. Aqueles capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente⁸.

A depender do tipo e do porte do empreendimento, pode ser necessária a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para obtenção do licenciamento ambiental⁹.

No que tange a elaboração de Estudo de Viabilidade Técnica EVTE há diversos dispositivos legais e jurisprudenciais que consignam essa necessidade¹⁰. Na verdade, não existe apenas um tipo de Estudo de Viabilidade, pois o estudo varia de acordo com o tipo e a complexidade da obra.

O EVTEA, segundo o Departamento de Infraestrutura de Transportes – DNIT no “ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA, ECONOMICA E AMBIENTAL – EVTEA”, compreende o conjunto de estudos necessários à verificação da existência de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a execução de uma determinada obra de infraestrutura de transportes, ou conjunto delas, nos segmentos considerados, dentre as alternativas propostas, consubstanciado, principalmente, nos estudos de tráfego, capacidade da rodovia e seu nível de serviço, aliados às pesquisas complementares e outras similares, bem como aos demais trabalhos e estudos de engenharia, socioeconômicos e ambientais necessários. Assim, no DNIT, o EVTEA tem como objetivo principal a **identificação da alternativa mais viável para a sociedade dentre as possíveis soluções elencadas preliminarmente** para se resolver um determinado problema de infraestrutura de transportes.

Nos empreendimentos de concessões públicas, o Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA deve fazer parte do Edital de Licitação.

Durante esta etapa, deve-se realizar avaliação expedita do custo de cada possível alternativa, a fim de se verificar a relação custo-benefício de cada uma.

Concluídos os estudos e **selecionada a alternativa**, deve-se preparar **relatório justificativo** com a descrição e avaliação da opção selecionada, suas características principais, os critérios, índices e parâmetros empregados

⁸ Art. 3º, Resolução CONAMA nº237/1997

⁹ Art. 2º, Resolução CONAMA nº001/1986

¹⁰ art. 3º, incisos f a j, da Lei 5.917/1973, art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e art. 2º, inciso IV, e o art. 9º, §§ 1º e 2º, da Lei 12.462/2011, Acórdão TCU Nº 1884/2016 – TCU – Plenário

na sua definição, demandas que serão atendidas com a execução e pré-dimensionamento dos elementos, dentre outros.

2.1.3.2.4 Consulta prévia aos órgãos licenciadores

O gestor deve fazer consultas prévias aos órgãos licenciadores como a Prefeitura, Agências Reguladoras, IPHAN, à Autoridade Ambiental, **corpo de bombeiros**, concessionários de serviços públicos (água e esgoto, energia, gás, etc.), dentre outros, conforme o caso. Dessa forma, poupará tempo e dinheiro evitando transtornos quando da elaboração dos projetos e na execução das obras.

Nessa etapa, pode ser obtida a Licença Prévia Ambiental, que conterà as condicionantes para a elaboração dos projetos executivos de arquitetura e engenharia.

2.1.3.3 Elaboração/contratação e recebimento de anteprojetos e de projetos

2.1.3.3.1 Elaboração de Termos de Referência para a contratação de estudos e projetos

O Termo de Referência para a licitação/contratação de estudos e projetos de engenharia tem o objetivo de estabelecer as orientações necessárias e as condições mínimas que deverão reger o processo e nortear a empresa vencedora da licitação no desenvolvimento dos projetos contratados.

No documento, devem estar consignados, no mínimo:

- o prazo de execução compatível com aquele necessário à elaboração do projeto;
- a obrigatoriedade de realização dos estudos técnicos necessários (topografia, geotécnicos, hidrológicos, etc.) como escopo do contrato caso esses não sejam fornecidos pela Administração;
- a indicação da qualificação técnica requerida dos profissionais responsáveis pela elaboração dos projetos e a informação de que todos os projetos deverão possuir Anotações de Responsabilidade Técnica junto ao CREA/CAU¹¹;
- a estimativa de custo com base em parâmetros técnicos¹²;
- a definição de critério para julgamento das propostas, critérios de medição e condicionantes para pagamento dos serviços, como a emissão de relatórios parciais da execução do projeto;
- a indicação das normas e condições as quais os projetos a serem elaborados deverão atender, bem como a relação mínima dos produtos a serem entregues¹³. Dentre as condicionantes legais, merece destaque as relativas às regras e critérios para elaboração do orçamento de referência

¹¹ Lei nº 6.496/1977.

¹² Existem alguns parâmetros referenciais para definição de valor de projetos como tabelas emitidas por órgãos estaduais e o ábaco do SINAENCO.

¹³ IBRAOP OT – IBR 001/2006

de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União dispostas no Decreto Nº 7.983/2013 e a obrigatoriedade de cessão dos direitos patrimoniais pelo autor prevista no art. 111 da lei nº 8.666/93.

2.1.3.3.2 *Recebimento dos estudos/projetos pelo gestor*

O recebimento dos estudos/projetos pelo gestor deve constituir-se num exame de conformidade entre o que foi especificado na contratação e os produtos que estão sendo entregues. A Lei nº 8.666/93 dispõe no seu art. 73, inciso I, alínea “b” que o recebimento definitivo do objeto se dê por servidor ou comissão designada pela autoridade competente. No decorrer da elaboração dos serviços, a Administração designará um ou mais representantes para fiscalizar a avença, conforme art. 67 da Lei nº 8.666/93, podendo contratar terceiros especializados para ajudar na tarefa. Este trabalho compreende também o recebimento provisório/definitivo dos estudos e projetos.

Deve-se ressaltar que, a princípio, a **responsabilidade pelo conteúdo** do projeto é do seu autor (**responsável técnico**), conforme disposto nos artigos 1º e 2º da Lei nº 6.496/77, que instituiu a **Anotação de Responsabilidade Técnica – ART**.

Dessa forma, a responsabilidade pela adequada concepção dos Projetos, aplicabilidade da metodologia empregada na concepção/dimensionamento, coerência e exatidão dos cálculos é do autor do Projeto (responsável técnico). Portanto, a princípio não cabe ao Gestor a conferência a miúdo desses aspectos dos produtos recebidos, **salvo para elucidar dúvidas porventura suscitadas nas verificações do Projeto ou em função dos riscos mapeados**.

Em termos gerais, a esfera de ação do servidor responsável pelo recebimento de um projeto estaria limitada à identificação de inconsistências grosseiras nas peças constituintes do projeto. Todavia, é fundamental que o representante da administração fique atento e, caso necessário, questione sobre as características do projeto em análise e as premissas adotadas pelo projetista que tenham impacto relevante: no preço, no prazo e na qualidade da obra a ser construída.

No que diz respeito à identificação de inconsistências grosseiras nas peças constituintes do projeto (estudos, desenhos, relatórios, memórias, orçamentos, cronogramas, planos de ataque, etc.), o representante da Administração, auxiliado por terceiro ou não, deverá, primeiramente confirmar a existência de Anotações de Responsabilidade Técnica que em seu conjunto abranjam a totalidade dos trabalhos técnicos contratados e, posteriormente, proceder às seguintes **verificações mínimas** para recebimento dos projetos:

Peças gráficas (plantas)

- a. Avaliar se são suficientes para permitir a visualização do objeto a ser executado em escala adequada, demonstrando formas,

dimensões etc., conforme relação de desenhos contida nas diretrizes de apresentação definidas no Termo de Referência.

Memorial Descritivo

- a. Verificar se descreve o objeto complementando as informações contidas nos desenhos;
- b. Caso o memorial informe sobre a complementariedade com outros projetos/sistemas preexistentes, esta interação deverá estar detalhada com vistas à garantia de funcionalidade e compatibilidade, bem como evitem-se possíveis duplicidades;
- c. Verificar se apresenta alternativas possíveis para solução do problema e justificativas para a escolha da solução desenvolvida. Para obras de pequeno porte, admite-se abordagem simplificada, constituída de descrição resumida das demais alternativas e motivação da escolha.

Estudos Preliminares

- a. Observar se estão presentes e a suficiência dos estudos que subsidiaram a elaboração do Projeto, como topografia, sondagens e perfis geológico-geotécnicos, estudos hidrológicos, arqueológicos, dentre outros, conforme relação específica listada nas diretrizes do Termo de Referência.

Memoriais de cálculo dos dimensionamentos

- a. Observar se estão presentes os memoriais de cálculo dos dimensionamentos das estruturas das edificações e/ou obras de arte especial conforme relação específica listada nas diretrizes do Termo de Referência;
- b. Nos projetos de instalações de lógica, comunicações, elétricas, hidráulicas, hidrossanitárias, refrigeração, prevenção e combate a incêndios, devem estar presentes os memoriais de cálculo conforme relação específica listada nas diretrizes do Termo de Referência.

Especificações Técnicas – Caderno de Encargos

- a. Verificar se descrevem todos os itens de serviços da planilha orçamentária com os correspondentes critérios para a sua medição/pagamento, podendo esses serem substituídos por Caderno de Encargos oficial do órgão público.

Cronograma físico-financeiro

- a. Averiguar a consistência do cronograma no que diz respeito à definição do prazo de execução, o qual não pode ser excessivamente longo ou injustificadamente curto para a realização dos serviços previstos;
- b. Analisar a sequência lógica de cada etapa física da obra, em especial, a existência de antecipação indevida de serviços (jogo de cronograma), e a compatibilidade dos desembolsos financeiros.

Orçamento das obras

- a. Verificar a existência do memorial de cálculo dos quantitativos dos serviços listados na planilha orçamentária;

- b. Rejeitar o uso de unidades genéricas como “verba”, “ponto” ou “conjunto” para a quantificação de serviços conforme Súmula nº 258 do TCU;
- c. Verificar se os itens “administração local”, “instalação e/ou manutenção de canteiros”, “mobilização” e “desmobilização” constam da planilha orçamentária com unidades determinadas e preços unitários. Não podem integrar a taxa de BDI;
- d. Observar a data de referência dos preços da planilha orçamentária, buscando utilizar preços os mais atualizados possíveis com vistas a mitigar a utilização de índices de correção durante a execução das obras que, embora necessários, podem vir a acarretar distorções indesejáveis no valor final do contrato;
- e. Verificar se foi explicitado, para cada item de serviço, o respectivo código e tabela de referência adotada ou se existe comprovação da cotação realizada;
- f. Certificar-se de que não há preços distintos para serviços idênticos;
- g. Conferir se foram atendidos os critérios para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, previstos no Decreto Nº 7.983/2013);
- h. Verificar a composição da taxa de BDI/LDI e sua consistência face aos normativos em uso na Administração Federal notadamente os Acórdãos do TCU (Acórdãos ns. 325/2007, 2.369/2011 e 2.622/2013, todos plenário);
- i. No caso de fornecimento de materiais e equipamentos, verificar se foi adotado BDI diferenciado conforme determina a Súmula TCU nº 253/2010;
- j. Verificar as taxas de encargos sociais e complementares adotadas no orçamento. Verificar se foi justificada eventual diferença das taxas adotadas pelo SINAPI/SICRO.

Anotações de Responsabilidade Técnica - ART no CREA ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT no CAU

- a. Observar a existência das anotações/registro de responsabilidade técnica de projeto, orçamentação e supervisão, junto ao CREA/ CAU;
- b. Observar a compatibilidade entre as anotações de responsabilidade e os documentos de Projeto em termos de códigos e associação à obra em questão;
- c. Verificar se foram devidamente pagas ao respectivo CREA/CAU;
- d. Quando for o caso e conforme previsão contratual, verificar se foi obtida a aprovação dos projetos nos órgãos competentes com a emissão das respectivas licenças, autorizações e/ou alvarás.

2.1.3.4 Consulta pública

Há no ordenamento jurídico pátrio diversos dispositivos que preveem a submissão de projetos de engenharia ao crivo popular. Cita-se aqui algumas hipóteses:

- Resolução CONAMA nº 009 de 03/12/1987 – Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública;
- Lei 8.666/93 – em seu art. 39 determina que sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior R\$150 milhões, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável;
- Lei nº 11.079/2004 - no art. 10, VI, prevê a necessidade de submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado.

2.1.3.5 Previsão Orçamentária

Nessa etapa, deve ser garantida a cobertura orçamentária do empreendimento com a sua inclusão nas leis orçamentárias (PPA e LOA). Segundo disposto no Decreto Nº 9.046/2017:

“A assunção de compromissos financeiros plurianuais decorrentes de contratos formalizados pelos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, referentes às despesas primárias classificadas como “Outras Despesas Correntes”, “Investimentos” ou “Inversões Financeiras”, e classificadas na modalidade de execução direta, deverá ser precedida de registro no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - Siasg.”

2.1.3.6 Licença Ambiental de Instalação ou Licença de Construção

Conforme já disposto nesse manual, é desejável que os projetos sejam contratados com a previsão da necessidade de aprovação nos órgãos competentes como condição para recebimento pela Administração. Todavia, caso isso não tenha ocorrido, ou a elaboração do projeto tenha ficado a cargo do órgão público, **recomenda-se a obtenção de licenças em órgãos ambientais, prefeituras, corpo de bombeiros, concessionários de serviços públicos, dentre outras, antes do lançamento do edital de licitação das obras.** Dessa forma, serão evitados possíveis contenciosos judiciais e/ou administrativos com a empresa contratada para a execução da obra em função de alterações no projeto por demanda desses órgãos.

Vale observar que o início da construção de obra sem licenciamento ambiental, além dos possíveis embaraços à execução do contrato em função dos contenciosos supracitados, poderá resultar na aplicação aos responsáveis das penalidades previstas no Art. 60 da Lei 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais).

2.1.3.7 Revisão e atualização de estudos e projetos

Na Administração Pública, é comum a postergação da execução de empreendimentos pelos mais diversos motivos notadamente restrições orçamentárias e/ou financeiras. Passados alguns anos, a Administração decide executar o empreendimento com base nos projetos desenvolvidos anteriormente. Nesse caso, convém promover uma cuidadosa revisão e atualização dos estudos e projetos, uma vez que as condições podem ter mudado, e as soluções imaginadas à época podem não ser mais adequadas devido às mudanças locais, tecnológicas ou da legislação. Assim, pode ser necessário a reelaboração parcial dos projetos para adequação às novas condições existentes. Também, os orçamentos referenciais poderão estar defasados, o que demandará uma total atualização dos seus valores com novas pesquisas de mercado etc.

2.2 Licitação e Contratação de Empreendimento Público

2.2.1 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Ao dispor sobre a Administração Pública, a Constituição Federal de 1988 estatuiu:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. ”

Dessa forma, ressalvados os casos de dispensa e/ou de inexigibilidade, o gestor só pode contratar a execução do empreendimento com a empresa ou consórcio de empresas que vença o certame licitatório.

Do ponto de vista conceitual, a licitação pode ser entendida como o procedimento administrativo que se destina a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração para o contrato de execução do empreendimento, preservando e garantindo tratamento isonômico a todos que demonstrem condições de participar do certame e tenham interesse em disputar o objeto contratual oferecido.

Sendo um procedimento administrativo, há de se ter como pressuposto necessário a existência de uma série de atos praticados de forma sequencial, alguns de competência da própria Administração, outros de responsabilidade dos participantes.

Existindo processo administrativo aberto desde a etapa anterior, Planejamento do Empreendimento (Capítulo I), esse processo pode ser utilizado para a licitação e contratação do empreendimento, caso contrário, deve ser aberto processo específico.

2.2.2 O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Após o **Planejamento do Empreendimento**, o gestor deve iniciar o procedimento licitatório para contratar a obra, o qual possui duas fases:

*“Os procedimentos de licitação compõem-se de uma **fase interna** que vai até a elaboração do edital ou da carta-convite, e de uma **fase externa**, que se inicia com a*

publicação do edital ou expedição da carta-convite e termina com a adjudicação do objeto da licitação".¹⁴

2.2.2.1 Fase interna

A **fase interna ou preparatória** deve ser bem planejada a fim de minimizar erros que levam os licitantes a impetrarem recursos, atrasando o procedimento licitatório. Ela inicia com a elaboração do edital.

2.2.2.1.1 Elaboração do Edital

A elaboração do edital deverá obedecer ao regime legal adotado e às decisões tomadas na fase anterior de planejamento da licitação. A minuta do edital será submetida à apreciação da área jurídica do órgão, que irá verificar a observância da legislação e emitirá parecer a respeito. Sugere-se o estabelecimento de minutas padrões para agilizar as análises.

Um aspecto importante a decidir é quanto à questão das garantias exigidas do licitante, sobretudo do seguro-garantia de obras caso tenha sido adotado o RDC para a licitação. Vale ressaltar que, ao exigir garantias muito altas, além de seus custos, a Administração poderá restringir a competição. Assim, a melhor conduta para o gestor será um meio-termo: ponderar as garantias exigidas de modo que, simultaneamente, resguardecam a Administração e permitam a maior participação possível no certame.

É imprescindível que o processo seja examinado pela área jurídica do órgão e, sendo achado conforme, encaminhado à autoridade competente para a indispensável autorização de licitar. Em seguida, o edital será publicado, e passará a decorrer o prazo para a sessão de recebimento/abertura das propostas.

2.2.2.1.2 Comissão de Licitação

A Comissão de Licitação tem seus requisitos definidos no art. 51 da Lei nº 8.666/93, devendo seus membros serem designados mediante Portaria com a devida publicidade. Dessa forma, a Lei estipula o número mínimo de membros, o rodízio de membros, o tempo limite de permanência dos membros, bem como o número de servidores qualificados necessariamente integrantes do quadro permanente do órgão. No caso de licitações de obras e serviços de engenharia, é recomendável que pelo menos um dos membros da Comissão tenha conhecimento técnico.

A Administração pode criar a Comissão em caráter permanente, que terá o encargo de executar rotineiramente as licitações de um determinado órgão.

Também, pode ser criada uma Comissão Especial de Licitação com o objetivo de executar apenas um determinado certame.

A Lei nº 8.666/93, a doutrina e a jurisprudência do TCU têm conferido à Comissão várias prerrogativas:

¹⁴ MUKAI, Toshio. Estatutos Jurídicos de Licitações e Contratos Administrativos, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 1992.

- A Comissão pode promover **diligências em qualquer fase do processo licitatório**, visando esclarecer dúvidas para o correto julgamento do processo;

- A Comissão pode se valer de **terceiro para a prestação de auxílio técnico** especializado para solução de questionamentos. Importa ressaltar que a Comissão deve **formalizar, no processo administrativo**, todos os atos do certame, pautando a sua conduta pela estrita obediência aos normativos e às regras do edital de licitação. Qualquer ato estranho ou ao arrepio das normas pode acarretar a invalidação do certame e/ou a responsabilização da Comissão.

Outra questão importante diz respeito à linha de interpretação que a Comissão deverá adotar no exame dos documentos de habilitação dos proponentes. A jurisprudência dos tribunais é pacífica quanto à **inconveniência da interpretação restritiva das cláusulas do edital relativas à habilitação dos licitantes**. A título de ilustração, transcrevem-se a seguir algumas decisões judiciais:

*“O objetivo das licitações públicas é a busca do melhor contrato para a Administração, garantindo-se, de outro lado, a igualdade de chances aos concorrentes. Toda a **interpretação de editais** deve ser feita à conta de tal premissa. (...)”*

*Prevalência de **interpretação** que favoreça à maior participação. “O formalismo no procedimento licitatório não significa que se possa desclassificar propostas eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes. (cf . ST); Mandado de Segurança nº 5418; Relator: Ministro Demócrito Reinaldo). Sentença confirmada.”*

*“Hipótese na qual a impetrante apresentou declaração prevista no **Edital de Licitação**, mas em suposto desacordo com o modelo fornecido pela licitante, por não especificar, em seu corpo, a qualificação de sua signatária (a própria sócia diretora da empresa). Qualificação, entretanto, que se revelava manifesta em documentos anexados ao certame, como o contrato social da impetrante, e constava, de antemão, dos cadastros do órgão licitante. O objetivo das licitações públicas é a busca do melhor contrato para a administração, garantindo-se, de outro lado, a igualdade de chances aos concorrentes. Toda a **interpretação de editais** deve ser feita à conta dessa premissa, e, assim, a exigência do **Edital** deve ser entendida cumprida, afastando-se entendimento restritivo e literal da Comissão de Licitação. O princípio da vinculação ao **edital** não pode ser usado para agredir a inteligência, vilipendiar o bom senso e martelar a lógica.” TRF-2 - REMESSA EX OFFICIO EM MANDADO DE SEGURANÇA REOMS 38073 2000.02.01.066498-8 (TRF-2)*

2.2.2.1.3 Definições da Licitação

A licitação do empreendimento deve ser cuidadosamente planejada e obedecer rigorosamente à legislação. Na etapa anterior, planejamento da obra, diversas decisões tomadas têm impacto direto na licitação, como é o caso do orçamento da obra, seu cronograma, plano de ataque e logística.

Nessa etapa, deverão ser decididas as seguintes questões:

a) Parcelamento do Objeto

Em determinados empreendimentos de infraestrutura, o fornecimento de material e/ou de equipamentos pode ter peso muito maior que os fornecimentos dos serviços de engenharia no preço da obra. Por exemplo, na implantação de uma adutora com tubos de aços de grandes diâmetros, o preço do fornecimento dos tubos pode representar 70% ou mais do preço total da obra. Ressalte-se que, no fornecimento desses materiais, os custos indiretos, remunerados pela taxa do BDI, são inferiores aos dos demais serviços de engenharia. Dessa forma, nesses casos específicos, não é aceitável a aplicação de uma única taxa de BDI, o que caracterizaria ganho excessivo da contratada em desfavor da Administração.

Nessas situações, a Administração tem duas opções:

1ª) Adquirir os materiais/equipamentos em licitação específica

A Administração licita e adquire o material, ficando responsável por toda a cadeia logística de recebimento e armazenamento, com a posterior entrega ao executor da obra. Essa opção pode propiciar preços mais baixos para a Administração. Porém a entrega dos materiais tem que ser tempestiva em relação à execução da obra, isto é, o material tem que estar disponível pari-passu com o andamento da obra. Assim, o momento de aquisição/recebimento dos materiais tem de ser tal que não implique a perda significativa do tempo de garantia dos equipamentos nem prejudique o ritmo da obra.

2ª) Fornecimento do material com BDI reduzido ou diferenciado

A Administração deixa a cargo da contratada o fornecimento do material, porém, aplica uma taxa de BDI reduzida para esse item da planilha contratual. Geralmente, essa taxa de BDI fica em torno de 14,00% de acordo com o Acórdão 2.622/2013-Plenário/TCU, sendo aplicada sobre o custo direto do fornecimento do material/equipamento. Ressalte-se que, em regra, as empreiteiras têm mais agilidade e maiores capacidades negocial e logística do que a Administração.

O amparo para essa conduta do gestor está na Súmula TCU nº 253/2010:

“Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de Bonificação e Despesas Indiretas - BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.”

É obrigatório o parcelamento **quando o objeto da contratação tiver natureza divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado.

Vale ressaltar que o **Parcelamento do Objeto (obrigatório)** difere-se do **Fracionamento de Despesa (ilegal)**, que corresponde à divisão da despesa para adoção de dispensa ou modalidade inferior menos rigorosa que a determinada para a totalidade do valor a ser licitado (§5º do art. 23 da Lei nº 8.666/93).

O § 1º do art. 23 da Lei nº 8.666/93 determina que as obras e os serviços contratados pela Administração devem ser parcelados em tantas etapas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Portanto, o parcelamento faz sentido em obras lineares de grande vulto e/ou de maior complexidade, em que seja viável técnica e economicamente, tais como: a implantação de rodovias extensas, ferrovias, metrô, barragens, adutoras, sistemas de abastecimento d'água e/ou de esgotamento sanitário, aeroportos, portos, linhas de transmissão de energia elétrica, dentre outros.

A divisão da obra em lotes, usualmente, visa a dois objetivos:

1º) Ampliar a concorrência – redução de preços

O incremento da concorrência ocorre porque lotes menores propiciam a redução das exigências de habilitação econômico-financeira e técnica (atestados), o que viabiliza a participação das empresas de menor porte, bem mais numerosas no mercado. Assim, com a maior concorrência, podem ser obtidos preços mais vantajosos para a Administração.

Também, podem existir obras que requeiram diversos tipos de serviços especializados na sua execução, a segregação desses serviços em lotes distintos permite a participação de empresas com atuação apenas em segmentos específicos da engenharia. O parcelamento, nesse caso, evitará a subcontratação e, conseqüentemente, poderá implicar redução dos preços para a Administração, por eliminar a empresa interposta.

2º) Redução de riscos para a Administração

Em que pese lotes menores viabilizem a participação de empresas de menor porte que, em regra, detêm menor capacidade financeira. Por outro lado, também demandam menos capital de giro, o que reduz o risco de paralisação da obra por comprometimento da saúde financeira da contratada.

Ademais, além do menor risco de paralisação por falência da contratada, mesmo que um lote seja paralisado, os demais continuarão em execução, mitigando o atraso e o prejuízo para a sociedade.

O parcelamento do objeto resulta na divisão da obra em lotes que poderão ser licitados em conjunto ou separados. Na definição dos lotes, o gestor público deve considerar diversos aspectos:

- Característica do objeto (Especialização);
- Funcionalidade;
- Atratividade (escala x riscos assumidos);
- Número de possíveis fornecedores;

- Logística da obra;
- Possibilidade de segregação das responsabilidades;
- Uniformidade do objeto.

Os aspectos listados devem ser considerados como instrumentos para garantia de entrega/cumprimento dos prazos, atingimento dos requisitos de qualidade e economicidade.

No quesito **especialização**, a obra deve ser dividida em lotes com características próprias de forma a propiciar que a disputa se dê entre empresas especializadas.

Na questão da **funcionalidade**, cada lote deve buscar, se possível, representar uma parte da obra que possa ser utilizada pela população após sua conclusão. Por exemplo, os lotes de uma rede de esgoto de uma grande cidade devem espelhar as bacias existentes de tal forma que, ficando pronto um determinado lote, existindo o emissário e o tratamento de esgotos, já possa atender à população.

Quanto à **atratividade** de cada lote, deve haver um equilíbrio entre o seu tamanho/retorno financeiro esperado e os riscos que serão assumidos pelo contratado. Devem ser identificados os possíveis fornecedores no mercado e, na medida do possível, compatibilizado os portes dos lotes com a capacidade executiva do maior número de fornecedores prováveis. Enquanto lotes excessivamente pequenos são pouco atrativos às empresas mais qualificadas no mercado, lotes muito grandes não permitem a participação de um número significativo de empresas que atuam no mercado.

No que toca à **logística**, ou seja, o suprimento de insumos da obra, os lotes devem ser compatíveis com a capacidade dos fornecedores prováveis em atendê-los. Obras que demandam altos custos de logística demandam lotes maiores. Ressalte-se que a capacidade logística da Administração para o acompanhamento de uma miríade de pequenos contratos também é um aspecto a ser considerado na definição dos lotes em uma licitação.

De forma geral, o gestor deverá garantir a **possibilidade de segregação das responsabilidades**, não sendo admitida a diluição da responsabilidade técnica dos executores da obra. Dessa forma, o parcelamento deve **preservar a responsabilidade técnica** pela obra, ou seja, constatados defeitos construtivos após a sua conclusão/recebimento, **seja fácil para a Administração acionar os responsáveis** pela sua correção.

Destaque-se que em licitação de lotes de obras, a exemplo de creches ou unidades básicas de saúdes distribuídas pelo território, para assegurar a concorrência ou aumentar a probabilidade de entrega, mesmo que parcial do objeto, pode ser conveniente que a Administração restrinja, no edital, a quantidade de lotes que cada empresa ou consórcio de empresas poderá concorrer.

