

AUDITORIA EM OBRAS PÚBLICAS, UMA  
BASE PARA A MELHORIA DA QUALIDADE

**Por**

**Eng. Elizabeth Almeida de Moraes**

Monografia apresentada em cumprimento às exigências para a conclusão do Curso de MBA em Administração Judiciária da Fundação Getulio Vargas.

Rio de Janeiro, 2004

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	03
<b>1. HISTÓRICO DA AUDITORIA</b> .....	05
<b>2. CONCEITO DE AUDITORIA DE OBRAS E FUNDAMENTOS</b> .....	08
2.1. Conceito de Auditoria de Obras.....	08
2.2. Fundamentos e Finalidades da Auditoria.....	08
2.2.1. Auditoria Interna.....	08
2.2.2. Objetivos da Auditoria.....	09
2.2.3. Controle Interno.....	11
2.2.4. Objetivos do Controle Interno.....	11
<b>3. A IMPORTÂNCIA DO CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO NAS OBRAS PÚBLICAS</b> .....	15
3.1. A Lei de Responsabilidade Fiscal.....	15
3.2. Competência dos Tribunais de Contas no Controle da Execução de Contratos.....	16
3.3. Lei Orçamentária Anual-LOA.....	16
3.4. Lei das Licitações e Contratos - Lei n. ° 8.666/93.....	16
<b>4. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	23
4.1. Controle Interno de Obras Públicas Executadas pelo Poder Judiciário.....	24
4.2. Papel dos Tribunais de Contas no Controle de Obras Públicas.....	24
4.3. O Critério de Aceitabilidade de Preços: Mecanismo Garantidor da Economicidade.....	25
4.4. Limite de Preços nas Licitações de Obras Públicas.....	29
4.5. Componentes do Preço Final da Obra.....	30
4.5.1. Custos Diretos.....	30
4.5.2. Custos Indiretos e Lucro.....	35
4.5.3. Alterações Contratuais: Termos Aditivos.....	37
<b>5. OS PRINCIPAIS PROBLEMAS OBSERVADOS NOS EDITAIS DE LICITAÇÃO E NA EXECUÇÃO DAS OBRAS SOB RESPONSABILIDADE DO DENG DO PODER JUDICIÁRIO, EM OBSERVÂNCIA ÀS ANÁLISES E EXIGÊNCIAS DO TCE</b> .....	41
5.1. As Principais Exigências do TCE em Relação aos Editais de Licitação Concernentes às Obras .....	41
5.2. Exemplificação Detalhada das Exigências do TCE.....	44
5.2.1. Obra “A”.....	44
5.2.2. Obra “B”.....	45
5.2.3. Obra “C”.....	46
<b>6. PLANO DE AUDITORIA EM OBRAS</b> .....	48
6.1. Finalidade.....	48
6.2. Plano de Trabalho.....	49
6.2.1. Considerações Iniciais.....	49
6.2.2. Cadastro das Obras.....	51
6.2.3. Cadastro da Fiscalização.....	51
6.2.4. Acompanhamento e Controle das Obras.....	51
6.2.5. Sistema de Acompanhamento de Obras com Fotos Digitalizadas.....	52
<b>7. O “MODUS OPERANDI” DO SISTEMA DE INFORMATIZAÇÃO</b> ... <b>CONCLUSÃO</b> .....	54 56
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	58
<b>ANEXOS</b> .....	60

## INTRODUÇÃO

É indiscutível que uma Administração Pública moderna deve preocupar-se com a gestão de resultados. No caso de obras públicas, a gestão é eficiente quando atende ao interesse público e executa obras de qualidade, em consonância com a ISO 9000 e com economicidade, respeitando as normas legais.

Todos concordamos que a preocupação com o cidadão trouxe um novo enfoque à Administração Pública moderna e democrática. Para promover o bem-estar dos seus jurisdicionados, o Poder Judiciário para desenvolver seu papel junto à população, com os limitados recursos, para investimentos disponíveis, tem que ser eficiente na aplicação dos mesmos e administrá-los com transparência e responsabilidade.

São muitos os caminhos que levam ao desperdício de recursos públicos em obras. Ao longo de 17 anos (1986 – 2003) de atuação no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na área de obras, identifiquei a existência de várias obras, que foram iniciadas, absorveram recursos significativos, e estão com sua qualidade comprometida ou mesmo não atendem ao interesse público. Foram identificados desperdícios em projetos, despesas indevidas com a realização de aditamentos aos contratos decorrentes de serviços não projetados ou alterados no decorrer da obra. Nesse sentido essas obras representam um claro desrespeito aos princípios da Administração Pública, e resultam no desperdício de Recursos sabidamente escassos. Como conseqüência, compromete-se a melhoria da qualidade no atendimento aos jurisdicionados e de quem trabalha nos prédios públicos do Poder Judiciário.

