



Roteiro de Operacionalização Obras Públicas

Jeferson Alves dos Santos

O que analisar?

- **Superfaturamento** – sobrepreço, super quantidade e subqualidade.
- O que contratar? = características da obra
- Com quais recursos? = previsão de recursos (previsão orçamentária)
(os dois itens acima – art.7º, I a IV da Lei nº8666/93)
- Com quem contratar? = regras para habilitação
- Como executar? = Regras para contratação
- Como controlar? = Regras para julgamento e regras para estruturar a licitação

* **Projeto Básico** – Deve possuir os elementos necessários e suficientes com nível de precisão adequado para caracterizar o serviço, o complexo de obras e os serviços que serão objeto da licitação. Este projeto deve ser elaborado com base nas indicações de **Estudos Técnicos Preliminares**, assegurando a viabilidade técnica e adequado tratamento do impacto ambiental. Estes estudos preliminares deve, ainda, possibilitar a avaliação do custo da obra; definir os métodos e os prazos de execução; deve conter soluções com visão global da obra, detalhamento suficiente das técnicas e orçamento detalhado.

OBS: **ADITIVO NÃO SERVE PARA CORRIGIR ERROS DE PROJETO.**

* **Orçamento Detalhado** = decomposição da obra em todos os seus componentes especificados. Deve espelhar o custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos de materiais devidamente avaliados (materiais avaliados com base no SINAPI, SICRO ou pesquisas).

OBS: Acórdão nº1595/06 = adoção de 02 critérios de aceitabilidade no edital, sendo um unitário e outro global. O unitário pode variar até 10% do valor da administração, desde que o global não ultrapasse o da administração. Assim, caso um item da planilha esteja um pouco acima do orçado pela administração (10%), não implica na desclassificação da proposta desde que o valor global final da planilha não ultrapasse o valor estimado pela administração. (**cuidado jogo de planilha**)

* **Bonificação/Benefício de Despesas Indiretas – BDI** – tem que estar demonstrado em planilhas abertas, ou seja, com a composição detalhada. O BDI é composto por: a)Despesas Financeiras; b)Administração Central; c)Benefício e Lucro; d)Riscos imprevistos e Seguros; e) Valores relativos a tributos (PIS, COFINS, ISS).

- **Itens que não devem constar do BDI** = a) Imposto de Renda Pessoa Jurídica; b)Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; c) Administração Local; d)Instalação de



canteiros e acampamentos; d) Mobilização e desmobilização. **TAIS ITENS DEVEM CONSTAR DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA E NÃO DO BDI.**

OBS: **BDI diferenciado** – O BDI reduzido para a aquisição de bens de obras que detenham comprovada inviabilidade de licitação em separado da obra (parcelamento).

#ERROS A SEREM EVITADOS NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO:

- 1) Ausência de referência de custos (SINAPI, SICRO ou pesquisas);
- 2) Ausência de cotação de preços de insumos;
- 3) Ausência de definição dos coeficientes de produtividade;
- 4) Ausência de estimativas de quantidades (em especial para preço global);
- 5) Verbas;
- 6) BDI – não incluir IRPJ, CSLL; reduzir ao máximo as Despesas Indiretas; atentar para despesas indiretas em duplicidade; Despesas Indiretas estimadas sem uma referência confiável;
- 7) Atentar para itens de pouco impacto na obra que no decorrer da execução da mesma possam se transformar em item de muito impacto. Neste item, normalmente o valor encontra-se superestimado, contudo na planilha não gera impacto por ser um item de pouca relevância (de pequena quantidade), contudo no decorrer da execução, através de aditivos, pode ser que busque ampliar as quantidades deste item, ampliando sua relevância para o todo da obra. Tal prática é o chamado jogo de planilhas;
- 8) Ausência de profissional identificado e capacitado;
- 9) Ausência de validação por membro da administração.

* Análise da exequibilidade = verificar a faixa aceitável do preço (preço total da planilha).

