

# ANEXO I



## ANEXO I - Irregularidades mais frequentes de auditorias em obras

### Objetivo

Dar conhecimento aos gestores e fiscais de contratos de obras, sobre as irregularidades mais frequentes levantadas em auditorias, bem como conceituar estas de modo a fornecer orientações para saná-las ou evitá-las.

### Índice

Falta ou deficiência nas anotações no Diário de Obras.....	02
Falta de apresentação de documento de regularidade fiscal nas medições.....	03
Erros nos cálculos dos valores de reajustes.....	03
Deficiência ou ausência de elementos elucidativos das medições .....	06
Superfaturamento por quantidade .....	07
Superfaturamento por deficiência de qualidade dos serviços executados.....	07
Superfaturamento por pagamento antecipado .....	08
Superfaturamento por prorrogação de prazos .....	09
Superestimativa dos quantitativos das armaduras (Aço CA-50 e CA-60).....	09
Atrasos nos cronogramas pactuados.....	10
Termos Aditivos de valor - Extrapolação dos limites de alterações contratuais.....	12
Celebração de Termos Aditivos de valor. Sem a manutenção do desconto global.....	15
Utilização da CPU (Composição de Preços Unitários) .....	17
Pagamento de medições sem a retenção do ISSQN.....	18
Superfaturamento no serv. Compactação de Aterro a 100% do Proctor Intermediário ...	19
Cotação dos serviços sem preço de referência .....	21
ART dos profissionais envolvidos.....	23
Celebração de Termos Aditivos de Valor.....	23
Acompanhamento e fiscalização .....	25
Empresa Supervisora .....	27



Considerando a análise dos contratos auditados no período elencamos, em formato de coletânea, os achados que se revelaram mais recorrentes:

✓ **Falta ou deficiência nas anotações no Diário de Obras:**

Todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato devem ser anotadas pelo representante da Administração em registro próprio, onde deverão constar as assinaturas de todos os envolvidos no contrato (fiscal do contrato, contratada e, se for o caso, responsável pela empresa supervisora). No caso de execução de obras as ocorrências são relatadas no “Diário de Obras”, que deve permanecer no local da execução até o término da obra.

O registro das principais atividades diárias do canteiro de obras deve funcionar como uma espécie de memorial. Assim, o preenchimento, muito além que uma mera questão burocrática, deve ser fonte de informações para auxiliar as construtoras e o fiscal na gestão do canteiro.

Nos diários de obra é que são anotados os detalhes e as descrições dos serviços executados, o uso e a disponibilidade de recursos - como mão de obra e máquinas - e os avanços em cada atividade ou frente de trabalho. Também devem ser registrados os problemas que impedem a execução dos serviços.

O diário de obras é documento necessário, pois é previsto em cláusula contratual.

Segundo a Resolução do CONFEA, o diário de obra é formalmente chamado de Livro de Ordem e serve para comprovar autoria de trabalhos, garantir o cumprimento de instruções técnicas e administrativas, dirimir dúvidas sobre orientações técnicas, avaliar motivos de eventuais falhas, gastos imprevistos e acidentes de trabalho, além de ser eventual fonte de dados para trabalhos estatísticos.

Pertinente ao tema, as deliberações do TCU, apontam:



*Exija dos fiscais a elaboração de diário de obras, registrando tempestivamente as ocorrências relacionadas a execução do contrato (materiais, equipamentos e mão de obra utilizada, bem assim a localização precisa dos serviços executados etc.), em atenção ao § 1º do art. 67 da Lei no 8.666/1993. Acórdão 1731/2009 Plenário*

✓ **Falta de apresentação de documento de regularidade fiscal nas medições:**

A Lei geral de Licitações e Contratos no art. 55, inciso XIII, determina:

*(...) 3.1.10 – Manter as mesmas condições de habilitação e qualificação durante toda a execução dos serviços ou obra e durante o prazo de vigência do Contrato.*

*[...]*

*Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: (...) XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação. (G.n.).*

Trata-se de condições fundamentais à existência do contrato, inerentes à formação do termo, porém a alteração durante a execução pode acarretar a sua rescisão, por deixar o licitante de atender ao objetivo do contrato e por ferir o princípio da isonomia.

Salienta-se que não é critério discricionário de conveniência e oportunidade do órgão administrativo, mas sim de cláusulas essenciais vinculativas dos contratos administrativos.

O gestor que autorizar a efetivação dos pagamentos à contratada, sem que esta comprove regularidade fiscal, estará assumindo para si o ônus desta falta de regularidade fiscal do contrato.

✓ **Erros nos cálculos dos valores de reajustes:**

Atualmente a matéria (reajuste) é regulada pela Lei 10.192/2001, cujo diploma legal, em seu artigo 3º, § 1º, estabelece que periodicidade anual



para os reajustes dos contratos em que seja parte a administração pública, direta ou indireta, e será contada a partir da data limite fixada para a **apresentação da proposta** ou do **orçamento** a que o Edital se referir.

A Lei n.º 8666/93 dispõe:

*Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:*

[...]

*XI – critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para a **apresentação da proposta**, ou do **orçamento** a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela. (grifos nossos).*

O inciso XI, do artigo 40, prevê que o Edital deverá conter o critério de reajustamento para a atualização dos preços, devendo, por conseguinte, ser a regra para todos os editais previstos na administração.

Com o reajustamento faz-se a atualização periódica e global de todos os preços pactuados, visando à recomposição dos custos dos serviços depreciados pela inflação em escala esperada.

O **termo inicial** para apuração do percentual de reajuste será a data limite para a **apresentação da proposta** ou do **orçamento**, o qual o Edital assim definir.

Em síntese, para concessão do reajuste são necessários os seguintes requisitos:

- a) que o contrato tenha duração igual ou superior a 01 (um) ano;
- b) que a forma e o índice de reajuste estejam previstos no contrato;
- c) que tenha ultrapassado 12 (doze) meses do **termo inicial (apresentação da proposta ou do orçamento)**;



d) que o efeito financeiro não retroaja a período anterior aos 12 (doze) meses iniciais ao contrato.

Deste modo, verifica-se que:

- No primeiro período de um ano, contado da **data-base (apresentação da proposta ou orçamento)**, a empresa contratada não faz jus ao reajuste. Os preços são fixos neste primeiro período, e os mesmos são os vigentes da apresentação da proposta (Preços Iniciais);
- O segundo período e seguintes, compreendido e contado do primeiro aniversário da **data-base**, e respeitada à periodicidade anual, deverão ser reajustados conforme índice e fórmula definido em cláusula específica do contrato firmado.

Assim, todas as **medições** que sejam realizadas no **segundo período** deverão sofrer reajustes de preços mediante apostilamento. Deste modo, todas as **medições** realizadas e compreendidas neste período, terão direito ao reajuste calculado.

Salientamos, que o índice calculado de reajuste deverá ser fixo e constante para cada período de 12 (doze) meses; o pagamento deverá ser concomitante aos das medições.

O reajuste de preços está vinculado a índice de preços previamente definido no edital e no contrato.

#### **Reajuste de serviço executado com atraso:**

Observa-se que o contratado, em alguns casos, pode atrasar intencionalmente a execução de alguns serviços com o intuito de executá-los um ou dois meses depois, de modo a receber os preços reajustados pela aplicação dos índices cabíveis. Para evitar tal prática, o Decreto 1.054/1994



dispõe que, ocorrendo **atraso atribuível ao contratado** na execução das obras ou serviços, o reajuste obedecerá as seguintes condições:

- *Se os índices aumentarem, prevalecerão aqueles vigentes nas datas previstas para a realização do fornecimento ou execução da obra ou serviço;*
- *Se os índices diminuïrem, prevalecerão aqueles vigentes nas datas em que o fornecimento, obra ou serviço for realizado ou executado;*
- *Obviamente, se houve uma prorrogação regular do contrato, (...), prevalecerão os índices vigentes nas novas datas previstas para a realização do fornecimento ou para a execução da obra ou serviço.*

✓ **Deficiência ou ausência de elementos elucidativos das medições (memória de cálculo):**

Como regra, os contratos devem prever cláusulas prescrevendo o uso de memórias de cálculos anexas as medições das obras. Alguns contratos apontam:

**Da fiscalização, vistorias e medições**

[...]