A partir destas constatações, esta pesquisa foi desenvolvida atendendo à exigência de conclusão do Curso de Pós-Graduação em Administração Judiciária, cuja monografia trata do seguinte tema: “Auditoria em Obras Públicas – Uma Base para a Qualidade Total”. Apresentaremos parte deste estudo, tendo como objetivo básico demonstrar a necessidade de

uma auditoria eficaz nas obras, o que resultaria na eficiência do planejado em relação ao custo final gerando uma economicidade ao erário público, e ainda, como ponto regulador da qualidade da obra, em consonância com a ISO 9000.

Espera-se que este trabalho seja uma ferramenta para subsidiar os gestores públicos a realizarem as mudanças de valores e comportamentos preconizados pela Administração Pública, viabilizando a revisão dos processos de obras com vistas à sua maior eficiência e eficácia.

Esta pesquisa foi realizada com o apoio do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que atua como fiscalizador das obras executadas pelo Poder Judiciário do Estado. Muitas foram as dificuldades encontradas para levantar informações que permitiriam um diagnóstico real da gestão da auditoria de obras executadas pelo Poder Judiciário, por ter sido esse setor criado recentemente na Auditoria Geral, ligada à Presidência do Tribunal de Justiça.

## 1. HISTÓRICO DA AUDITORIA

A prática da auditoria surgiu, provavelmente, nos séculos XV ou XVI, na Itália. Os precursores da contabilidade foram os italianos, não sem razão, visto ser o clero, a essa época, o responsável pelos principais empreendimentos estruturados da Europa moderna ou medieval. O reconhecimento oficial da prática de auditoria também ocorreu na Itália (Veneza), onde, em 1581, foi constituído o primeiro Colégio de Contadores, para cuja admissão o candidato tinha de completar aprendizado de seis anos como contador praticante e submeter-se a exame. Inicialmente, os trabalhos realizados como auditoria eram bastante limitados, restringindo-se à verificação dos registros contábeis, com vistas à comprovação de sua exatidão.

É difícil precisar quando começa a história da auditoria, pois, as pessoas que possuíam a função de verificar a legitimidade dos fatos econômico-financeiros, prestando contas a um superior, podem ser consideradas como os primeiros auditores.

Os imperadores romanos nomeavam altos funcionários que eram encarregados de supervisionar as operações financeiras de seus administradores provinciais e lhes prestar contas verbalmente. Na França, no século III, os barões tinham que realizar leitura pública das contas de seus domínios, na presença de funcionários designados pela Coroa. Na Inglaterra, por ato do Parlamento, o Rei Eduardo I dava direito aos barões de nomear seus prepostos. Ele próprio mandou verificar as contas do testamento de sua falecida esposa. A aprovação desses auditores é atestada em um documento que constitui um dos primeiros relatórios de auditoria, denominado “*probatum sobre as contas*”.

No Brasil colonial, tínhamos a figura do Juiz Colonial, o olho do Rei, que era destacado pela Coroa Portuguesa para verificar o correto recolhimento dos tributos para o Tesouro, reprimindo e punindo fraudes. Podemos notar, em todos esses casos, é que a preocupação desses dirigentes era sempre com a fraude.

A Inglaterra, como dominadora dos mares e controladora do comércio mundial, foi quem mais desenvolveu a auditoria, já que possuía grandes companhias de comércio e instituíam impostos sobre o lucro dessas empresas.

O grande salto, porém, no desenvolvimento da Auditoria ocorreu após a crise econômica americana de 1929. No início dos anos 30, foi criado o famoso Comitê May, um grupo de trabalho cuja finalidade era estabelecer regras para as empresas que tivessem suas ações cotadas em bolsa, tornando obrigatória a Auditoria Contábil Independente nos demonstrativos financeiros dessas empresas.

Esses auditores independentes, no desenrolar de suas atividades, necessitavam ter acesso a informações e documentos que levassem ao conhecimento mais profundo e análises das diferentes contas e transações. Para tanto, foram designados funcionários da própria empresa. Estava lançada a semente da Auditoria Interna, visto que os mesmos, com o decorrer do tempo, foram aprendendo e dominando as técnicas de Auditoria e utilizando-as em trabalhos solicitados pela própria administração da empresa.

As empresas notaram que poderiam reduzir seus gastos com auditoria externa, se melhor utilizassem esses funcionários, criando, assim, um serviço de conferência e de revisão interna, contínua e permanente, a um custo mais reduzido. Os auditores externos também ganharam com isso, pois puderam se dedicar, exclusivamente, ao seu principal objetivo que era o exame da situação econômico-financeira das empresas.

Após a fundação do The Institute of Internal Auditors, em New York, a auditoria interna começou a ser entendida de maneira diferente. De um corpo de funcionários de linha, quase sempre subordinados à contabilidade, pouco a pouco, passaram a ter um enfoque controlador administrativo, cujo objetivo era avaliar a eficácia e a efetividade da aplicação dos controles internos. O seu campo de ação funcional foi estendido para todas as áreas da

empresa, e, para garantir sua total independência, subordinou-se diretamente à alta administração da organização.

Com o prosseguimento do contexto econômico–financeiro mundial, tornou-se imprescindível à administração das empresas o desenvolvimento das técnicas de auditoria, estendendo-as a outros ramos das ciências da administração empresarial, a ponto de hoje não serem elas um instrumento de mera observação apenas estático, mas também de orientação, de interpretação e de previsão de fatos, tornando-se uma atividade dinâmica e, ainda, em constante mudança evolutiva.