Além disso, os **requisitos de habilitação** devem ser adequados e proporcionais aos itens, parcelas ou etapas resultantes da divisão, devidamente especificados no ato convocatório. Assim, os licitantes podem

habilitar-se para uma ou mais partes licitadas, segundo a Súmula TCU nº247:

*“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, **devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.**”* (destaques nossos)

No tocante à relação entre **o parcelamento e a modalidade de licitação** a ser utilizada, vale ressaltar que, em regra, o gestor deve preservar a modalidade de licitação pertinente para a execução de TODO o objeto da contratação (deve-se somar os valores correspondentes aos itens parcelados em um ou mais processos de licitação), segundo o § 2º do art. 23 da Lei nº 8.666/93. Todavia, no caso das **parcelas de natureza específica** que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço, para as quais é possível adotar modalidade correspondente ao valor do orçamento estimativo para a PARCELA (§ 5º, art. 23 da Lei nº 8.666/93).

b) Escolha da modalidade de licitação

Caso a licitação do empreendimento seja regida pela Lei nº 8.666/93, teremos as seguintes modalidades (inciso I, art. 23):

- Convite - para obras e serviços de engenharia com valor de até R\$ 330.000,00;
- Tomada de Preços – para obras e serviços de engenharia com valor de até R\$ 3.300.000,00;
- Concorrência – para obras e serviços de engenharia com valor acima de R\$ 3.300.000,00;

Recomenda-se que seja utilizada a modalidade superior caso o valor estimado da licitação acrescida de 25% de um possível aditivo, supere o intervalo entre as modalidades. Por exemplo, numa licitação em que o orçamento estimativo seja R\$ 280.000,00 para a qual caberia o **Convite**, recomenda-se utilizar a **Tomada de Preços, pois** crescendo-se 25% (R\$ 70.000,00) teremos R\$ 350.000,00 o que supera o limite de R\$ 330.000,00 para a modalidade **Convite**.

No caso de obras e serviços de engenharia, o valor máximo da dispensa por valor é atualmente de R\$ 33.000,00.

No RDC, não existe o conceito de modalidade tal como na Lei nº 8.666/93. Na prática, o procedimento do RDC assemelha-se ao da concorrência da Lei nº 8.666/93, pois existem as duas fases: a da habilitação e a de entrega da proposta comercial. Entretanto, o RDC distingue-se da Lei nº 8.666/93 pela inversão de fases e leilão das propostas, expostas a seguir neste trabalho.

c) Forma de realização da licitação

Apresenta-se a seguir as formas de realização de um certame conforme o regime legal:

Quadro 1 – Forma de realização de um certame

Forma	Lei nº 10.520/02 (Pregão)	Lei nº 8.666/93 (LLC)	Lei nº 12.462/11 (RDC)
Presencial	Sim	Sim	Sim
Eletrônica	Sim	Não	Sim

A forma presencial tem duas desvantagens: **dificulta** a participação das empresas de fora da localidade do pregão; **prejudica** a impessoalidade do certame, uma vez que ocorre o contato dos proponentes entre si e com o pregoeiro.

O pregão eletrônico elimina estas desvantagens acrescentando a rapidez e a economicidade para todos os interessados. Assim, a forma eletrônica é a regra, quando se fizer a opção pela modalidade presencial esta deverá ser justificada.

d) Escolha da forma e do regime de execução da obra

Na **execução direta**, a Administração, por seus próprios meios, executa a obra. Está em desuso por ser antieconômica e desviar o foco dos órgãos e entidades de suas atividades finalísticas.

Na **execução indireta**, a Administração contrata um terceiro para executar a obra ou serviço de engenharia. É a forma de execução mais utilizada na Administração Pública.

A obra, contratada com um terceiro, pode ser executada nos regimes de execução consignados no quadro a seguir:

Quadro 2 – Regimes de execução

Regime de execução	Descrição	Utilização/requisitos	Medição/Pagamento	Riscos dos Contratados
Tarefa	Contratação de mão-de-obra, com ou sem fornecimento de materiais por preço certo	Pequenos trabalhos de reparo, reforma ou construção	Por etapa da obra executada	Pequenos
Empreitada por preço global fixo	Contratação da execução da obra ou serviço por preço certo e total	Obras com projetos executivos de engenharia e	Por etapa da obra executada	Grandes. O empreiteiro assume os riscos de eventuais

Regime de execução	Descrição	Utilização/requisitos	Medição/Pagamento	Riscos dos Contratados
		orçamentos detalhados		quantitativos a serem executados a maior do que os previstos no contrato.
Empreitada por Preços Unitários	Contratação da execução da obra ou serviço por preço certo de unidades determinadas	Obras com projetos básicos	Por unidades de serviços executadas	Pequenos. Os riscos em relação a diferenças entre o previsto e o realizado são pequenos.
Empreitada Integral	Contratação da execução da obra em sua integralidade. Entrega em condições de operação imediata	Obras complexas com projetos executivos de engenharia e orçamentos detalhados	Por etapa da obra executada	Grandes. O empreiteiro assume os riscos de eventuais quantitativos a serem executados a maior do que os previstos no contrato.
Contratação Semi-integrada	contratação que envolve a elaboração e o desenvolvimento do projeto executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto	obras e serviços de engenharia - Estatais	Regulamento interno	Definidos da Matriz de Riscos
Contratação Integrada	Contratação da execução da obra em sua integralidade com projeto a cargo do empreiteiro	Objeto envolva: I - inovação tecnológica ou técnica; II - possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou III - possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado.	Por etapa da obra executada	Definidos da Matriz de Riscos

Embora não haja disposição legal sobre quando utilizar cada regime, a experiência da Administração e a jurisprudência do TCU têm consagrado

algumas práticas que podem ajudar o gestor nas suas decisões conforme será explanado a seguir.

Empreitada por preço global

Na dicção dos dispositivos alínea “a” do inciso VIII do art. 6 da Lei nº 8.666/93 e seu congênere no RDC (Lei nº 12.462/11), inciso II do art. 2º, utiliza-se a **empreitada por preço global** quando se contrata a **execução da obra ou serviço por preço certo e total**.

O artigo 47 da Lei 8.666/1993 exige que, nas contratações por preço global, a Administração disponibilize, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto licitado.

Assim esse regime deve ser utilizado preferencialmente quando a Administração dispõe de **Projeto Básico detalhado** e com **grande precisão nas estimativas dos quantitativos** dos serviços a serem executados, permitindo que seus custos sejam orçados com um grau **mínimo de incerteza** permitindo minimizar os riscos e os preços ofertados pelos licitantes. Frisa-se que a Jurisprudência do TCU admite a utilização excepcional do regime de preço global, mesmo diante de imprecisão dos quantitativos de projeto, mediante justificativas adequada.

9.1.4. nas situações em que, mesmo diante de objeto com imprecisão intrínseca de quantitativos, tal qual asseverado no item 9.1.3. supra, se preferir a utilização da empreitada por preço global, deve ser justificada, no bojo do processo licitatório, a vantagem dessa transferência maior de riscos para o particular – e, conseqüentemente, maiores preços ofertados – em termos técnicos, econômicos ou outro objetivamente motivado, bem assim como os impactos decorrentes desses riscos na composição do orçamento da obra, em especial a taxa de BDI – Bonificação e Despesas Indiretas; (Acórdão 1.977/2013 – TCU – Plenário).

Ressalte-se que, via de regra, na empreitada por preço global, o **contratado arca, ou se beneficia**, de eventuais variações nas quantidades dos serviços. Porém, excepcionalmente, para evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, o TCU entende possível a celebração de aditivo para manter o equilíbrio na avença, desde que observados os seguintes requisitos.

9.1.8. excepcionalmente, de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, como também para garantia do valor fundamental da melhor proposta e da isonomia, caso, por erro ou omissão no orçamento, se encontrarem *subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária*, poderão ser ajustados termos aditivos para restabelecer a equação econômico-financeira da avença, situação em que se tomarão os seguintes cuidados:

9.1.8.1. observar se a alteração contratual decorrente não supera ao estabelecido no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013, cumulativamente com o respeito aos limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, estes últimos, relativos a todos acréscimos e supressões contratuais;

9.1.8.2. examinar se a modificação do ajuste não ensejará a ocorrência do "jogo de planilhas", com redução injustificada do desconto inicialmente ofertado em relação ao preço base do certame no ato da assinatura do contrato, em prol do que estabelece o art. 14 do Decreto 7.983/2013, como também do art. 37, inciso XXI, da

Constituição Federal;

9.1.8.3. avaliar se a correção de quantitativos, bem como a inclusão de serviço omitido, não está compensada por distorções em outros itens contratuais que tornem o valor global da avença compatível com o de mercado;

9.1.8.4. verificar, nas superestimativas relevantes, a redundância no eventual pagamento do objeto acima do preço de mercado e, conseqüentemente, em um superfaturamento, se houve a retificação do acordo mediante termo aditivo, em prol do princípio guardado nos arts. 3º, caput c/c art. 6º, inciso IX, alínea "f"; art. 15, § 6º; e art. 43, inciso IV, todos da Lei 8.666/93;

9.1.8.5. verificar, nas subestimativas relevantes, em cada caso concreto, a justeza na prolação do termo aditivo firmado, considerando a envergadura do erro em relação ao valor global da avença, em comparação do que seria exigível incluir como risco/contingência no BDI para o regime de empreitada global, como também da exigibilidade de identificação prévia da falha pelas licitantes – atenuada pelo erro cometido pela própria Administração –, à luz, ainda, dos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário; (Acórdão 1.977/2013 – TCU – Plenário).

Nesse regime de execução, a medição dos serviços é mais simples, uma vez que, a cada período, geralmente mensal, são quantificados os percentuais realizados de cada etapa ou subetapa prevista no cronograma do projeto. O pagamento corresponde ao produto valor da etapa que consta da planilha contratual pelo percentual realizado no período.

Exemplos de utilização da empreitada por preço global:

-**Serviços de engenharia:** contratação de estudos e projetos, emissão de laudos e pareceres etc.;

-**Obras:** construção de edificações, construção de subestações e linhas de transmissão de energia elétrica;

Empreitada por preços unitários

Na legislação de licitações, conceitua-se a **empreitada por preço unitário** como a contratação da **execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas**. Deve ser utilizada sempre que os quantitativos a serem executados não puderem ser definidos com grande precisão. Ressalte-se que o conceito de projeto básico definido no art. 6º da Lei 8.666/1993 deve ser aplicado com rigor, notadamente no que toca ao orçamento detalhado.

Esse regime deve ser utilizado em obras onde seja difícil estimar com grande precisão os quantitativos pela própria natureza da obra ou serviço, como é o caso das obras de movimentação de terras em construção de estradas e de barragens.

A remuneração da contratada, nesse regime, se dá por medições, geralmente mensais, dos quantitativos de serviço efetivamente executadas multiplicados pelos preços previamente definidos na planilha orçamentária da obra. Assim, o contratado se obriga a executar a quantidade de serviço necessário a implantação do objeto por um determinado preço acordado.

A medição precisa dos quantitativos executados é muito mais relevante no regime de empreitada por preço unitário do que em contratos a preços globais, visto que as quantidades medidas no campo devem ser exatas, pois corresponderão, de fato, às quantidades a serem pagas. Portanto, as equipes de medição da Administração devem ser mais cuidadosas e precisas em seus trabalhos, porque as quantidades medidas definirão o valor real do projeto.

Em decorrência dessas características, o valor final da obra sob o regime de empreitada por preço unitário pode oscilar para mais ou para menos em relação ao originalmente contratado em função da precisão das estimativas iniciais.

Nesse regime, o risco de variação dos quantitativos é assumido pela Administração, o que tem o potencial de promover maior concorrência no certame. Assim, se por um lado há um potencial de redução do preço da contratação em função do incremento na concorrência entre os licitantes, por outro lado também há maior risco de jogo de planilha pelos contratados durante a execução contratual.

Exemplos de utilização da empreitada por preços unitários:

-Serviços de engenharia: gerenciamento e supervisão de obras etc;

-Obras: reforma de edificações; execução de fundações; serviços de terraplanagem; desmontes de rocha; implantação, pavimentação, duplicação e restauração de rodovias, ferrovias e metrô; obras hídricas como canais, barragens, adutoras e perímetros de irrigação; obras de saneamento como implantação de adutoras, de redes de abastecimento de água, de sistemas de esgotamento sanitário e de aterros sanitários; obras de infraestrutura urbana como pavimentação, drenagem, iluminação pública; obras portuárias, serviços de dragagem e derrocamento.

Empreitada Integral

A empreitada integral destina-se à implantação de projetos complexos que requerem conhecimentos e tecnologias de ponta que não estão disponíveis a uma única empresa. A Administração contrata o projeto global com uma empresa “integradora” e recebe o projeto concluído, pronto para operação. Por isso, nesse regime, são comuns vários subcontratos, celebrados pela empresa de engenharia principal com diversos fornecedores, prestadores de serviço, projetistas e subempreiteiros.

Em alguns casos, a complexidade do empreendimento obriga a contratação de um consórcio de empresas especializadas em diversos campos da engenharia.

Nesse regime, a responsabilidade do contratado é quase total, uma vez que se obriga ao fornecimento de todos os bens e serviços necessários à execução e a entregar a obra em condições de imediata utilização pelo Contratante.

Exemplos de utilização da empreitada integral:

-Obras: usinas nucleares, subestações de energia elétrica, refinarias e plantas petroquímicas, oleodutos e gasodutos, laboratórios, estações de bombeamento, usinas hidrelétricas e termoelétricas, instalações militares como centros de vigilância e detecção, etc.

Contratação Integrada

A contratação integrada é o regime de contratação em que o contratado é responsável por elaborar e desenvolver os projetos completo e executivo, executar obras e serviços de engenharia, fornecer bens ou prestar serviços especiais e realizar montagem, teste, pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, com remuneração por preço global, em função das etapas de avanço da execução contratual.

Segundo a Lei 12.462/ 2011, o regime é indicado, desde que técnica e economicamente justificada, para obras cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições:

- I - inovação tecnológica ou técnica;
- II - possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou
- III - possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado.

Nesse regime a repartição das responsabilidades entre as partes é consignada na matriz de responsabilidade.

Contratação Semi-integrada

O Regime de execução da contratação semi-integrada é similar ao da integrada, no que tange ao compartilhamento dos riscos por meio da matriz de responsabilidade. Todavia, neste caso, o projeto básico é fornecido pela contratante.

e) Escolha do critério de julgamento das propostas (Tipo de Licitação)

O Quadro a seguir mostra os critérios de julgamento (tipos de licitação) conforme o regime legal:

Quadro 3 – Critérios de julgamento

Critério	Lei nº 10.520/02 (Pregão)	Lei nº 8.666/93 (LLC)	Lei nº 12.462/11 (RDC)
Menor preço	Sim	Sim	Sim
Técnica e preço	Não	Sim	Sim
Melhor técnica	Não	Sim	Sim
Maior desconto	Não	Não	Sim

Critério	Lei nº 10.520/02 (Pregão)	Lei nº 8.666/93 (LLC)	Lei nº 12.462/11 (RDC)
Maior oferta de preço	Não	Não	Sim
Maior retorno econômico	Não	Não	Sim

Deve ser ressaltado que a contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, como a elaboração de projetos, (projetos), via de regra, deve ser pelo critério da melhor técnica ou por técnica e preço. Tal diretriz baseia-se no fato de que nesses serviços a qualidade do produto é muito mais relevante do que o preço propriamente dito.

Convém destacar, todavia, que há jurisprudência do TCU indicando a utilização do pregão (menor preço) para alguns serviços de natureza intelectual:

- **Acórdão nº 3341/2012-Plenário (Info 135)** - *Os serviços de supervisão de obras devem, em regra, ser licitados na modalidade pregão, uma vez que seus padrões de desempenho e qualidade podem ser, na maioria das vezes, objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado*
- **Acórdão n.º 601/2011-Plenário (infos 54 e 47).**
 1. O pregão não deverá ser utilizado para a contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual, assim considerados aqueles que podem apresentar diferentes metodologias, tecnologias e níveis de desempenho e qualidade, sendo necessário avaliar as vantagens e desvantagens de cada solução.
 2. Se o projeto ou estudo a ser elaborado por um profissional ou empresa for similar ao que vier a ser desenvolvido por outro(a), o serviço pode ser caracterizado como comum. Caso contrário, se a similaridade dos produtos a serem entregues não puder ser assegurada, o objeto licitado não se enquadra na categoria de comum.
 3. É possível a existência de soluções distintas para o objeto licitado, mas a consequência advinda da diferença entre elas não deverá ser significativa para o ente público que adota o pregão. Se, no entanto, os serviços comportarem variações de execução relevantes, a técnica a ser empregada pelos licitantes merecerá a devida pontuação no certame

2.2.2.1.4 Requisitos para a habilitação

Além dos requisitos usuais para a habilitação jurídica, econômico-financeira e tributária, devem ser tomados cuidados quanto às exigências para a habilitação técnica dos proponentes.

A habilitação técnica requer que o licitante possua registro no CREA/CAU e demonstre as capacidades ou proficiências profissional e operacional para a perfeita execução do objeto. O registro no CREA/CAU é comprovado mediante a apresentação de certidão válida emitida pelo Conselho a que estiver vinculada a empresa.

A capacidade técnico-profissional é comprovada com a apresentação das Certidões de Acervo Técnico – CAT, emitidas pelos CREA/CAU, dos profissionais indicados, pelo proponente, como possíveis responsáveis técnicos (RT) da obra. Neste caso deve-se comprovar que os profissionais (RT) já executaram obra de porte e complexidade semelhante à que estará sendo licitada.

A comprovação da capacidade técnico-operacional da licitante se dá pela apresentação de atestados de execução de serviços semelhantes aos mais significativos e relevantes do objeto, conforme Súmula TCU nº 263/2011. Normalmente, para os serviços mais relevantes da obra é exigida a comprovação de ter executado anteriormente até 50% da quantidade prevista na planilha de serviços.

A exigência de visita técnica pelos proponentes ao local onde se realizará a obra, em data anterior à licitação, deverá ser limitada aos poucos casos em que seja imprescindível à elaboração das propostas. E mesmo nesses casos deve observar os seguintes requisitos¹⁵:

- demonstração da imprescindibilidade da visita;
- não imposição de que a visita seja realizada pelo engenheiro responsável pela obra; e
- não seja estabelecido prazo exíguo para os licitantes vistoriarem os diversos locais onde os serviços serão executados.

Nas demais obras, é suficiente que o proponente apresente declaração assinada pelo representante legal da empresa dizendo estar ciente das condições locais em que se realizará o empreendimento.

Há farta jurisprudência relacionada às exigências de capacidade técnica dos licitantes:

Quadro 4 – Exemplo de Jurisprudência sobre exigência de Capacidade Técnica

JURISPRUDÊNCIA	FONTE REFERENCIAL
A comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes é limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado	SÚMULA Nº 263/2011

¹⁵ Vide Acórdão nº 2826/2014-Plenário/TCU.

JURISPRUDÊNCIA	FONTE REFERENCIAL
É indevida a proibição de somatório de atestados, para efeito de comprovação de qualificação técnico-operacional, quando a aptidão da licitante puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado, ou seja, deve ser aceito o somatório de atestados, sempre que não houver motivo para justificar a exigência de atestado único.	ACÓRDÃO Nº 1231/2012 - TCU - Plenário
A exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional em percentual mínimo superior a 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, sem justificativas adequadas e suficientes, tecnicamente explicitadas no processo administrativo anterior à edição do respectivo edital ou no próprio edital e seus anexos, constitui irregularidade que afronta o art. 37, inciso XXI, da CF/88	ACÓRDÃO Nº 917/2017 - TCU - Plenário
Há proibição à exigência de visto no Crea do estado em que será executada a obra para licitante de outro estado	ACÓRDÃO Nº 2099/2009 - TCU - Plenário
É vedada a exigência, como requisito de aceitação de atestado de capacitação técnico-profissional, que os profissionais constantes do atestado possuam vínculo empregatício com a licitante na data da licitação	ACÓRDÃO Nº 600/2011 - TCU - Plenário
Não é cabível a exigência de atestados de capacitação técnica visando à comprovação de experiência para a execução de serviços técnica e materialmente relevantes, passíveis de serem executados apenas por poucas empresas, e que, por circunstância de mercado, já se saiba de antemão que serão subcontratados	ACÓRDÃO Nº 2992/2011-PLENÁRIO

2.2.2.1.5 Prazo para entrega e recebimento das propostas

Devem ser estipulados prazos suficientes para que os interessados estudem os projetos e elaborem suas propostas. Em licitações de obras de maior porte e/ou mais complexas recomenda-se conceder um prazo maior que o mínimo para a entrega das propostas a fim de possibilitar que as licitantes estudem o edital e seus anexos antes de apresentar suas propostas.

Para concluir a **fase interna** do procedimento de licitação, o gestor deve checar, no processo (protocolizado e numerado), a existência de (rol exemplificativo):

- ✓ aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório, devidamente motivada;
- ✓ indicação dos recursos orçamentários;
- ✓ previsão no Plano Plurianual, conforme o caso;
- ✓ ato de designação da comissão de licitação/pregoeiro e equipe de apoio;

✓ pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade.

✓ **edital**, com a definição da modalidade; do regime de execução; do tipo de licitação; local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta; descrição do objeto; prazo e condições de assinatura do contrato e retirada do instrumento; condições de pagamento, requisitos de habilitação, critério de julgamento e reajuste; e seus **anexos**:

- Projeto Básico;
- Especificações Técnicas e Normas de Medição e Pagamento;
- Memorial Descritivo;
- Orçamento Estimativo, Composição dos Custos Unitários e Cronograma Físico-Financeiro;
- Modelo de Proposta de Preço;
- Modelo de Planilha Orçamentária;
- Modelo de Planilha de Composição do BDI;
- Modelo de Planilha de Composição de Custos Unitários;
- Modelo de Planilha de Encargos Sociais;
- Minuta do Contrato;
- Desenhos.

2.2.2.2 Fase externa

A fase externa do procedimento licitatório, nas licitações regidas pela Lei nº 8.666/93, tem início com a publicação do edital e termina com a assinatura do contrato, compreendendo as seguintes etapas:

- publicação do resumo do ato convocatório;
- fase impugnatória, com republicação do edital e reabertura do prazo, quando for o caso;
- recebimento dos envelopes com a documentação e as propostas;
- abertura dos envelopes com a documentação;
- verificação da habilitação ou inabilitação dos licitantes;
- fase recursal, com efeito suspensivo até a decisão do recurso, se houver;
- abertura dos envelopes com as propostas;
- julgamento das propostas;
- declaração do licitante vencedor;
- fase recursal, com efeito suspensivo até a decisão do recurso, se houver;
- homologação dos atos praticados no procedimento;
- adjudicação do objeto a licitante vencedora;
- empenho da despesa;
- assinatura do contrato.

2.2.2.2.1 Publicidade do ato convocatório

O gestor deve ficar atento para garantir a publicação do resumo do ato convocatório **nos meios** previstos no art. 21 da Lei nº 8.666/93 (diário oficial, jornal de grande circulação.) e o cumprimento dos **prazos mínimos** entre essa e a data da realização do evento (§ 2º do art. 21). Também, vale destacar, a fim de minimizar os recursos durante a **fase impugnatória do edital**, cabe ao gestor atentar para o disposto no § 4º do art. 21:

*“Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, **reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas**”.*
(**destaques nossos**)

Vale ressaltar que as regras de publicidade do **Pregão** estão regidas no art. 4º da Lei nº 10.520/2002, bem como as do **RDC** estão dispostas no art. 15 da Lei nº 12.462/2011.

2.2.2.2.2 Impugnação do edital de licitação

A impugnação de um edital de licitação é o questionamento formal à Administração, por qualquer cidadão ou empresa, por descumprimento de preceito legal na sua elaboração. A impugnação se dá mediante documento assinado pelo interessado e devidamente recebido no protocolo do órgão responsável pelo edital.

Os motivos mais comuns para a impugnação de um edital dizem respeito à existência de cláusulas restritivas à competição nas exigências de habilitação, de erros grosseiros no projeto básico, de inconsistências/erros no orçamento estimado da obra, dentre outros.

A Lei 8.666/93 prevê duas possibilidades de impugnação:

Qualquer cidadão – por irregularidade na aplicação da lei de licitações, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação. Nesse caso, a Administração deve julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis

Licitantes - sobe risco de decadência do direito, o licitante deve impugnar as falhas ou irregularidades que viciariam o edital até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação em concorrência, a abertura dos envelopes com as propostas em convite, tomada de preços ou concurso, ou a realização de leilão.

Se procedente:

O edital é corrigido pela comissão de licitação, devendo ser dada publicidade das alterações promovidas aos demais licitantes. Ressalte-se que caso as alterações possam afetar a elaboração das propostas, há necessidade de reabertura dos prazos mínimos previstos na lei, conforme a modalidade da licitação, para a publicação do edital e a data de recepção dos envelopes.

Se improcedente ou fora dos prazos previstos:

A comissão deve comunicar o resultado do julgamento ao impugnante sem alteração do cronograma do certame em curso. Caso a impugnação seja apresentada fora do prazo previsto, essa não terá efeito de recurso. Todavia, por dever de zelo, é recomendável a análise de seu conteúdo.

2.2.2.2.3 Realização da Licitação

A licitação será realizada conforme estabelecido no edital (presencial ou eletrônico) e conforme os procedimentos estipulados na legislação.

A licitação, conduzida por Comissão de **servidores do órgão, previamente** designada, ocorrerá em **sessão pública**, em data e hora divulgadas no Aviso de Licitação.

O processamento da licitação deverá ocorrer conforme os normativos vigentes e com a observância de princípios como os da vinculação ao instrumento convocatório, da transparência, da publicidade e da impessoalidade.

O julgamento das propostas, com a consequente classificação e proclamação do vencedor é **atribuição** da Comissão de Licitação.

Todos os atos praticados pela Comissão devem constar dos autos do processo administrativo do certame. Todas as sessões e reuniões da Comissão devem ser **registradas** por meio de **ata assinada por todos os presentes** ao ato e anexada aos autos.

2.2.2.2.4 *Recursos Administrativos contra atos da Comissão de Licitação*

Qualquer licitante tem o direito de se insurgir contra ato da Comissão de Licitação, que no seu entender, o prejudique e constitua infração à legislação ou ofensa à cláusula do edital do certame. Na Lei 8.666/93, os recursos administrativos são tratados no Art. 109.

- a) Recurso hierárquico (inc. I)
- b) Recurso de representação (inc. II)
- c) Pedido de reconsideração (inc. III)

2.2.2.2.5 *Homologação e Adjudicação do Objeto*

A **homologação**, segundo Marçal Justen Filho:

"concluindo pela validade dos atos integrantes do procedimento licitatório, a autoridade superior efetivará juízo de conveniência acerca da licitação (...) A homologação possui eficácia declaratória enquanto confirma a validade de todos os atos praticadas no curso da licitação. Possui eficácia constitutiva enquanto proclama a conveniência da licitação e exaure a competência discricionária sobre esse tema"¹⁶

A **adjudicação**, por sua vez, é o ato pelo qual a autoridade responsável declara formalmente o vencedor do certame.

Atualmente, a doutrina é majoritária no sentido de que a homologação é ato administrativo que antecede a adjudicação. Mesmo no caso do Pregão, no qual há previsão de adjudicação anterior à homologação, a manifestação da validade de todos os atos praticadas no curso da licitação é condição para à contratação.

Em seguida, a Administração fará a **adjudicação do objeto ao vencedor do certame**, que será convocado para cumprir as formalidades necessárias à celebração do contrato e posterior adjudicação (entrega) do objeto ao contratado.

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 5ª ed., São Paulo, Dialética, 1998.

2.2.2.2.6 Procedimentos Finais

Para finalizar o procedimento licitatório, o gestor deve verificar se nos autos do processo (protocolizado e numerado), constam os seguintes documentos (art. 38 da Lei nº 8.666/93):

- I - edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;*
- II - comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 da Lei nº 8.666/93, ou da entrega do convite;*
- III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;*
- IV - original das propostas e dos documentos que as instruírem;*
- V - atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;*
- VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;*
- VII - atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;*
- VIII - recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;*
- IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;*
- X - termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;*
- XI - outros comprovantes de publicações;*
- XII - demais documentos relativos à licitação.*

2.3 Gestão e Fiscalização do Contrato de Obras e Serviços de Engenharia

2.3.1 A FASE CONTRATUAL DO EMPREENDIMENTO

Após adjudicar o objeto ao vencedor do certame a Administração o convoca para assinatura do contrato, inicia-se então, a fase da execução do contrato administrativo. A Administração, por meio de seus representantes designados, autoriza o contratado a executar os serviços, fiscaliza o estrito cumprimento, a fiel execução dos projetos licitados, mede os serviços executados e efetua os respectivos pagamentos.