*7.3. As medições dos serviços executados serão efetivadas a cada período de 30 (trinta) dias, contados da emissão da respectiva Ordem de Serviço. A Contratada deverá protocolar sua planilha de medição, juntamente com a cópia do livro de obras do período correspondente à mesma, diretamente na sede da Contratante, para análise e aprovação. (grifos nossos).*

[...]

*7.5. As planilhas de medição deverão conter a discriminação dos serviços, as quantidades medidas e seus preços, e será acompanhada, obrigatoriamente de elementos elucidativos adequados, tais como fotos, memórias de cálculo, desenhos, catálogos, dentre outros. (grifos nossos).*

A Orientação Técnica nº 64/2010 – AGE/MT, versa sobre o acompanhamento adequado da execução de contrato e/ou convênio cujo objeto seja **obra ou serviços de engenharia:**

*...para a efetivação do pagamento a medição deverá conter:*



- Folha de identificação com os dados do contrato – Anexo I
- Ficha de medição – Anexo II
- Memória de cálculo – Anexo III
- Folha de medição – Anexo IV
- Ficha de medições acumuladas – Anexo V
- Ficha para medição do canteiro – Anexo VI
- Ficha para medição da mobilização (equipamentos) – Anexo VII
- Ficha dos índices pluviométricos (pluviometria) – Anexo VIII
- Registro fotográfico dos serviços executados - Anexo IX
- Diário de obras – Anexo X.

✓ **Superfaturamento por quantidade:**

Consiste na medição e pagamento em quantidade dos serviços superiores às efetivamente executados.

✓ **Superfaturamento por deficiência de qualidade dos serviços executados:**

Verifica-se quando o superfaturamento utiliza-se de insumos com características diferentes e geralmente inferiores aos previstos no projeto. Pode ocorrer pela simples troca de um material por outro de qualidade inferior (utilização de concreto com fck menor que o previsto,) ou mesmo na redução nas dimensões geométricas (redução na espessura da capa de rolamento em CBUQ ou das calçadas).

Quanto a qualidade dos serviços prestados, o gestor público deve sempre observar as normas legais, regulamentos e contratos relativos à responsabilidade das empresas projetistas, supervisoras e construtoras, consoante os arts. 69 e 70 da Lei nº 8.666/93 e 618 do Código Civil, exigindo, sempre que necessário, a reparação de defeitos ou a devolução de valores pagos por serviços mal executados.

Os arts. 69 e 70 da Lei nº 8.666/93, dispõem:

*Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.*



*Art. 70. O contratado é responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros, decorrentes de sua culpa ou dolo na execução do contrato, não excluindo ou reduzindo essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo órgão interessado.*

Pertinente ao tema em questão, as seguintes manifestações do TCU:

*Proceda a mensuração dos serviços prestados por intermédio de parâmetros claros de aferição de resultados, fazendo constar os critérios e a metodologia de avaliação da qualidade dos serviços no edital e no contrato, conforme disposto no art. 6º, IX, "e", da Lei nº 8.666/1993, no § 1º do art. 3º do Decreto nº 2.271/1997. **Acórdão 265/2010 – Plenário TCU.***

*Defina as metodologias de medição dos resultados e de avaliação da qualidade dos serviços prestados, com fixação de variáveis objetivas, critérios de avaliação, escalas de valores e patamares mínimos considerados aceitáveis pela Administração, deixando clara a vinculação e a sujeição da aceitação e do pagamento dos serviços prestados à satisfação dos requisitos definidos. **Acórdão 2.331/2008 – Plenário TCU***

✓ **Superfaturamento por pagamento antecipado:**

Verifica-se quando há autorização de pagamentos de serviços ainda não executados mas já medidos.

Comumente designado este tipo de irregularidade como superfaturamento por pagamento antecipado ou superfaturamento decorrente de liquidação indevida, na sua essência nada mais é do que a medição de serviços não efetivamente executados, sendo classificada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso como irregularidade de severidade grave, ficando o fiscal responsável pelo atesto da medição passível de punições administrativas.



✓ **Superfaturamento por prorrogação de prazos:**

Consiste quando o contratante estende, por exemplo, o pagamento mensal de um valor fixo, como por exemplo, a administração local da obra sem uma avaliação criteriosa deste serviço. Nestas ocorrências, caso o contratado é que tenha dado causa ao atraso, não há que se falar no pagamento de nenhum acréscimo a título de administração ou qualquer outra despesa decorrente deste atraso. Nos demais casos, quando há atraso motivado pela Administração ou por fatos imprevisíveis, esse pagamento pode ser cabível.

✓ **Superestimativa dos quantitativos das armaduras (Aço CA-50 e CA-60) -**

**Taxa de perda das armaduras:**

Nos orçamentos dos serviços de fornecimento, corte, dobragem e montagem das armaduras de concreto, a medição deverá ser efetuada conforme os resumos indicados no projeto, em Kg, sem qualquer acréscimo a título de perdas e desbitolamentos. Este critério de medição está em consonância com os entendimentos da Egrégia Corte Superior de Contas.

Este acréscimo não deve ser **lançado** na planilha orçamentária, pois, no cálculo orçamentário, as perdas de aço já estão embutidas nas composições de custo.

Em abono ao tema, o TCU por meio do Acórdão 1.543/2010 – Plenário destaca:

*10. Foi detectado **acrécimo de 10% nas quantidade de aço** necessárias à montagem dos elementos estruturais. De acordo com a unidade instrutiva, essa majoração se deve à possibilidade de **perda do insumo**.*

*11. Contudo, a possível **perda de aço já está contemplada em sua composição unitária**, o que, na prática, revela que a sistemática utilizada pela omissis dá ensejo à aplicação imprópria de tal percentual sobre os demais insumos dos serviços, ou seja, na mão-de-obra (servente e armador), no arame recozido (que também deve ter perda considerada no coeficiente de produtividade), nas*



*leis sociais e até mesmo no BDI, ocasionando perda estimada de R\$ 95.078,18.*

*12. Neste sentido, é oportuno determinar à omissis que, no tocante ao insumo aço, **abstenha-se de incluir, nas plantas de estruturas, o percentual de 10% nas quantidades necessárias para a montagem de elementos estruturais.** (original sem grifos).*

✓ **Atrasos nos cronogramas pactuados. Não aplicação das penalidades administrativas decorrentes de culpa da contratada:**

O cronograma físico-financeiro é uma importante ferramenta administrativa e gerencial, assim a projetista e/ou a empresa executora deve buscar na elaboração deste, o perfeito planejamento entre os diversos recursos disponíveis (pessoal, equipamentos, materiais e financeiros) com os mais variados tipos de serviços a serem executados, pois é esta ferramenta que servirá de balizamento na comparação entre o planejado com o executado.

Após o início das obras, sempre que o prazo e as respectivas etapas de execução forem alteradas, há necessidade de se adequar o cronograma físico-financeiro, de modo que este sempre reflita as condições reais da obra.

O custo de um projeto varia em função de diversos fatores determinantes, e dentre estes o fator tempo de duração da obra tem um impacto direto no custo.

O projetista não deve planejar a execução de uma obra além do prazo ótimo, pois a extrapolação do prazo causa aumento do custo por conta da manutenção dos custos fixos, em especial os gastos com a administração local da obra e com a manutenção e operação do canteiro de obras.