CUIDADOS RECOMENDÁVEIS AO FINAL DA FASE INTERNA:

- 1) Obediência à previsão orçamentária (PPA, LDO e LOA);
- 2) Obediência à lei de responsabilidade fiscal (art.16 e 45);
- 3) Perfeita definição do objeto a ser licitado;



- 4) Projeto básico com “ART” atualizada;
- 5) Orçamento detalhado – base SINAPI ou outra referência. Caso existam preços superiores, justificar (atenção jogo de planilha);
- 6) Licença ambiental prévia ou comprovação de inexigência;
- 7) Modalidade de licitação compatível com o valor;
- 8) Parcelamento da obra (regra) – a impossibilidade de parcelamento deve estar devidamente demonstrada. **Cuidado com o fracionamento;**
- 9) Compatibilidade de exigências para habilitação com a obra a ser licitada;
- 10) Aprovação de todo o projeto básico e planilhas pela autoridade máxima da instituição;

CUIDADOS RECOMENDÁVEIS AO FINAL DA FASE EXTERNA:

- 1) Verificação do cumprimento dos prazos legais;
- 2) Verificação de impedimentos dos licitantes;
- 3) Verificação da adequação dos preços da empresa contratada = Arts.40,X e 48 da Lei nº8666/93; Art. 101 da LDO – SINAPI; Detalhamento de custos unitários e BDI; justificativas em casos de preços superiores aos referenciais (atenção para a previsão dos critérios de aceitabilidade – unitário + global);
- 4) Adequação do cronograma físico-financeiro às necessidades da Administração;
- 5) Análise fundamentada de todos os recursos interpostos.

CUIDADOS RECOMENDADOS PARA O INÍCIO DOS SERVIÇOS:

- 1) Anotação da Responsabilidade Técnica – ART dos responsáveis técnicos pelo empreendimento recolhida junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA do estado em que a obra será realizada, nos termos do art. 1º e 2º da lei nº6496/77;
- 2) Licença ambiental de instalação junto ao órgão ambiental competente, nos casos previstos em lei;
- 3) Ordem da Administração autorizando o início dos serviços;



- 4) Alvará de construção junto à Prefeitura Municipal, quando cabível, e, se necessário, o alvará de demolição;
- 5) Quando for o caso, aprovação do projeto de prevenção e combate a incêndio pelo corpo de bombeiros e dos projetos de instalação elétrica, hidráulica e de telefonia das concessionárias competentes;
- 6) Certificado de matrícula junto ao INSS referente à obra, consoante o art.83 do Decreto Federal nº356/91;
- 7) Autorizações exigidas em obras com características especiais, como aquelas pertencentes a patrimônio histórico-cultural.

*** Fiscal de Obra ≠ Fiscal do Contrato**

Fiscal de Obra = pode ser requisitado; tem que ser Engenheiro; trata de assuntos técnicos.

Fiscal do Contrato = Especialmente designado; não precisa ser engenheiro; trata de assuntos administrativos.

Para a execução do serviço a Empresa contratada deve manter um preposto e um engenheiro responsável.

CUIDADOS RECOMENDADOS PARA A FISCALIZAÇÃO – a fiscalização deverá realizar, dentre outras, as seguintes atividades (baseado no Manual SEAP de Edificações):

- 1) Manter um arquivo completo e atualizado de toda a documentação pertinente aos trabalhos, incluindo o contrato, Caderno de Encargos, orçamentos, cronogramas, caderneta de ocorrências, correspondência relatórios diários, certificados de ensaios e testes de materiais e serviços, protótipos e catálogos de materiais e equipamentos aplicados nos serviços e obras;
- 2) Analisar e aprovar o projeto das instalações provisórias e canteiro de serviço apresentados pela Contratada no início dos trabalhos;
- 3) Analisar e aprovar o plano de execução e o cronograma detalhado dos serviços e obras a serem apresentados pela Contratada no início dos trabalhos;
- 4) Promover reuniões periódicas no canteiro de serviços para análise e discussão sobre o andamento dos serviços e obras, esclarecimentos e providências necessárias ao cumprimento do contrato;