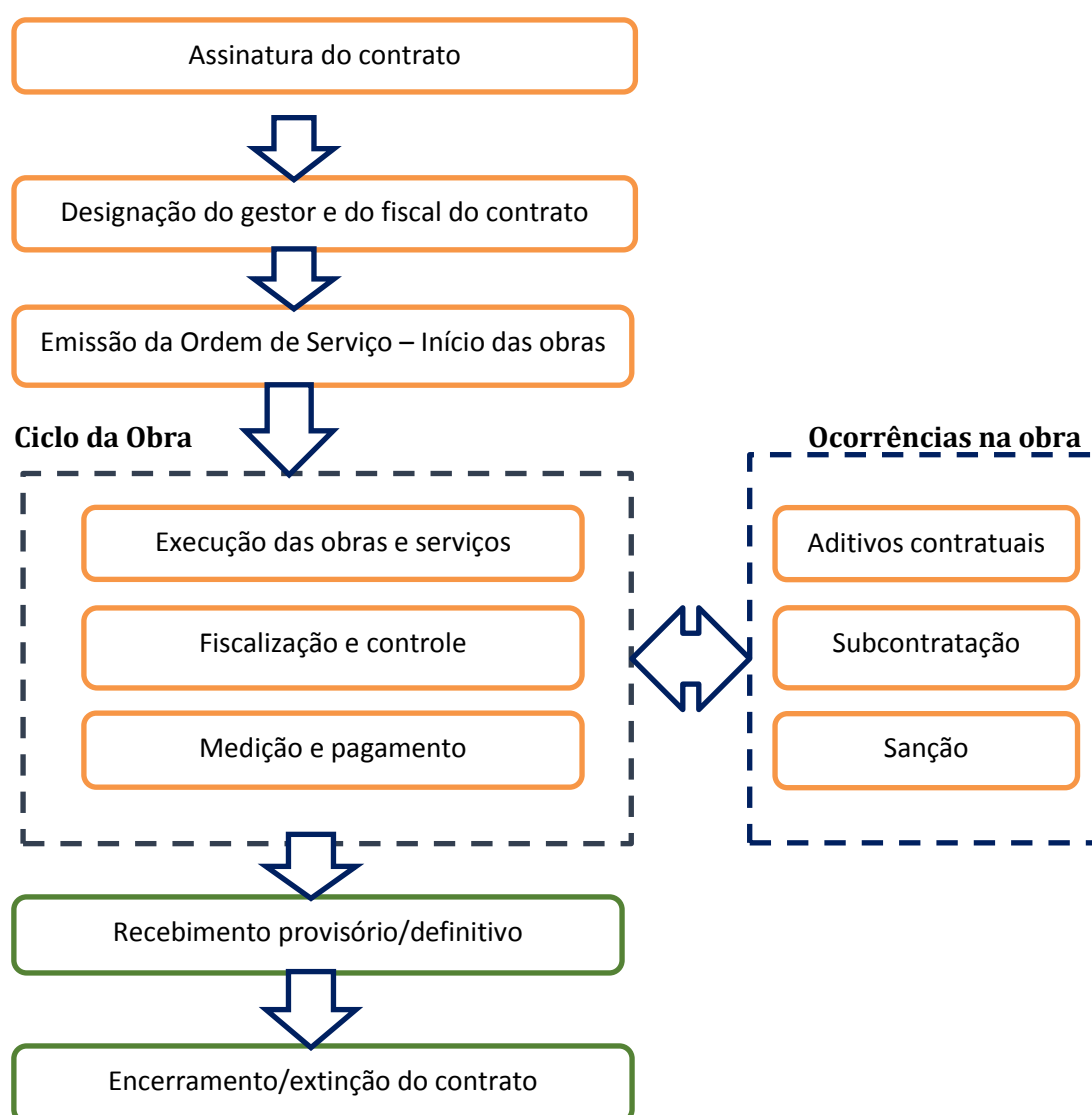


Figura 2 – Etapas da fase contratual do empreendimento

2.3.2 AS PECULIARIDADES DO CONTRATO ADMINISTRATIVO PARA EXECUÇÃO DE OBRA PÚBLICA

O contrato administrativo goza de privilégios no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, do princípio jurídico da supremacia do Interesse Público decorrem as chamadas “cláusulas exorbitantes”, que estão sempre explícitas ou implícitas em todo contrato administrativo. Tais cláusulas excedem aquelas que se observa em contratos privados e concedem Administração privilégios tais como alteração e rescisão unilateral do contrato, controle do contrato, ocupação provisória, aplicação de penalidades contratuais pela Administração, dentre outros.

A Lei 8666/93, que rege os contratos administrativos, estipula:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.”

Os servidores investidos nas funções de gestor/fiscal devem perceber com clareza estas características diferenciadas do contrato administrativo. Elas trazem determinadas vantagens na gestão do contrato, entretanto, trazem também uma ampla gama de responsabilidades tais como a de registrar e prestar contas de todos os seus atos, o dever de limitar-se ao cumprimento do previsto no contrato e na lei, vigiar e zelar pelos atos dos demais agentes envolvidos, sobretudo os da empresa contratada para executar a obra pública.

2.3.3 AS FUNÇÕES DE GESTÃO/FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

As ações de governo no campo da infraestrutura e dos serviços públicos demandam, quase sempre, a execução de obras públicas. Essas obras públicas podem ser de grande porte tais como a implantação de usinas hidrelétricas, metrô, rodovias, ferrovias, portos, linhas de transmissão de energia elétrica, canais e barragens, dentre outras. Os empreendimentos de grande porte, devido aos elevados investimentos, normalmente demandam uma grande equipe técnica de fiscalização e controle da sua execução física, financeira e tecnológica.

Entretanto, a maior quantidade de obras públicas é de menor porte, tais como: a construção de escolas e creches, de postos de saúde e hospitais, de drenagem urbana, de urbanização e pavimentação de ruas, de redes de abastecimento d'água e de esgotamento sanitário, de habitação popular. Estas obras têm uma importância decisiva para a comunidade que dela se beneficiará. Portanto, a realização dessas obras com qualidade, no preço adequado e no prazo previsto atende ao interesse público e configura o êxito real da ação de governo. Dessa forma, atinge-se a meta da **“boa e regular aplicação dos recursos públicos”**.

Assim, independentemente do porte da obra, é necessária à disponibilização por parte da Administração de estrutura adequada, suficiente e compatível para o perfeito exercício das competências e atribuições de gestor e fiscal de contrato.

A concretização das ações de governo se dará ao exigir o perfeito cumprimento, pela contratada, de suas obrigações nos fornecimentos e na prestação dos serviços avançados. Dessa forma, a gestão/fiscalização dos contratos tem papel decisivo no sucesso dos empreendimentos públicos.

Conforme disciplina o **art. 67 da Lei 8.666/1993**, *“a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo de informações pertinentes a essa atribuição”*.

Portanto, a designação formal do fiscal do contrato é obrigatória. O dirigente do órgão público não pode se furtar a esta designação sob pena de responsabilização administrativa.

2.3.4 O GESTOR E O FISCAL DO CONTRATO

Durante a execução do contrato de obras e serviços de engenharia, a Administração Pública tem dois focos principais:

1º. Garantir a execução da avença de modo que o objeto contratado seja entregue conforme as características contratadas, no prazo previsto e ao preço estipulado. Os serviços/obras deverão ser recebidos pela Administração sem quaisquer pendências, inconformidades ou defeitos;

2º. Executar os procedimentos administrativos de modo a observar todas as disposições contratuais, medir e pagar os serviços corretamente, certificar-se do cumprimento pelo contratado de suas obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias, do respeito às licenças ambientais, aos alvarás recebidos e à legislação pertinente;

Portanto, existem duas tarefas distintas:

1ª) Gestão do Contrato.

Compreende as atribuições de:

- a) Representar a Administração Pública na execução da avença;

- b) Formalizar o Processo de Acompanhamento da Execução do Contrato – PAEC, mantendo-o atualizado com a anexação de documentos relativos ao andamento da avença;
- c) No caso de obra pública custeada com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, efetuar o registro do contrato no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG; Durante a execução do contrato, o gestor deverá atualizar mensalmente o SIASG com as informações referentes à execução física e financeira;
- d) No caso de obras executadas mediante convênio ou contratos de repasse, o gestor deverá manter atualizado o Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parceria – SICONV;
- e) Tratar com o contratado formalmente por cartas, e-mail e em reuniões documentadas por atas assinadas pelos presentes;
- f) Exigir o cumprimento do pactuado;
- g) Controlar a entrega/manutenção das garantias contratuais, inclusive garantir a validade das apólices de seguros exigidos no contrato;
- h) Anotar, em formulário próprio, todas as ocorrências relativas à execução do contrato determinando ao contratado, juntamente com o fiscal, as providências necessárias à regularização das falhas ou defeitos observados. As folhas das ocorrências deverão integrar o PAEC;
- i) Conferir e atestar, juntamente com o fiscal, os Boletins Mensais de Medição dos Serviços que irá subsidiar a emissão da correspondente Nota Fiscal-Fatura de Serviços;
- j) Conferir e atestar no verso, a Nota Fiscal-Fatura de Serviços. Em seguida, encaminhar o documento para a liquidação e pagamento da despesa;
- k) Supervisionar o fiscal em seu trabalho de acompanhamento físico da execução da avença;
- l) Sugerir eventuais modificações contratuais e negociar/elaborar termos aditivos (subsidiado pelo fiscal);
- m) Tratar internamente com as áreas jurídica, financeira, administrativa, dentre outras, a respeito de assuntos referentes à execução do contrato;
- n) Recusar serviços/materiais, desde que justificado pelas anotações do fiscal;
- o) Propor à Administração, formalmente, a aplicação de sanções e multas contratuais;
- p) Efetuar a gestão orçamentária e financeira dos saldos contratuais, alertando a Administração para eventuais reforços de dotação ou inscrição em restos a pagar;
- q) Acompanhar o cumprimento, pela contratada, do cronograma físico-financeiro;
- r) Controlar os prazos contratuais, tempestivamente, providenciar a prorrogação do contrato quando necessário;
- s) Havendo aditivo contratual de prorrogação de prazo e/ou de modificação de quantitativos de serviços, exigir a atualização do cronograma físico-financeiro. Dar ciência desta alteração à unidade financeira do órgão;
- t) Surgindo a necessidade da celebração de termos aditivos, instruir o processo (PAEC) com documento motivando a alteração contratual, anexar planilha de serviços do aditivo com as eventuais inclusões, exclusões, adições e/ou reduções de serviços, bem como a planilha contratual consolidada após os efeitos do aditivo.

- u) No caso de qualquer alteração contratual, salvo as hipóteses de apostilamento previstas na legislação, colher o parecer da assessoria jurídica e encaminhar o processo para a decisão da autoridade competente;
- v) Providenciar os termos de apostilamento ao contrato na ocorrência de reajuste contratual;
- w) Juntamente com o fiscal, proceder aos Recebimentos Provisório e Definitivo do objeto, lavrando os respectivos termos;
- x) Após o recebimento definitivo do objeto, lavrar o Termo de Encerramento do Contrato, que será assinado pelo contratado, pelo gestor, pelo fiscal e pela autoridade superior do órgão;

2ª) Fiscalização do Contrato.

Compreende as atribuições de:

- a) Representar a Administração Pública na execução física da avença;
- b) Acompanhar a execução do contrato, anotando em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato e determinando o que for necessário para regular as faltas ou defeitos observados;
- c) Nas visitas à obra, proceder às anotações no Diário de Obra das situações encontradas, determinações ao contratado, etc;
- d) Juntamente com o contratado, efetuar as medições dos serviços executados no período. Elaborar e arquivar as memórias de cálculos que subsidiaram a confecção do Boletim de Medição, que assinado pelo contratado e pelo fiscal, será submetido ao crivo do gestor do contrato;
- e) Manter o controle da execução dos serviços, utilizando o cronograma físico-financeiro e a planilha de serviços do contrato;
- f) Verificar os quantitativos de serviços executados e saldos remanescentes na planilha;
- g) Não permitir a execução de serviços sem cobertura contratual;
- h) Dirimir dúvidas de projeto, suscitadas pelo contratado, junto ao projetista da obra;
- i) Na obra, verificar a fiel observância do projeto de engenharia, das especificações dos materiais e serviços constantes do contrato e das condicionantes impostas pelos órgãos ambientais e da administração locais tais como Prefeitura, Corpo de Bombeiros, etc;
- j) Verificar o cumprimento das obrigações trabalhistas, fiscais e previdenciárias pelo contratado, exigindo cópias dos documentos respectivos e fazendo sua anexação ao PAEC;
- k) Caso seja necessário alterar o contrato, organizar a planilha para o termo aditivo e a planilha consolidada que passará a integrar o contrato substituindo a planilha original.

Portanto, verifica-se que a gestão é uma tarefa essencialmente administrativa, enquanto a fiscalização é uma tarefa de caráter técnico e pontual visando o acompanhamento da execução física do contrato.

A tarefa de gestão do contrato pode ser cometida a um servidor público ou, no caso de órgãos com muitos contratos administrativos, a um setor de gestão de contratos. Mesmo existindo o setor de gestão de contratos no órgão, é necessário que ocorra a

designação formal de um de seus servidores para a função de gestor de cada contrato.

Já a fiscalização do contrato, conforme o artigo 67 da Lei 8666/93, deve ser atribuída a um servidor público integrante do órgão e, preferencialmente, com conhecimento de engenharia ou, no mínimo, com experiência em construção civil.

A conduta de designar-se um gestor e um fiscal para cada contrato, em obediência ao princípio da segregação de funções, caracterizando claramente as responsabilidades de cada servidor, consiste numa boa prática administrativa recomendada por esta Controladoria, mesmo nas obras de pequeno porte.

Por fim, no que tange a instrumentos auxiliares à gestão de contratos merece nota a recente publicação da Portaria nº 367, de 20 de dezembro de 2017 do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia por meio da qual foi editado regulamento para inspeção acreditada de empreendimentos de Infraestrutura.

2.3.5 O PERFIL DO GESTOR E DO FISCAL DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS

Embora a legislação não faça referência ao perfil do gestor/fiscal do contrato, recomenda-se que a Administração observe que os designados sejam dotados de certas qualificações, tais como:

- a) No caso do fiscal, ser servidor efetivo do órgão público;
- b) No caso do gestor, preferencialmente, ser servidor efetivo do órgão público;
- c) Gozar de boa reputação ética-profissional;
- d) Não estar respondendo a processo de sindicância ou a processo administrativo disciplinar;
- e) Não possuir nos seus registros funcionais punições por desídia ou pela prática de atos lesivos ao patrimônio público, em qualquer esfera de governo;
- f) Não possuir histórico da prática de irregularidades de qualquer natureza;
- g) Não haver sido condenado em processo criminal por crimes contra a Administração Pública, capitulados no Título XI, do Código Penal Brasileiro e na Lei 8.429/1992;
- h) No caso do fiscal, possuir conhecimentos específicos do objeto a ser fiscalizado. Preferencialmente deve possuir formação em engenharia/arquitetura ou ser tecnólogo/técnico na área;
- i) No caso de gestor, possuir conhecimentos e/ou experiência administrativa para o bom desempenho das funções;
- j) Não serem membros da Comissão de Licitação ou terem participado da licitação do contrato, em observância ao princípio da segregação de funções, conforme item 9.4.3 do Acórdão TCU nº 1.997/06 – 1ª Câmara;

Uma dúvida que às vezes surge é: membro da comissão de licitação pode ser fiscal de contrato? A melhor resposta é: não deve! Embora não haja vedação legal, convém observar o princípio da segregação de funções na Administração.

A este respeito, o TCU prolatou o Acórdão nº 1.997/2006 – 1ª Câmara, em que no item 9.4.3, determina:

“[...] designe servidores distintos para compor comissão de licitação e para efetuar a fiscalização de contratos, em respeito ao princípio da segregação de funções.”

Do exposto, fica claro que a escolha criteriosa do gestor e do fiscal do contrato será decisiva para o sucesso do empreendimento público. Apresenta-se, a seguir, modelo de portaria de nomeação:

Ilustração 1 – Modelo de portaria de nomeação de gestor de contrato

MINISTÉRIO DE ESTADO DE

PORTARIA Nº ____/____

(SECRETARIA, PREFEITURA, ÓRGÃO)

_____ (Autoridade competente) _____ no uso de suas atribuições.

Considerando a celebração do Termo de Contrato Nº ____/____ em ____/____/____, com a empresa XXXXXXXXX, cujo objeto é XXXXXXX.

Considerando o disposto no art. 67 da Lei 8.666/93, que determina a obrigação da Administração indicar representante para a fiscalização da execução dos contratos que firmar.

Considerando que os contratos devem ser executados fielmente pelas partes de acordo com a Lei nº 8.666/93, respondendo cada uma das partes pelas consequências de sua inexecução total ou parcial;

Considerando o princípio da segregação de funções;

Considerando que não deve haver superposição de atribuições no exercício de funções e responsabilidades típicas da Comissão de Licitação (seleção da proposta mais vantajosa), do gestor do contrato (gestão do negócio) e do fiscal (fiscalização);

Considerando que o gestor do contrato é o representante da Administração responsável para decidir sobre as ações de gestão contratual, cabendo a ele avaliar prorrogações, indicar penalidades, considerar os reajustes e as repactuações, dentre outras atribuições;

Considerando que o fiscal do contrato, dentre as suas atribuições, observa o cumprimento das obrigações as quais o contratante responde solidariamente com o contratado;

Considerando que o representante designado como fiscal do contrato deverá registrar todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados;

Considerando, ainda, a regra contida no §2º do art. 67 da lei nº 8.666/93, que determina que as decisões e providências que ultrapassem a competência do fiscal do contrato deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes;

Considerando, por fim, que as atividades realizadas pelo fiscal deverão ser reportadas ao gestor de contratos.

RESOLVE:

Art. 1º. Designar o servidor XXXXXXXXXXX, matrícula XXXXXX, do quadro efetivo deste(a) ____ (órgão)____, para exercer as funções de Gestor do Contrato.

Art. 2º. Designar o servidor YYYYYYYYYY, matrícula ZZZZZZ, do quadro efetivo deste(a) ____ (órgão)____, para exercer as funções de Fiscal do Contrato.

Art. 3º. Determinar que nas ausências ou no impedimento do Gestor de Contrato, o Fiscal de Contrato exerça o cargo como substituto.

Art. 4º. Determinar que nas ausências ou no impedimento do Fiscal de Contrato, o Gestor de Contrato exerça o cargo como substituto.

Art. 5º. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Local, ____ de _____ de _____.

_____ (Autoridade competente) _____

Nome e cargo:

2.3.6 AS RESPONSABILIDADES DO GESTOR E DO FISCAL DO CONTRATO

Ao gestor e ao fiscal do contrato são cometidos deveres que, se não cumpridos corretamente, poderão resultar em responsabilização civil, penal e administrativa conforme a legislação vigente à época dos fatos.

No caso dos servidores federais, aplica-se o disposto na Lei 8.112/92:

“Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

§ 1º A indenização de prejuízo dolosamente causado ao erário somente será liquidada na forma prevista no art. 46, na falta de outros bens que assegurem a execução do débito pela via judicial.

§ 2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

§ 3º A obrigação de reparar o dano estende-se aos sucessores e contra eles será executada, até o limite do valor da herança recebida.

Art. 123. A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputadas ao servidor, nessa qualidade.

Art. 124. A responsabilidade civil-administrativa resulta de ato omissivo ou comissivo praticado no desempenho do cargo ou função.

Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.”

Ainda, segundo a Lei 8112/92:

“Art. 127. São penalidades disciplinares:

I - advertência;

II - suspensão;

III - demissão;

IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

V - destituição de cargo em comissão;

VI - destituição de função comissionada.”

O gestor e o fiscal do contrato devem estar atentos às situações que ultrapassam suas respectivas competências, conforme dispõe o parágrafo 2º do artigo 67 da Lei 8666/93, a seguir transcrito:

“§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.”

Durante fiscalizações da CGU, uma vez constatadas falhas nos procedimentos de gestão/fiscalização das avenças, têm sido recorrentes as alegações de gestor/fiscal de contratos de que não tinham conhecimento da matéria ou de que alertaram seus superiores sem que as providências fossem adotadas. A inexistência no processo (PAEC) de registro comprobatório impossibilita a elisão da responsabilização do

gestor/fiscal em eventual processo de responsabilização, por isso recomenda-se a instrução do processo com as intercorrências e limitações, uma vez que, a princípio, O gestor/fiscal do contrato responde diretamente às irregularidades identificadas pelos órgãos de controle.

Dessa forma, os servidores designados como gestor/fiscal devem agir de forma tempestiva, exigindo o fiel cumprimento do contrato com razoabilidade e respaldado pelo interesse público. Para tanto, o gestor e o fiscal devem atuar de maneira zelosa e sem interferências indevidas, mantendo os registros adequados de forma a garantir a transparência dos atos e fatos relevantes ocorridos na condução do contrato.

2.3.7 A CONTRATAÇÃO DE TERCEIRO PARA AUXILIAR O FISCAL DO CONTRATO

O artigo 67 da Lei 8666/93 faculta a contratação de terceiro para auxiliar o fiscal do contrato. O terceiro pode ser uma pessoa física ou jurídica. Obviamente, este terceiro deve possuir capacidade técnica e experiência na fiscalização de obras e serviços de engenharia. Deverá ser engenheiro regularmente habilitado junto ao CREA ou empresa com características técnicas compatíveis com a envergadura do trabalho (capacidade logística, operacional, técnica dos seus responsáveis, etc.).

No caso de grandes obras públicas, como metrô, usinas hidrelétricas, etc., é usual a contratação de empresa especializada em supervisão e gerenciamento para subsidiar a Administração nas tarefas de controle tecnológico, medição de serviços e gestão da obra. As empresas alocam equipes de engenheiros e técnicos de diversas formações/especialidades conforme o vulto e a complexidade da obra. Podem fornecer equipes para revisão de projetos de engenharia, laboratórios para ensaios de materiais, equipes de topografia e de desenho, dentre outros recursos necessários ao bom controle da execução da obra.

Obviamente, a contratação de terceiros implica na emissão das respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica – ART dos profissionais junto ao CREA local.

A contratação do terceiro não é obrigatória, cabendo à Administração Pública verificar se o vulto e a complexidade do contrato exigem a assistência desse terceiro. Trata-se de uma atividade assistencial, cabendo à Administração a responsabilidade pela fiscalização.

Na relação do gestor/fiscal do contrato com o terceiro contratado devem ser observados alguns cuidados, evitando-se algumas práticas erradas constatadas em fiscalizações da CGU, a saber:

- 1ª) A relação do terceiro é apenas com a fiscalização do contrato, sendo imprópria sua atuação junto a outras áreas da Administração sem prévia autorização;
- 2ª) O terceiro não pode praticar nenhum ato de gestão do contrato, ou seja, não pode dar ordens ao contratado para execução da obra/serviço ou assinar documentos que criem obrigações para a Administração ou direitos para a empresa fiscalizada;
- 3ª) O terceiro não pode tomar decisões sobre questões do contrato, função privativa do gestor/fiscal do contrato ou seus superiores;

O papel do terceiro é de auxílio técnico à gestão/fiscalização do contrato, ou seja, faz apenas o assessoramento. O terceiro utiliza o seu conhecimento técnico para que o fiscal do contrato exija da empreiteira a fiel execução do objeto.

Portanto, a presença do terceiro não elide a responsabilidade do fiscal do contrato ou da Administração, de fiscalizar a avença e de praticar os atos administrativos necessários ao êxito do empreendimento.

2.3.8 ATOS ADMINISTRATIVOS INICIAIS DO GESTOR E DO FISCAL DO CONTRATO

Após a designação, mediante portaria, o gestor e o fiscal deverão praticar os atos administrativos descritos nos tópicos seguintes.

2.3.8.1 Autuação do Processo de Acompanhamento da Execução do Contrato

O gestor, de ofício, formalizará processo administrativo para acompanhamento da execução do contrato, que deverá ser autuado, numerado e protocolado no órgão. A formalização do processo administrativo é fundamental para registrar de modo ordenado, o andamento da execução do contrato.

O processo, com todas as folhas numeradas e rubricadas, conterá inicialmente:

- a- Termo de abertura do processo;
- b- Cópia do edital de licitação e seus anexos;
- c- Cópia do contrato;
- d- Planilha de serviços do contrato;
- e- Cronograma físico-financeiro;
- f- Caderno de encargos e/ou especificações de serviços/critérios de medição do contrato;
- g- Cópia da portaria de designação do gestor e fiscal do contrato;
- h- Cópia da(s) Nota(s) de Empenho do Contrato para cada exercício financeiro;
- i- Cópia da Ordem de Serviço;
- j- Licença ambiental para instalação da obra, se for o caso;
- k- Alvará ou licença de construção/demolição da Prefeitura Municipal no caso de obra urbana;
- l- Autorizações específicas para obras com características especiais, como é o caso daquelas pertencentes ao Patrimônio Histórico-Cultural;
- m- Notificação ao contratado para a reunião inicial e entrega de documentos imprescindíveis à emissão da Autorização de Serviço;

A Ordem de Execução de Serviço, Autorização de Serviço ou mais comumente chamada de Ordem de Serviço é um documento utilizado por alguns órgãos públicos que discrimina quais serviços, quantidades e valores da planilha do contrato estão autorizados para um determinado período de tempo. Não deve ser emitida ordem de serviço sem que haja garantia dos recursos necessários para execução da etapa de obra. Caso não tenha sido emitida na assinatura do contrato, caberá ao gestor providenciar sua emissão e assinatura, em várias vias, pela autoridade superior do órgão, pelo chefe do setor financeiro, pelo gestor e pelo fiscal do contrato, e por último, pelo contratado.

A vantagem do uso da Ordem de Serviço é que ela permite uma melhor gestão dos recursos financeiros orçamentários do órgão, liberando recursos apenas para aquelas etapas/parcelas de obras que serão efetivamente executadas.

À medida que for ocorrendo a execução do contrato, outros documentos serão anexados ao processo tais como: correspondências relativas ao contrato; cópias de Boletins Mensais de Medição e de Notas Fiscais de Serviços; pareceres técnicos, jurídicos e administrativos; documentação relativa a apostilamentos e a aditivos contratuais; cópias de alvarás, licenças ambientais, autorizações de outros órgãos públicos; Anotações de Responsabilidade Técnica – ART do CREA e Registro de Responsabilidade Técnica – RRT do CAU, dentre outros.

Ao final do contrato, este processo deverá conter o registro fidedigno de sua execução, permitindo aos órgãos de controle como o TCU, a CGU e o Ministério Público verificar a correção das condutas dos agentes envolvidos na avença.

2.3.8.2 Reunião inicial com o contratado - Autorização de Serviço

Na convocação para a reunião inicial já deverá constar a relação de documentos que o contratado deverá entregar para que seja possível emitir a Autorização de serviço.

O contratado deverá estar representado pelo responsável legal da empresa e pelo responsável técnico da obra nominado na ART.