O Superior Tribunal de Contas da União na - Decisão 736/2001 - Plenária, destaca que o gestor público "*apure a ocorrência de atrasos na implementação do cronograma físico-financeiro das obras e serviços de*



*responsabilidade da empresa, aplicando as sanções previstas contratualmente”.*

**Influências climáticas:**

É do conhecimento que as influências climáticas afetam as obras, mas, ao mesmo tempo devemos não olvidar que as empresas construtoras, das quais são cobradas, previamente pela administração pública, a demonstração de expertise neste ramo construtivo, devem ter conhecimento prévio da maioria dos problemas que surgem na execução deste tipo de obra, e, conseqüentemente, devem considerar estas dificuldades na programação do cronograma e custos da obra.

OTCU condiciona a ocorrência de eventos **climáticos excepcionais**, ou **acima da média histórica**, no local da obra nos meses em que foram pleiteadas as revisões contratuais.

O voto do AC-2293-34/12-P TCU do Ministro Valmir Campelo, ministro relator, esclarece:

*Como alerta, situo que chuvas ordinárias, que já se previa estarem presentes naquela intensidade em determinada época do ano, não são **eventos extraordinários** a ensejar revisões contratuais. Não se trata de evento passível de enquadramento no art. 65, inciso II, alínea 'd' da Lei de Licitações. Como bem articula Marçal Justen Filho (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos / 11. Ed. – pg. 544/555):*

*O **evento** deverá ser **excepcional e imprevisível**. Quando se trate de ocorrências usuais, comuns e previsíveis, não há força maior. Os envolvidos podem, de antemão, estimar a superveniência do evento, preparando-se para tanto. Se o evento era costumeiro e previsível, presume-se que o particular teve em vista sua concretização ao formular a proposta. Assim, por exemplo, a estação de chuvas, em determinados locais do país, inviabiliza a execução de certas atividades. Porém, a ocorrência de chuvas intensas é plenamente previsível e estimável de antemão (...). Se o evento for previsível antes de formulada a proposta, não se configura força maior. (grifos nossos).*



Nos termos do art. 87 da Lei 8.666/93, pela inexecução total ou parcial do objeto contratado, o Contratante também poderá, garantida a prévia defesa, aplicar as seguintes penalidades:

- I. Advertência por escrito;*
- II. Multa administrativa com natureza de perdas e danos da ordem de 10% (dez por cento), sobre a parcela inadimplida do contrato;*
- III. Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Contratante, por prazo não superior a 2 (dois) anos, sendo que em caso de inexecução total, sem justificativa aceita pela Administração, será aplicado o limite máximo temporal previsto para a penalidade;*
- IV. Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar junto à Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição, ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, de acordo com o inciso IV, do art. 87 da Lei 8.666/93.*

#### **Custos administrativos diretos – Administração Local**

Em relação aos custos administrativos diretos, o TCU no Acórdão 3103/2010 - Plenário (Relator: Ministro substituto Weder de Oliveira) recomendou que fossem medidas apenas as parcelas da administração proporcional ao andamento físico da obra. O entendimento do TCU foi no sentido de que a previsão do pagamento pelo item administração local proporcional ao andamento das obras civis incentiva que a contratada realize o serviço dentro do prazo inicialmente previsto, além de evitar onerar a Administração Pública pelo atraso em que esta não deu motivo.

#### **✓ Termos Aditivos de valor. Cálculo dos valores de acréscimos e supressões.**

##### **Extrapolação dos limites de alterações contratuais:**

Referente à celebração de aditivos contratuais, a Lei 8.666/1993 (Licitações e Contratos Administrativos), art. 65, § 1º, dispõe:



*§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os **acrécimos** 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 **acrécimos**. (grifos nossos).*

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos é clara quanto ao limite de acréscimos, as divergências doutrinárias surgem na forma de cálculo da aferição deste percentual (25% do valor inicial atualizado do contrato para acréscimos).

O TCU em suas manifestações vem se posicionando que não se devem ser compensados os acréscimos com as supressões:

*9.2. determinar ao (omissis) que, em futuras contratações, para efeito de observância dos limites de alterações contratuais previstos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993, **passa a considerar as reduções ou supressões de quantitativos de forma isolada, ou seja, o conjunto de reduções e o conjunto de acréscimos devem ser sempre calculados sobre o valor original do contrato, aplicando-se a cada um desses conjuntos, individualmente e sem nenhum tipo de compensação entre eles, os limites de alteração estabelecidos no dispositivo legal. ACÓRDÃO Nº 749/2010 – TCU – Plenário.** (grifos nossos).*

Pela expressão “conjunto”, o TCU frisa que o somatório de todas as supressões ocorridas no contrato deve se restringir ao limite legal. Da mesma forma, o somatório de todos os acréscimos não pode incrementar o valor original do ajuste em mais de 25%, no caso de obras, serviços ou compras, ou 50%, no caso de reforma de edifício ou equipamento.

Como regra geral, o valor acumulado das supressões e o valor acumulado dos acréscimos deverão ser considerados separadamente, sem qualquer tipo de balanceamento entre eles, quando da averiguação do limite legalmente permitido para as alterações contratuais, incidente sobre o valor inicial atualizado do contrato.



## Hipóteses aceitas pelo TCU de extrapolação do limite de acréscimo contratual:

Para o Tribunal de Contas da União, duas hipóteses devem ser seguidas no caso da extrapolação do limite de acréscimo:

- A primeira que segue estritamente os ditames expressos na Lei de Licitações e Contratos, onde o Acórdão 498/2004 – Primeira Câmara TCU, aponta: “*Proceda à rescisão do contrato, consoante o previsto no art. 78, XIII da Lei 8.666/1993, e realize nova licitação sempre que o acréscimo de seu objeto ultrapassar o limite estabelecido no art. 65, § 1º e § 2º da mesma Lei.*”;
- A segunda, na Decisão 215/1999 – Plenário TCU, que pode ser considerada menos rígida ou mais branda, pois permite hipóteses de alterações contratuais superiores ao estabelecido na Lei 8.666/1993:

*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:*

- a. 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;*
- b. Não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;*
- c. Decorrer de  **fatos supervenientes**  que impliquem em dificuldades  **não previstas**  ou  **imprevisíveis**  por ocasião da contratação inicial;*
- d. Não ocasionar a transfiguração do objeto original contratado em outro de natureza e propósito diversos;*
- e. Ser necessária à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes;*
- f. 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. (grifos nossos).*

✓ **Celebração de Termos Aditivos de valor. Sem a manutenção do desconto global.**

**Do Acréscimo e da Inclusão de Novos Serviços e Materiais**

Para efetivar o acréscimo e a inclusão dos **novos serviços e materiais** determinados nos Termos Aditivos, deve-se observar a aplicação da manutenção do desconto global apresentado pela empresa vencedora do certame licitatório.

Assim, para os serviços e materiais a serem acrescidos na Planilha Orçamentária Base, deve-se adotar o preço referencial definido no Edital, quando este existir correspondência, aplicando a porcentagem do **desconto global** ofertado pela empresa vencedora na ocasião do certame, buscando, por conseguinte, manter o equilíbrio econômico-financeiro e a manutenção do desconto inicialmente ofertado.

Essa metodologia é determinada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2012 (Lei nº 9.606/2011), no inciso I, § 5º c/c inciso IV, § 6º, ambos do art. 86, *in verbis*, como forma de preservar a equidade do contrato inicialmente pactuado, independentemente do regime de execução utilizado.

*Art. 86 omissis*

*§ 5º Ressalvado o regime de empreitada por preço global de que trata o Art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993:*

**I - a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência utilizado não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária;**



[...]

*§ 6º No caso de adoção do regime de empreitada por preço global, previsto no Art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, devem ser observadas as seguintes disposições:*

[...]

*IV - a formação do preço dos aditivos contratuais contará com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, **mantendo-se, em qualquer aditivo contratual, a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela Administração nos termos deste artigo e o valor global contratado**, mantidos os limites do Art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;" Grifo Nosso*

Nessa esteira, a Egrégia Corte de Contas da União – TCU proferiu o Acórdão 102/2012 – Plenário visando defender o erário contra qualquer alteração que desvirtue o desconto inicialmente obtido pela Administração Pública.