Esse fato foi tão expressivo que a profissão de auditor experimenta ascensão contínua nos campos: contabilidade, custos, finanças, economia, legislação fiscal e comercial, organização e métodos, processamento eletrônico de dados e de engenharia.

Auditoria atualmente pode ser definida como o estudo e a avaliação sistemática de transações, procedimentos, rotinas e demonstrações estatísticas de uma entidade, com o objetivo de fornecer a seus usuários uma opinião imparcial e fundamentada sobre sua adequação em normas e princípios.

## **2. CONCEITOS DE AUDITORIA DE OBRAS E FUNDAMENTOS**

### **2.1. Conceito de Auditoria de Obras**

Entende-se como Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia, o conjunto de procedimentos voltados à análise de um empreendimento ou serviço de engenharia em conformidade com a técnica e legalidade em todas as suas fases. Tal análise envolve o exame: dos estudos e projetos elaborados; dos procedimentos efetuados para habilitação e/ou contratação dos profissionais e empresas envolvidos; dos procedimentos efetuados para contratação e execução das obras técnicas construtivas e dos materiais empregados; do impacto do empreendimento ao meio ambiente, da economicidade e dos custos e preços praticados em todas as fases com relação ao mercado, bem como dos resultados advindas para a sociedade.

### **2.2. Fundamentos e Finalidades da Auditoria**

A auditoria tem como preocupações fundamentais, proteger e sugerir que se passe com correção, eficiência e adaptação aos fins a que a administração da entidade se propõe alcançar.

#### **2.2.1. Auditoria Interna**

As organizações estão se reestruturando, reinventando-se e sofrendo transformações de reengenharia para mudarem as suas metas e os seus processos com vistas a responderem a uma envolvente transformação. Muitos especialistas em desenvolvimento organizacional recorrem à metáfora da jangada arrastada pelas águas do rio para explicarem estes tempos de turbulência. A auditoria interna é elemento essencial neste novo tempo.

Em tempos de vertiginosas alterações, uma teoria geral ou um modelo geral podem ter utilidade como guia para navegar nestas águas. Os auditores internos também podem tirar daí algumas ferramentas úteis a que os ajudem a continuar a acrescentar valor à organização.

Os modelos organizacionais modernos baseiam-se em sistemas de pensamento. Podemos definir as organizações como conjuntos de pessoas que partilham um propósito comum para estarem organizadas. Existem, ainda, nas organizações outros elementos além dos ativos humanos; no entanto, apenas as pessoas são dotadas da capacidade de partilhar convicções sobre o propósito da organização.

Os modelos organizacionais modernos são orgânicos por natureza (por oposição à natureza mecânica). As relações de causa e efeito não são de compreensão fácil. Realidades como relações, partilha de pontos de vista e "cultura de empresa" são importantes para compreender a empresa.

### **2.2.2. Objetivos da Auditoria**

O objetivo da Auditoria é o de expressar a exatidão dos fatos observados e assegurar que os demonstrativos representem, adequadamente, o resultado de suas operações correspondentes aos períodos em exame, de acordo com os princípios técnicos geralmente aceitos, aplicados com uniformidade durante os períodos.

O exame de auditoria deve ser efetuado de acordo com as normas técnico usuais, inclusive, quanto às provas e aos procedimentos julgados necessários nas circunstâncias.

Dessa forma, o objetivo principal da auditoria pode ser descrito, em linhas gerais, como sendo o processo pelo qual o auditor certifica-se da veracidade das demonstrações preparadas pela companhia auditada. Em seu exame, o auditor, por um lado, utiliza os critérios e procedimentos que lhe traduzem provas que assegurem a efetividade dos valores apostos nas demonstrações e, por outro lado, cerca-se, também dos procedimentos que lhe permitem assegurar a inexistência de valores ou fatos não constantes dos relatórios e que sejam necessários para seu perfeito entendimento.

Há também a chamada "Atitude Auditorial", que é a combinação de educação, experiência e critério, que possibilita uma nova condição mental, e uma atitude em relação a

seu trabalho, capacitando o auditor a avaliar seus problemas com exatidão e a enfrentá-los eficientemente. A Atitude Auditorial compreende:

- 1) Entendimento da natureza e utilidade dos controles utilizados e avaliação de suas limitações e deficiências;
- 2) Conhecimento das técnicas básicas de verificação, especialmente suas possibilidades de aplicação e utilidade em fornecer provas;
- 3) Certos hábitos e capacidades pessoais de julgamento, sem os quais os itens 1 e 2 seriam ineficientes;
- 4) Reconhecimento das responsabilidades que ele assume ao dar seu parecer.

A Engenharia trabalha com os dados originais e têm a responsabilidade de extrair de um grande número de dados, relatórios úteis sobre a situação do empreendimento. Ela é, portanto, basicamente construtiva, utilizando-se de elementos originais para elaboração de seus relatórios.