São documentos imprescindíveis para que se autorize o início das obras:

- a- Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) dos responsáveis técnicos pelo empreendimento, recolhida junto ao Conselho Regional de Engenharia (CREA) ou CAU do Estado em que a obra será realizada, conforme artigos 1º e 2º da Lei nº 6.496/77;
- b- Quando for o caso, documentos de aprovação do projeto de prevenção e combate a incêndio pelo Corpo de Bombeiros e dos projetos de instalações elétricas, hidrossanitárias, de gás canalizado e de telefonia das concessionárias locais;
- c- Certificado de Matrícula da obra no CEI do INSS, conforme disposto no art. 83 do Decreto Federal nº 356/91;
- d- Diário de Obra ou Livro de Ordem – abertura do livro assinado pelos representantes das partes contratantes;
- e- Plano de ataque da obra, com o respectivo histograma da mão-de-obra e se for o caso, relação de equipamentos, bem como, resguardada a razoabilidade, quaisquer outros documentos passíveis de fornecimento pela contratada e que possam vir a auxiliar no planejamento e execução das atividades de fiscalização.

Ainda nesta reunião, a empresa contratada apresentará a carta de preposição, designando o seu representante para a interlocução com o gestor e o fiscal do contrato. Convém que tal reunião tenha uma ata formal, que ao final, será assinada pelos presentes devidamente identificados. Todos os documentos relacionados deverão ser anexados ao processo (PAEC) do contrato.

O Diário de Obra ou Livro de Ordem, é uma exigência legal instituída pela Resolução nº 1.024/2009 de 21 de agosto de 2009 do Conselho Federal de Engenharia e

Agronomia - CONFEA. O Livro de Ordem é visado pela CREA local, servindo para dar suporte às ARTs. Ao final da obra, uma de suas vias, encadernada em volume próprio será arquivada no CREA local junto com as ARTs respectivas, conforme disposto na Resolução CONFEA nº 1.024/2009.

O Livro Diário é um documento importante porque registra, diariamente, todos os fatos relevantes ocorridos, deve conter no mínimo:

- a- Condições meteorológicas no dia (sol, chuva, ventos, etc);
- b- Equipamentos disponíveis na obra: tratores, guindastes, escavadeiras, betoneiras, etc;
- c- Efetivo de trabalhadores por categoria presentes na obra;
- d- Subcontratadas e respectivo efetivo por categoria;
- e- Relato de trabalhos executados, por natureza e por local;
- f- Pendências de projeto, se houver;
- g- Observações da fiscalização quanto a irregularidades encontradas e respectivas providências;
- f- Fatos relevantes ocorridos: acidentes de trabalho, presença de fiscalização de outras entidades (Ministério do Trabalho, etc.);
- g- Visitas de fiscais do CREA serão registradas no livro, com anotação pelo próprio fiscal;

Geralmente o Diário de Obra é composto por três vias, cujas folhas são assinadas pelo fiscal e pelo preposto da empresa. A primeira via permanece na obra arquivada em ordem cronológica em volume próprio; a segunda via é destacada pelo fiscal, arquivada, segundo ordem cronológica, em volume próprio apenso ao PAEC; a terceira via é destacada pela empresa para seus arquivos.

Vale observar que alguns CREAs possuem modelo na internet com as informações mínimas a Resolução nº 1.024/2009 do CONFEA¹⁷.

2.3.9 A ROTINA DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS

O fiscal do contrato deve estar presente na obra ou, pelo menos, visitá-la regularmente de modo a ter um perfeito acompanhamento de seu andamento e poder resolver, tempestivamente, os problemas que vão surgindo na sua execução.

Uma boa fonte de orientação para os fiscais de contrato de obras públicas é o “Manual de Obras Públicas – Edificações – Práticas da SEAP”, editado pela Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, que em seu Anexo 3, páginas 10-11, traz diversas recomendações dentre as quais destacamos:

- *analisar e aprovar o plano de execução e o cronograma detalhado dos serviços e obras a serem apresentados pela Contratada no início dos trabalhos;*

¹⁷ A exemplo cita-se o modelo do CREA-BA disponível em:

http://www.creaba.org.br/Imagens/FCKimagens/06-2017/LIVRO%20DE%20ORDEM%20CREA-BA_WEB%281%29.pdf, acesso em 02/04/2018.

- *promover reuniões periódicas no canteiro de serviço para análise e discussão sobre o andamento dos serviços e obras, esclarecimentos e providências necessárias ao cumprimento do contrato;*
- *esclarecer ou solucionar incoerências, falhas e omissões eventualmente constatadas nos desenhos, memoriais, especificações e demais elementos de projeto, bem como fornecer informações e instruções necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos;*
- *paralisar e/ou solicitar o refazimento de qualquer serviço que não seja executado em conformidade com projeto, norma técnica ou qualquer disposição oficial aplicável ao objeto do contrato;*
- *solicitar a substituição de materiais e equipamentos que sejam considerados defeituosos, inadequados ou inaplicáveis aos serviços e obras;*
- *solicitar a realização de testes, exames, ensaios e quaisquer provas necessárias ao controle de qualidade dos serviços e obras objeto do contrato;*
- *exercer rigoroso controle sobre o cronograma de execução dos serviços e obras, aprovando os eventuais ajustes que ocorrerem durante o desenvolvimento dos trabalhos;*
- *aprovar partes, etapas ou a totalidade dos serviços executados, verificar e atestar as respectivas medições, bem como conferir, visitar e encaminhar para pagamento as faturas emitidas pela Contratada;*
- *verificar e aprovar a substituição de materiais, equipamentos e serviços solicitada pela Contratada e admitida no Caderno de Encargos, com base na comprovação da equivalência entre os componentes, de conformidade com os requisitos estabelecidos no Caderno de Encargos;*
- *verificar e aprovar os relatórios periódicos de execução dos serviços e obras, elaborados de conformidade com os requisitos estabelecidos no Caderno de Encargos;*
- *verificar e aprovar os desenhos “como construído” elaborados pela Contratada, registrando todas as modificações introduzidas no projeto original, de modo a documentar fielmente os serviços e obras efetivamente executados.”*

Um dos grandes problemas enfrentados pelos fiscais de contratos são as falhas de projeto cuja correção, muito provavelmente, implicará a celebração de aditivo contratual.

Neste caso, o TCU prolatou no Acórdão nº 756/04 – Plenário a determinação a seguir transcrita:

“9.1.3 - promova a responsabilidade devidamente anotada das empresas ou profissionais que elaboraram o projeto executivo da obra, sempre que for verificada a omissão ou insuficiência de elemento essencial do projeto, conforme previsto no art. 70 da Lei n. 8.666/1993 e no art. 2º da Resolução n. 425/1998 - Confea;”

Vale frisar que toda a comunicação entre a Fiscalização e a Contratada deve ser realizada através de correspondência oficial (email) e anotações ou registros na Caderneta de Ocorrências e as reuniões realizadas devem ser documentadas por atas. As obrigações estabelecidas via legislação e cláusulas contratuais têm papel fundamental no que diz respeito a garantir os meios necessários ao melhor

desempenho das equipes responsáveis pela gestão contratual. Nesse sentido, enumera-se algumas sugestões de obrigações do contratado que podem ser consignadas no contrato:

- *submeter à aprovação da Fiscalização em até 5 (cinco) dias após o início dos trabalhos o plano de execução e o cronograma detalhado dos serviços e obras, elaborados de conformidade com o cronograma do contrato e técnicas adequadas de planejamento;*
- *submeter previamente à aprovação da Fiscalização eventuais ajustes no cronograma e plano de execução dos serviços e obras, de modo a mantê-la perfeitamente informada sobre o desenvolvimento dos trabalhos;*
- *submeter previamente à aprovação da Fiscalização qualquer modificação nos métodos construtivos originalmente previstos no plano de execução dos serviços e obras;*
- *comunicar imediatamente à Fiscalização qualquer ocorrência de fato anormal ou extraordinário no local dos trabalhos;*
- *submeter à aprovação da Fiscalização os protótipos ou amostras dos materiais e equipamentos a serem aplicados nos serviços e obras objeto do contrato;*
- *realizar, através de laboratórios previamente aprovados pela Fiscalização, os testes, ensaios, exames e provas necessárias ao controle de qualidade dos materiais, serviços e equipamentos a serem aplicados nos trabalhos;*
- *especialmente no caso de projetos, elaborar os relatórios periódicos de execução dos serviços e obras, elaborados de conformidade com os requisitos estabelecidos no Caderno de Encargos;*
- *providenciar junto aos órgãos Federais, Estaduais e Municipais e concessionárias de serviços públicos a vistoria e regularização dos serviços e obras concluídos, como a Prefeitura Municipal (Habite-se ou Certificado de Conclusão), o Corpo de Bombeiros (Prevenção e Combate a Incêndio), as concessionárias de energia elétrica e de telefonia (Entrada de Energia Elétrica e Telefonia), as concessionárias de gás, água e esgotos (Instalações Hidráulicas, Sanitárias e Gás Combustível) e CONAMA ou órgão estadual competente (Licença Ambiental de Operação - LAO).*

Deve-se registrar a importância de que as experiências angariadas pelos fiscais no acompanhamento dos contratos sejam compartilhadas com as equipes responsáveis pelo planejamento de novos empreendimentos. Especial atenção deve ser dada ao cotejo entre as premissas e estimativas adotadas para definição do valor de referência do contrato e as despesas efetivamente incorridas durante a execução. Essa retroalimentação é fundamental para o aperfeiçoamento da função de planejamento, melhoria dos controles e qualidade dos projetos.

2.3.10 OS REGIMES DE EXECUÇÃO E AS FORMAS DE MEDIÇÃO DOS SERVIÇOS

São usadas para cada regime de execução as seguintes formas de medição:

a) Empreitada por preço global, integrada e integral: A medição normalmente é por

percentual de execução física dos itens associados a valores pré-determinados no cronograma de execução físico-financeira do contrato. A medição para pagamento é comumente por mês e é acumulativa das medições semanais;

b) Empreitada por preço unitário: São realizadas semanalmente/diariamente medições para ter um controle mensal. Cada item de preço unitário é avaliado em quantidades efetivamente realizadas, ou seja, o pagamento dos serviços é feito pela verificação das quantidades efetivamente executadas multiplicadas pelos seus respectivos preços unitários previstos na planilha de contrato

c) Tarefa: Cada tarefa tem um valor determinado e sempre que for realizada uma tarefa na sua totalidade, normalmente independente do prazo. Apesar do prazo físico estar determinado para cada tarefa, somente após a conclusão da tarefa é feita a medição e realizado o pagamento.

2.3.11 MEDIÇÕES/PAGAMENTOS

A medição periódica dos serviços executados é uma das tarefas de maior importância e responsabilidade do fiscal do contrato. Não é demais recordar as consequências legais que pode ter uma medição danosa ao erário. Nesse sentido, a Lei 8.429/1992 (Improbidade Administrativa) dispõe:

Art. 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

*VI - receber **vantagem econômica de qualquer natureza**, direta ou indireta, para **fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade** ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;*

Portanto, o fiscal do contrato deve se cercar de cuidados durante a medição dos serviços, elaborando as memórias de cálculo para cada serviço medido e arquivando-as adequadamente para responder a eventuais questionamentos futuros.

Constitui dever do fiscal do contrato conhecer e entender profundamente o projeto da obra a fiscalizar. Portanto, ao ser designado para a função, o fiscal deverá analisar o projeto, de modo a entender perfeitamente como deverá ser executado. Em caso de dúvidas, o fiscal deverá procurar os projetistas da obra para dirimi-las.

O conhecimento das especificações dos serviços, os materiais a empregar, os processos construtivos preconizados e os critérios de medição estipulados são essenciais para o sucesso do trabalho. As condutas preconizadas no Manual da SEAP, já citado, a serem seguidas pelo fiscal nas medições, estão na folha 13 e a seguir transcritas:

“3.1 Somente poderão ser considerados para efeito de medição e pagamento os serviços e obras efetivamente executados pela Contratada e aprovados pela Fiscalização, respeitada a rigorosa correspondência com o projeto e suas modificações expressa e previamente aprovadas pelo Contratante.

3.2 A medição de serviços e obras será baseada em relatórios periódicos elaborados pela Contratada, registrando os levantamentos, cálculos e gráficos necessários à discriminação e determinação das quantidades dos serviços efetivamente executados.

3.3 A discriminação e quantificação dos serviços e obras considerados na medição deverão respeitar rigorosamente as planilhas de orçamento anexas ao contrato, inclusive critérios de medição e pagamento.”

Os critérios de medição dos serviços devem estar explícitos no memorial descritivo do projeto ou no caderno de encargos do órgão.

Inexistindo os critérios de medição no contrato ou em seus anexos, recomenda-se adotar os critérios de medição dos sistemas de preço SINAPI e SICRO, e subsidiariamente do Manual de Obras Públicas – Edificações – Práticas da SEAP, disponível no endereço eletrônico do Sistema COMPRASNET do MPOG¹⁸.

Por sua vez, o critério de medição adotado na medição deve estar explicitado na memória de cálculo que acompanha o Boletim de Medição.

Na empreitada global, o detalhamento do cronograma físico-financeiro é de suma importância, devendo ser dividido em etapas, subetapas, parcelas, trechos e subtrechos, de modo a permitir que a fiscalização tenha total controle dos serviços executados e seja possível a medição paulatina dos trabalhos. Assim, ainda durante a elaboração do projeto básico, o cronograma físico-financeiro deve ser detalhado de modo a facilitar o trabalho de fiscalização e medição dos serviços.

As medições dos serviços semanais são lançadas em planilhas eletrônicas, os valores lançados devem ser validados pelo fiscal do contrato e o representante da contratada. As medições semanais são acumuladas no Boletim Mensal de Medição que irá dar suporte à emissão da nota fiscal-fatura de serviços.

O Boletim Mensal de Medição deve identificar claramente o número do contrato, a empresa contratada, o mês de referência da medição, a data de referência do contrato (P0) e o fator de reajuste contratual, se houver.

Apresenta-se um modelo de Boletim Mensal de Medição de Serviços Por Preços Unitários, o mais comumente utilizado.

¹⁸ http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/manuais/manual_projeto.pdf.

Ilustração 2 – Modelo de boletim mensal de medição de serviços por preço unitário.

PREFEITURA:		BOLETIM DE MEDIÇÃO		Convênio n.º:	Concedente:	MEDIÇÃO N.º:	Folha n.º:		
CONTRATADA:					Data de Emissão:				
OBRA:					PERÍODO DE EXECUÇÃO:				
		Licitação n.º:	Ordem serviço n.º	Valor CT/ TA:	Saldo Anterior:	Esta medição:	Saldo:		
		Contrato n.º:	Data O. S.						
ITEM	DESCRIÇÃO DO SERVIÇO	UNID.	QUANT. CONTRATADA	QUANTIDADE \$ EXECUTADA \$			VALOR UNIT.	VALORES \$ EXECUTADOS \$ R\$	
				Anterior	No período	Acumulado		No período	Acumulado
Cálculo do Reajuste:					Fator de Reajust.		Total s/ reajust.		
							Total c/ reajust.		
Contratante:		Fiscalização/ Prefeitura Eng.º Responsável técnico CREA:		Contratada:		Eng.º Responsável técnico CREA:		Importa a presente medição em R\$	
Assinatura Prefeito		Assinatura Engenheiro Prefeitura		Assinatura do Responsável		Assinatura Engenheiro			

Nas linhas da planilha do Boletim são reproduzidos os serviços da planilha contratual com as informações: o item, descrição do serviço, unidade de medida, quantidade contratada, preço unitário, o quantitativo executado até o mês anterior, o quantitativo executado no mês, o quantitativo executado até o mês (acumulado), o valor unitário do serviço (planilha contratual), o valor executado no mês e o valor executado acumulado.

O fiscal do contrato deve adotar alguns cuidados para manter o controle dos serviços e evitar problemas futuros.

Recomenda-se que o fiscal adote os seguintes procedimentos:

- a) Cada serviço medido deve ter uma memória de cálculo detalhada com a indicação dos locais e áreas em que o serviço foi aferido. A memória de cálculo pode ter croquis ilustrativo e deve demonstrar com exatidão como se chegou à quantidade de serviço a pagar. As fórmulas utilizadas para o cálculo de áreas e volumes devem estar claramente demonstradas. Da memória de cálculo deve constar o período de execução a que se refere com as datas inicial e final;
- b) Fazer o controle comparativo entre as quantidades em execução e as previstas para aquela etapa da obra. Ocorrendo diferenças significativas, o fiscal deve acionar o projetista da obra para que justifique o fato e sugira providências saneadoras;
- c) Manter rígido controle dos saldos de serviços contratados para verificar a sua devida suficiência para a conclusão da obra. A extrapolação dos quantitativos previstos na planilha contratual é proibida. Só pode ocorrer mediante a prévia celebração de termo aditivo ao contrato;

- e) Fazer registro fotográfico do andamento dos serviços, inclusive com fotos mostrando o “antes” e o “depois”;
- f) Arquivar cópia de todos estes documentos, inclusive as fotos datadas no PAEC;

2.3.12 TROCA DE FISCAL DURANTE A EXECUÇÃO DO CONTRATO

Cuidados especiais devem ser tomados no caso de haver troca de fiscais durante a execução da obra, tais como:

- a) O fiscal e seu sucessor devem proceder, conjuntamente, a um minucioso inventário de serviços executados, inclusive com registro fotográfico, de modo a caracterizar a real situação da obra por ocasião da transmissão de responsabilidades;
- b) O inventário de serviços executados deve replicar o último boletim de medições acrescido dos serviços executados depois da última medição. Eventuais divergências devem, de pronto, ser esclarecidas;
- c) Existindo distorções entre o inventário e as medições anteriores, o novo fiscal deve registrar o fato no Diário de Obras e fazer comunicação escrita ao gestor do contrato e à autoridade superior, conforme disposto no § 2º do artigo 67 da Lei 8666/93. Cópia da comunicação com o registro de “recebido” pela autoridade superior deve ser anexado ao PAEC, pelo novo fiscal do contrato.

2.3.13 O ATESTO DA NOTA-FISCAL FATURA – CERTIDÕES E ENCAMINHAMENTO PARA PAGAMENTO

Verificada a correção do Boletim Mensal de Medição, o fiscal autoriza o contratado a emitir a Nota Fiscal-Fatura de Serviços em valor bruto igual ao valor da medição.

O Boletim de Medição dos Serviços e a correspondente Nota Fiscal-Fatura de Serviços devem ser recebidos no serviço de protocolo do órgão. Isto é importante para controle do tempo consumido até o pagamento da despesa.

Na Nota Fiscal devem estar discriminados os dados do contrato, o nº do Boletim de Medição de Serviços correspondente, bem como, as retenções previstas na legislação tributária vigente e/ou nas normas internas do órgão contratante.

O Boletim de Medição deve estar assinado pelo representante da Contratada, pelo fiscal e pelo gestor do contrato. A Nota Fiscal-Fatura, também assinada e datada, pelo representante da empresa, deve receber no seu verso carimbo padrão do órgão público, contendo os dados do contrato e as assinaturas do fiscal e do gestor atestando que os serviços foram prestados e os valores estão compatíveis com o Boletim Mensal de Medição.

A Nota Fiscal-Fatura dos serviços deverá receber, no seu verso, o carimbo com o atesto de que os valores ali lançados correspondem a serviços executados e medidos

no Boletim de Medição nº tal, pelo fiscal e pelo gestor do contato. A seguir, apresenta-se um modelo de carimbo de atesto de fatura.

Ilustração 3 – Modelo de carimbo de atestado de fatura

MINISTÉRIO DE, ESTADO DE (SECRETARIA, PREFEITURA, ÓRGÃO)	Contrato nº ____/____
Atestamos que os valores faturados nesta Nota Fiscal-Fatura de Serviços referente aos serviços discriminados no Boletim de Medição nº _____ - período de ____/____/____ a ____/____/____, foram medidos e aceitos por esta equipe de gestão e fiscalização do contrato supra, sendo neste ato procedida a liquidação da despesa nos termos do artigo 63 da Lei Federal nº 4320/64.	
____(Local)____, ____ de _____ de _____.	
Gestor do Contrato: _____	Nome e cargo
Fiscal do Contrato: _____	Nome e cargo

Os comprovantes serão enviados junto com a medição e a fatura para o setor contábil.

Este ato administrativo corresponde à liquidação da despesa nos termos do artigo 63 da Lei nº 4.320/64. Cópias do Boletim de Medição e da correspondente Nota Fiscal-Fatura, após assinados e atestados, devem ser anexados ao PAEC.

2.3.14 PAGAMENTO DOS SERVIÇOS - PROCESSO DE PAGAMENTO

Como disposto na folha 13 do Manual da SEAP, a regra é:

“3.4 O Contratante deverá efetuar os pagamentos das faturas emitidas pela Contratada com base nas medições de serviços aprovadas pela Fiscalização, obedecidas as condições estabelecidas no contrato.”

Na área financeiro-contábil do órgão contratante, o Boletim de Medição e a Nota Fiscal-Fatura de Serviços serão verificados, contabilizados e programados para o pagamento por meio de Ordem Bancária, cheque nominativo ou documento financeiro similar, para crédito em favor da empresa contratada.

Recomenda-se que, a exemplo do PAEC, para cada contrato seja autuado, protocolado e numerado um Processo de Pagamento no setor financeiro-contábil do órgão público. Nesse contexto deve-se destacar que as empresas se obrigam a manter atualizadas no SICAF as suas certidões negativas junto à Receita Federal,

Previdência Social, Dívida Ativa da União. Desta feita, deve apresentar o DOCUMENTO FISCAL (Nota Fiscal) a ser devidamente atestado pela Administração juntamente com prova de cumprimento de leis especiais aplicáveis. Na falta do SICAF, prova de regularidade fiscal no protocolo do órgão.

Além das questões de regularidade fiscal, há outros documentos que devem ser exigidos no momento do pagamento. A seguir ilustra-se relação de documentos normalmente acostados ao processo em função de pagamentos efetuados:

- Cópia da ordem de serviço emitida – primeira medição;
- Nota Fiscal;
- Planilha de Medição;
- Atesto Sistema SIASG Nota Fiscal;
- Termo de Atesto de Recebimento;
- Cadastro Específico do INSS – CEI da obra¹⁹ - primeira medição;
- Guia de Previdência Social;
- Guia de recolhimento de FGTS e informação à Previdência Social;
- Relatório técnico de fiscalização e acompanhamento da obra;
- Relatório fotográfico da obra;
- Registro no SICAF;
 - Certidão negativa de débitos trabalhistas;
 - Certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da união;
 - Certificado de Regularidade do FGTS – CRF;
 - Certidão conjunta negativa de débitos relativos aos tributos estaduais e à dívida ativa do estado;
 - Certidão negativa de débitos para com a Fazenda Municipal;
 - Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;
- Check List - Fiscal do Contrato;
- Cópias das Notas de Empenho emitidas;
- Cópia das Ordens Bancárias emitidas;
- O controle dos saldos orçamentários e financeiros do contrato no exercício.

Assim procedendo, ao final do contrato, o Processo de Pagamento do Contrato – PPC, conterà todo o histórico financeiro e orçamentário, permitindo dirimir qualquer dúvida e, se for o caso, servir de prova em ação judicial.

Após o encerramento do contrato, o Processo de Pagamento deverá ser também encerrado e arquivado, ficando à disposição dos órgãos de controle e do órgão concedente, no caso de convênio com recursos federais.

¹⁹ Salvo as reformas de pequeno valor, assim conceituada como aquela de responsabilidade de pessoa jurídica, que possui escrituração contábil regular, em que não há alteração de área construída, cujo custo estimado total, incluindo material e mão-de-obra, não ultrapasse o valor de 20 (vinte) vezes o limite máximo do salário-de-contribuição vigente na data de início da obra.

2.3.15 SUBCONTRATAÇÃO

A subcontratação é a transferência, pela empresa contratada, de parte da execução da obra ou serviço de engenharia para outra empresa. A subcontratação ocorre naqueles casos em que a empresa subcontratada tem melhor capacidade técnica, operacional ou oferece menores custos em parte da obra, do que a empresa contratada. É comum em obras maiores, a subcontratação de serviços específicos tais como execução de esquadrias, instalações elétricas, de gás, hidrossanitárias, dentre outros, com empresas especializadas. Essas empresas dispõem de ferramental, pessoal e expertise específicos que permitem a execução dos serviços de forma ágil, com melhor qualidade e custo do que a empresa contratada.

Outra situação em que ocorre rotineiramente a subcontratação é na elaboração de projetos de engenharia. É prática comum a empresa vencedora da licitação para elaboração de projetos subcontratar serviços especializados de engenharia tais como: levantamentos topográficos, estudos geotécnicos, estudos hidrológicos, estudos ambientais, projetos de fundações, projetos estruturais, dentre outros.

A Lei nº 8666/93 estipula:

“Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.”

Por outro lado, o artigo 78 da mesma lei dispõe:

“Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

VI – a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;”

Assim, extrai-se a possibilidade de se subcontratar (art. 72) ao mesmo tempo em que se verifica, como consequência da subcontratação não prevista em edital e contrato, a rescisão contratual (art. 78, VI). À luz das prescrições legislativas citadas, o TCU vem considerando ilegal a subcontratação não prevista no instrumento convocatório e contratual, conforme disposto no Acórdão nº 1014/2005-Plenário, a seguir transcrito:

“(…)nos ensinamentos de Jessé Torres Pereira Junior (in Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública, Editora Renova, 2002, p. 694.)

“(…) poderá subcontratar se for em parte e desde que tal possibilidade houvesse sido prevista no ato convocatório e no contrato, vedada a inclusão, em regulamento, de autorização genérica para subcontratar, uma vez que a subcontratação terá de ser expressamente admitida em cada contrato, inclusive com a fixação de limite condizente com o objeto deste.” (grifei) Assim, deve-se observar a previsão de subcontratação no instrumento convocatório do certame licitatório e no contrato celebrado com a empresa, nos termos do art. 78, IV, combinado com o art. 72, todos da Lei nº 8.666/1993.” (TCU, Acórdão nº 1014/2005, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 20.07.2005.)

A Administração, ao planejar a obra, examina a conveniência de permitir a subcontratação de partes da obra até certo limite. Isto se deve ao interesse de fomentar a competição e obter menor custo com maior eficiência na execução da obra. Portanto, autorizar a subcontratação é uma prerrogativa da Administração a ser exercida discricionariamente, ou seja, por conveniência e oportunidade. Esta autorização deve estar explícita no edital da licitação.

Entretanto, como toda regra, esta também possui exceção. O TCU, ao examinar caso concreto, prolatou o Acórdão nº 5532/2010 – 1ª Câmara dispondo, no Sumário, que:

“1. A subcontratação parcial de serviços contratados não necessita ter expressa previsão no edital ou no contrato, bastando apenas que não haja expressa vedação nesses instrumentos, entendimento que se deriva do art. 72 da Lei 8.666/1993 e do fato de que, na maioria dos casos, a possibilidade de subcontratação deve atender a uma conveniência da administração.”

Em 2012, em novo exame de caso concreto, o TCU reiterou seu entendimento ao prolatar o Acórdão nº 3378/2012-Plenário dispondo que:

“Ante o exposto, é de se concluir que a orientação emanada do Acórdão nº 5.532/2010 – 1ª Câmara, invocado pela Secex-MG em sua instrução, no sentido de que a subcontratação parcial de serviços contratados “não necessita ter expressa previsão no edital ou no contrato, bastando apenas que não haja expressa vedação nesses instrumentos” deve ser vista não como regra, mas sim como hipótese absolutamente excepcional, extraordinária, resultante de fato superveniente, de forma a atender, aí sim, na expressão usada pela unidade técnica, “a uma conveniência da administração”. 15. Nessa situação excepcional, a necessidade da subcontratação surgirá no curso da execução contratual, à evidência, pois, de um fato superveniente à celebração da avença, de sorte a garantir a viabilidade da execução do contrato administrativo mesmo ante a eventuais circunstâncias que impeçam a execução integral do avençado nos moldes originais em que fora pactuado. 16. É, portanto, providência de exceção, haja vista que o interesse da Administração é pelo cumprimento do contrato na forma originalmente avençada.”