*Esse dispositivo, conforme sustenta a unidade técnica, visa resguardar a equidade dos contratos administrativos, protegendo a Administração Pública de alterações contratuais que desvirtuem o desconto inicialmente obtido na licitação. A regra defende o erário de inclusão de serviços com preço superior ao de mercado e também de eventual realização de "jogo de planilha", em que serviços com descontos unitários relevantes têm seus quantitativos reduzidos e outros com pequenos descontos ofertados são majorados em quantidade. (grifos nossos)*

Quanto aos serviços e materiais que não tiverem correspondência, caberá à unidade técnica da Secretaria, apurar o valor dos serviços e materiais inclusos na Planilha Orçamentária Base, preferencialmente, a partir dos insumos (mão-de-obra, materiais e equipamentos) e atividades auxiliares da composição de preços unitários dos serviços e materiais existentes, mantendo a mesma margem de desconto ofertado pela empresa vencedora.

Caso não haja insumos coincidentes, deverá apresentar nova composição ou cotação com preços datados do mês da data-base referendada no Edital da licitação (data da apresentação da proposta ou do orçamento) ou aplicar deflador. Neste caso, deve-se deflacionar o valor encontrado até a data-base, mais a aplicação do desconto global ofertado pela empresa vencedora.



Tais medidas visam, única e exclusivamente, manter a equidade das propostas apresentadas e proteger o erário, sendo também a aplicação dessa metodologia obrigatória para as ocorrências de imprevisibilidades e/ou alterações/ajustes durante a execução da obra.

Em síntese, para inclusão de novos itens na planilha contratual os Termos Aditivos devem apresentar:

- A composição analítica de custos unitários do novo serviço;
- O memorial de cálculo dos quantitativos do item novo;
- Caso previsto algum insumo na nova composição que também esteja presente em outros serviços já contratados (por exemplo: cimento, areia, brita, servente), deve haver correspondência entre um e outro valor;
- O preço final do novo serviço deve ser menor ou igual aos referenciais oficiais da Administração;
- Em se tratando de serviço sem correspondência oficial de preços nos sistemas públicos, compete realizar pesquisa de preços com no mínimo 03 (três) fornecedores;
- O preço da obra deve manter o mesmo nível de desconto global.

Importante destacar que a Administração contratante deve exigir que o preço unitário das quantidades acrescidas pelo aditivo tenha por limite máximo o preço de mercado.

✓ **Utilização da CPU (Composição de Preços Unitários)**

É entendimento pacificado na doutrina e jurisprudência, a necessidade da apresentação das **composições dos preços unitários** dos serviços.

Nessa esteira, é pacífico nas recomendações do TCU que se *“elabore, previamente à realização de licitações, o orçamento detalhado em planilhas que expressem a **composição de todos os custos unitários** dos serviços*



*pretendidos, conforme preconiza a Lei nº 8.666/93, em seu art. 7º, § 2º*  
(Acórdão 352/2004 – Plenário). (grifos nossos).

A Súmula nº 258 do TCU nos ensina que: “*as **composições de custos unitários** e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidade genéricas*”. (grifos nossos).

✓ **Pagamento de medições sem a retenção do ISSQN**

O ISSQN é um imposto em que o lançamento consiste na antecipação pelo sujeito passivo (construtora) da realização do pagamento do crédito tributário, independentemente a manifestação do fisco municipal. Caso o fisco entenda que houve algum recolhimento de forma equivocada, este por sua vez, pode dar início ao procedimento administrativo fiscal para apurar as diferenças a serem recolhidas.

Acrescenta-se que a autoridade administrativa possui o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para realizar o lançamento, após ocorrido o fato gerador da obrigação tributária. Isto se deve a uma característica do **ISSQN** (Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza) quanto a forma de lançamento por estimativa, que pode ocorrer sempre que o fisco não possua outra possibilidade de realizar o lançamento tributário.

A Lei Estadual nº 10.162, de 10 de setembro de 2014, que trata sobre o pagamento pelo Estado a empresas que realizem obras/serviços nos Municípios, no art. 1º. dispõe que:

*Art. 1º – Fica o pagamento, pelo Estado, de serviços/obras executadas nos Municípios, condicionado a comprovação, pelas*



*empreiteiras do Certidão de Quitação do ISSQN no local onde estiver sendo feito o serviço.*

Os editais, em sua maioria, possuem cláusulas, quando da realização do pagamento da medição, para o dever da apresentação, por parte da contratada, de *“Prova de Recolhimento do ISSQN no Município onde foi executada a obra, conforme Lei Complementar nº 116/03, salvo nos Municípios onde o Estado possui convênio e, conseqüentemente, fará a retenção, por se tratar de substituto tributário”* (G.n.).

O Acórdão 1.451/2006 – Plenário do TCU, nos ensina que: “Nos pagamentos efetuados aos contratados a título de ISS deve ser considerada a alíquota real estabelecida pelos municípios envolvidos, e não aquela considerada no BDI da empresa [...]”.

✓ **Superfaturamento no serviço de “Compactação de Aterro a 100% do Proctor Intermediário”**

Por ser oportuno, e pela riqueza e clareza nas suas fundamentações a respeito, transcrevemos trecho do Relatório Técnico nº 71820\_2013\_1 do TCE/MT, que versa sobre o tema em voga:

*Ao se comparar o serviço de “Compactação de Aterro a 100% do Proctor Intermediário” com o serviço de “Compactação de Aterro a 100% do Proctor Normal”, pode-se destacar duas características: se por um lado existe a necessidade de aumento da energia de compactação, que implica em acréscimo do tempo de serviço de rolo compactador, por outro, existe a necessidade de diminuição do teor de umidade do solo, que implica em decréscimo da utilização de caminhões tanque. Condições que possibilitam que o preço unitário dos dois serviços sejam próximo ou mesmo equivalente.*

*Por analogia, cita-se os serviços de execução de base e sub-base de solo estabilizado granulometricamente: a sub-base é controlada com “Ensaio de Compactação – DNER-ME 129/94, na energia do Método B [proctor intermediário], ou maior que esta” (NORMA DNIT 139/2010-ES), enquanto que a base é controlada com “Ensaio*



de Compactação - DNER-ME 129/94, na energia do **Proctor modificado**, indicada no projeto" (NORMA DNIT 141/2010-ES).

Observa-se que, mesmo com controles de compactação diferentes (proctor intermediário e proctor modificado), a composição de custos dos serviços não se altera, culminando em preços unitários equivalentes.

<b>SETPU</b> Coordenadoria de Preços / Gerência de Preços de Transportes							2012_09_Set_12
							Set/12
CONSTRUÇÃO RODOVIÁRIA							
<b>2 S 02 200 00 Sub-base solo estabilizado granul. s/ mistura</b>						Prod. Equipe:	<b>168,000 m3</b>
A	Equipamento	Quant.	Utilização		Custo Operacional		Custo
			Operativa	Improdutiva	Operativo	Improdutivo	Horário
E006	Motoniveladora - 120H - (104 kW)	1,00	0,78	0,22	152,30	23,72	124,00
E007	Trator Agrícola -MF 292/4 - (77 kW)	1,00	0,52	0,48	75,64	17,30	47,63
E013	Rolo Compactador- CA-25-PP - pé de carneiro autop. 11,25 t vibrat (85 kW)	1,00	1,00	0,00	76,31	22,44	76,31
E101	Grade de Discos - GA 24 x 24	1,00	0,52	0,48	2,66	0,00	1,38
E105	Rolo Compactador PS 360 C de pneus autoprop. 25 t (98 kW)	1,00	0,78	0,22	119,08	17,30	96,68
E404	Caminhão Basculante 2423 K - 10 m3 - 15 t (170 kw)	1,49	1,00	0,00	129,30	20,52	192,65
E407	Caminhão Tanque : 2423 K - 10.000 l (170 kw)	1,08	1,00	0,00	125,52	20,52	135,56