A Auditoria, ao contrário, é fundamentalmente crítica. Quando o auditor começa seu trabalho de verificação, a maior parte da tarefa de controle terá sido completada. Ao auditor cabe a tarefa de opinar se as demonstrações, já preparadas pelo departamento competente ou a serem preparadas, representam, ou não, os resultados das operações da entidade. A fim de fazê-lo, ele começa com o produto do trabalho da fiscalização, que ele, então, revisa, para opinar sobre sua exatidão e fidelidade. Isto pode exigir um trabalho retroativo, através do exame dos registros e até a verificação física das operações. Pode, ainda, exigir que se vá além dos registros, até outras provas sobre a fidelidade das demonstrações ora verificadas.

Em geral, a auditoria procura determinar se os demonstrativos e respectivos registros de determinada operação merecem, ou não, confiança. A auditoria é um esforço para verificar se os relatórios realmente refletem, de fato, a situação, assim como, os resultados das operações da empresa ou entidade.

### **2.2.3. Controle Interno**

A Instrução Normativa n.º 16, de 20.12.91, do Departamento de Tesouro Nacional, conceitua Controle Interno como:

*"O conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizados com vistas a assegurar que o objetivo dos órgãos e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até à consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público".*

*"Qualquer ação tomada pela administração (assim compreendida tanto a alta administração como os níveis gerenciais apropriados) para aumentar a probabilidade que os objetivos e metas estabelecidos sejam atingidos. A alta administração e a gerência planejam, organizam, dirigem e controlam o desempenho de maneira a possibilitar, com razoável certeza, essa realização".*

Como podemos ver o conceito é bastante abrangente. O que se verifica, de imediato, é que o Controle Interno refere-se não só aos aspectos diretamente relacionados às funções de contabilidade e finanças, mas também a todos os aspectos das operações de uma empresa.

Dentro de uma visão sistêmica da empresa é compreensível que, mesmo com sistemas, políticas etc. adequadamente planejados, a eficiência administrativa será comprometida, se a empresa não dispuser de um quadro de pessoal corretamente dimensionado, capaz, eficiente e motivado.

Com no que foi expandido, podemos definir controle interno como sendo o conjunto de políticas estratégicas operacionais, procedimentos e definições de estruturas organizacionais, operadas por pessoas capacitadas, que visam a salvaguardar os ativos da empresa, assegurar a fidedignidade das informações gerenciais e a estimular a eficiência operacional.

### **2.2.4. Objetivos do Controle Interno**

É impossível conceber uma entidade que não disponha de controles que possam garantir a continuidade do fluxo de suas operações e informações propostas. Por analogia, toda empresa possui controles internos. A diferença básica é que estes podem ser adequados, ou não.

Um controle interno adequado é aquele estruturado pela administração que possa propiciar uma razoável margem de garantia, e cujos objetivos e metas serão atingidos, de modo eficiente e eficaz, com a necessária economicidade. Importante ressaltar que se entende por razoável margem de garantia as medidas de efetividade e a custos razoáveis, estabelecidas para evitar desvios ou restringi-los a um nível tolerável.

Isso significa que erros e procedimentos ilegais ou fraudulentos serão evitados e, na sua ocorrência, serão detectados e corrigidos pelos funcionários dentro de curto prazo, como parte de suas funções habituais.

Medidas de efetividade e de custos razoáveis são decorrência do conceito de comparar o valor do risco ou da perda potencial contra o custo do controle respectivo. Igualmente controles eficientes permitem cumprir os objetivos de maneira correta e tempestiva com a mínima utilização de recursos.

O plano de auditoria ora proposto visa a desenvolver uma normatização específica para o controle de obras de edificação e de reforma dos prédios do Poder Judiciário, auxiliando na concepção dos Projetos Básicos, elaborados pelo DENG (Departamento de Engenharia), com a finalidade de monitorar, lastreados em indicadores de desempenho, aspectos ligados à economicidade, eficiência, eficácia, segurança e prazo contratual.

Esse plano contará com relatórios técnicos pertinentes a cada obra com vastos registros fotográficos, acompanhados sempre, por parte da fiscalização, da forma de execução da empreiteira e da descrição do material empregado, a fim de constatar se o material utilizado é o mesmo que o especificado. A metodologia empregada na emissão dos relatórios dar-se-á com a proposta de uma visita quinzenal dos Engenheiros-Audidores, registrando todas as etapas da obra, analisando as justificativas, porventura dadas, pela não realização de uma etapa programada.

Depreende-se, assim, que os Engenheiros-Auditores irão constatar a qualidade da obra, bem como o cumprimento dos prazos estipulados no cronograma físico.