Portanto, em caso da ocorrência de fatos supervenientes e, desde que devidamente demonstrados, nos quais a subcontratação afigure-se essencial à preservação da execução do contrato, tal procedimento poderá ocorrer, ainda que não prevista no instrumento convocatório ou no contrato. No caso de ocorrer subcontratação, alguns cuidados devem ser observados tais como verificar a estrita observância do projeto, das disposições contratuais, o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, dentre outros. Observe-se que a relação contratual da Administração é com a empresa contratada. Dessa forma, são vedados pagamentos ou quaisquer outras ações diretamente à subcontratada, visto que ocorreriam ganhos indevidos com a redução de tributos incidentes sobre o contrato.

De modo sintético, pode-se afirmar que quando a fiscalização é informada ou identifica empresas terceirizadas atuando no canteiro de obras sem respaldo contratual ou prévia autorização, há necessidade de verificação se os serviços terceirizados estão autorizados pelas regras do edital e do contrato. Em regra, é vedada a terceirização de serviços acima dos percentuais previstos no edital de licitações sem fato novo que a justifique. Constatação de maior relevância é a

identificação de terceirização de serviços utilizados como critério de habilitação técnica para os quais o edital vedava a apresentação de atestados de terceiros. Todavia, inexistindo restrição editalícia, não há óbice à substituição de empresas ou profissionais anteriormente indicados no processo licitatório como responsáveis por serviços específicos no âmbito do contrato desde que previamente autorizados pela fiscalização e resguardada a capacidade técnica e operacional anteriormente exigidas.

Por último, deve-se registrar que a permissão indiscriminada de subcontratação de serviços tem o potencial de fomentar a conluio entre os licitantes por meio de acordos para partição do contrato com conseqüente redução da concorrência no certame.

2.3.16 SUB-ROGAÇÃO DO CONTRATO

A sub-rogação consiste na transferência da titularidade do contrato firmado com a empresa vencedora da licitação para outra empresa.

Ao examinar caso concreto, o TCU prolatou a Decisão nº 420/2002-Plenário, que no item 8.5 dispôs:

“8.5- firmar o entendimento de que, em contratos administrativos, é ilegal e inconstitucional a sub-rogação da figura da contratada ou a divisão das responsabilidades por ela assumidas, ainda que de forma solidária, por contrariar os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), o princípio da supremacia do interesse público, o dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição) e os arts. 2.º, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/93;”

O TCU prolatou o Acórdão nº 618/2006-Plenário em cujo Sumário determinou:

“5. A cessão de contratos administrativos ao invés da rescisão do ajuste anterior e realização de novo certame constitui fuga ao dever de licitar.”

Do exposto, verifica-se que é vedada a sub-rogação do contrato. Caso se verifique a impossibilidade de sua execução, deve-se efetuar a sua rescisão seguida de nova licitação.

2.3.17 FUSÃO, INCORPORAÇÃO OU CISÃO DA EMPRESA CONTRATADA

A dinâmica da economia de mercado pode obrigar a Administração a enfrentar uma dessas situações fáticas:

- a) Fusão – a empresa contratada decide por unir-se a outra empresa para formar uma nova pessoa jurídica;
- b) Incorporação – consiste na absorção da empresa contratada por outra empresa;

c) Cisão – consiste na divisão da empresa contratada em duas ou mais novas pessoas jurídicas. Uma destas novas firmas herdará o contrato da empresa contratada inicialmente;

Ao responder consulta do então Ministro dos Transportes, o TCU no Acórdão nº 634/2007-Plenário, decidiu pela viabilidade da continuidade do contrato conforme abaixo:

“9.1.1. se não houver expressa regulamentação no edital ou no termo de contrato dispondo de modo diferente, é possível manter vigentes contratos cujas contratadas tenham passado por processo de cisão, incorporação ou fusão, uma vez feitas as alterações subjetivas pertinentes, bem como celebrar contrato com licitantes que tenham passado pelo mesmo processo, desde que, em qualquer caso, sejam atendidas cumulativamente as seguintes condições:

9.1.1.1. observância pela nova empresa dos requisitos de habilitação de que trata o art. 27 da Lei 8.666/93, segundo as condições originalmente previstas na licitação;

9.1.1.2. manutenção de todas as condições estabelecidas no contrato original;

9.1.1.3. inexistência de prejuízo para a execução do objeto pactuado causado pela modificação da estrutura da empresa; e

9.1.1.4. anuência expressa da Administração, após a verificação dos requisitos apontados anteriormente, como condição para a continuidade do contrato;”

9.1.1.5. a presente resposta à consulta;

9.2. deixar assente que o entendimento firmado na presente Consulta aplica-se tão-somente aos institutos jurídicos da cisão, fusão e incorporação;”

2.3.18 PRAZO DE EXECUÇÃO DA OBRA E PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO

Uma confusão muito comum entre os gestores/fiscais de contrato se dá quanto ao prazo de execução da obra e o prazo de vigência do contrato. Há uma noção errada de que estes prazos devem ser iguais. Na boa prática administrativa, o prazo de vigência do contrato deve ser maior que o previsto para execução da obra. Isto se deve ao fato de que o contrato gera diversas obrigações para as partes, que vão além da execução física da obra propriamente.

Por exemplo, a obra pode ser concluída fisicamente no prazo previsto, porém apresentar pendências diversas tais como: vistoria e alvará junto ao Corpo de Bombeiros, autorização de “habite-se” junto à Prefeitura local, problemas documentais da empresa para o encerramento do contrato, dentre outros.

Assim, recomenda-se que já na celebração do contrato seja adicionado, sobre o cronograma físico da obra (prazo de execução) do projeto básico, um prazo adicional na vigência do contrato. Ocorrendo prorrogação de prazos esta folga deverá ser mantida nos aditivos de prazo. O gestor/fiscal do contrato deverá estar muito atento quanto à manutenção da vigência do contrato. Vencido o prazo de vigência sem que tenha havido a celebração e publicação de termo aditivo de prorrogação de prazo, o contrato estará extinto não sendo mais possível reativá-lo. Este descuido do gestor poderá criar imensos transtornos para a Administração. Portanto, deve-se ter muita atenção.

2.3.19 PRORROGAÇÃO DE PRAZOS DO CONTRATO

Sobre a possibilidade de prorrogação de prazos contratuais a Lei nº 8666/93 dispõe no seu art. 57:

“§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

§ 3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.”

Portanto, conforme determinado no § 2º a prorrogação do prazo deverá ser motivada pelo gestor/fiscal no processo (PAEC) e ratificada pela autoridade que possua competência legal para firmar contrato em nome do órgão público. Em seguida, deve ser celebrado **termo aditivo** ao contrato. O fiscal do contrato deverá registrar estes fatos no Diário de Obra, desde a solicitação justificada de prorrogação do prazo até a assinatura do termo aditivo de prorrogação de prazos.

Uma questão muito importante é a tempestividade do pedido de prorrogação de prazo de forma a não se deixar expirar a vigência do contrato existente. Ressalte-se que o pedido deve ser feito com a antecedência necessária para que possa atender os trâmites internos do órgão, tais como: despacho autorizativo da autoridade competente, elaboração de termo aditivo de prorrogação do prazo, exame e pronunciamento da área jurídica do órgão, assinatura pelas partes contratantes e publicação do extrato na imprensa oficial.

Outro aspecto importante na prorrogação de prazos de execução da obra é o impacto nos custos indiretos da obra. Nesse aspecto merece nota o disposto no Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário sobre o critério para a medição do serviço de administração local:

9.3.2.2. estabelecer, nos editais de licitação, critério objetivo de medição para a administração local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra, abstendo-se de utilizar critério de pagamento para esse item como um valor mensal fixo, evitando -se, assim, desembolsos indevidos de administração local em virtude de atrasos ou de prorrogações injustificadas do prazo de execução contratual, com fundamento no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no arts. 55, inciso III, e 92, da Lei n. 8.666/1993;

A norma geral ditada pela corte de contas não impede nos casos cuja a paralisação decorre de ação (determinação) ou omissão da Administração que o contratado seja ressarcido por eventuais despesas incorridas no período, desde que formalmente comprovadas e aceitas pela fiscalização. Todavia, é dever da Administração agir de maneira a reduzir o valor dessas despesas, como determinar a desmobilização do canteiro de obras quando, em vista do tempo previsto para retomada dos trabalhos, assim se justificar.

2.3.20 CONTROLE DA OBRA - ATRASOS NA EXECUÇÃO

No caso de grandes obras, é imprescindível a utilização de técnicas mais robustas de controle tais como redes PERT/CPM, com softwares específicos para gestão de projetos. Nas obras de menor porte e mais corriqueiras, o controle tradicional já é satisfatório, por meio de cronograma físico-financeiro, histograma de mão-de-obra, relação de equipamentos e do plano de ataque elaborado pela contratada. Normalmente, exige-se na licitação que as proponentes apresentem um cronograma físico-financeiro que demonstre, de forma sintética num diagrama de barras, o seu plano para a execução da obra e os desembolsos.

A cada medição dos serviços tem-se o avanço físico da obra e o avanço financeiro do contrato. Uma vez mantido atualizado o cronograma, tem-se as informações necessárias para um controle adequado do empreendimento público. Pode ser utilizada uma planilha semelhante à exibida a seguir:

Quadro 5 – Exemplo de cronograma físico-financeiro

Atividades	Total (R\$)	Mês 1		Mês 2		Mês 3		Mês 4		Mês 5		Mês 6	
		Previsto	Exec.	Previsto	Exec.	Previsto	Exec.	Previsto	Exec.	Previsto	Exec.	Previsto	Exec.
Serviços preliminares	20.000,00	20.000 100%											
Movimentação de terra	7.500,00	7.500 100%											
Fundações/estrutura	120.000,00			30.000 25%		90.000 75%							
Alvenarias	50.000,00			12.500 25%		37.500 75%							
Pavimentação	30.000,00					12.000 40%		18.000 60%					
Revestimentos	80.000,00					20.000 25%		40.000 50%		20.000 25%			
Esquadrias	37.500,00			7.500 20%		15.000 40%		15.000 40%					
Pinturas	20.000,00									12.000 60%			
Instalações hidrossanitárias	15.000,00					5.000 33%		5.000 33%		5.000 33%			
Instalações elétricas	15.000,00					5.000 33%		5.000 33%		5.000 33%			
Inst. combate a incêndio	5.000,00					2.000 40%							
Cobertura	100.000,00							50.000 50%		40.000 40%		3.000 60%	
Paisagismo	8.000,00									4.000 50%		10.000 10%	
Limpeza final	5.000,00											4.000 50%	
Entrega da obra	4.000,00											5.000 100%	
Total da obra	517.000,00												
Totais simples - R\$ e %		27.500 5,32%		50.000 9,67%		184.500 35,69%		135.000 26,11%		103.000 19,92%		17.000 3,29%	
Totais acumulados – R\$ e %		27.500 5,32%		77.500 14,99%		262.000 50,68%		397.000 76,79%		500.000 96,71%		517.000 100%	

No início da obra, o fiscal do contrato deve solicitar à contratada o plano de ataque da obra, compatível com o cronograma físico-financeiro apresentado na licitação e o histograma com a mão-de-obra prevista em cada fase da obra.

Neste plano, devem estar detalhadas as etapas de execução da obra, bem como o histograma de mão-de-obra que representa o efetivo de pessoal por categoria de trabalhadores (pedreiros, carpinteiros, serventes, etc.) ao longo da execução da obra. A seguir apresentamos um exemplo hipotético do histograma de mão de obra:

Quadro 6 – Exemplo de Histograma de mão de obra

FUNÇÃO	QUANT. MÉDIA TOTAL	MESES					
		1	2	3	4	5	6
ADMINISTRAÇÃO LOCAL							
Engenheiro Resp. Técnico	1	1	1	1	1	1	1
Mestre de Obras	1	1	1	1	1	1	1
Vigia	1	1	1	1	1	1	1
Auxiliar administrativo	1	1	1	1	1	1	1
Subtotal	4	4	4	4	4	4	4
OFICIAIS							
Carpinteiro	0,67	1	1	1	1	0	0
Armador	0,33	0	1	1	0	0	0
Pedreiro	2	1	3	3	3	1	1
Encanador/eletricista	0,5	0	0	1	1	1	0
Azulejista	0,5	0	0	1	1	1	0
Pintor	0,33	0	0	0	0	2	0
Subtotal	4,33	2	5	7	6	5	1
AJUDANTES E SERVENTES							
Ajudante de Carpinteiro	0,67	1	1	1	1	0	0
Ajudante de Armador	0,33	0	1	1	0	0	0
Servente	3,67	2	4	4	4	4	4
Subtotal	4,67	3	6	6	5	4	4
Total Geral	13	9	15	17	15	13	9
OBS: preencher com a média diária de mão de obra no per							

Com essas informações, o fiscal pode acompanhar, por meio do Diário de Obra, a efetiva alocação dos recursos humanos e materiais previstos para a execução da obra. Assim, o fiscal poderá atuar, tempestivamente, junto à contratada de forma a mitigar os desvios de execução. Entretanto, mesmo com a atuação tempestiva do gestor/fiscal do contrato, podem ocorrer atrasos em relação ao cronograma planejado. São três as causas motivadoras de atraso mais recorrentes:

2.3.20.1 Atrasos de responsabilidade da Administração

Duas situações de responsabilidade do contratante podem gerar atrasos na execução contratual: o **fato do príncipe** e o **fato da administração**.

O **fato do príncipe** decorre de mudança na legislação ou nas decisões de órgão público que tragam ônus à execução contratual.

Assim, as frequentes alterações das legislações tributária, previdenciária, trabalhista, ambiental, dentre outras, podem atrasar a execução contratual. Também, podem ocorrer determinações judiciais, de órgãos de controle, de órgãos ambientais, do patrimônio histórico e artístico, dentre outros.

O **fato da administração** é a ação ou omissão do contratante que atinge diretamente o contrato, inviabilizando ou retardando o seu cumprimento. As causas mais comuns desses atrasos são: demora na liberação de frentes de serviço pela fiscalização, indefinição em questões dos projetos executivos submetidas à decisão da Administração, licenciamentos de outros órgãos públicos, alterações de projeto por iniciativa da Administração, dentre outras.

Nestes casos, não cabe qualquer sanção à empresa contratada pelo atraso na obra.

Surgindo qualquer fato que impeça o bom andamento da obra, o fiscal deve tomar ações para mitigar os impactos no cronograma e nos custos do contratado/administração, a exemplo: no caso da impossibilidade de execução de uma das frentes de serviço avaliar a possibilidade da abertura de nova frente e/ou desmobilização parcial da obra.

O gestor/fiscal deve quantificar, juntamente com a empresa, eventual impacto financeiro do atraso que pode atingir os custos fixos diretos (administração local, canteiro, aluguéis de equipamentos, etc.) e os custos indiretos (administração central, seguros, etc.). Como anteriormente consignado, tais valores, adequadamente demonstrados e aceitos pela Fiscalização, servirão de base para a celebração de aditivos de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Devem ser registrados todos os fatos no Diário de Obra e elaborada uma memória de cálculo quantificando os impactos temporais e financeiros no contrato, se houver. Os documentos produzidos devem ser anexados ao processo (PAEC).

2.3.20.2 Atrasos de responsabilidade da Empresa Contratada

Neste caso, a empresa descumpre o contrato alocando insumos em quantidade inferior à necessária, gerando produção inferior à programada, dentre outras causas. O fiscal do contrato deve estar alerta para estes fatos, checando constantemente o efetivo de pessoal, o provisionamento de insumos e a disponibilidade de equipamentos, comparando as quantidades planejadas versus as quantidades disponíveis em cada etapa da obra.

Pequenos atrasos podem ocorrer por questões tais como falta momentânea de insumos e equipamentos, acidentes, avarias em equipamentos, etc. O importante é que, ocorrido o atraso, haja uma imediata atuação da fiscalização junto à contratada para a correção do desvio. Estes pequenos atrasos, regra geral, podem ser compensados pela contratada, com remanejamentos dentro da obra e reforço dos serviços mais importantes e críticos para o atendimento do prazo previsto. Entretanto, podem os atrasos chegar a comprometer o atendimento do prazo contratado, levando fatalmente à prorrogação do contrato. Com isto, serão postergados os benefícios da obra ao público-alvo. Neste caso, os atrasos decorrentes da atuação deficiente da empresa contratada devem ser coibidos, com aplicações das sanções contratuais e, em casos extremos, à rescisão do contrato.

2.3.20.3 Atrasos por causa fortuita ou força maior

Os doutrinadores definem que *caso fortuito* é aquele proveniente da natureza (tempestades, terremotos, raios, ciclones, etc.) e *força maior* decorre de evento humano, como uma greve ou vandalismo, por exemplo. A ocorrência desses fatos, inevitáveis e/ou imprevisíveis e alheios à vontade das partes contratantes, pode gerar atrasos na execução da obra e, salvo disposição contratual expressa, não podem ser imputados à contratada.

2.3.21 INTERRUPÇÃO TEMPORÁRIA DO CONTRATO DE OBRA PÚBLICA

Há duas hipóteses:

2.3.21.1 Interrupção por iniciativa da Administração Pública

As causas mais comuns desta ocorrência são: contingenciamento ou corte de recursos orçamentários/financeiros, questionamentos/determinações de outros órgãos públicos e de controle, decisão judicial e/ou de governo. Cabe ao gestor e ao fiscal do contrato planejar o processo de paralisação da obra de modo que ocorra de forma organizada e com o menor ônus possível para o erário. Dessa forma, recebida a determinação formal de paralisação da obra, o gestor e o fiscal do contrato devem tomar as seguintes providências:

1ª) Anexar ao processo (PAEC) o documento determinante da paralisação e/ou fundamentar no processo a decisão de interromper temporariamente a execução dos trabalhos, pelo prazo necessário à elisão da causa;

2ª) Notificar imediatamente, mediante ofício, a empresa contratada da determinação de paralisação;

3ª) Solicitar da empresa contratada a relação de serviços e quantidades que devem ser concluídos antes de paralisar a obra. Preparar boletim estimativo de medição destes serviços para submeter à Administração. Por exemplo, numa obra de esgotamento sanitário, deve-se concluir a instalação de tubos da rede coletora nas valas já escavadas e fazer a recomposição dos pavimentos de modo a evitar transtornos à população. Obter autorização da Administração para a conclusão dos serviços indispensáveis, garantindo o seu pagamento tempestivo;

4ª) Solicitar da empresa contratada proposta discriminada em planilha com os valores relativos a:

a) Gastos a serem incorridos na desmobilização da obra;

b) Gastos mensais a serem incorridos durante a paralisação da obra. A empresa deverá apresentar o efetivo mínimo de pessoal necessário para cuidar da obra durante a paralisação, ou seja, da administração local. Estes gastos devem cobrir as despesas com segurança e conservação do canteiro, guarda de materiais adquiridos, conservação das partes que já foram medidas e pagas, dentre outras;

c) Gastos a serem incorridos na remobilização da obra quando da retomada dos serviços;

5ª) Analisar as planilhas propostas, eliminando eventuais erros, omissões e/ou excessos identificados. As planilhas finais devem ser aprovadas pela empresa contratada e pela autoridade competente.

6ª) Celebrar termo aditivo ao contrato prorrogando o prazo pelo tempo estimado de paralisação e introduzindo na planilha contratual os gastos previstos nas planilhas aprovadas com a desmobilização, conservação e remobilização da obra.

7ª) Emitir Ordem de Paralisação formal para a empresa contratada, determinando a desmobilização da obra.

8ª) Medir e pagar os serviços executados e aceitos até a data do recebimento formal da Ordem de Paralisação pela empresa contratada.

9ª) Fiscalizar mensalmente o cumprimento pela contratada de suas obrigações quanto à segurança e conservação da obra. Medir e pagar os serviços prestados durante o mês.

Portanto, ao emitir a Ordem de Paralisação, a Administração celebrará Termo Aditivo de Prorrogação de Prazo da Vigência do Contrato pelo prazo estimado de interrupção, conforme §5º do artigo 79 da Lei nº 8.666/93. Na retomada do contrato deverá ser feito registro no Diário de Obra e lavrado termo circunstanciado que será anexado ao processo (PAEC) e explicitado o tempo de paralisação que será adicionado ao cronograma de execução. Também, deverá ser verificada a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. A seguir ilustra-se modelo de termo de paralisação:

Ilustração 4 – Modelo de ordem de paralisação de obra

ORDEM DE PARALISAÇÃO Nº ____/____
<p>Determino por meio desta, à ____ (nome da empresa contratada)____, a paralisação dos serviços referentes a ____ (objeto do contrato)____, contratado mediante a licitação (modalidade) Nº ____/____, e formalizada no Termo de Contrato Nº ____/____, celebrado em ____/____/____, a partir da data do recebimento desta Ordem, pelo prazo de ____ dias corridos (ou indeterminado)____, ficando o cronograma de execução prorrogado por igual período.</p>
____ (Local)____, ____ de ____ de ____.
____ (Contratante)____ Nome e cargo
RECEBI, em ____ de ____ de ____.
____ (Contratado)____ Nome, função, empresa

2.3.21.2 Interrupção pela Contratada

As causas mais comuns são: atraso/falta de pagamento dos serviços pela Administração ou incapacidade técnica, operacional ou financeira da contratada de executar os serviços.

No primeiro caso, a Contratada deverá notificar a Administração de que está suspendendo os serviços devido à inadimplência nos pagamentos devidos, cabe notar que a contratada só pode suspender o serviço no caso atrasos superiores a 90 dias, art. 78, inciso XV. A Administração deverá regularizar os pagamentos e exigir a continuidade da obra.

No segundo caso, constatada a paralisação da obra pelo Fiscal do Contrato e não sendo apresentada justificativa aceitável pela Contratada, o Gestor e o Fiscal deverão notificar formalmente a empresa fixando prazo para a retomada da execução da obra. Não havendo a retomada ou não sendo apresentada justificativa aceitável, o Gestor deverá elaborar documento circunstanciado propondo a rescisão contratual com base no art. 78 da Lei 8666/93, dirigido à autoridade competente. Conforme o caso, a Administração poderá executar as garantias contratuais quando da rescisão da avença e aplicar a multa contratual por atraso injustificado na execução da obra pela Contratada.

2.3.22 APOSTILAMENTO DO CONTRATO - ART. 65 DA LEI nº8.666/93

O apostilamento é o registro administrativo que pode ser feito no termo de contrato, ou nos demais instrumentos hábeis que o substituem, normalmente no verso da última página do contrato, ou ainda pode ser efetuado por meio de juntada de outro documento ao termo de contrato ou aos demais instrumentos hábeis.

A Lei 8666/93 dispõe no § 8º do art. 65:

“§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.”

O mais usual é lavrar-se o Termo de Apostilamento, em três vias destinadas uma ao PAEC, uma à contratada e a última à contabilidade. O Anexo VII contém um modelo de Termo de Apostilamento.

2.3.23 ALTERAÇÕES DO CONTRATO - ART. 65 DA LEI nº8.666/93

Os contratos poderão ser alterados por interesse da Administração desde que atenda ao interesse público. Para que as alterações sejam consideradas válidas é mandatório que sejam justificadas por escrito, previamente autorizadas pela autoridade competente e formalizadas mediante a celebração, entre as partes, de termo aditivo ao contrato. O art. 65 da Lei nº8.666/93 regula essas alterações, que podem ser **unilaterais** ou por **acordo entre as partes (consensuais)**.

2.3.23.1 Alterações do Contrato por acordo entre as partes (consensuais)

A Lei nº8.666/93 prevê, no inciso II do artigo 65, quatro situações possíveis para alteração mediante acordo entre as partes:

II - por acordo das partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;*
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;*
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;*
- d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.*

2.3.23.2 Alterações Unilaterais do Contrato

Nestas alterações, a Administração usa o chamado “poder de império” do Estado para alterar o contrato e a Lei nº8.666/93 só prevê duas hipóteses:

a) Alteração qualitativa: quando a Administração necessitar modificar o projeto ou as especificações para melhor adequação técnica aos seus objetivos.

As alterações qualitativas referem-se principalmente às inovações tecnológicas e às melhorias de projeto que propiciem aperfeiçoamento do objeto. A Lei nº8.666/93 não impôs limite explícito para este tipo de alteração.

O TCU na Decisão nº 215/99 admitiu a alteração qualitativa desde que se obedeça a determinados pré-requisitos, conforme a seguir transcrito:

- a) tanto as alterações contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mantêm intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no*

art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de alterações contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial;

IV - não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos;

V - ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados na alínea "a" supra - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto à sua urgência e emergência.

b) Alteração quantitativa: quando for necessária a modificação do valor do contrato em razão do acréscimo ou diminuição nos quantitativos do seu objeto, ou ainda, inclusão de novos serviços e/ou exclusão de serviços na planilha contratual dentro dos limites da Lei.

2.3.23.3 Limites para alteração do Contrato

Os limites para estas alterações unilaterais estão nos parágrafos 1º e 2º do artigo 65 da Lei 8666/93, a seguir transcritos:

“§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

(...)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.”

O quadro a seguir demonstra de forma resumida as espécies de alterações e os respectivos limites legais:

Quadro 7 – Alterações contratuais x limites legais

ALTERAÇÕES	SITUAÇÃO	LIMITES DE VALOR
Quantitativas/Unilaterais	Construção de obra nova ou serviço de engenharia	Acréscimo de até 25% do valor inicial atualizado do contrato
	Reforma de edificação ou equipamentos	Acréscimo de até 50% do valor inicial atualizado do contrato
	Supressão em obra/serviço	Decréscimo de até 25% do valor inicial atualizado do contrato
Consensuais	Substituição da garantira de execução	Sem alteração do valor do contrato
	Modificação do regime de execução	Sem alteração do valor do contrato
	Modificação da forma de pagamento	Sem alteração do valor do contrato
	Reequilíbrio econômico-financeiro	O valor necessário para o reequilíbrio
	Unilateral	Acréscimo de até 25% do valor inicial atualizado do contrato
	Consensual	Pode ultrapassar os limites de 25% e 50%, desde que em conformidade com os princípios do Direito Administrativo

2.3.24 ELABORAÇÃO DE TERMO ADITIVO AO CONTRATO

Termo Aditivo é o instrumento jurídico utilizado para formalizar as alterações nos contratos administrativos, previstas em lei, tais como acréscimos ou supressões no objeto, prorrogações de prazos, prorrogação do prazo do contrato, dentre outras. Ressalte-se que a celebração de termos aditivos só pode ocorrer em contratos cuja vigência não esteja expirada. Sua celebração requer algumas condições e providências preliminares que serão expostas nos tópicos seguintes.

2.3.24.1 Motivação do Termo Aditivo

Cabe ao gestor/fiscal do contrato elaborar documento, dirigido à autoridade competente para autorizar o termo aditivo, contendo a exposição pormenorizada das razões para a alteração do contrato e citando as hipóteses da legislação pertinente que amparam a pretensão. No documento devem constar as justificativas técnicas para a alteração contratual e a demonstração do benefício para o interesse público.

Junto à solicitação deverá ser encaminhada a minuta do Termo Aditivo proposto, as planilhas de serviços e o novo cronograma físico-financeiro do contrato.

Embora seja prática usual nos contratos a celebração de termos aditivos para correção de falhas de projeto ou de especificações de serviços, muitas vezes substanciais do ponto de vista econômico, o TCU tem o entendimento de que essas situações não encontram amparo na Lei 8666/93, que determina que a licitação só ocorra havendo um projeto básico que caracterize com precisão necessária e suficiente o objeto licitado.

Com efeito, no Sumário do Acórdão TCU nº 353/2007 – Plenário consta:

“É indevida a alteração de contratos de obras públicas com a finalidade exclusiva de corrigir erros no projeto que serviu de base à licitação e que se revelou incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo o fato acarretar, nos termos do art. 7º, § 6º, da Lei 8.666/1993, a nulidade do contrato e conseqüente realização de nova licitação, após refeitura do projeto, e a responsabilização do gestor que realizou a licitação original com projeto inepto.”

Todavia, na prática, muitas das vezes é difícil delinear os limites entre falhas de projeto e alterações qualitativas demandadas pela Administração.