- 5) 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;
- 6) Solucionar as dúvidas e questões pertinentes à prioridade ou sequência dos serviços e obras em execução, bem como às interferências e interfaces dos trabalhos da Contratada com as atividades de outras empresas ou profissionais eventualmente contratados pelo Contratante;
- 7) Promover a presença dos autores dos projetos no canteiro de serviço, sempre que for necessária a verificação da exata correspondência entre as condições reais de execução e os parâmetros, definições e conceitos de projeto;
- 8) Paralisar e/ou solicitar o refazimento de qualquer serviço que não seja executado em conformidade com o projeto, norma técnica ou qualquer disposição oficial aplicável ao objeto do contrato;
- 9) Solicitar a substituição de materiais e equipamentos que sejam considerados defeituosos, inadequados ou inaplicáveis aos serviços e obras;
- 10) Solicitar a realização de testes, exames, ensaios e quaisquer provas necessárias ao controle da qualidade dos serviços e obras objeto do contrato;
- 11) Exercer rigoroso controle sobre o cronograma de execução dos serviços e obras, aprovando os eventuais ajustes que ocorrerem durante o desenvolvimento dos trabalhos;
- 12) 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;
- 13) 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;

* Qualquer auxílio prestado pela fiscalização na interpretação dos desenhos, memoriais, especificações e demais elementos de projeto, bem como na condução dos trabalhos, não poderá ser invocado para eximir a Contratada da responsabilidade pela execução dos serviços e obras (item 3.5 do Manual SEAP);



* A comunicação entre a fiscalização e a contratada será realizada através de correspondência oficial e anotações ou registros na Caderneta de Ocorrências (item 3.6 do Manual SEAP);

* A Caderneta de Ocorrências, com páginas numeradas em 03 vias, duas destacáveis, será destinada ao registro de fatos e comunicações que tenham implicação contratual, como: modificações de projeto, conclusão e aprovação de serviços e etapas construtivas, autorizações para a execução de trabalho adicional, autorização para substituição de materiais e equipamentos, ajustes no cronograma e plano de execução dos serviços e obras, irregularidades e providências a serem tomadas pela Contratada e Fiscalização (item 3.7 do Manual SEAP);

* A fiscalização **deverá** exigir relatórios diários de execução dos serviços e obras (Diário de Obra), com páginas numeradas em 03 vias, 02 destacáveis, contendo o registro de fatos normais do andamento dos serviços, como: entrada e saída de equipamentos, serviços em andamento, efetivo de pessoal, condições climáticas, visitas ao canteiro de serviço, inclusive para as atividades de suas subcontratadas (item 3.8 do Manual SEAP).

RESUMO DAS PRINCIPAIS IRREGULARIDADES:

- a) Ausência de recursos para a execução da totalidade das obras;
- b) Discrepância entre os contratos para a obtenção de recursos e o firmado com a empreiteira, em relação a valores e especificação dos indexadores;
- c) Repasse de recursos defasados em épocas inflacionárias;
- d) Licitação sem previsão de recursos ou sem previsão no PPA;
- e) Projeto Básico em desacordo com a legislação vigente (ausência de todos os parâmetros para a definição do custo do empreendimento; ausência de orçamento detalhado; Inexistência de Licenciamento ambiental adequado; desatualização);
- f) Direcionamento da licitação com introdução de cláusulas restritivas: capacidade técnica; prazos para a execução dos serviços; critérios de avaliação para nota técnica subjetivos; ausência de publicação no Diário Oficial;
- g) Desvio de finalidade no emprego dos recursos (principalmente em convênios);
- h) Mudança do regime de execução da obra, sem justificativa técnica adequada (ex: preço global para unitário);



- i) **Sobrepçoço / Superfaturamento:** 1) excesso de quantitativos; 2) BDI elevado em relação ao mercado; 3) Coeficientes das composições maiores que os aceitáveis; 4) preço de insumos elevados; 5) jogo de preços; 6) aumento dos preços unitários que serão aditivados; 7) acréscimo de serviços com preços unitários de contrato superiores aos de mercado; 8) medição de serviços duvidosos (principalmente em serviços relativos a sondagens, movimento de terra, fundações e estradas); 9) aumento dos quantitativos dos serviços devido a falhas no projeto básico; 10) pagamento de serviços indevidos (ex: estrago de chuvas); 11) baixa qualidade de execução dos serviços especificados;
- j) Definição de BDI elevado para cálculo de preços novos (aditivos);
- k) Alteração da especificação de serviços com preços unitários baixos para novos serviços com alto preço unitário;
- l) Pagamento antecipado (principalmente em convênios);
- m) Cálculo errado de reajustes (por indexadores diferentes ou data base incorreta);
- n) Pagamento em prazo menor ao estipulado no contrato.