Graças a esse acompanhamento será possível, previamente, constatar se há necessidade de realizar aditamentos aos contratos, seja com acréscimo de prazo, pela ocorrência de fatos imprevisíveis, seja por aumento dos serviços, com a inclusão de itens indispensáveis à concretização do empreendimento que não foram previstos no Projeto Básico ou por alguma alteração nos projetos de arquitetura e instalações que gerariam melhores condições técnicas ao projeto inicial. Os aditivos seriam, com a indispensável antecedência justificados, e também com amplo registro fotográfico, bem como propostos dentro do prazo contratual, além de serem aprovados pela Presidência antes da sua execução. Quando da celebração dos termos de aditamento ir-se-iam verificar os reajustes contratuais, porventura gerados, a fim de observar as cláusulas monetárias e financeiras, analisando se os dissídios da categoria iriam ser obedecidos, a fim de acolhermos a orientação do Exmo. Senhor Desembargador Jessé Torres Pereira Júnior, Gerente do Fundo Especial do Tribunal de Justiça, acolhido pelo R. despacho do Exmo. Presidente Desembargador Marcus Faver, publicado no Diário Oficial do dia 23/12/2002, quando foi determinado à Secretaria de Logística que:

*“...modifique as cláusulas monetárias e financeiras padronizadas daqueles a serem celebrados pelo Tribunal de Justiça, de modo a substituir o IGP-M como índice de reajuste, adotando-se, em cada contrato, outro que melhor reflita a variação dos preços ao consumidor na região de execução do contrato, e, de acordo com o objeto deste, entre os quais o IPCA; e especificado em apartado, o índice que reajustará a parcela correspondente à mão-de-obra, se o contrato inclui-la na prestação do serviço, vinculando-a tão somente aos dissídios das respectivas categorias; sublinho que tais modificações devem ser introduzidas a tempo de serem observadas em todas as licitações em curso ou que venham a serem instauradas para a contratação de serviços em 2003...”*

A metodologia dos relatórios elaborada pelos Engenheiros Auditores seguirá com um check list e uma ficha contendo os dados da obra, seu valor contratual, o nome dos fiscais, a data de memorando de início, as solicitações dos aditamentos contratuais e uma comparação do percentual das medições efetivadas, com o planejado no cronograma físico-financeiro incluso no Projeto Básico. Nos relatórios em questão se colocará qualquer tipo de observação

com relação a acontecimentos que interfiram no procedimento normal da obra. Os relatórios dos Engenheiros-Audidores obedecerão um prazo de sete dias após a medição, a fim de que o pagamento daquela medição esteja amplamente justificado tanto pelos fiscais como pelos Engenheiros-Audidores. Com esse procedimento inibir-se-ão os constantes atrasos nos prazos contratuais; os aditamentos aos contratos de obras, por erro na elaboração dos projetos básicos, ou, ainda, por fiscalização inadequada. Enfim, seria dada uma transparência total nos atos praticados durante as etapas da fiscalização da obra que resultariam indiretamente em um controle direto na elaboração dos Projetos Básicos (especificação e orçamento).

Além da transparência que a auditoria interna geraria, contribuiria com o Tribunal de Contas do Estado fornecendo subsídios periódicos, o que, certamente, reduziria as impugnações constantes nos editais e com o próprio desenvolvimento da obra.

### 3. A IMPORTÂNCIA DO CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO NAS OBRAS PÚBLICAS

Como bem diz o mestre Jessé Torres Pereira Júnior, em seu livro (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública p.).

*“As licitações e contratações ocupam lugar de destaque no cotidiano da Administração não apenas porque conduzem ao estabelecimento de relações jurídicas essenciais à gestão dos negócios públicos – sua função primordial –, mas porque testemunham o esforço, ou a acomodação, dos agentes estatais na direção desses negócios de modo consentâneo, ou não, com as exigências da legitimidade e da economicidade que hoje conformam o dever de bem administrar”.*

Diante desse princípio as leis devem ser rigorosamente cumpridas a fim de que a Administração Pública possa ser transparente, eficaz e principalmente eficiente com relação a economicidade nos seus investimentos no que se referem às obras.

#### 3.1. A Lei de Responsabilidade Fiscal.

Inicialmente, recorremos ao disposto nos próprios ditames legais:

*Art. 45 – Observado o disposto no §5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.*

*Parágrafo único – O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.*

*Art. 48 – São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.*

*Parágrafo único – A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realizações de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.*

*Art. 59 – O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:*

**I** – atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias  
*...(LC 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal)*

### **3.2. Competência dos Tribunais de Contas no Controle da Execução de Contratos**

*Art. 113 – O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto. (Lei n.º 8.666/93)*

### **3.3. Lei Orçamentária Anual-LOA**

É uma Lei de Natureza Especial, em razão do seu objeto e da forma peculiar de tramitação que lhe são conferidos pela Constituição. Só por ela são previstas as receitas, autorizadas as despesas públicas, explicitada a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, e definindo-se os mecanismos de flexibilidade que a Administração fica autorizada a utilizar.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Especificamente os arts. 2º e 22º<sup>[1]</sup> desta Lei trata-se da Lei Orçamentária Anual.

*Art. 2º - A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.*

*Art. 22 - A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo, nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios.*

### **3.4. Lei das Licitações e Contratos - Lei n.º 8.666/93**

A realização das obras públicas é objeto de legislação específica, com formalidades e mecanismos de controle em todas as fases, impondo restrições à Administração em prol da *moralidade*. Esta abordagem parte da hipótese de que a obediência à Lei n.º 8.666/93<sup>1</sup> contribui para a prevenção das práticas ilícitas.