Fonte: SINFRA Set/2012

<b>SETPU</b> Coordenadoria de Preços / Gerência de Preços de Transportes							2012_09_Set_12
							Set/12
CONSTRUÇÃO RODOVIÁRIA							
<b>2 S 02 200 01 Base solo estabilizado granul. s/ mistura</b>						Prod. Equipe:	<b>168,000 m3</b>
A	Equipamento	Quant.	Utilização		Custo Operacional		Custo
			Operativa	Improdutiva	Operativo	Improdutivo	Horário
E006	Motoniveladora - 120H - (104 kW)	1,00	0,78	0,22	152,30	23,72	124,00
E007	Trator Agrícola -MF 292/4 - (77 kW)	1,00	0,52	0,48	75,64	17,30	47,63
E013	Rolo Compactador- CA-25-PP - pé de carneiro autop. 11,25 t vibrat (85 kW)	1,00	1,00	0,00	76,31	22,44	76,31
E101	Grade de Discos - GA 24 x 24	1,00	0,52	0,48	2,66	0,00	1,38
E105	Rolo Compactador PS 360 C de pneus autoprop. 25 t (98 kW)	1,00	0,78	0,22	119,08	17,30	96,68
E404	Caminhão Basculante 2423 K - 10 m3 - 15 t (170 kw)	1,49	1,00	0,00	129,30	20,52	192,65
E407	Caminhão Tanque : 2423 K - 10.000 l (170 kw)	1,08	1,00	0,00	125,52	20,52	135,56

Fonte: SINFRA Set/2012

O Termo de Ajustamento de Gestão, denominado T.A.G., pactuado entre a Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana (SETPU) e o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT), na data de 18/04/2013, no intuito de promover a "adequação dos procedimentos de



contratação de obras rodoviárias no âmbito do Governo do Estado de Mato Grosso”, em adequação de caráter técnico, determinou a realização de ajustes e tratou de estabelecer, entre outras, na sua cláusula 3.3. do Preço Unitário do Serviço de “Compactação de Aterro a 100% do Proctor Intermediário”:

*O Preço unitário do serviço de “Compactação de Aterro a 100% do Proctor Intermediário” não será superior ao custo fixado no “Boletim de Preços de Obras de Transportes”, setembro/2012, para o serviço de “Compactação de Aterro a 100% do Proctor Normal” acrescido da taxa de Benefícios e Despesas Indiretas, BDI, de 23,31%. (grifos nossos).*

✓ **Cotação dos serviços sem preço de referência**

Na formulação do orçamento de uma obra ou serviço, se no sistema principal não constar ou retratar de modo fiel o serviço em quantificação, a Administração pode lançar mão de um sistema adicional de preço oficial de referência.

Nesses casos, outras tabelas referenciais oficiais poderão ser utilizadas, todavia, quando já se tem a composição dos serviços na tabela referencial base, não se deve utilizar-se da composição de outra tabela oficial referencial pelo simples fato do preço ser maior ou menor.

A regra é a utilização de preços oficiais, mas havendo serviço que não esteja coberto pela tabela oficial de preços, ocasionado por uma situação de exceção, a legislação permite, desde que atenda a determinadas exigências.

Nesse sentido, a Lei Nº 9.784, de 26 de julho de 2012, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências aduz:

*Art. 85 O custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos do Estado será obtido a partir de composições de custos*



*unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE e, no caso de obras e serviços rodoviários, a tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.*

*§ 1º O disposto neste artigo não impede que a Administração Estadual desenvolva sistemas de referência de preços, o qual deve ser aprovado pelo titular do Poder ou Órgão responsável pela elaboração e publicado na Imprensa Oficial e divulgado pela internet.*

*§ 2º Nos casos de itens não constantes dos sistemas de referência mencionados neste artigo, o custo será apurado por meio de pesquisa de mercado, ajustado às especificidades do projeto e justificado pela Administração.*

*§ 3º Na elaboração dos orçamentos de referência, serão adotadas variações locais dos custos, quando constantes do sistema de referência utilizado e, caso não estejam previstas neste, poderão ser realizados ajustes em função das variações locais, devidamente justificados pela Administração.*

A Egrégia Corte Superior de Contas da União para embasar os orçamentos orienta:

*9.2.3. quando da elaboração do orçamento-base da licitação, realize ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços orçados, utilizando-se de fontes oficiais ou de orçamentos emitidos por, no mínimo, três fornecedores, quando houver, a qual deverá necessariamente estar documentada no processo licitatório, previamente à publicação do edital, de forma a atender aos princípios da impessoalidade, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório. **Acórdão 1861/2008 – 1ª Câmara.***

*O entendimento dominante verificado nas decisões do Tribunal é de que, se não for possível obter preços de referência nos sistemas oficiais, deve ser realizada pesquisa contendo o mínimo de três cotações de empresas ou fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória dos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. Além disso, não sendo possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada. Como precedentes, os acórdãos*



1.379/2007, 3.219/2010 e 1.266/2011, todos do Plenário.  
**Acórdão 3280-54/2011 – Plenário.**

✓ **ART dos profissionais envolvidos (projetista, orçamentista, executante, supervisão e fiscalização)**

O TCU editou a Súmula nº 260/2010, atribui ao gestor, contratante do serviço ou da obra, a obrigação de exigir a ART em todas as etapas do projeto e da obra:

*É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.*

✓ **Celebração de Termos Aditivos de Valor**

Necessidade de apresentação de projetos com todas as alterações promovidas.

As alterações de ordem qualitativa e quantitativa no contrato inicial, devem ser devidamente motivado e analisados e aprovados previamente pela Administração e empresa Supervisora (se houver).

Dentre as funções da fiscalização está a verificação da aderência entre o quantitativo e os projetos apresentados, sob pena de maior dispêndio de recursos públicos. Deste modo, caso não seja apresentada a versão do projeto em que constam as readequações não há como falar da ocorrência desta aderência entre os quantitativos.

Pertinente à ausência de projetos completos no processo, quando das alterações dos contratos, a Lei 8.666/1993, determina:



### Da Alteração dos Contratos

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

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver **modificação do projeto** ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos; (grifos nossos).

A Egrégia Corte Superior de Contas, quanto ao tema, manifestou:

**Elabore projeto básico previamente a realização de aditamentos contratuais, em especial, quando implicar acréscimos quantitativos do objeto, nos termos do art. 7º, §2º, I, da Lei nº 8.666/1993 c/c art. 65, I, b, do mesmo diploma legal. Acórdão 740/2004 – TCU – Plenário.** (grifos nossos).

Quanto à realização de serviços não cobertos pelo contrato, o TCU se manifestou:

**Execute somente serviços e respectivos quantitativos que tenham previsão no contrato e aditamentos na forma da Lei. Acórdão 1891/2008 – TCU – Plenário.**

Pertinente ao tema em questão, o TCU no Acórdão 297/2005 – Plenário decidiu.

**Evite a prática de efetuar pagamentos de despesas com base em termos aditivos assinados posteriormente à realização dos serviços pertinentes aos contratos originários, em que não estavam previstos esses reajustes, por configurar pagamentos de despesas com efeitos retroativos, sem cobertura contratual, contrariando o disposto nos arts. 60, parágrafo único, 62 e 66 da Lei 8.666/1993.**

Também na Decisão 1054/2001:

**Observe o princípio de que a execução de itens do objeto do contrato em quantidade superior à prevista no orçamento da licitação deve ser previamente autorizada por meio de termo aditivo contratual e antecedido de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem assim caracterizar a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações (Decisão 1054/2001 – Plenário do TCU).**

Os arts. 62 e 63 da Lei nº 4320/1964, que tratam da tempestividade dos aditivos, estabelecem que somente podem ser efetuados pagamentos de



serviços após a comprovação de sua efetiva entrega ou prestação por parte da contratada, tendo por base o contratado, ajuste ou acordo respectivo. Portanto, no caso de alteração dos serviços contratados, o pagamento pela execução dos novos serviços somente pode ser efetuado após a realização do aditivo contratual. Em caso contrário, será considerada antecipação de pagamento.