2.3.24.2 Vedações e cuidados na elaboração do Termo Aditivo

Existem algumas vedações, além dos valores-limites, a observar na elaboração do termo aditivo, a saber:

1º) Vedação da transfiguração do objeto licitado

Não se pode celebrar aditivo que transfigure ou descaracterize o objeto inicialmente contratado. Por exemplo, não é possível suprimir 50% dos serviços inicialmente contratados e inserir 50% de novos serviços, pois se estaria transfigurando o objeto licitado. Neste caso, observa-se que não haveria reflexos financeiros no valor global do contrato, pois as supressões teriam valor igual ao dos acréscimos. Entretanto, é bem provável que o objeto do contrato seria transfigurado, o que contraria o dever de licitar.

Na licitação os proponentes fizeram suas ofertas para um determinado objeto, sendo vencedora a melhor proposta para aquele objeto. Ao transfigurar o objeto nada garante que aquela proposta seja a melhor para a Administração. O dever constitucional de licitar determina que se rescinda o contrato e se faça uma licitação para o novo objeto. Esta conduta transfiguradora do objeto licitado é vedada ainda que seja comprovada a aderência dos novos preços aos valores praticados no mercado local, e mesmo que sejam inferiores à mediana do SINAPI e/ou ao valor do SICRO.

Caso a Administração constate que o projeto licitado não atende as suas necessidades, requerendo modificações que o transfigure, deverá rescindir o contrato na forma da lei e providenciar a elaboração de novo projeto, a partir do qual será procedida a nova licitação.

Por fim cabe mencionar que a CGU possui entendimento de que as supressões e os acréscimos sejam considerados sobre o valor original do contrato e de forma

isolada, ou seja, não deve existir nenhum tipo de compensação entre eles. Logo, nas construções, o limite de 25% é calculado sobre o valor original da avença e vale para os totais de acréscimos sem compensação com eventuais supressões.

2º) Vedação da prática do “jogo de planilha”

O chamado “**jogo de planilha**”, infelizmente, é uma prática comum nos contratos. Caracteriza-se a partir da existência de itens da planilha contratual com preços baixos ou pouco lucrativos que têm seus quantitativos reduzidos ou suprimidos, ou quando serviços com preços acima dos de mercado têm seus quantitativos aumentados, e/ou a combinação de ambos. Uma das maneiras de se evitar essa prática é a fixação da obrigatoriedade de descontos lineares nas propostas das licitações, conhecido como licitação por fator K.

Geralmente, o “**jogo de planilha**” origina-se na licitação quando o proponente “**mergulha nos preços**”, ou seja, reduz o preço de diversos itens da planilha além do que seria lucrativo ou razoável, reduzindo artificialmente o preço global para ganhar o contrato. Posteriormente, consegue aditar o contrato substituindo os itens de serviço gravosos por novos serviços com preços elevados

Ressalte-se que, não raro, há casos detectados pela CGU nos quais, embora os preços contratados estivessem compatíveis com os praticados no mercado, alguns serviços foram substituídos por outros equivalentes durante a execução contratual como tentativa de maximizar os lucros auferidos no contrato. Nesse sentido, vale fazer algumas observações e recomendações, a saber:

a) Manutenção do desconto inicial ofertado pela licitante vencedora.

O Decreto nº 7983/2013, buscando coibir o jogo de planilha e assim manter o desconto original ofertado pela contratada nos aditivos, trouxe o seguinte dispositivo:

Art. 14. A diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço global de referência não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária.

Parágrafo único. Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço unitário e tarefa, a diferença a que se refere o caput poderá ser reduzida para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em casos excepcionais e justificados, desde que os custos unitários dos aditivos contratuais não excedam os custos unitários do sistema de referência utilizado na forma deste Decreto, assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante a da segunda colocada na licitação.

No mesmo sentido, o TCU enumera como cuidados que devem ser tomados para celebração dos aditivos no Acórdão nº 1.997/2013 – Plenário:

9.1.8.2. examinar se a modificação do ajuste não ensejará a ocorrência do “jogo de planilhas”, com redução injustificada do desconto inicialmente ofertado em relação ao preço base do certame no ato da assinatura do contrato, em prol do que estabelece o art. 14 do Decreto 7.983/2013, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

Assim, quando da eventual celebração de aditivos de valor o gestor deve garantir a manutenção do desconto inicialmente ofertado na licitação.

b) Preços de serviços novos.

Os novos serviços incluídos na planilha contratual em consequência da alteração de projeto ou condições particulares de execução da obra deverão ter seus preços demonstrados como compatíveis aos praticados nas tabelas SINAPI/SICRO ou demais fontes de preço previstas na legislação pertinente²⁰, considerando nestes referenciais da Administração o desconto ofertado pela licitante no certame.

Cabe destacar que na jurisprudência do TCU, Acórdão nº 2440/2014 – Plenário, a Corte consignou aos gestores responsáveis de determinada instituição a seguinte regra:

9.3.2.6. estabelecer, nos editais de licitação, que, na hipótese de celebração de aditivos contratuais para a inclusão de novos serviços, o preço desses serviços será calculado considerando o custo de referência e a taxa de BDI de referência especificada no orçamento-base da licitação, subtraindo desse preço de referência a diferença percentual entre o valor do orçamento-base e o valor global do contrato obtido na licitação, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto ofertado pelo contratado, em atendimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e aos artigos 14 e 15 do Decreto n. 7.983/2013;

Ressalta-se que preços de serviços e/ou de insumos inexistentes no SINAPI/SICRO, poderão ser obtidos por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado com pelo menos três propostas de fornecedor tradicional do bem ou serviço.

Assim, na planilha contratual, a existência de serviços específicos com preços unitários acima dos referenciais de mercado, ainda que não caracterize sobrepreço global, deve ser evitada principalmente se concentrados na parcela de maior materialidade da obra, pois traz risco de dano ao erário no caso de celebração de aditivos que aumentem quantitativos dos serviços majorados (jogo de planilha) ou diante da inexecução de serviços com descontos significativos nos preços, depois de executados aqueles com preços unitários superiores aos de mercado (jogo de cronograma).

2.3.24.3 Fluxo de elaboração e formalização do Termo Aditivo

2.3.24.3.1 Justificativas - documentação de suporte

Como já foi dito, é imprescindível que se faça uma justificativa sólida, consentânea com o Interesse Público, para que se proceda à alteração do contrato. Também, é imprescindível que tudo seja documentado e anexado ao processo do contrato (PAEC).

²⁰ Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013.

No caso de aditivo de prorrogação da vigência do contrato, devem ser citadas as razões para a alteração contratual e anexada a documentação que comprove as alegações.

No caso de aditivo para acréscimo/supressão de serviços, além do texto com a justificativa técnica das alterações propostas, devem ser anexadas três planilhas:

1ª) Planilha relacionando os serviços existentes que terão os seus quantitativos alterados (acréscimos, reduções e supressões), que multiplicadas pelos respectivos preços unitários demonstrarão os valores envolvidos;

2ª) Planilha relacionando as inclusões de serviços novos (que não existiam na planilha contratual), com as respectivas unidades de medida, quantidades e preços unitários devidamente aprovados pela Administração, que multiplicados demonstrarão os valores envolvidos. Nesta planilha deverá constar, a referência/fonte de preço unitário adotado (SINAPI, SICRO, etc., ou pesquisa de mercado) de modo a demonstrar que o preço proposto está compatível com o preço de mercado;

3ª) Planilha contratual consolidada com as planilhas do aditivo, em que fique demonstrado o impacto financeiro do aditivo pretendido e a não ultrapassagem dos limites legais conforme a jurisprudência dos órgãos de controle sobre o tema.

Deve ser anexado o novo cronograma físico-financeiro da execução da obra, contemplando as alterações contratuais e acréscimo de prazos de execução, se for o caso.

No caso das alterações consensuais previstas no inciso II do art. 65 da Lei nº 8.666/93, deve ser formalizada a anuência do contratado por correspondência ao gestor/fiscal do contrato.

No caso de alterações para o reequilíbrio econômico-financeiro devem ser exaustivamente demonstrados os impactos financeiros ocorridos no contrato decorrentes de fatos alheios à vontade das partes.

2.3.24.3.2 Parecer Jurídico

O processo será submetido à apreciação da área Jurídica do órgão para elaborar a minuta do termo aditivo e atestar a legalidade dos procedimentos. O parecer jurídico será anexado ao processo (PAEC).

2.3.24.3.3 Autorização, celebração e publicação do extrato

A autoridade competente para assinar contratos pelo órgão, mediante despacho no processo, deverá autorizar o ato. Após a assinatura do Termo Aditivo, pelas partes contratantes, e, publicado na forma da lei, o contrato passa a vigorar com a nova alteração. Todos estes documentos serão anexados ao processo do contrato (PAEC).

2.3.25 ALTERAÇÕES DOS PAGAMENTOS AO CONTRATADO

São formas possíveis de alteração dos valores dos pagamentos em relação aos pactuados inicialmente: reajustamento contratual; atualização monetária; descontos por antecipação; compensação e penalização; recomposição de preços ou reequilíbrio econômico-financeiro.

2.3.25.1 Reajustamento Contratual

A inflação/deflação provoca variação dos preços dos insumos, mão de obra e equipamentos na construção civil, o que produz, ao decorrer do tempo, desequilíbrio econômico-financeiro do contrato. O reajustamento dos preços contratuais nada mais é do que a reposição periódica das perdas inflacionárias afim de manter o equilíbrio econômico-financeiro da avença.

Frisa-se que a previsão de critério de reajuste é cláusula obrigatória nos editais de licitação nos termos do inciso XI do art. 40 da Lei nº 8.666/93. Vale observar que tanto o(s) índice(s) a ser utilizado, quanto a data-base (prazo para início da contagem de tempo) devem ser definidos no edital. Ressalte-se que a data-base pode ser definida como a data de apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir.

Cabe destacar que a Lei 10.192/2001, determina que o reajuste não ocorrerá em **período inferior a um ano:**

“Art. 2º É admitida estipulação de correção monetária ou de reajuste por índices de preços gerais, setoriais ou que reflitam a variação dos custos de produção ou dos insumos utilizados nos contratos de prazo de duração igual ou superior a um ano.

§ 1º É nula de pleno direito qualquer estipulação de reajuste ou correção monetária de periodicidade inferior a um ano.

§ 2º Em caso de revisão contratual, o termo inicial do período de correção monetária ou reajuste, ou de nova revisão, será a data em que a anterior revisão tiver ocorrido. (Grifo nosso)

O índice de reajuste a ser utilizado será aquele fixado em cláusula própria do contrato. Serão atualizados todos os preços unitários e/ou global do contrato utilizando-se a seguinte fórmula:

$P_n = P_0 \times (I_n / I_0)$ onde,

P_n = preço no mês do reajuste;

P_0 = preço no início do contrato ou do orçamento a que essa proposta se referir;

I_n = índice no mês do reajuste;

I_0 = índice do mês de referência do valor inicial do contrato ou do orçamento a que essa proposta se referir.

Como já visto anteriormente, o reajustamento contratual será formalizado mediante elaboração de Termo de Apostilamento, anexado ao processo (PAEC) com cópia ao contratado.

2.3.25.2 Atualização monetária dos pagamentos

Como é sabido, o pagamento é a etapa final da execução da despesa pública, sendo precedida pela etapa de liquidação, onde são validadas as medições de serviços e autorizada a emissão da Nota Fiscal-Fatura de Serviços correspondente.

A atualização monetária é devida quando a Administração atrasa o pagamento, além do prazo contratual, usualmente de até 30 (trinta) dias a contar do aceite pelo órgão. Normalmente, este prazo de pagamento começa a contar a partir da data da entrega da fatura no protocolo do órgão.

O procedimento e o índice para a atualização monetária devem estar definidos no edital e/ou no contrato, conforme disposto na alínea “c”, inciso XIV, art. 40 da Lei 8666/93.

O índice é calculado “pro rata temporis”, ou seja, proporcional ao tempo, sendo computado desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento.

A memória de cálculo da atualização monetária de cada pagamento deve ser demonstrada e anexada ao Processo de Pagamento do Contrato.

2.3.25.3 Descontos por antecipação do prazo de pagamento

Normalmente, na taxa de BDI da planilha contratual há uma parcela de custos financeiros para remunerar o contratado no período de até 30 (trinta) dias, entre a data do faturamento/aceite e a data do pagamento.

Caso o órgão disponha de recursos financeiros e decida pagar antes da data de vencimento, deve pedir desconto pela antecipação do pagamento, conforme disposto na alínea “d”, inciso XIV, art. 40 da Lei 8666/93. É comum os gestores não pedirem o desconto gerando ganho indevido ao contratado em detrimento do erário. Neste caso, o gestor poderá ser responsabilizado por sua conduta imprópria e intimado a pagar o dano causado ao erário.

A memória de cálculo do desconto de cada pagamento deve ser demonstrada e anexada ao Processo de Pagamento do Contrato.

2.3.25.4 Penalização (multas)

O descumprimento injustificado das obrigações constantes do contrato pelo contratado impõe ao gestor do contrato o poder dever de sancioná-lo nos termos contratualmente previstos. Cita-se como exemplo o descumprimento do cronograma físico-financeiro, pelo contratado, fora das hipóteses previstas no artigo 57 da Lei 8666/93.

No edital de licitação e no contrato administrativo para a execução da obra pública deve estar definido os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas, art. 55, inciso VII da Lei nº 8.666/93.

O caput do artigo 87 da Lei 8666/93 fala em “garantida a prévia defesa”, o que obriga o gestor/ fiscal do contrato a proceder da seguinte maneira:

1º) Registrar no Diário de Obra todas as ocorrências observadas;

2º) Trazer cópias destes registros para o processo (PAEC);

3º) Intimar a empresa contratada, mediante ofício protocolado, sobre as falhas apontadas, concedendo o prazo de 5 (cinco) dias úteis para apresentação de defesa prévia, conforme §2º do art. 87 da Lei 8666/93;

4º) Analisar as justificativas da empresa. Caso sejam aceitáveis, registrar o fato no processo e dar ciência à empresa. Caso as justificativas apresentadas não sejam aceitas, emitir despacho recomendando a aplicação de sanção proporcional às falhas apontadas e encaminhar os autos para a autoridade competente do órgão para a aplicação de penalidade. Dessa forma, fica claro que a fiscalização não pode punir o contratado, cabendo-lhe tão somente registrar e relatar os fatos, sugerindo as punições cabíveis no contrato;

Caso seja aplicada multa, a mesma deverá ser descontada de pagamentos pendentes ou poderá ser executada a garantia contratual. Caso o valor da garantia seja insuficiente para cobrir a multa, além do desconto em pagamentos futuros, poderá ser ajuizada ação executiva de cobrança.

Em trabalhos de fiscalização desta Controladoria tem sido reiteradamente constatado que os gestores não penalizaram o empreiteiro, mesmo estando clara sua responsabilidade pelo atraso nas obras. Neste caso, o gestor poderá ser responsabilizado por sua conduta imprópria e intimado a pagar o dano causado ao erário.

2.3.25.5 Reequilíbrio econômico-financeiro

Também chamado de repactuação contratual, ocorre pela necessidade de restaurar as condições financeiras inicialmente avençadas. No caso de alteração contratual unilateral pela Administração ou por acordo entre as partes, temos o aditamento contratual, que como já vimos, poderá mudar ou não o valor do contrato, bem como afetar o equilíbrio econômico-financeiro do mesmo.

O rompimento do equilíbrio econômico-financeiro é causado, geralmente, por fatos novos alheios à vontade das partes. No Direito Administrativo este fato está explicado pela “teoria da imprevisão”, que na lição de Hely Lopes Meirelles (*Direito Administrativo Brasileiro*, p. 212):

“A teoria da imprevisão consiste no reconhecimento de que eventos novos, imprevistos e imprevisíveis pelas partes e a elas não imputáveis, refletindo sobre a economia ou a execução do contrato, autorizam a sua revisão para ajustá-lo às circunstâncias supervenientes. É a aplicação da velha cláusula rebus sic standibus aos contratos administrativos, a exemplo do que ocorre nos ajustes privados, a fim de que sua execução se realize sem a ruína do contratado, na superveniência de fatos não cogitados pelas partes, criando ônus excessivo para uma delas, com vantagem desmedida para a outra.”

A teoria da imprevisão tem fundamento nos artigos 478, 479 e 480 do Código Civil de 2002, Lei nº 10.406/2002, que dispõe:

“Art. 478. Nos contratos de execução continuada ou diferida, se a prestação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, com extrema vantagem para a outra, em

virtude de acontecimentos extraordinários e imprevisíveis, poderá o devedor pedir a resolução do contrato. Os efeitos da sentença que a decretar retroagirão à data da citação.

Art. 479. A resolução poderá ser evitada, oferecendo-se o réu a modificar eqüitativamente as condições do contrato.

Art. 480. Se no contrato as obrigações couberem a apenas uma das partes, poderá ela pleitear que a sua prestação seja reduzida, ou alterado o modo de executá-la, a fim de evitar a onerosidade excessiva.”

Na ocorrência dessas situações excepcionais, imprevistas, anormais, não esperadas pelos contratantes que desequilibraram o contrato, tornando sua execução demasiadamente onerosa ou até mesmo impossível, pode haver a repactuação ou até mesmo, a rescisão do contrato sem culpa das partes, conforme dispõe o artigo 65, II, d da Lei nº 8.666/93:

“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...)

II - por acordo das partes:(...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.”

A álea é fato incerto, fato gerador de risco. A álea pode ser ordinária, consistindo no risco comum de uma atividade qualquer e que não gera nenhum direito, ou extraordinária, que consiste em risco imprevisível, ou previsível, mas, com conseqüências incalculáveis ensejando a aplicação da Teoria da Imprevisão.

O gestor do contrato administrativo deve estar atento para o fato de que para a aplicação da teoria, são necessários dois requisitos:

Assim, a repactuação é devida quando ocorrer força maior ou caso fortuito, fato do príncipe, fato da administração ou interferências imprevistas, com repercussão nos custos e nas condições de execução do contrato. Situações de força maior ou de caso fortuito são acontecimentos imprevisíveis e inevitáveis que podem gerar a revisão ou até mesmo a rescisão do contrato sem culpa das partes e estão previstos no inciso XVII do artigo 78 da Lei de Licitações (Lei 8.666/93):

“Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato: (...)

XVII - a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato. (...)”

A legislação não diferencia caso fortuito e força maior, dispondo o Código Civil de 2002, no seu artigo 393:

“Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.

Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.”

Na inexistência de definição legal, os doutrinadores definem que caso fortuito é considerado aquele proveniente da natureza (tempestades, terremotos etc.) e força maior o evento humano, como uma greve ou protesto, por exemplo. Em poucas palavras: caso fortuito se caracteriza pela **imprevisibilidade**, força maior pela **inevitabilidade**.

Também, há duas outras situações que ensejam a repactuação: o **fato do príncipe** e o **fato da administração**.

O **fato do príncipe** decorre de mudança na legislação ou nas decisões de órgão público que tragam ônus à execução contratual. Assim, as frequentes alterações das legislações tributária, previdenciária, trabalhista, ambiental, dentre outras, podem onerar a execução contratual.

Da mesma forma, redução de impostos e encargos sobre o contratado ensejam redução dos seus preços, devendo ser objeto de repactuação em favor do contratante (Estado).

O **fato da administração** é a ação ou omissão do Poder Público contratante que atinge diretamente o contrato, inviabilizando ou retardando o seu cumprimento ou tornando-o exageradamente oneroso.

A própria Lei de Licitações (Lei 8.666/93) prevê algumas dessas situações:

“Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato: (...)

...

XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação;

XV - o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;

XVI - a não liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução de obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de materiais naturais especificadas no projeto; “

Além das situações já descritas que podem trazer desequilíbrio aos contratos de obras públicas, temos também aquelas **situações imprevistas**, que só serão descobertas durante a execução da obra.

Um caso clássico é o de “erros no projeto básico” que comprometem a entrega da obra com funcionalidade. Pode-se exemplificar a situação na qual a Administração

licita uma obra cujo projeto básico contém uma falha nos estudos geotécnicos que resultou em um projeto de fundações inadequado e/ou incapaz de suportar a edificação. Nesse caso, após a descoberta do erro, caso sua correção não implique descaracterização do objeto contratado nem a extrapolação dos limites para aditamento contratual, aqui já tratados, nos casos em que uma nova licitação possa trazer um ônus maior ao contratante que a continuidade do contrato vigente. Neste caso, é admissível a repactuação do contrato. Neste caso, também poderá haver a rescisão do contrato sem culpa.

O gestor do contrato deve estar atento, como já foi dito, de que o reequilíbrio econômico-financeiro decorre de fato imprevisível e alheio à vontade das partes. Assim, fatos incidentais, mas, previsíveis como os reajustes salariais decorrentes de dissídios coletivos não obrigam ao reequilíbrio. Neste caso, caberá o reajuste contratual no aniversário seguinte da avença ou de acordo com a data do orçamento a que a proposta da contratada se referir.

Quando o reequilíbrio for pedido pela empresa contratada, deve ser feito formalmente em carta dirigida ao fiscal do contrato, com documentação que justifique a solicitação. O fiscal do contrato emitirá parecer sobre o pedido, encaminhando o processo (PAEC) ao gestor do contrato, que também deverá se manifestar e submeter a decisão à autoridade competente do órgão. Caso seja autorizado deverá ser elaborado o termo aditivo o qual, após os trâmites devidos, será assinado e publicado na imprensa oficial.

Quando a iniciativa for da Administração, esta deverá encaminhar correspondência à empresa contratada notificando-a do seu intento. Havendo a concordância da empresa, procede-se à celebração do termo aditivo.

2.3.25.6 Alterações nos pagamentos - resumo

O quadro a seguir resume as alterações possíveis nos valores dos pagamentos de um contrato de obra pública:

Quadro 8 – Alterações no valor dos pagamentos - Resumo

INSTITUTO	REAJUSTE CONTRATUAL	ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA	DESCONTO P/ ANTECIPAÇÃO	PENALIZAÇÃO POR ATRASO	REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO
OBJETIVO	Atualização monetária do contrato	Repor perda por atraso de pagamento	Redução do custo financeiro (BDI)	Punição da contratada por atraso na obra	Recomposição de custos do contrato
BASE LEGAL	Lei Federal nº 10.192/2001	Alínea “c”, inciso XIV, art. 40 da Lei 8666/93	Alínea “d”, inciso XIV, art. 40 da Lei 8666/93	Alínea “d”, inciso XIV, art. 40 da Lei 8666/93	Alínea “d”, inciso II, art. 65 da Lei 8666/93
PERIODICIDADE	Anual	Sempre que ocorrer atraso de pagamento p/Administração	Sempre que ocorrer antecipação de pagamento	Sempre que ocorrer atraso no cronograma de execução da obra	Não há.
ÍNDICE PRÉ DEFINIDO	Edital / Contratual	Edital / Contratual	Edital / Contratual	Edital / Contratual	Não

2.3.26 RESCISÃO POR INEXECUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DO CONTRATO

A rescisão de um contrato pode ocorrer: por acordo entre as partes; por culpa da Administração ou do contratado. Vale destacar as hipóteses consignadas no artigo 78 da Lei 8666/93:

“Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;

III - a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados;

IV - o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento;

V - a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato;

VII - o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;

VIII - o cometimento reiterado de faltas na sua execução, anotadas na forma do § 1º do art. 67 desta Lei;

IX - a decretação de falência ou a instauração de insolvência civil;

X - a dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado;

XI - a alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa, que prejudique a execução do contrato;

XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;

XIII - a supressão, por parte da Administração, de obras, serviços ou compras, acarretando modificação do valor inicial do contrato além do limite permitido no § 1º do art. 65 desta Lei;

XIV - a suspensão de sua execução, por ordem escrita da Administração, por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, ou ainda por repetidas suspensões que totalizem o mesmo prazo, independentemente do pagamento obrigatório de indenizações pelas sucessivas e contratualmente imprevistas desmobilizações e mobilizações e outras previstas, assegurado ao contratado, nesses casos, o direito de optar pela suspensão do cumprimento das obrigações assumidas até que seja normalizada a situação;

XV - o atraso superior a 90 (noventa) dias dos pagamentos devidos pela Administração decorrentes de obras, serviços ou fornecimento, ou parcelas destes, já recebidos ou executados, salvo em caso de calamidade pública, grave perturbação da ordem interna ou guerra, assegurado ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação;

XVI - a não liberação, por parte da Administração, de área, local ou objeto para execução de obra, serviço ou fornecimento, nos prazos contratuais, bem como das fontes de materiais naturais especificadas no projeto;

XVII - a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato.

Parágrafo único. Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.

XVIII – descumprimento do disposto no inciso V do art. 27, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.”

Tendo em vista o foco de interesse no público alvo do presente trabalho, abordaremos aqui o último caso, ou seja, a rescisão derivada da incapacidade do contratado em cumprir as obrigações assumidas perante a Administração. Nesses casos, a inexecução do contrato pode resultar de um ato ou de omissão, agindo a parte com negligência, imprudência e imperícia.

Muitas vezes, a empresa assume contratos maiores do que as suas reais capacidades técnico-operacional e/ou financeira. Isto é, a empresa não dispõe do capital de giro, dos equipamentos e/ou do pessoal necessários para “tocar a obra”. Não é raro a empresa iniciar a obra e, mais adiante, abandoná-la frustrando a ação de governo e prejudicando a população-alvo. Dessa forma, o gestor/fiscal pode se defrontar com situações em que a solução seja a rescisão contratual.

Além da rescisão contratual, a Administração pode aplicar outras sanções pela inexecução contratual. Sobre esse assunto, a Lei 8666/93 dispõe no artigo 87, a seguir transcrito:

“Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.”

Ressalte-se que, além das penalidades acima citadas, o contratado fica sujeito às demais sanções previstas em lei.

2.3.26.1 Procedimentos na rescisão contratual

A Administração tendo decidido pela rescisão contratual, cabe ao Gestor/Fiscal do Contrato adotar as seguintes providências:

- a) Notificar formalmente a Contratada da decisão da Administração;
- b) Emitir e entregar a Ordem de Paralisação, determinando a desmobilização da empresa e comunicando que serão medidos os serviços executados até aquela data;
- c) Tomar posse da obra, providenciando segurança para a preservação do patrimônio;
- d) Efetuar a medição final dos serviços executados desde a última medição;
- e) Autorizar o faturamento dos serviços medidos;
- f) Elaborar planilha com os serviços remanescentes para a conclusão da obra, bem como relatório para a Administração com as recomendações para a conclusão da obra;
- g) Executar os procedimentos de encerramento do contrato;
- h) Instaurar procedimento para aplicação das penalidades cabíveis a contratada, se for o caso;
- i) Convocar os demais licitantes, na ordem de classificação, para assumir a execução da obra. Havendo interessado, providenciar a adjudicação do objeto e a celebração do novo contrato;
- j) Não havendo licitante interessado em assumir a obra, elaborar novo edital de licitação para o remanescente de obra e encaminhá-lo para a autoridade competente deliberar;
- k) Anexar todos os documentos e registros ao PAEC;

2.3.27 CONCLUSÃO DA OBRA E RECEBIMENTO DO OBJETO

A respeito do recebimento do objeto contratado, a Lei Federal nº 8.666/93 dispõe no seu art. 73:

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;

(...)§ 2º O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

§ 3º O prazo a que se refere a alínea "b" do inciso I deste artigo não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e previstos no edital.

§ 4º Na hipótese de o termo circunstanciado ou a verificação a que se refere este artigo não serem, respectivamente, lavrado ou procedida dentro dos prazos fixados, reputar-se-ão como realizados, desde que comunicados à Administração nos 15 (quinze) dias anteriores à exaustão dos mesmos.

Dessa forma, a Lei determina que a obra seja recebida em duas etapas:

1ª) Provisória.

Esta etapa pode ser dispensada no caso de pequenas obras, desde que não estejam incluídos aparelhos, equipamentos e instalações que devam ser verificados tanto o funcionamento quanto a produtividade, conforme disposto no inciso III do art. 74 da Lei nº 8666/93.