---

<sup>1</sup> Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 8.666/93, atualizada pela Lei nº 8.883/94 e ainda pela Lei nº 9.648/98.

Com o intuito de subsidiar o exposto serão apresentados algumas citações e comentários pertinentes à referida Lei.

Em seu Art. 3º, a Lei n.º 8.666/93 dispõe<sup>2</sup>:

*“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.*

Sobre o Edital, a legislação estabelece no Art. 40:

O Edital conterá 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 de licitação, a menção de que será regida por esta Lei, [...], e indicará, obrigatoriamente, o seguinte<sup>3</sup>:

*I – objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;*

*III – local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;*

*V – se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;*

*VI – condições para a participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;*

*VII – critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;*

*X – o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvando o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei n.º 9.648, de 27.5.98).*

*XVI – condições de recebimento do objeto da licitação;*

*XVII – outras indicações específicas ou peculiares da licitação.*

---

<sup>2</sup> Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n.º 8.666/93, atualizada pela Lei n.º 8.883/94 e ainda pela Lei n.º 9.648/98.

*§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:*

*I- o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;*

*II- orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (Redação dada pela Lei n.º 8.883, de 8.6.94)*

*III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;*

*IV – as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.*

*§ 3º Para efeito do disposto nesta Lei, considera-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcelas destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.*

Nos comentários ao Art. 51, no que diz respeito à Habilitação Específica da Comissão de Licitação destaca-se<sup>4</sup>:

*Não se concebe, contudo, a absoluta ausência de capacitação técnica dos membros da comissão quando o objeto licitado envolver requisitos específicos ou especiais. Ainda quando os membros da comissão não necessitem ser especialistas, é necessário que detenham conhecimentos técnico-científicos compatíveis com as regras e exigências previstas no ato convocatório. Em suma, não se admite que para a construção de uma hidrelétrica a comissão seja integrada por nutricionistas.*

Segundo Justen Filho(2000)<sup>5</sup>:

*“A nomeação de membros técnica e profissionalmente não habilitados para julgar o objeto da licitação caracteriza abuso de poder da autoridade competente. Se a Administração impõe exigências técnicas aos interessados, não pode invocar sua discricionariedade para nomear comissão destituída de condições para apreciar o preenchimento de tais requisitos. O agente que não está técnica, científica e profissionalmente habilitado para emitir juízo acerca de certo assunto não pode integrar comissão de licitação que tenha atribuição de apreciar propostas naquela área”.*

A Lei também dispõe no seu Art. 7º, § 2º<sup>6</sup>:

---

<sup>3</sup> Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 8.666/93, atualizada pela Lei nº 8.883/94 e ainda pela Lei nº 9.648/98.

<sup>4</sup> Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 8.666/93, atualizada pela Lei nº 8.883/94 e ainda pela Lei nº 9.648/98.

<sup>5</sup> FILHO JUSTEN, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8ª ed. São Paulo: Dialética. 2001.

<sup>6</sup> Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 8.666/93, atualizada pela Lei nº 8.883/94 e ainda pela Lei nº 9.648/98.

As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

*I – projeto básico;*

*II – projeto executivo;*

*III – execução das obras e serviços.*

*§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente (grifo nosso), dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração (grifo nosso).*

*§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:*

*I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente (grifo nosso) e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;*

*II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (grifo nosso);*

*III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;*

*§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo (grifo nosso).*

*§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa (grifo nosso).*

Todos os itens citados no artigo acima são importantes, contudo, cabe ressaltar a definição da legislação para os Projetos Básico e Executivo, Art. 6º, incisos IX, X e respectivos comentários<sup>7</sup>.

### **Projeto Básico**

IX - Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

---

<sup>7</sup> Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 8.666/93, atualizada pela Lei nº 8.883/94 e ainda pela

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos e serviços e fornecimentos propriamente avaliados; (Lei n.º 8.666/93, Art. 6º, inc). IX).

A minúcia do inc. IX revela a relevância do tema para a Lei. O projeto básico deverá representar uma projeção detalhada da futura contratação, abordando todos os ângulos de possível repercussão para a Administração. Deverão, igualmente, ser abordadas as questões técnicas, as financeiras, os prazos, os reflexos ambientais (inclusive, por força do art. 225, inc. IV, da CF) etc. O projeto básico não se destina a disciplinar a execução da obra ou do serviço, mas a demonstrar a viabilidade e a conveniência de sua execução. Deve evidenciar, pois, que os custos são compatíveis com as disponibilidades financeiras; que todas soluções técnicas possíveis foram cogitadas, selecionando-se a mais conveniente; que os prazos para execução foram calculados; que os reflexos sobre o meio ambiente foram sopesados etc., inclusive, questões jurídicas deverão ser cogitadas, na medida em que serão fornecidos subsídios para o plano de licitação.