✓ **Acompanhamento e fiscalização**

O acompanhamento e fiscalização do contrato é instrumento poderoso que o gestor dispõe para defesa do interesse público. É dever da Administração acompanhar e fiscalizar o contrato para verificar o cumprimento das disposições contratuais em todos os seus aspectos.

A execução do contrato deve ser fiscalizada e acompanhada por representante da Administração, de preferência do setor que solicitou o bem ou serviço. A Administração deve manter, desde o início até o final do contrato, profissional ou equipe de fiscalização habilitada, com a experiência técnica necessária ao acompanhamento e controle do serviço que está sendo executado. Os fiscais podem ser servidores da própria Administração ou contratos especialmente para esse fim.

Para um perfeito entendimento das atribuições do fiscal, transcrevemos trecho da publicação contida no Manual de Obras Rodoviárias e Pavimentação Urbana – Execução e Fiscalização de autoria do Auditor do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Elci Pessoa Júnior.

*O engenheiro fiscal deve assumir uma postura proativa durante todo o processo de execução das obras. Nesse sentido deve permanecer atento a todos os fatos ocorridos durante as mesmas, de modo a antecipar-se aos possíveis problemas e procurar solucioná-los antes que causem algum tipo de transtorno.*

[...]



*O engenheiro fiscal deve deter pleno e prévio conhecimento de tudo o que será executado na obra. Não se trata, pois, de ser um observador do que fora executado, mas, ao contrário, um ator ativo durante toda a construção.*

*O fiscal deve, portanto, ter acesso a todos os projetos disponíveis e ciência prévia sobre qualquer alteração ou adaptação que se pretende realizar ao tempo da execução dos serviços, seja ela proposta pela empreiteira, projetista ou empresa de supervisão, devendo em todos os casos manifestar-se, ainda que informalmente (nos casos mais simples e sem impacto significativo), sob pena de perder o controle do que virá a ser executado. Tal manifestação, por sua vez, deve ocorrer com a brevidade que a situação requer, de modo a não obstar o bom andamento dos serviços.*

*Enfim, deve o engenheiro fiscal procurar conduzir ativamente o andamento dos serviços, de forma célere e assegurando sua qualidade, custos mínimos e menor transtorno possível à população.*

[...]

*Diligente também deve ser o fiscal quando da elaboração ou análise (caso haja técnico auxiliares ou empresa de consultoria contratada) dos quantitativos lançados nos boletins de medição. Tais dados serão assinados pelo engenheiro fiscal, que atestará a sua fidedignidade e, portanto, assumirá a responsabilidade cabível. Assim, deverá assegurar-se pessoalmente de que cada item de serviço fora adequadamente apropriado, realizando, para tanto, uma conferência dos mesmos.*

*O engenheiro fiscal deve, em suma, ter em mente de que está investido no papel de preposto do "dono da obra", que o elegeu em função dos conhecimentos técnicos de que dispõe para bem conduzir o andamento dos serviços de modo a assegurar os interesses do mesmo, dentre os quais, por se tratar da Administração Pública, destacam-se especialmente: qualidade; economicidade; celeridade; e menor transtorno possível à população. Nesse papel, o engenheiro fiscal deverá, de ofício, realizar todos os procedimentos e verificações necessárias. Não obstante, deve consultar ou dar ciência prévia ao seu superior imediato sempre que a medida a ser tomada repercutir impactos de maior relevância.*

Quanto ao tema em tela, o Tribunal de Contas da União orienta:

*Promova o acompanhamento e a fiscalização efetivos da execução dos contratos, procedendo ao registro de ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo como parâmetros os resultados previstos no contrato, conforme*



*preceituado no art. 67 da Lei 8.666/93 e no art. do Decreto 2.271/97. Acórdão 593/2005 – TCU – Primeira Câmara.*

*Deve a Administração acompanhar a execução do contrato, e de seus aditivos, atentando para a qualidade, as medições e os pagamentos das obras. Decisão 1069/2001 – TCU – Plenário.*

*Envide, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, esforços para elaborar e utilizar processos formais no âmbito de cada comissão de licitação do Ministério para condução dos processos licitatórios, incluindo controles com vistas ao atendimento da legislação pertinente, delegando atribuições e imputando responsabilidades às diversas áreas envolvidas nas contratações. Acórdão 1.330/2008 – TCU – Plenário.*

#### ✓ Empresa Supervisora

Em qualquer Obra Pública deve-se procurar a otimização dos investimentos para a sua execução, com minimização de custos e prazos, e maximização da qualidade dos serviços e benefícios oferecidos aos seus usuários. Esses resultados dependem da qualidade técnica e rigor na gestão da implantação do empreendimento. Visando este fim, é função da Supervisora prestar um serviço técnico especializado, em seu próprio nome e sob sua inteira responsabilidade, nos termos do contrato ajustado e sempre sujeito ao seu controle.

Presume-se que o controle rigoroso na execução de todas as etapas do empreendimento resulta em reduções de custos superiores aos custos dos serviços de apoio à gestão. É, portanto, um dispêndio que visa obter melhor qualidade e ao mesmo tempo, menor custo.

Para atingir os fins colimados (eficiência e economicidade), a Supervisora deverá procurar:

- Disponibilizar mão de obra especializada, para atender às necessidades de apoio ao gerenciamento, na qualidade e na



quantidade requeridas e nos tempos necessários para a execução dos serviços a seu cargo;

- Participar, tempestivamente, das decisões para o bom desempenho e evolução da obra;
- Participar do inter-relacionamento entre Projetistas e Construtoras e entre as disciplinas de cada Projetista, a fim de assegurar a consistência das informações de cada participante;
- Verificar e aprovar os levantamentos quantitativos de todos os serviços constantes em cada documento de projeto, por especialidade, necessários ao planejamento da contratação de todos os serviços a serem executados;
- Supervisionar os ensaios e testes para o controle tecnológico e a qualidade de todas as obras e serviços relacionados, devendo indicar os meios mais eficientes e econômicos para sua realização, no que concerne a prazos, custos e qualidade;
- Acompanhar os índices de produtividade das Construtoras contratadas, exigindo a disponibilidade dos recursos humanos e materiais necessários à execução das obras;
- Acompanhar e controlar a execução dos serviços, aferindo o progresso das obras, elaborando relatórios gerenciais sucintos, por obra ou projeto, definindo ações preventivas e corretivas para recuperação e correção de desvios, definindo prazos para sua implementação;
- Emitir relatórios de produção, com verificação dos eventos e/ou quantitativos de serviços dos projetos executados, bem como a comprovação pela fiscalização de que os serviços foram concluídos conforme os projetos e especificações, responsabilizando-se ainda



pela elaboração dos Boletins de Medição e pela exatidão dos pagamentos às Construtoras contratadas.

Sobre esse tema, no Acórdão nº 583/2003 – Plenário, o TCU manifestou:

*atribuiu-se à projetista/supervisora responsabilidade solidária com a empresa executora por danos advindos de revisões de projeto que revelaram a desnecessidade de itens licitados e a exigência de inclusão de novos serviços, desequilibrando economicamente o contrato de empreitada com perdas para o erário.*

Assim, na contratação de empresa Supervisora, a Administração Pública visa contratar serviços técnicos de empresas com “*Know how*” (saber como executar/fazer) para otimizar os recursos financeiros e elevar a qualidade final da obra pública.