O recebimento em caráter provisório tem o objetivo de permitir à Administração um período de observação para que defeitos não perceptíveis, num primeiro momento, possam ser constatados e corrigidos pela contratada.

A regra de ouro é: ***“A obra deve ser recebida somente se estiver conforme o projeto contratado originalmente e suas eventuais alterações”.***

A obra deve estar dotada de sua funcionalidade plena, ou seja, em condições de ser imediatamente utilizada pela Administração nas condições para que foi projetada.

Também não pode ser recebida sem a documentação prevista no edital de licitação e necessária à sua utilização regular: projeto “as built”, vistoria/alvará do Corpo de Bombeiros, “habite-se” da Prefeitura Municipal, etc.

Notificado pela contratada de que a obra está pronta e com toda a documentação disponível, o fiscal do contrato efetuará minuciosa vistoria, inclusive registro fotográfico, relacionando todos os eventuais defeitos e inconformidades encontradas. Caso haja alguma inconformidade ou defeito o fiscal notificará formalmente a contratada fixando prazo para a correção. A empresa, após corrigir os defeitos, comunicará por escrito ao fiscal, que deverá proceder à nova vistoria.

Quando sanados todos os problemas, o fiscal terá até 15 dias corridos para emitir termo circunstanciado de recebimento provisório, contados da última notificação da contratada.

Ilustração 5 – Modelo de termo de recebimento provisório

CONTRATO-Nº: _____.

OBRA: _____.

CONTRATADO/CNPJ: _____.

O _____ (nome do órgão) _____ por meio de seu fiscal do contrato _____ (nome do fiscal do contrato), designado pela Portaria nº _____ de ____/____/____, tendo em vista que o objeto encontra-se concluído, conforme comunicação escrita do contratado, declara que:

1. → Que da vistoria realizada ficou comprovada a conclusão do objeto de acordo com os termos contratuais;
2. → Que foram fornecidos (quando for o caso) os documentos: Certificado de Vistoria/Aprovação por parte dos órgãos de fiscalização (Bombeiros, Vigilância Sanitária, etc.), "habite-se" da Prefeitura Municipal de _____, Certificados de Garantia dos equipamentos e instalações, Manuais de Operação e Manutenção das Máquinas e das Instalações;
3. → Que face ao exposto, recebe a obra em questão, de forma provisória, iniciando-se a contagem do prazo _____ (xx) dias para a emissão do Termo de Recebimento Definitivo.

_____ (Local) _____ de _____ de _____.

_____ (Fiscal da Contratante) _____
Nome e cargo

Ciente, em _____ de _____ de _____.

_____ (Contratado) _____
Nome, função, empresa

Lembrar que à época da emissão do Termo de Recebimento Provisório, deverá ter sido procedida a execução de todos os serviços pela contratada, conforme jurisprudência do TCU - Acórdão 853/2013 – Plenário:

9.1.4. abstenham-se de realizar o recebimento provisório de obras com pendências a serem solucionadas pela construtora, uma vez que o instituto do recebimento provisório, previsto no art. 73, inc. I, da Lei nº 8.666/93, não legitima a entrega provisória de uma obra inconclusa, mas visa resguardar a Administração no caso de aparecimento de vícios ocultos, surgidos após o recebimento provisório;

Todos os documentos devem ser anexados ao processo do contrato (PAEC).

2ª)Definitiva.

A Lei definiu o recebimento da obra em duas etapas para permitir um período de observação (máximo de 90 dias) à Administração, em que podem ser detectados outros problemas não visíveis quando das vistorias para o recebimento provisório. Assim, é importante que a Administração efetue testes de uso durante este período de observação e notifique rapidamente o contratado no caso de problemas.

Para o recebimento definitivo, a Administração deverá nomear servidor ou constituir Comissão de Recebimento formado por servidores efetivos e experientes no assunto. O gestor e o fiscal do Contrato poderão integrar esta Comissão.

Lembrar que, a partir do Recebimento definitivo começa a fluir o prazo de 5 anos de garantia da obra fixado no art. 618 da Lei nº 10.406/2002, que instituiu o novo Código Civil Brasileiro. Todos os documentos devem ser anexados ao processo do contrato (PAEC).

Ilustração 6 – Modelo de termo de recebimento definitivo

CONTRATO Nº _____
OBRA: _____
CONTRATADO/CNPJ: _____
O _____ (nome do órgão) _____ por meio da Comissão designada pela Portaria nº _____ de ____/____/____, após decorrido o prazo de ____ (xx) dias contados da data do Recebimento Provisório, declara que:
<ol style="list-style-type: none">1. Que da vistoria realizada ficou comprovada a conclusão do objeto de acordo com os termos contratuais, tendo sido corrigidos os vícios e defeitos visíveis apontados pela fiscalização;2. Que foi entregue o "as built", em ____ vias completas dos projetos, com as alterações feitas no decorrer da obra ou serviço;3. Que foram fornecidos (quando for o caso) todos os documentos necessários à liberação da obra: Alvará por parte dos órgãos de fiscalização (Bombeiros, Vigilância Sanitária, Meio Ambiente, etc.), "habite-se" da Prefeitura Municipal de _____, etc;4. Que foram apresentados os comprovantes de quitação dos empregados, dos encargos previdenciários, trabalhistas e tributários, relativos ao contrato;5. Que os representantes da contratada nada têm a declarar;6. Que face ao exposto, os membros da Comissão de Recebimento definitivo concluem pela aceitação da obra (ou serviço), de forma definitiva, iniciando-se a contagem do prazo previsto no art. 618 do Código Civil.
_____(Local)____, ____ de _____ de _____.
Presidente da Comissão: _____
Membro da Comissão: _____
Membro da Comissão: _____
Pela Contratada: _____

Por fim destaque-se que o recebimento definitivo também deve considerar o cumprimento de obrigações contratuais da contratada sem o cumprimento das quais fica comprometido o usufruto das instalações. Cita-se, a título de exemplo, cláusula que condicione o recebimento definitivo à entrega pela contratada da certidão de baixa do CEI da obra no INSS (RFB).

2.3.28 ENCERRAMENTO OU EXTINÇÃO DO CONTRATO

Após o recebimento definitivo da obra, são necessárias as providências para o encerramento ou extinção do contrato:

- a) Liberação das garantias contratuais apresentadas pela empresa quando da contratação e dos aditivos;
- b) Emissão de atestados de execução de serviços para a empresa contratada e para os profissionais envolvidos, com as baixas das ARTs no CREA;
- c) Emissão e assinatura do Termo de Encerramento do Contrato (Anexo X);
- d) Lavrar e anexar os termos de encerramento dos processos de acompanhamento da execução do contrato e de pagamentos e do diário de obra;
- e) Providenciar o adequado arquivamento das plantas, processos, diários de obra, alvarás, etc.

2.3.29 FALHAS MAIS DETECTADAS PELO MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NA GESTÃO DE CONTRATOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

As falhas mais comuns são:

a) Acompanhamento deficiente da execução da obra

O fiscal não faz o controle adequado da execução da obra, permitindo situações tais como:

- a) Execução da obra sem seguir o plano de ataque e o cronograma físico-financeiro contratado;
- b) A obra é executada sem seguir o projeto contratado;
- c) Execução de serviços em desacordo com a planilha contratual – aditivos informais;
- d) Manipulação (“química”) nas medições – execução de um serviço e pagamento do mesmo usando-se outro item da planilha contratual;
- e) Utilização de materiais em desacordo com as especificações (qualidade inferior – mais barato);
- f) Ausência de registros no Diário de Obra;

g) Não aplicação das sanções por inadimplemento contratual.

b) Medição de serviços não executados

A Lei Federal nº 4320/64 estipula que:

“Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

(...)

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.”

Portanto, a antecipação da medição de serviços é vedada por lei e caracteriza conduta imprópria, passível de punição. Dessa forma, inexistindo disposição expressa no contrato quanto a adiantamentos financeiros, é vedada a antecipação de recursos públicos ao contratado.

c) Medição sem memória de cálculo ou com divergência entre o boletim e a memória de cálculo

É comum as equipes de auditoria da CGU se depararem com boletins de medição de serviços sem as correspondentes memórias de cálculo, quando da fiscalização de contratos de obras públicas. Também, há casos de memórias de cálculo divergentes do boletim de medição.

d) Inobservância do critério de medição do serviço estabelecido no contrato

Por exemplo, num contrato de uma obra rodoviária por preço unitário, consta que o serviço de escavação de cortes seria medido e pago pela seção transversal escavada, cubada por topografia. No entanto, o fiscal mediu na caçamba dos caminhões de transporte do solo removido. Consequentemente, a quantidade medida foi muito maior que a realmente escavada, em prejuízo ao erário.

e) Empreitada global medida por regime de preço unitário

Mesmo em obras contratadas em regime de empreitada por preço global, que são medidas/pagas por etapa, costuma-se ter a planilha contratual de serviços com quantitativos e respectivos preços unitários. Isto se deve à necessidade de ter-se o controle das quantidades a executar e, no caso de haver aditamento contratual, permitir suas imediatas quantificação e valoração. Este fato ao longo do tempo leva alguns fiscais, menos atentos, a cometer um dos erros mais comuns encontrados pelas auditorias da CGU.

É identificado frequentemente pelos auditores da CGU, em obras contratadas em regime de empreitada global, a realização de medições pela aferição dos

quantitativos unitários dos serviços executados, ou seja, pelo regime de preços unitários. Muitas vezes, esta conduta leva ao pagamento de serviços em quantitativos superiores aos pactuados em contrato, uma vez que a obra foi contratada por preço certo e total.

f) Falhas em termos aditivos

Os principais achados de auditoria são:

- a) Falta de motivação adequada para a celebração do termo aditivo;
- b) Ausência de planilhas demonstrativas de acréscimos/supressões e consolidação;
- c) Prorrogação de prazos de contratos sem a motivação correta;
- d) Prorrogação de prazos de contratos com vigência vencida;
- e) Prática de “jogo de planilhas” e de sobrepreço/superfaturamento em itens de serviços novos;
- f) Superfaturamento por superestimativa de serviços;
- g) Concessão de reequilíbrio econômico-financeiro indevido ou a maior.

g) Recebimento de obras/serviços com pendências

A fiscalização aceita receber a obra/serviço com pendência para resolução posterior. O contratado não soluciona as pendências e a Administração fica com o problema nas mãos.

2.4 Pós-obra – Garantia - Manutenção

2.4.1 O PÓS-OBRA

Recebida a obra, começa a sua utilização pela Administração. É o chamado período pós-obra. Nos primeiros anos de utilização do empreendimento poderão aparecer defeitos construtivos ou problemas de qualidade da construção. No caso de edificações, podem ocorrer problemas tais como rachaduras de paredes e/ou revestimentos, pastilhas/azulejos/pisos cerâmicos soltos, infiltrações em paredes/lajes, infiltrações em telhados, problemas nas redes hidráulica e/ou elétrica, esquadrias defeituosas, dentre outros. No caso de rodovias podem aparecer, precocemente, buracos, trincas ou abatimentos da estrada, dentre outros.

Dessa forma, é imprescindível que a Administração fique atenta ao surgimento dos problemas e, eventualmente, adote as providências cabíveis, notadamente, no período de garantia quinquenal da obra, acionar o construtor para a correção dos defeitos.

2.4.2 GARANTIA QUINQUENAL DA OBRA

A garantia quinquenal consiste no período de **5 (cinco) anos**, definido pelo art. 618 da do Código Civil, no qual as empresas contratadas têm responsabilidade objetiva pelos defeitos verificados nas obras.

Na responsabilidade objetiva, as empresas respondem diretamente pelos danos causados a terceiros (defeitos construtivos), **independentemente de dolo ou culpa**.

Porém esse direito de reparação que o gestor (“dono da obra”) possui em relação à empresa construtora não é absoluto, pois a empresa deve ser notificada nos **180 (cento e oitenta) dias** seguintes ao aparecimento do defeito (§ único, art. 618, da Lei nº 10.403/2002 – Código Civil).

Vale ressaltar que o recebimento (provisório ou definitivo) **não** exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato (§ 2º, art. 73 da Lei nº 8.666/1993).

Vale frisar que a responsabilidade do construtor não se limita ao prazo de 5 anos previsto no art. 618. Sua responsabilidade se estende por toda a vida útil da obra, entretanto sua culpa deverá ser comprovada, não havendo mais a sua presunção. Nesse sentido, vale destacar que o Superior Tribunal de Justiça tem aceitado a propositura de ações depois de decorrido o prazo de garantia (5 anos), desde que dentro do prazo prescricional de dez anos previsto no CC/2002: Ademais, o gestor ainda pode se socorrer na legislação que regula as profissões da engenharia e

arquitetura e na possível aplicação dos prazos de acionamento constantes no Código de Defesa do Consumidor²¹²².

Dessa forma, em caso de surgimento de defeitos construtivos, **após o recebimento da obra**, deve o gestor adotar os seguintes procedimentos:

- notificar a empresa contratada para reparar os defeitos identificados, em até **180 (cento e oitenta) dias** do seu aparecimento;
- na recusa ou omissão da empresa em arcar com a garantia quinquenal, o gestor deve se valer de todas as medidas ao seu alcance para buscar o refazimento dos serviços ou a reparação do dano causado;

*(obs: segundo o TCU, Acórdão nº 2.499/2014- Plenário, caso o gestor não adote esses procedimentos, pode ser responsabilizado **solidariamente** pelos prejuízos causados e não reparados. Também a omissão do gestor pode ser configurada como ato de **improbidade administrativa**, art. 10, Lei nº 8.429/92).*

- adote avaliações periódicas de qualidade das obras, após o recebimento, preferencialmente **a cada 12 (doze) meses** (Orientação Técnica do Instituto Brasileiro de Obras Públicas- IBRAOP, OT - IBR 003/2011; Acórdãos nº 853/2013 e 3.222/2014- Plenário TCU).

2.4.3 MANUTENÇÃO DO EMPREENDIMENTO

Manutenção corresponde ao conjunto de atividades a serem realizadas para **“conservar ou recuperar a capacidade funcional da edificação e de suas partes constituintes de atender as necessidades e segurança dos seus usuários”** (NBR 5674/99– Manutenção de Edificações, Procedimento).

Apesar da existência de conceitos distintos de Manutenção e Conservação (por exemplo, os trazidos pelo Manual de Obras Públicas-Edificações, Práticas da SEAP, Manutenção), neste trabalho, adotaremos como expressões sinônimas.

²¹ Conforme artigo: “A Responsabilidade da Administração na garantia da qualidade das obras públicas –art. 618 do Código Civil” de Silvia M. A. Guedes Gallardo, TCE/SP, disponível em <https://www4.tce.sp.gov.br/6524-responsabilidade-administracao-garantia-qualidade-obras-publicas-art-618-codigo-civil>.

²² Há que se ressaltar que o posicionamento jurisprudencial é divergente quanto à aplicação do CDC nos contratos administrativos, vide entendimentos STJ: Primeira Turma, Recurso Especial nº 527.137 – PR, rel. Min. Luiz Fux, j.11/05/2004; e Segunda Turma, Recurso em Mandado de Segurança nº 31.073 – TO, rel. Min. Eliana Calmon, j.26/08/2010, p.08/09/2010, o primeiro contrário e o segundo favorável.

Percebe-se que o conceito disposto na NBR diferencia a Manutenção Preventiva (“conservar”) da Corretiva (“recuperar”). Segundo o Manual de Obras Públicas-Edificações, Práticas da SEAP, Manutenção:

Manutenção Preventiva

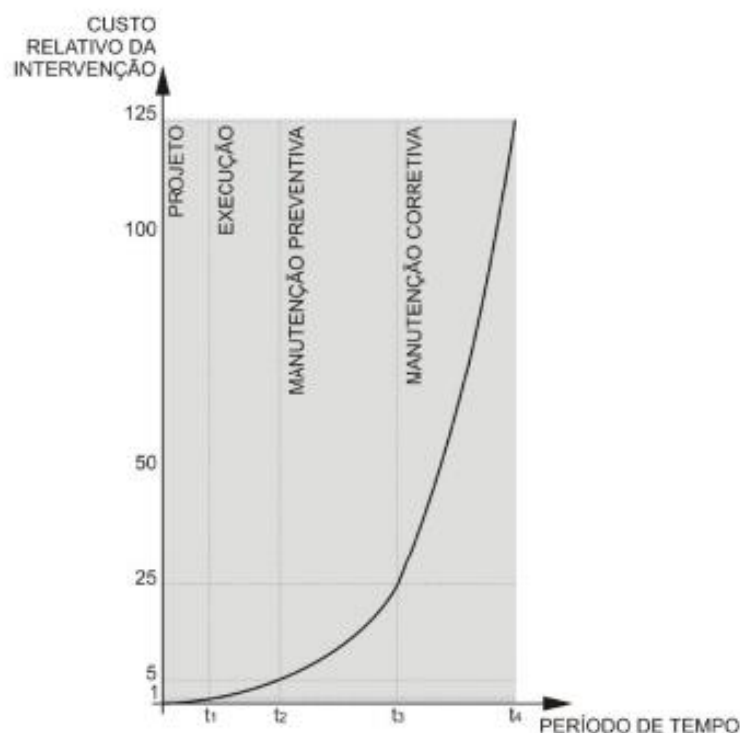
Atividade de manutenção executada antes da ocorrência de falha ou de desempenho insuficiente dos componentes da obra.

Manutenção Corretiva

Atividade de manutenção executada após a ocorrência de falha ou de desempenho insuficiente dos componentes da obra.

O gráfico a seguir representa a chamada Lei de Sitter ou Lei dos Cinco, que interpreta a evolução progressiva de custos de manutenção, considerando os custos relativos à fase em que é aplicada:

Ilustração 7 – Evolução progressiva dos custos de manutenção



Fonte: CEB – Comitê Euro-Internacional du Béton, apud HELENE, 1992, pg. 24.

De acordo com o gráfico, em t2 o custo de intervenção corresponde a \$5,00, t3 a \$25,00, t4 a \$125,00, e assim por diante segundo a equação $t_x = 5^{(x-1)}$. Dessa forma, percebe-se que a **Manutenção Preventiva (t2 a t3) custa muito menos que a Corretiva (t3 em diante).**

Entretanto, além do fator econômico, existem outros interesses ligados à questão legal de assistência técnica e prazo de garantia, tratado no item anterior.

Frisa-se que a responsabilidade deixa de incidir sobre o construtor quando esse provar que a culpa pelo defeito é exclusiva do proprietário (**Administração**) devido à **má utilização ou à ausência de manutenção adequada**.

Dessa forma, percebe-se a importância da Manutenção Preventiva e do registro de todas as atividades do Plano de Manutenção, o que evita que a Administração Pública realize gastos com Manutenção Corretiva durante o período de garantia do imóvel.

Além disso, a Manutenção Preventiva propiciará maior vida útil do empreendimento e menores gastos com a Manutenção Corretiva do mesmo.

Diante o exposto, na “gestão paradigma”, o gestor deve **focar na Manutenção Preventiva** e possuir um **Plano/Programa de Manutenção**, que consiste no conjunto de inspeções periódicas destinado a evitar a ocorrência de falhas ou de desempenho insuficiente dos componentes da obra. Tal Plano irá variar de acordo com as peculiaridades das diversas tipologias de obra (edificações, rodovias...).

2.4.4 PÓS-OBRA: CONSIDERAÇÕES FINAIS

É recomendável que o gestor mantenha arquivados os seguintes documentos, relativos a cada obra:

- ✓ Projetos, memoriais descritivos, especificações técnicas, caderno de encargos, projeto “as built”, todos devidamente assinados pelos responsáveis técnicos com os correspondentes registros de responsabilidade técnica;
- ✓ Resultados de todo o controle tecnológico, exigido nas Normas Técnicas vigentes, realizado durante a execução da obra, inclusive as fichas referentes a cada ensaio;
- ✓ Termos de Recebimento provisório e definitivo;
- ✓ Contratos e aditamentos;
- ✓ Diário de Obra (ou Livro de Ordem);
- ✓ Notificações e expedientes emitidos e recebidos;
- ✓ Controle de todas as intervenções, reformas e adaptações;
- ✓ Relatórios de inspeções periódicas e atividades previstas no Plano de Manutenção, após o recebimento da obra.

Bibliografia

_____. Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex ante, volume 1/ Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2018. v. 1 (192 p.) : il., gráfs., mapa color.

_____. MUKAI, Toshio. Estatutos Jurídicos de Licitações e Contratos Administrativos, 3º ed., São Paulo, Saraiva, 1992.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Estado da Administração e Patrimônio. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Manual de obras públicas – edificações – construção. Práticas da SEAP. Projeto. Construção. Manutenção. Brasília, 1997.

_____. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 5º ed., São Paulo, Dialética, 1998.

_____. Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 19º edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005, pag. 59.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual de apresentação de estudos de pré-viabilidade de projetos de grande vulto. Versão 1.0. Brasília, 2005. JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Diretoria de Licitações e Contratações, Coordenação de Capacitação. Curso de Auditoria em Obras Públicas. Florianópolis, junho/08.

_____. Governo do Estado de Santa Catarina, Secretaria de Estado da Fazenda, Diretoria de Auditoria Geral. Manual de Licitações e Contratos de Obras Públicas. 1º Edição, abril/2009.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Coordenadoria de Controle Externo, Núcleo de Engenharia. Manual de Orientações Técnicas para Contratação e Execução de Obras e Serviços de Engenharia Públicos. Recife, Julho/2010.

_____. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo. Secretaria de Fiscalização de Obras – I. Roteiro de Auditoria de Obras Públicas. SEGECEX/SECOB-1, Dezembro/2012.

_____. Tribunal de Contas da União. Obras Públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras públicas. - 3. ed. Brasília: TCU, SecobEdif, 2013.

_____. Caixa Econômica Federal. Gerência Nacional de Padronização e Normas Técnicas. SINAPI, Metodologia e Conceitos: Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil. Brasília, 2015.

_____. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Diretoria Executiva. Coordenação-Geral de Custos de Infraestrutura de Transportes. Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes. 1ª Edição – Brasília, 2017.

_____. Artigo: “A Responsabilidade da Administração na garantia da qualidade das obras públicas –art. 618 do Código Civil” de Silvia M. A. Guedes Gallardo, TCE/SP,

disponível em <https://www4.tce.sp.gov.br/6524-responsabilidade-administracao-garantia-qualidade-obras-publicas-art-618-codigo-civil>.

Anexos

Anexo 1 – Relação entre falhas identificáveis e dimensões de auditoria

FASE	ETAPA	PROBLEMA	CATEGORIA					
			Interesse Público	Qualidade	Prazo	Economicidade	Riscos Associados	Formalidades
PLANEJAMENTO	PROGRAMA DE NECESSIDADES	Definição de empreendimento sem Programa de Necessidades que o fundamente.	x					
PLANEJAMENTO	PROGRAMA DE NECESSIDADES	Utilização de Programa de Necessidades inadequado/incompleto.	x			x		
PLANEJAMENTO	PROGRAMA DE NECESSIDADES	Utilização de Programa de Necessidades que não possui responsável técnico.					x	x
PLANEJAMENTO	ESTUDO DE VIABILIDADE	Definição de empreendimento sem adequado estudo de sua viabilidade técnica, econômica ou ambiental	x			x		
PLANEJAMENTO	ESTUDO DE VIABILIDADE	Utilização de Estudo de Viabilidade que não possui responsável técnico;					x	
PLANEJAMENTO	ESTUDO DE VIABILIDADE	Utilização de Estudo de Viabilidade inadequado/incompleto.	x			x		x
PLANEJAMENTO	TERMO DE REFERENCIA	Utilização de Termo de Referência inadequado/incompleto.		x		x	x	x
PLANEJAMENTO	PROJETO BÁSICO	Realização de Planejamento do empreendimento sem Projeto Básico.	x		x	x	x	x

FASE	ETAPA	PROBLEMA	CATEGORIA					
			Interesse Público	Qualidade	Prazo	Economicidade	Riscos Associados	Formalidades
PLANEJAMENTO	PROJETO BÁSICO	Recebimento de Projeto Básico que não possui responsável técnico.					X	
PLANEJAMENTO	PROJETO BÁSICO	Recebimento de Projeto Básico inadequado/incompleto	X	X	X	X	X	X
PLANEJAMENTO	PROJETO BÁSICO	Recebimento de Projeto Básico com Sobrepreço.				X		X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Promoção de licitação de obras sem Projeto Básico.	X	X	X	X	X	X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Promoção de licitação de obras com base em Projeto Básico inadequado/incompleto	X	X	X	X	X	X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Restrição à competitividade do Certame.						X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Direcionamento de licitação.						X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Ausência/Definição inadequada de critério de reajuste no edital de licitação.			X	X		X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Adoção de regime de execução inadequado.				X		X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Utilização de critérios de aceitabilidade de preços inadequados.				X		X

FASE	ETAPA	PROBLEMA	CATEGORIA					
			Interesse Público	Qualidade	Prazo	Economicidade	Riscos Associados	Formalidades
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Não fixação de preços máximos no edital de licitação.				X		X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Restrição à competitividade do Certame - Obrigatoriedade de realização de Visita Técnica.				X		X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Restrição à competitividade do Certame - Exigência de Vínculo empregatício.				X		X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Restrição à competitividade do Certame - Exigência de disponibilidade de equipamentos e instalações.				X		X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Cláusula no edital que permite o pagamento antecipado de serviços, sem fundamentação técnica.				X		X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Restrição à competitividade do Certame - Adoção de critério de qualificação técnica desarrazoado.				X		X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Restrição à competitividade do Certame - Permissão de subcontratação de serviço exigido para qualificação técnica.				X		X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Cláusula no edital que permite a						X

FASE	ETAPA	PROBLEMA	CATEGORIA					
			Interesse Público	Qualidade	Prazo	Economicidade	Riscos Associados	Formalidades
		subcontratação total dos serviços.						
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Edital que não contempla cláusulas que obriguem as empresas licitantes a apresentarem propostas de preços de acordo com a legislação.				X		X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal - Recebimento das propostas de preços das empresas licitantes em desacordo com as exigências do edital.				X		X
LICITAÇÃO	CERTAME LICITATORIO	Inobservância à exigência legal – Previsão contratual em desacordo com as previsões editalícias.						X
EXECUÇÃO	EXECUÇÃO CONTRATUAL	Falha na fiscalização da execução contratual – Descumprimento de formalidades necessárias.						X
EXECUÇÃO	EXECUÇÃO CONTRATUAL	Falha na fiscalização da execução contratual – Alteração do projeto sem respaldo técnico.	X	X	X	X		X
EXECUÇÃO	EXECUÇÃO CONTRATUAL	Falha na fiscalização da execução contratual – Pagamento por serviços com falhas visíveis.		X		X		X
EXECUÇÃO	EXECUÇÃO CONTRATUAL	Falha na fiscalização da execução contratual – Sobrepreço/Superfaturamento.				X		X

FASE	ETAPA	PROBLEMA	CATEGORIA					
			Interesse Público	Qualidade	Prazo	Economicidade	Riscos Associados	Formalidades
EXECUÇÃO	EXECUÇÃO CONTRATUAL	Falha na fiscalização da execução contratual – Recebimento de serviços em desacordo com as especificações de projeto.		x		x		
EXECUÇÃO	EXECUÇÃO CONTRATUAL	Falha na fiscalização da execução contratual – Falta de controle sobre o prazo de finalização do contrato.			x			
EXECUÇÃO	EXECUÇÃO CONTRATUAL	Falha na fiscalização da execução contratual – Jogo de Cronograma.			x			
EXECUÇÃO	EXECUÇÃO CONTRATUAL	Falha na fiscalização da execução contratual - Omissão do dever de mitigar prejuízos potenciais para Administração.					x	
EXECUÇÃO	EXECUÇÃO CONTRATUAL	Falha na fiscalização da execução contratual - Comprometimento da capacidade de responsabilização dos agentes em caso de necessidade.					x	
PÓS-OBRA	MANUTENÇÃO E GARANTIA	Omissão da Administração na busca do refazimento ou da reparação dos defeitos construtivos da obra.		x		x		
PÓS-OBRA	MANUTENÇÃO E GARANTIA	Omissão da Administração na elaboração do Plano/Programa de Manutenção da obra		x		x		
PÓS-OBRA	MANUTENÇÃO E GARANTIA	Omissão da Administração na realização das inspeções periódicas.		x		x		

Anexo 2 – Matriz de Achados – Exemplo de Critérios

MATRIZ DE ACHADOS ORIENTAÇÃO SFC 26/2016

Matriz de achados										
Questões e subquestões de Auditoria	Descrição sumária	Situação encontrada (O que é)	Critério (O que deveria ser)	Evidências	Informação extraída das evidências	Causas	Efeitos	Boas Práticas	Recomendações	Benefícios esperados
As questões de auditoria são aquelas perguntas cujas respostas trazem dados suficientes para demonstrar se os aspectos constantes do escopo estão de acordo com o critério estabelecido e, caso não estejam, em que se diferem dele.	"O que é" (condição) comparado ao "que deveria ser"(critério). Ressalva para auditoria de avaliação: o critério, nesses casos, é mais amplo, voltado para resultados, princípios, padrões de qualidade. A descrição sumária deve apresentar a situação encontrada de forma resumida, de modo a antecipar a leitura do fato.	Constatações de maior relevância, identificadas na fase de execução. Devem estar relacionadas às questões de auditoria.	Padrão usado para determinar se o objeto auditado atinge, excede ou está aquém do desempenho esperado.	Resultado da aplicação dos métodos de análise de dados e seu emprego na produção de evidências.	De forma sucinta, devem ser indicadas as técnicas usadas para tratar as informações coletadas durante a execução e os resultados obtidos relacionados ao achado.	Para o preenchimento deste campo, deverão ser utilizadas técnicas de identificação de relações de causalidade. É um tipo de exercício que deve ser realizado preferencialmente por toda a equipe. É importante destacar que a sua identificação deve ser prevista na etapa das questões de auditoria.	Consequências relacionadas às causas e aos achados. Pode ser uma forma de demonstrar a relevância do achado. Facultativa	Ações identificadas que comprovadamente levam a bom desempenho. Essas ações poderão subsidiar a proposta de recomendações. Podem ser identificadas com base em conhecimento de outra(s) unidade(s) ou outro(s) setor(es) dentro da mesma unidade. É preciso ressaltar que cumprimento de lei não é boa prática, constitui obrigação.	Devem ser elaboradas de forma a tratar a origem ou as consequências dos problemas identificados. É preciso atentar para que a quantidade de recomendações não seja excessiva e que estejam focadas nos principais aspectos da condição identificada.	Melhorias que se esperam alcançar com a implementação das recomendações e determinações. Os benefícios podem ser quantitativos e/ou qualitativos. Sempre que possível, devem ser quantificados.