Segundo Justen Filho(2000)<sup>8</sup>

*“O conteúdo do projeto básico dependerá da natureza do objeto a ser licitado. Deverá ser tanto mais complexo e minucioso na medida em que assim o exija o objeto da futura contratação”.*

Observa-se a ênfase que a legislação dá à apresentação de um orçamento detalhado, que deverá ser tanto mais complexo e minucioso, à medida que assim o exija o objeto da futura contratação.

Com relação aos prazos contratuais a legislação estabelece, nos arts. 78, 86 e 87, que qualquer atraso deve ser justificado pela fiscalização, registrando-o no Diário de Obras,

---

Lei nº 9.648/98.

<sup>8</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8ª ed. São Paulo: Dialética. 2001.

bem como deverá a contratada ser advertida, multada ou até rescindido o contrato, como pode ser verificado abaixo, na transcrição dos artigos<sup>9</sup>:

*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;*

*Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.*

*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;*

*Não obstante o mencionado nos artigos acima, temos ainda as cláusulas contratuais que prevêm multa moratória de 1% (um por cento) por dia útil sobre o valor da prestação em atraso, caso ocorra atraso na execução por culpa da contratada.*

---

<sup>9</sup> Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 8.666/93, atualizada pela Lei nº 8.883/94 e ainda pela Lei nº 9.648/98.

#### **4. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre a organização do Estado e ao se referir, especificamente, à Administração Pública, definiu, em seu Art. 37, como princípios básicos: a legalidade, imparcialidade, moralidade e a publicidade.

Esses princípios administrativos são postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Desta forma, só se poderá considerar plenamente eficaz a conduta administrativa se estiver compatível com eles.

Considerando o alcance de tais princípios básicos, há de se ter como certo que a legalidade é, sem dúvida, a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. De fato, o princípio da legalidade é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, impondo ao administrador o dever de só atuar em conformidade com os ditames normativos.

Com a Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, acresceu-se aos princípios anteriormente referidos também o da eficiência que, antes, se achava incluído dentre os deveres do administrador público, exigindo-lhe, a partir de então, o encargo de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Pretendeu-se, com a inclusão do dever de eficiência, entre os princípios constitucionais aplicáveis às atividades da Administração Pública, tornar não duvidosa a atuação do administrador, a qual além de se ater a parâmetros de presteza, perfeição e rendimento, nos exatos limites da lei; sempre deverá estar voltada para o alcance de uma finalidade pública, respeitados os parâmetros morais válidos e socialmente aceitáveis. Tudo isso mediante a adoção de procedimentos transparentes e acessíveis ao público em geral. Significa, portanto, dizer que não bastará apenas atuar dentro dos pilares anteriores, mas também deverá, necessariamente, buscar resultados positivos para o Serviço Público, com atendimento satisfatório, tempestivo e eficaz das necessidades coletivas.

#### **4.1. Controle Interno de Obras Públicas Executadas pelo Poder Judiciário**

A atividade de controlar, exercida pela Administração da entidade governamental, é da maior relevância, conforme se depreende do conteúdo do Art. 70<sup>10</sup>, **caput**, na atual Constituição do Brasil. Obriga que cada Poder institua um sistema de controle interno e preste conta.

*“Art.70. - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta; quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas; será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.*

Tanto pelos preceitos constitucionais (Arts. 70 a 75), como pelo sistema da Lei nº 4.320/64 (Arts. 75 a 82) o controle da Administração Pública divide-se em controle interno e externo atuando de forma integrada. A Constituição também prevê o controle social.

No texto constitucional, verifica-se, primeiramente, o conceito amplo e profundo do controle, que não se limita à verificação dos atos formais, ou seja, dos aspectos de legalidade.

Os artigos 70 e 71, da Constituição Federal de 1988 ressaltam a obrigação que a Administração Pública deve ter com a eficiência de suas ações, evitando-se prejuízo ao Erário Público por perda, extravio ou quaisquer outras irregularidades.

#### **4.2. Papel dos Tribunais de Contas no Controle de Obras Públicas**

Com o advento da Lei Complementar n.º101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, um amplo processo de discussão e estudo tomou curso nos mais diversos setores da sociedade, visando a um melhor entendimento da lei, aumentando, assim, o grau de conscientização do cidadão e destacando o papel chave a ser desempenhado pelos Tribunais de Contas na sua função de fiscalizadores da gestão das finanças públicas.

Desde alguns escândalos na área de obras públicas, como, por exemplo: o relativo à construção da sede do TRT de São Paulo, ficou evidente a necessidade do desenvolvimento

---

<sup>10</sup> Constituição Federal, 1988.

de um sistema de controle de obras eficiente, face à busca constante de informações mais detalhadas e mais atualizadas por parte da imprensa e do Poder Legislativo.

#### **4.3. O Critério de Aceitabilidade de Preços: Mecanismo Garantidor da Economicidade**

O problema se resolve por meio do sistema de aceitabilidade de preços, o complexo de normas, estabelecido para limitar os valores ofertados à licitação. Este mecanismo, entretanto, em consequência da confusa redação de seus dispositivos, é fruto de inúmeras interpretações quanto à sua aplicação, o que gera, com frequência, a sua ineficácia.