Para que ocorra a maximização do aproveitamento deste contrato de supervisão, é de suma importância que o fiscal recorra previamente ao Edital de licitação, de modo a conferir o que esta disposto no Termo de Referência quanto as responsabilidades e atribuições estão sendo adimplidas pela contratada.



# **ANEXO II**



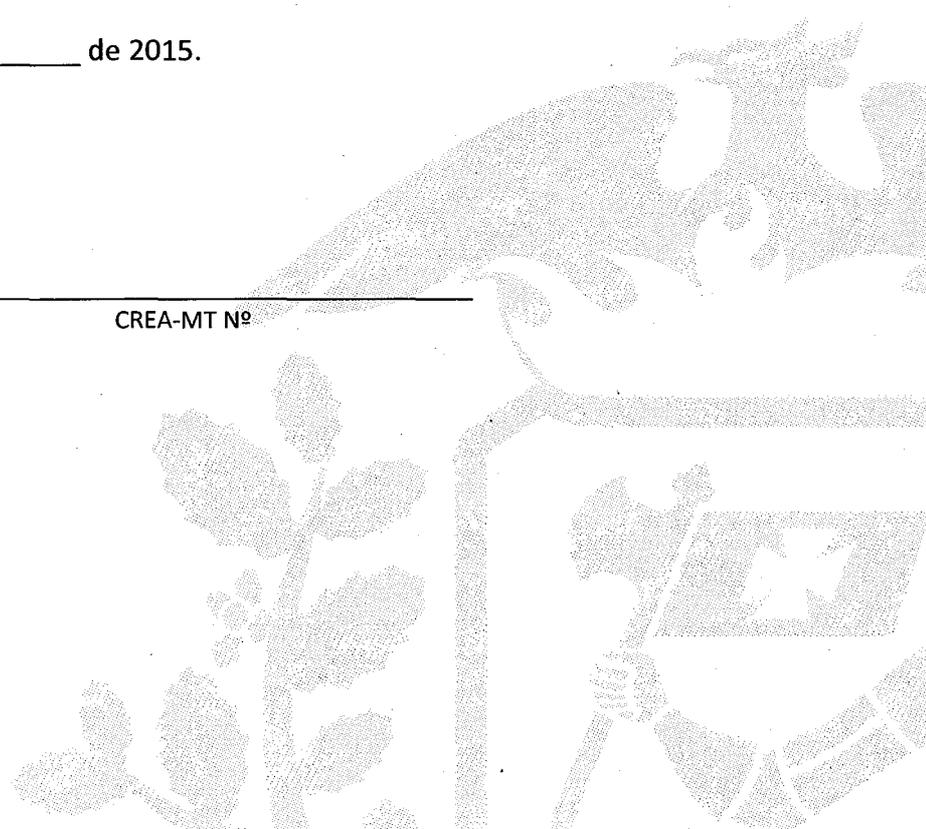
## TERMO DE RATIFICAÇÃO DA MEDIÇÃO

Eu, \_\_\_\_\_, Eng.º Civil, fiscal do Contrato nº \_\_\_\_\_, designado pela Portaria nº \_\_\_\_\_, publicada em \_\_\_\_\_, **RATIFICO** a Medição nº \_\_\_\_\_, correspondente ao período \_\_\_\_\_ a \_\_\_\_\_, efetuada pela Empresa \_\_\_\_\_, inscrita no CNPJ sob o nº \_\_\_\_\_, estando os serviços devidamente discriminados nas planilhas de medições, em sua quantidade e qualidade, em conformidade com os requisitos previstos no projeto devidamente aprovado.

Por considerar válida, assino o presente instrumento para todos os fins de direito.

Cuiabá-MT, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

\_\_\_\_\_  
CREA-MT Nº \_\_\_\_\_



# ANEXO III



**GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**SCNMT - Secretaria de Construção de um novo Mato Grosso**

**BOLETIM DE DESEMPENHO PARCIAL**

Obra:		Contratada:	
Localização:		Contrato N.º	
Município:		Data Ordem Serviço	
		Prazo Execução (Contrato + Aditivos)	

**Desempenho relativo aos Serviços da 1ª Medição - Provisória**  
**Serviços Executados entre: 01/01/15 a 31/01/15**

**A) Conceitos Atribuídos pela Fiscalização**

ITEM	CONCEITO				
	Excelente (0,9 a 1,0)	Bom (0,7 a 0,89)	Razoável (0,5 a 0,69)	Fraco (0,3 a 0,49)	Péssimo (0 a 0,29)
1) Equipamento					
2) Pessoal					
3) Instalações					
4) Cronograma Físico					
5) Qualidade dos Serviços					
6) Atend. À Fiscalização					
7) Administração da Obra					

Cuiabá - MT, 15 de Fevereiro de 2015

ITEM	Nota N	Pesos P	Produt. NxP	Desemp. Parcial = (NxP)
1) Equipamento	0,00	1,50	0,00	$\frac{0,00}{10,00} = 0$
2) Pessoal	0,00	1,50	0,00	
3) Instalações	0,00	0,50	0,00	
4) Cronograma Físico	0,00	2,00	0,00	
5) Qualidade dos Serviços	0,00	3,00	0,00	
6) Atend. à Fiscalização	0,00	1,00	0,00	
7) Administração da Obra	0,00	0,50	0,00	
<b>TOTAL</b>	<b>0,00</b>	<b>10,00</b>	<b>0,00</b>	<b>Conceito: Péssimo</b>

Observações:

Cuiabá - MT, 15 de Fevereiro de 2015

**B) Visto do Fiscal do Contrato**

\_\_\_\_\_  
 Eng.º Civil: Nome do Fiscal do Secretario  
 CREA N.º 123.456.789-0  
 Fiscal - SCNMT

# ANEXO IV



# ESTADO DE MATO GROSSO

AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

Ouvidoria – Auditoria – Controle - Corregedoria

## ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 006/2014

Unidades Orçamentárias:	<b>TODAS AS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS</b>
Assunto:	<b>Orientação geral para padronização de procedimentos de Medição que deverão ser utilizados pelos órgãos estaduais na execução contratual de obras de construção civil e rodoviárias, incluindo obras de convênios.</b>

Cumprindo incumbência designada pela Ordem de Serviço nº 054/2014, emitida pelo Sr. Secretário Auditor Geral do Estado e, tendo em vista o papel institucional da Auditoria Geral do Estado (AGE/MT), que é de zelar pela qualidade, legalidade e responsabilidade fiscal da gestão dos recursos públicos do Poder Executivo, com a realização de ações preventivas; emitimos esta Orientação Técnica objetivando a padronização dos boletins de medições nos órgãos do Poder Executivo Estadual.

A realização deste trabalho decorre da ausência de um formato padrão para a apresentação das planilhas/boletins de medições de obras e serviços de engenharia, constatada em trabalhos de auditoria realizados nos processos de pagamentos que podem incidir em fragilidades e impropriedades administrativas, passíveis de apontamentos pelos órgãos de controle quanto à ocorrência de situações lesivas ao erário.

Verifica-se que, quando há critérios de medição e memória de cálculo bem definidos, os gestores e os responsáveis pelos contratos e convênios não apresentam dúvidas quanto aos serviços e as quantidades levantadas.

Dessa forma, torna-se importante emitir uma orientação geral sobre os procedimentos de medição, por meio de um modelo padrão, combinando critérios e/ou normas pre-estabelecidas de medição, com memórias de cálculo que explicitem a forma adotada na obtenção das quantidades aferidas, de maneira a se evitar pagamentos indevidos e/ou equivocados, assim como, de atendimento ao que determina a Resolução nº 1.024/2009, do CONFEA e da Lei Federal nº 8.666/1993, artigo 67, § 1º, in verbis:



# ESTADO DE MATO GROSSO

## AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

Missão: buscar qualidade, legalidade e responsabilidade fiscal da gestão dos recursos públicos do Poder Executivo.

*Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.*

*§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.*

De acordo com a Orientação Técnica AGE nº 64/2010, “para o acompanhamento adequado da execução de contrato e/ou convênio que tenham como objeto obras e serviços de engenharia” a efetivação do pagamento da medição deverá conter:

- **Folha de identificação com os dados do contrato;**
- **Ficha de medição;**
- **Memória de cálculo;**
- **Folha de medição;**
- **Ficha de medições acumuladas;**
- **Ficha para medição do canteiro;**
- **Ficha para medição da mobilização (equipamentos);**
- **Ficha dos índices pluviométricos (pluviometria);**
- **Registro fotográfico dos serviços executados;**
- **Diário de obras.**

É responsabilidade da administração, designar formalmente um representante para acompanhar e fiscalizar obras e serviços de engenharia, com o dever de representá-la, conferindo-lhe também, o poder de determinar o que for necessário à regularização de faltas ou defeitos. Essa incumbência reveste o fiscal de grande responsabilidade.

De outra parte, a empresa contratada também deve constituir um preposto para representá-la, observando o disposto nos arts. 68 e 69 da Lei de Licitações e Contratos, a seguir, e acatar as orientações impostas pelo representante da administração frente ao contrato.

*Art. 68. O contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato.*

*Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.*



# ESTADO DE MATO GROSSO

## AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

Missão: buscar qualidade, legalidade e responsabilidade fiscal da gestão dos recursos públicos do Poder Executivo.

### Medições e Pagamentos

Para efeito desta Orientação Técnica: - **Medição** é a discriminação e a quantificação dos serviços efetivamente executados pelo contratado e aprovados pela fiscalização, respeitado rigorosamente os projetos, especificações técnicas e demais documentos, bem como as modificações previamente aprovadas pelo contratante.

A medição de obras ou de serviços de engenharia será baseada em **relatórios periódicos mensais** elaborados pelo contratado, registrando os levantamentos, cálculos e gráficos necessários a discriminação e à determinação da quantidade dos serviços efetivamente executados de acordo com o cronograma da obra, devendo estes serem previamente analisados e aprovados pela Fiscalização.

Nesse aspecto, observa-se que: ***a discriminação e quantificação dos serviços e obras considerados na medição deverão respeitar rigorosamente as planilhas de orçamento anexadas ao contrato, inclusive critérios de medição e pagamento.***

Os devidos pagamentos ao contratado para a execução da obra, somente poderão ser efetivados após “sua regular liquidação”, como requer a Lei Federal 4.320/64, em seu art. 62.

Por sua vez, o art. 63, da mesma lei, define as condições necessárias à verificação do direito adquirido pelo credor:

*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.*

*§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:*

*I – a origem e o objeto do que se deve pagar;*

*II – a importância exata a pagar;*

*III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.*

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

*I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;*

*II – a nota de empenho;*

*III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.*

No curso de seus trabalhos, o fiscal tem como atribuições principais, dentre outras:



# ESTADO DE MATO GROSSO

## AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

Missão: buscar qualidade, legalidade e responsabilidade fiscal da gestão dos recursos públicos do Poder Executivo.

- Elaborar BOLETINS DE MEDIÇÃO para pagamentos, controlar quantidades e qualidade em observância ao projeto. Fazer constar dos BOLETINS DE MEDIÇÃO as quantidades realizadas no mês e o total acumulado. Para dar suporte à documentação comprobatória, o fiscal deve elaborar as medições, nas quais estarão expressas as quantidades e valores dos serviços executados, em conformidade com o contrato e projetos. Os representantes designados pela administração e pela contratada assinam solidariamente o “Boletim de Medição” que é o documento usado para justificar a respectiva nota fiscal para pagamento.
- Explicitar os critérios adotados no levantamento dos materiais e serviços aplicados para se ter o claro entendimento dos quantitativos e valores medidos, por parte dos gestores de contrato e do ordenador de despesas.
- Justificar as medições por meio de memórias de cálculo que identifiquem os serviços realizados;
- Liberar medições sempre em consonância com o cronograma físico-financeiro.

Os fiscais de obra devem ter em mente, que representam a administração com amplos poderes no empreendimento e tendo em vista as limitações legais a eles impostas, na forma de deveres, podem ser responsabilizados por seus atos.

Deve-se evitar medições contendo quantidades fictícias, com o intuito de compensar serviços realizados, mas inexistentes nas planilhas de orçamento por deficiência de projeto. Essa prática, independente de ser realizada com má-fé ou não, caracteriza falsidade ideológica, que é crime previsto no Código Penal, art. 299:

*Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:*

*Pena – reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa, se o documento é particular.*

*Parágrafo único. – Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, ou se a falsificação ou alteração é de assentamento de registro civil, aumenta-se a pena de sexta parte.*



# ESTADO DE MATO GROSSO

## AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT

Missão: buscar qualidade, legalidade e responsabilidade fiscal da gestão dos recursos públicos do Poder Executivo.

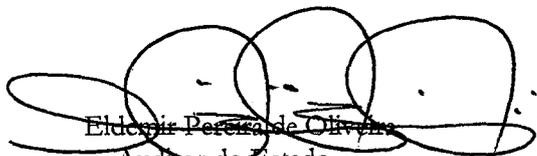
Assim sendo, emitimos esta Orientação Técnica, para a qual, **recomendamos a sua observância por parte dos técnicos responsáveis pela fiscalização de obras e serviços de engenharia, como também dos gestores de convênios e contratos, quando da execução de obras públicas.**

Diante do exposto, orientamos:

- que os gestores de órgãos e entidades exijam dos responsáveis pela fiscalização e execução dos contratos de obras públicas a explicitação dos critérios adotados para aferir os serviços executados e seus respectivos valores computados nas planilhas de medições;
- que os gestores de órgãos e entidades exijam dos responsáveis pela fiscalização e execução dos contratos de obras públicas a apresentação de memória de cálculo dos serviços medidos, detalhando a metodologia aplicada na obtenção dos quantitativos e valores correspondentes;
- que os gestores de órgãos e entidades exijam dos responsáveis pela fiscalização e execução dos contratos de obras públicas a utilização de Boletim de Medição padronizado, nos moldes indicados por esta auditoria, conforme consta dos anexos desta Orientação Técnica.

São as nossas orientações para superior apreciação e encaminhamentos.

Cuiabá-MT, 03 de Junho de 2014.

  
Eldenor Pereira de Oliveira  
Auditor do Estado  
CREA-MT 01012-D/MT

  
Leonardo Cândido Moreira  
Auditor do Estado  
CREA-GO 13.969/D

  
José César Donício Leite  
Superintendente de Auditoria  
CREA-MT 3490/D/MT



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**AUDITORIA GERAL DO ESTADO - AGE/MT**

Ouvidoria - Auditoria - Controle - Corregedoria

**Interessado:** Todas as Unidades Orçamentárias  
**Assunto:** Padronização de Procedimentos de Medição de Execução de Obras de Construção Civil e Rodoviárias

**DESPACHO**

1- Homologo, por seus próprios fundamentos o (a) Orientação Técnica nº 0006/2014, que trata de Orientação geral para padronização de procedimentos de Medição que deverão ser utilizados pelos órgãos estaduais na execução contratual de obras de construção civil, incluindo obras de convênios., elaborado pelos(as) auditores do Estado, Jose Celso Dorileo Leite, Leonardo Candido Moreira, Eldemir Pereira de Oliveira, validado pelo(a) Superintendente de Auditoria em Obras e Serviços de Engenharia Jose Celso Dorileo Leite e aprovado pelo(a) Secretário(a) Adjunto(a) de Auditoria Cristiane Laura de Souza.

2- Encaminha-se a Todas as Unidades Orçamentárias para conhecimento e demais providencias cabíveis.

Cuiabá, 1 de Julho de 2014.

  
Emerson Hideki Hayashida  
**Secretário Auditor Geral em Substituição**