EXTRATO DOS APONTAMENTOS QUE FUNDAMENTARAM O ACÓRDÃO Nº1785/09

* Apontamentos da Equipe de Auditores:

- 1) Inexistência ou inadequação de Estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental da obra; não foi encontrado o necessário estudo prévio de viabilidade técnica, econômico e ambiental;
- 2) Publicação do resumo do edital em jornal local em período inferior a 15 dias – é necessário que seja observado o prazo mínimo entre a publicação dos editais e a abertura das propostas;
- 3) Ausência, no edital, de critério de aceitabilidade de preços máximos – é necessário fixar nos editais de licitação os critérios de aceitabilidade de preços unitário e global, conforme determina o art.40, X da lei nº8666/93;
- 4) Licitação com projeto básico sem a aprovação da autoridade competente – é necessária a aprovação prévia e formal dos projetos básicos pela autoridade competente;



- 5) Projeto executivo sem a aprovação pela autoridade competente – duas recomendações: a) constar aprovação formal do projeto executivo; b) incluir no edital e no contrato cláusula mencionando que a obra será realizada com o projeto executivo fornecido pela Administração (recomendação acatada pelo ministro);
- 6) Ausência de cláusulas contratuais que obriguem o contratado a manter, durante a execução contratual, todas as condições de habilitação e de qualificação legalmente exigidos;
- 7) Ausência de publicação de extrato de contrato – deve constar dos autos de processo administrativo relativos às licitações, cópias da publicação dos extratos dos contratos;
- 8) Ausência de comprovação, nos autos do processo administrativo, do recolhimento de tributos decorrentes de execução do respectivo contrato – deve ser devidamente documentada todas as retenções contratuais de tributos;
- 9) Adoção injustificada de pré-qualificação, restringindo a participação de consórcios, gerando riscos de restrição à competitividade da licitação – não se deve proibir a participação de consórcios em licitações sem as devidas justificativas;
- 10) Ausência de licitação autônoma para a aquisição de equipamentos, embora técnica e economicamente recomendável – incidência de BDI único em licitação em que não houve parcelamento (equipamentos e materiais que poderiam ser licitados de forma autônoma).

*** Apontamentos do Voto do Ministro**

- Anotação mais relevante:

“Agglutinação, em contrato único, da prestação de serviço de construção civil com fornecimento dos respectivos materiais, sem os estudos de viabilidade quanto aos itens que poderiam ser objeto de parcelamento em licitações distintas”.

“incidência de BDI único sobre prestação dos serviços e o fornecimento de materiais”.

- Manifestação dos Ministros sobre as determinações feitas pela Secex-MG:

- 1) Aprovação nos processos licitatórios futuros de aprovação formal dos projetos básico e executivo – entende o Ministro Relator que somente cabe a exigência da



aprovação prévia e formal do Projeto Básico, uma vez que o Projeto Executivo pode, inclusive, ser desenvolvido concomitantemente à obra;

- 2) Modo de elaboração do projeto executivo e a quem compete fazê-lo, a posição da Unidade Técnica é endossada pelo Ministro Relator, uma vez que entende pela inclusão no edital e no contrato de que a obra será realizada com o projeto executivo fornecido pela Administração, caso este não opte por autorizar a realização concomitante à obra;
- 3) O Ministro Relator acolhe parcialmente a determinação de inclusão nos contratos vigentes e futuros da obrigação do contratado manter, durante toda a execução do contrato, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação – entende o Ministro que somente é necessária a inclusão nos contratos futuros.
- 4) Todas as demais determinações feitas pela Secex-MG foram referendadas pelo ministro relator.

Fontes:

- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização.** 2 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

- Cartilha Obras Públicas do Tribunal de Contas da União – 2ª Edição: 2009.

- Apostila Obras e Serviços de Engenharia do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes 2009;

- Apostila Licitações e Contratos de Obras e Serviços de Engenharia de Acordo com o Tribunal de Contas da União – 2010.

- Acórdão nº1785/2009, Plenário do Tribunal de Contas da União