EXEMPLOS DE CRITÉRIOS

Etapa	Exemplo: Situação encontrada (O que é)	Critério (O que deveria ser)
ESTUDO DE VIABILIDADE	Inexistência ou inadequação de estudo preliminar comprovando a viabilidade técnica, econômica ou ambiental da obra.	Art. 6º, IX, e art. 7º, I, da Lei nº 8.666/93.
PROJETO BÁSICO	Deficiência do projeto básico.	Art. 6º, IX, art. 7º, I, e art. 12 da Lei nº 8.666/93. AC. TCU 67/2002 – P, item 8.4.2. AC. TCU 938/2003 – P, item 9.1.2.
PROJETO BÁSICO	Falta de aprovação do projeto básico pela autoridade competente.	Art. 7º, I, § 2º da Lei nº 8.666/93
PROJETO BÁSICO	Projeto básico não contempla as medidas determinadas pela Licença Ambiental Prévia ou esta é inexistente.	Arts. 6º, IX, e 12 da Lei nº 8.666/93 Art. 2º da Resolução Conama 237/97
PROJETO BÁSICO	Objeto licitado incompatível com o PT utilizado.	Art. 167, VI da CF/88[2]; Art. 3º, § 2º, Lei 10.933/04 (PPA)[3];
PROJETO EXECUTIVO	Projeto Executivo inadequado ou incompleto.	Art. 6º, X, da Lei nº 8.666/93
PROJETO EXECUTIVO	Projeto Executivo não aprovado pela autoridade competente.	Art. 7º, II, §§ 1º e 2º, Lei nº 8.666/93
PLANEJAMENTO/ ORÇAMENTÁRIO	Licitação de obras sem previsão orçamentária ou com previsão insuficiente.	Art. 7, § 2º, inciso III, e art. 40, Inciso XIV, “b” da Lei nº 8.666/93 Art. 167, Incisos I e II da CF/88[1]
PLANEJAMENTO/ ORÇAMENTÁRIO	Utilização de recursos de outro PT.	Art. 55, V, Lei nº 8.666/93; AC. TCU 786/2004 – P, item 9.1.
PLANEJAMENTO/ ORÇAMENTÁRIO	Início de investimento com duração superior a um ano, mas fora do PPA.	Art. 167, § 1º, da CF; Art. 7º, § 2º, IV, da Lei nº 8.666/93; Código Penal, art. 359-D[4].
PLANEJAMENTO/	Contrato não cadastrado no Siasg	Art. 21 da Lei 11439/2006 (LDO 2007).

Etapa	<u>Exemplo:</u> Situação encontrada (O que é)	Critério (O que deveria ser)
ORÇAMENTÁRIO		
PLANEJAMENTO/ ORÇAMENTÁRIO	Obra iniciada sem licença de instalação	Arts. 6º, IX, e 12 da Lei nº 8.666/93. Resolução Conama 237/97.
CERTAME LICITATORIO	Inexistência ou inadequação dos critérios de aceitabilidade de preços.	Art. 40, X, da Lei nº 8.666/93. Art. 115 da Lei 11.439/2006.[5] Ac. 1414/2003 – P, item 9.1.4.
CERTAME LICITATORIO	Contratação de projeto básico por meio de modalidade de licitação inadequada.	Arts. 22 e 23 da Lei nº 8.666/93
CERTAME LICITATORIO	Modalidade inadequada de licitação dispensa/inexigibilidade de licitação indevida.	Art. 22, 23, 24, 25 e 26 da Lei nº 8.666/93. Art. 89, da Lei nº 8.666/93.
CERTAME LICITATORIO	Descumprimento de princípio básico de vinculação ao instrumento convocatório;	Art. 3º da Lei nº 8.666/93
CERTAME LICITATORIO	Inexistência ou insuficiência da Publicação do Edital;	Art. 21, I a III, da Lei nº 8.666/93
CERTAME LICITATORIO	Índice de reajustamento inadequado	Art. 40, XI, Lei nº 8.666/93 IS/DG/DNIT 2/2002
CERTAME LICITATORIO	Inexistência de cláusulas essenciais no edital.	Art. 40 da Lei nº 8.666/93
CERTAME LICITATORIO	O Edital não prevê cláusulas com penalidades administrativas, civis e penais a serem aplicados aos responsáveis por erros porventura constatados na elaboração dos projetos básico e executivo.	AC. TCU. 1414/2003 – P, item 9.1.5

Etapa	<u>Exemplo:</u> Situação encontrada (O que é)	Critério (O que deveria ser)
CERTAME LICITATORIO	Edital não prevê a exigência de projetos para instalação de canteiro de obras e o detalhamento dos seus custos.	AC. TCU 1332/2002 – P, item 8.1.3
CERTAME LICITATORIO	Administração não realizou ou exigiu (por meio do edital) o registro no CREA da ART dos autores dos projetos básico e executivo.	AC. TCU. 1243/2004 – P, itens 9.2.1 e 9.2.2. AC. TCU 463/2004 – P, item 9.2.19.
CERTAME LICITATORIO	Subcontratação não autorizada pela Administração ou não prevista em Edital/contrato.	Arts. 72 e 78, VI, da Lei nº 8.666/93
CERTAME LICITATORIO	Item constante do BDI e computado em duplicidade na planilha de custos diretos.	Art. 40, XIII, da Lei nº 8.666/93
CERTAME LICITATORIO	Ausência de dispositivo no contrato de supervisão quanto à possibilidade de responsabilidade solidária da empresa supervisora.	AC. TCU 1414/2003 – P, item 9.1.6
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Utilização de técnica construtiva não convencional, sem justificativa técnica plausível.	Arts. 6º, IX, alínea “c”, e 7º, I, da Lei nº 8.666/93
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Irregularidades com a posse ou a propriedade da área de implantação da Rodovia.	Princípio da prudência
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Reajuste em desacordo com o contrato	Arts. 55, III, e 66 da Lei nº 8.666/93
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Sobrepreço/Superfaturamento.	Art. 3º do Decreto 7983/2013 Art. 40, XIII, da Lei nº 8.666/93 Dc. 1332/2002 – P
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Termo aditivo superior aos limites legais.	Art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93 Dc. 215/1999 - P

Etapa	<u>Exemplo:</u> Situação encontrada (O que é)	Critério (O que deveria ser)
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Termo aditivo assinado após a vigência do contrato	Art. 57 da Lei nº 8.666/93
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Prorrogação de prazo injustificada	Art. 57, § 2º, da Lei nº 8.666/93
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Supressão ou acréscimo de serviços sem justificativa técnica	Art. 65, Inciso I, alínea "b", Lei nº 8.666/93
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Descaracterização do objeto contratado	Art. 65 da Lei nº 8.666/93
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Existência de sub-rogação.	Art. 37, caput e XXI, da CF; Arts. 2º, 72 e 78, VI, da Lei nº 8.666/93
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Ausência de designação de responsável da administração para acompanhar a execução dos serviços.	Art. 67 da Lei nº 8.666/93
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Diário de Obras inexistente ou com informações insuficientes.	Art.67, § 1º da Lei nº 8.666/93
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Fiscalização e/ou supervisão deficiente ou omissa.	Art. 67 da Lei nº 8.666/93
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Medições não contêm a localização dos serviços efetivamente realizados, a fim de indicar a estaca e a posição geográfica inicial e final de cada serviço.	AC. TCU 1243/2004 – P, item 9.2.6
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Inobservância das normas legais, regulamentares e contratuais relativas à responsabilidade das empresas projetistas, supervisoras e construtoras pela qualidade das obras rodoviárias, especialmente as relativas à reparação de defeitos ou à devolução de valores pagos por serviços mal executados.	AC. TCU 938/2003 – P, item 9.1.3.

Etapa	<u>Exemplo:</u> Situação encontrada (O que é)	Critério (O que deveria ser)
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Execução de serviços em desconformidade com as especificações técnicas.	Art. 67, 69 e 78, I e II, da Lei nº 8.666/93. Caderno de Especificações Técnicas (anexo ao edital)
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Serviços executados com qualidade insatisfatória	Art. 67 e 77, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.666/93 Normas da ABNT e do Órgão
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Não realização de ensaios para comprovar a qualidade dos serviços executados	Especificações de serviço - DNER (280/97, 282/93, 299/97, 301/97, 303/97, 306/97, 313/97 e outras)
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Execução de serviços em desconformidade com o projeto.	Projeto executivo
EXECUÇÃO CONTRATUAL	Pagamento em desacordo com a previsão contratual	Arts. 40, inciso XI, e 92 da Lei nº 8.666/93

Anexo 3 – Exemplo de Pedido de Ação de Controle

PEDIDO DE AÇÃO DE CONTROLE - PAC

Descrição da Ação - Projeto/Atividade/Operação Especial:

Programa Mobilidade Urbana e Trânsito, executados com recursos do Programa PAC Mobilidade Grandes Cidades. No âmbito desse Programa, encontra-se o projeto proposto pela Prefeitura Municipal de XX para implantação do BRT XX. Esse empreendimento encontra-se vinculado às ações implementadas pelo Município do XX.

Caracterização da Etapa/Produtos Esperados:

Avaliar em que medida os atos de gestão foram suficientes a garantir o atendimento das dimensões interesse público, a legalidade, a economicidade, a qualidade, o cumprimento dos prazos de execução e os riscos associados.

Ação Solicitada:

A presente ação de controle trata da análise da seleção, da contratação e da execução das obras para a implantação do Sistema de Bus Rapid Transit – BRT na cidade de XX, empreendimento pertencente ao Programa PAC2 Mobilidade Grandes Cidades, objeto do Termo de Compromisso nº XXXX/2016, celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, e a Prefeitura de XX.

A auditoria terá como objetivo avaliar a adequação e suficiência dos atos de gestão praticados no que tange à garantia da consecução dos referidos empreendimentos. Para cada obra serão avaliadas as dimensões interesse público, a legalidade, a economicidade, a qualidade, o cumprimento dos prazos de execução e os riscos associados, por meio da formulação das seguintes questões de auditoria:

Em que medida os atos de gestão praticados foram suficiente/adequados a garantir:

- a) o interesse público?
- b) o cumprimento da legislação atinente?
- c) a economicidade do empreendimento?
- d) o atendimento às especificações técnicas?
- e) a conclusão do empreendimento em prazo razoável?

Tendo em vista que as obras já foram iniciadas, os procedimentos a serem aplicados pela equipe de auditoria deverão abranger as fases de PLANEJAMENTO, LICITAÇÃO e EXECUÇÃO.

A equipe executora deverá fazer uso dos procedimentos de auditoria relacionados no MANUAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, que poderão ser complementados conforme especificidades do objeto da auditoria e expertise do auditor.

Em razão da especificidade da obra sob análise, a equipe de trabalho poderá aplicar, além dos procedimentos gerais do Capítulo 3.1 do referido manual, os testes complementares dispostos no Capítulo 3.2. Esses procedimentos direcionam a testes que levam em conta a tipologia da obra.

Após a etapa de aplicação dos procedimentos, a equipe de trabalho consolidará os resultados dos testes com vistas a subsidiar a formação das respostas às questões de auditoria. Nos casos em que a aplicação dos testes identificar a existência de impropriedades, as mesmas deverão ser consignadas em documentação anexa ao relatório de auditoria. Impropriedades que se relacionam a um mesmo tema deverão ser agrupadas dentre os achados constantes no Capítulo 3.

No relatório de auditoria, deverão ser consolidados os resultados dos testes aplicados na fase de campo e consolidada a avaliação de impactos dos achados nas dimensões de auditoria, conforme formato demonstrado no item 1.3 do Manual.

Anexo 4 – Exemplo de relatório de auditoria de obras conforme a Orientação SFC 26/2016



CGU

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

TÍTULO DO RELATÓRIO

£\${descAtividade}£

Exercício £\${exercicioOs}£

£\${dataHojeMesPorExtenso}£

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO XXXXXXXXXXXXXXXX

[Os itens listados abaixo dependerão do tipo de atividade realizada]

Tema: £\${descTema}£

Órgão: £\${descOrgao}£

Município/UF: £\${municipioUnidadeExecutora}£/£\${estadoOs}£

Ordem de Serviço: £\${numOs}£

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

**QUAL FOI O
TRABALHO
REALIZADO
PELA CGU?**

**POR QUE A CGU REALIZOU ESSE
TRABALHO?**

**QUAIS AS CONCLUSÕES
ALCANÇADAS PELA CGU?**

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	129
RESULTADOS	129
CONCLUSÃO	131

INTRODUÇÃO

Trata-se de ação de controle da CGU definida na Ordem de Serviço nº 201600000, em face dos serviços referentes às obras do Corredor de Ônibus - BRT, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades.

Nesse contexto, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

Em que medida os atos de gestão praticados foram suficiente/adequados a garantir:

- a) o interesse público;
- b) o cumprimento da legislação atinente;
- c) a economicidade do empreendimento;
- d) o atendimento às especificações técnicas;
- e) a conclusão do empreendimento em prazo razoável;
- f) a mitigação dos riscos associados.

As conclusões aqui consignadas estão fundamentadas no resultado da aplicação dos procedimentos preconizados no MANUAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS e de ações complementares necessárias à manifestação de opinião sobre as questões de auditoria formuladas.

RESULTADOS

Os resultados da fiscalização serão apresentados de acordo com o âmbito de tomada de providências para saneamento das situações encontradas, bem como pela forma de monitoramento a ser realizada por este Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU.

Nesta parte serão apresentadas as situações evidenciadas que demandarão a adoção de medidas preventivas e corretivas por parte dos **gestores federais**, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo ou à instauração da competente tomada de contas especiais, as quais serão monitoradas pela CGU.

Achado 2.1 - Definição de empreendimento sem adequado estudo de sua viabilidade técnica, econômica ou ambiental (descrever sinteticamente)

Achado 2.2 - Falha na fiscalização da execução contratual – Pagamento por serviços com falhas visíveis (descrever sinteticamente)

Achado 2.3 - Falha na fiscalização da execução contratual – Alteração do projeto sem respaldo técnico (descrever sinteticamente)

Achado 2.4 - Falha na fiscalização da execução contratual – Sobrepreço/Superfaturamento.

As análises efetuadas resultaram na identificação de falhas na gestão que permitiram a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento no contrato em comento. Foram identificadas as seguintes IMPROPRIEDADES, as quais encontram-se detalhadas no ANEXO I deste relatório:

- Jogo de planilha gerando sobrepreços e reduzindo desconto ofertado na licitação;
- Celebração de termos aditivos sem a demonstração do seu impacto financeiro;
- Duplicidade no adicional de mão de obra no orçamento de referência;
- Inclusão indevida do custo de horas extras no custo horário da mão de obra;
- Composições de serviços incompatíveis com o porte de obra;
- Custos desnecessários com transportes de materiais;
- Custos indevidos com o serviço de carga de materiais na pavimentação e na terraplenagem;
- Medições dos serviços a maior que o executado;
- Sobrepreço no serviço de confecção de pavimentos rígidos;
- Sobrepreço no lastro de concreto magro;
- Sobrepreço no serviço de concreto compactados a rolo;
- Sobrepreço nos serviços de terraplenagem no terminal mangueirão;
- Sobrepreço no fornecimento preparo e colocação de aço CA-50;
- Sobrepreço nos serviços de cbuq capa e binder;
- Sobrepreço na execução de estacas tipo hélice contínua 300 e 500mm;
- Sobrepreço nos elementos de drenagem (poços de visitas e bocas de lobo);
- Sobrepreço decorrente de serviços executados de forma diversa da especificada.

Apresenta-se a seguir a consolidação dos impactos financeiros dos achados. Apenas divide-se o sobrepreço em duas tabelas: a primeira, relativa aos achados que se referem a diferenças de preços, passíveis de compensação por itens com subpreço na curva ABC; a segunda, com serviços que não podem ser objeto de compensação, serviços não executados, em duplicidade, entre outros.

Resumo do sobrepreço por valores acima de mercado.

Número Constatação	Descrição	Sobrepreço	Superfaturamento
4.7	SOBREPREGO NO SERVIÇO DE CONFECÇÃO DE PAVIMENTOS RÍGIDOS	R\$ 6,166,044.35	R\$ 447,128.02
4.8	SOBREPREGO NO LASTRO DE CONCRETO MAGRO	R\$ 401,021.03	R\$ 109,490.98
4.9	SOBREPREGO NO SERVIÇO DE CONCRETO COMPACTADOS A ROLO	R\$ 856,543.44	R\$ 122,999.93
4.10.	SOBREPREGO NOS SERVIÇOS DE TERRAPLENAGEM NO TERMINAL MANGUEIRÃO	R\$ 5,559,428.44	R\$ 1,839,044.42
4.11	SOBREPREGO NO FORNECIMENTO PREPARO E COLOCAÇÃO DE AÇO CA 50	R\$ 5,140,410.58	R\$ 1,266,125.70
4.12	SOBREPREGO NOS SERVIÇOS DE CBUQ CAPA E BINDER	R\$ 2,753,413.18	R\$ 31,472.84
4.13	SOBREPREGO NA EXECUÇÃO DE ESTACAS TIPO HÉLICE CONTINUA 300 E 500mm	R\$ 491,035.74	R\$ 87,958.58
4.14	SOBREPREGO NOS ELEMENTOS DE DRENAGEM (POÇOS DE VISITAS E BOCAS DE LOBO)	R\$ 1,303,288.22	R\$ 211,835.66
4.17	SOBREPREGO NOS TRANSPORTES DE MATERIAIS	R\$ 3,296,035.00	R\$ 147,142.57
Totais (R\$)=		R\$ 25,967,219.97	R\$ 4,263,198.69

Resumo do sobrepreço por outros motivos.

Número Constatação	Descrição	Sobrepreço	Superfaturamento
4.4.3	CUSTOS DESNECESSÁRIOS COM TRANSPORTES DE MATERIAIS	R\$ 394,955.70	R\$ 49,213.17
4.5	PREVISÃO E PAGAMENTO DE SERVIÇOS EM DUPLICIDADE	R\$ 2,292,453.29	R\$ 195,619.67
4.6	MEDIÇÕES DOS SERVIÇOS A MAIOR QUE O EXECUTADO	R\$ 292,722.52	R\$ 133,998.20
4.15	SOBREPREGO DECORRENTE DE SERVIÇOS EXECUTADOS DE FORMA DIVERSA DA ESPECIFICADA	R\$ 3,577,950.64	R\$ 22,542.70
4.16	SUBSTITUIÇÃO DO MÉTODO CONSTRUTIVO EM PREJUÍZO DA ADMINISTRAÇÃO	R\$ 1,293,888.34	R\$ 282,958.03
Totais (R\$)=		R\$ 7,851,970.49	R\$ 684,331.77

Assim, aponta-se preliminarmente um sobrepreço de R\$ 33.819.190,46 e um superfaturamento de R\$ 4.947.530,47. Cabe destacar que a Prefeitura, após o recebimento de alguns questionamentos iniciais, já se comprometeu a revisar na 16ª medição valores da ordem de R\$ 392.248,79.

RECOMENDAÇÕES

Ao Ministério:

- 3.1 Fazer constar dentre as normas para seleção de empreendimentos no âmbito do programa XX a apresentação de estudo de viabilidade econômica, o qual para deve ser aprovado formalmente mediante emissão de parecer técnico por serviço designado para análise;
- 3.2 Instruir a Caixa Econômica Federal, como mandatária da União, desenvolver ações para restituição dos valores pagos indevidamente.

CONCLUSÃO

Consolidados os achados, a equipe de auditoria avaliou os impactos desses elementos em cada uma das questões de auditoria relacionadas na introdução deste relatório, conforme manifestação abaixo.

a) Interesse público

Os atos de gestão relacionados a garantia de atendimento do interesse público foram analisados em relação a dois aspectos: o primeiro, a conveniência da realização da obra sob análise; o segundo, adequação e suficiência dos para resguardo do interesse público na execução contratual.

Em relação à conveniência da realização da obra, pode-se afirmar que, caso a implantação do BRT seja concluída a bom termo, o empreendimento trará um incremento significativo na qualidade da mobilidade urbana para população da cidade. Além disso, por se tratar de obra integrante do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 Mobilidade Grandes Cidades, e, portanto, prevista no Orçamento Geral da União - OGU, a pertinência de sua implantação encontra-se respaldada pela aprovação da peça orçamentária pelo Congresso Nacional.

No que tange à suficiência dos atos de gestão para resguardo do interesse público na execução contratual, foram constatadas ações e omissões dos gestores do contrato, detalhadas nas constatações a seguir listadas, que demandam medidas corretivas e de responsabilização dos agentes envolvidos.

Achado 2.3 - Definição de empreendimento sem adequado estudo de sua viabilidade técnica, econômica ou ambiental

Achado 2.2 - Falha na fiscalização da execução contratual – Alteração do projeto sem respaldo técnico

b) Atendimento às especificações técnicas

Na visita realizada em campo foi possível constatar algumas falhas construtivas nos serviços em curso, as quais poderiam ter sido evitadas com a tempestiva atuação da fiscalização dos contratos. Também foi observado negligência na aplicação das penalidades previstas no contrato por parte da fiscalização em face do descumprimento pela contratada de suas obrigações. Tais situações foram consignadas nas seguintes constatações:

Achado 2.1 - Falha na fiscalização da execução contratual – Pagamento por serviços com falhas visíveis

Achado 2.2 - Falha na fiscalização da execução contratual – Alteração do projeto sem respaldo técnico

c) Prazo de execução

Na visita efetuada na obra no dia 31/12/2016 pode-se constatar que as alterações realizadas nos cronogramas foram adequadamente formalizadas mediante aditivos.

Os serviços em execução no momento da vista estavam em de acordo com o cronograma vigente e a obra encontrava-se adequadamente mobilizada.

Por último, deve-se consignar que não foi detectada dentre as tarefas componentes do “caminho crítico” e sequenciais as em execução que tivessem algum embaraço que demandassem atuação enérgica da fiscalização.

d) Economicidade

As análises efetuadas resultaram na identificação de falhas na gestão que permitiram a ocorrência de sobrepreço e superfaturamento no contrato. Os apontamentos em comento encontra-se sintetizado no Achado 2.4 (Falha na fiscalização da execução contratual – Sobrepreço/Superfaturamento) e detalhado no ANEXO I deste relatório:

As análises efetuadas apontam, preliminarmente, um sobrepreço de R\$ 33.819.190,46 e um superfaturamento de R\$ 4.947.530,47. Cabe destacar que a Prefeitura, após o recebimento de alguns questionamentos iniciais, já se comprometeu a revisar na 16ª medição valores da ordem de R\$ 392.248,79, relacionado à parte das Constatações 4.5 e 4.6.

e) Mitigação dos riscos

Não foram identificadas pela equipe de auditoria situações não relacionadas diretamente a conclusão a bom termo do objeto do contrato, mas com potencial de trazer prejuízo ao ente contratante ou à população.

O fiscal do contrato apresentou à equipe de auditoria os registros de responsabilidade técnica dos profissionais envolvidos, bem como comprovantes da atualização das garantias prestadas.

Também pode ser observado que estão sendo exigidos do contratado comprovantes de cumprimento das obrigações tributárias, previdenciárias, trabalhistas como condição para pagamento dos serviços realizados.

f) Cumprimento da legislação atinente

Não foram identificadas ações ou omissões dos gestores do contrato que afrontassem a legislação aplicável.

Brasília/UF, 31 de dezembro de 2016.

ANEXO – DETALHAMENTO DOS ACHADOS INCLUINDO A MANIFESTAÇÃO DO GESTOR E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

IMPROPRIEDADE 2.4.1 - JOGO DE PLANILHA GERANDO SOBREPREGOS E REDUZINDO DESCONTO OFERTADO NA LICITAÇÃO

IMPROPRIEDADE 2.4.2 - CELEBRAÇÃO DE TERMOS ADITIVOS SEM A DEMONSTRAÇÃO DO SEU IMPACTO FINANCEIRO

IMPROPRIEDADE 2.4.3 – DUPLICIDADE NO ADICIONAL DE MÃO DE OBRA NO ORÇAMENTO DE REFERENCIA

IMPROPRIEDADE 2.4.4 – INCLUSÃO INDEVIDA DO CUSTO DE HORAS EXTRAS NO CUSTO HORÁRIO DA MÃO DE OBRA

IMPROPRIEDADE 2.4.5 - COMPOSIÇÕES DE SERVIÇOS INCOMPATÍVEIS COM O PORTE DA OBRA

IMPROPRIEDADE 2.4.6 - CUSTOS DESNECESSÁRIOS COM TRANSPORTES DE MATERIAIS

IMPROPRIEDADE 2.4.7 – CUSTOS INDEVIDOS COM O SERVIÇO DE CARGA DE MATERIAIS NA PAVIMENTAÇÃO E NA TERRAPLENAGEM

IMPROPRIEDADE 2.4.8 – PREVISÃO E PAGAMENTO DE SERVIÇOS EM DUPLICIDADE

IMPROPRIEDADE 2.4.9 – MEDIÇÕES DOS SERVIÇOS A MAIOR QUE O EXECUTADO

IMPROPRIEDADE 2.4.10 – SOBREPREGO NO SERVIÇO DE CONFECÇÃO DE PAVIMENTOS RÍGIDOS

IMPROPRIEDADE 2.4.11 – SOBREPREGO NO LASTRO DE CONCRETO MAGRO