O sistema de aceitabilidade de preços é definido por meio das seguintes regras da Lei n.º 8.666/93<sup>11</sup>:

Art. 40, inciso X

Art. 48, inciso II

Art. 43, inciso IV

Art. 44

Além disso, consoante já demonstrado, rege-se a licitação pelos princípios da isonomia e da escolha da proposta mais vantajosa (art. 3º), ou seja: os fundamentos que devem inspirar a interpretação de todo o texto legal. Os princípios destinam-se também a “otimizar” o sistema jurídico (Robert Alexy, *apud* Sarmiento, 2002), de modo que se pode afirmar: toda a conduta do Administrador no procedimento licitatório deve conduzir à escolha da proposta mais vantajosa e ao atendimento da isonomia.

Estas premissas são - sem dúvida - imprescindíveis à solução dos conflitos que se colocam a partir da truncada redação dos artigos mencionados acima.

Com efeito, para que seja assegurada a escolha da proposta mais vantajosa é imperioso que, do texto editalício, conste o limite máximo de preços aceitáveis. Esta afirmação é discrepante da redação do inciso X do artigo 40, mas é a única interpretação

---

<sup>11</sup> Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 8.666/93, atualizada pela Lei nº 8.883/94 e ainda pela Lei nº 9.648/98.

possível, em face do princípio referido. A única forma de se evitar a desvantagem das ofertas estabelecendo um marco acima do qual se consubstanciará o excesso do preço proposto; isto ensejará sua exclusão do procedimento.

Note-se: o critério de julgamento de menor preço não garante a vantagem da proposta; não assegura, pois, o cumprimento da finalidade principal da licitação. É perfeitamente possível que todas as propostas apresentem preços superiores aos de mercado para o objeto pretendido. O critério de menor preço importa na escolha da proposta “menos desvantajosa”. Esta forma de seleção na verdade, atende, apenas, ao requisito “mais” da expressão “mais vantajosa”. O outro requisito somente pode ser garantido por meio do critério de aceitabilidade. Eis por que afirma Sundfeld (1995, p.150) que:

*“ o menor preço é não o numericamente inferior, mas o que, sendo-o, ao mesmo tempo apresenta-se como justo, porque compatível com o do mercado, e exequível, por permitir a fiel e integral execução do objeto contratado ”.*

O critério de aceitabilidade de preços é um valor objetivamente expresso, acima do qual as propostas não serão admitidas à fase classificatória, num autêntico juízo de admissibilidade. É elemento obrigatório do edital, conforme redação do inciso X, do art. 40. Este dispositivo, em sua redação original, determinava a indicação, no instrumento convocatório do “critério de aceitabilidade de preços unitários e global, conforme o caso”. Assim, harmonizava-se ao disposto no art. 48, inciso II, que obriga à desclassificação das propostas “com valor global superior ao limite estabelecido”, alinhando-se também à redação do art. 43, inciso IV, que inclui, no procedimento de exame das propostas, a verificação da sua conformidade com os preços correntes no mercado e, certamente, é compatível com o princípio da escolha da proposta mais vantajosa.

O receio de que esta sistemática viesse a ser confundida com a do chamado “preço-base”, instituto contido na norma anterior (Decreto-Lei nº 2.300/86), levou à alteração do inciso X, do art.40, provocando, com isso, a desarmonia do sistema. A nova redação dá a

entender ser a fixação do preço máximo uma faculdade do Administrador, deixando dúvidas acerca da eficácia dos demais procedimentos de aceitabilidade. Afinal, seria também facultativa a verificação da compatibilidade dos preços propostos com os de mercado (art.43, inciso IV)? A resposta é negativa, pois este entendimento não se coaduna com o princípio basilar da escolha da proposta mais vantajosa.

Por outro lado, esta verificação, em obediência ao princípio do julgamento objetivo (art.44) deve ser efetuada “a partir de pautas firmes e concretas” (Sundfeld, 1995, p.21), submetida previamente à publicidade. Assim, o critério para exame da compatibilidade dos preços propostos com os de mercado deve constar, expressa e objetivamente, do edital. Não basta, porém, só constar: deve funcionar como limitador dos preços ofertados, já que sua função é exatamente a de expulsar do procedimento as propostas desvantajosas, a fim de que avancem à fase classificatória apenas as que apresentem vantagem, dentre as quais se escolherá a melhor.

A adoção deste entendimento como regra, além de garantir que o preço contratado estará indubitavelmente compatível com os valores correntes, apresenta ainda um outro benefício: determina objetivamente a responsabilidade do Administrador nas adjudicações a preços excessivos. Esta decorrerá sempre de um defeito (inexistência ou inadequação) do critério de aceitabilidade de preços na licitação de origem. Deste modo, eliminam-se discussões quanto à possibilidade de intervenção do órgão licitante sobre os preços ofertados. Explique-se: é freqüente, à vista de contratações danosas, o argumento de que o administrador atende às prescrições legais ao escolher a proposta de menor preço. Esta assertiva não é verdadeira, pois o art.40, inciso X, determina a indicação, em edital, não apenas do critério de julgamento, mas também do critério de aceitabilidade de preços. Até mesmo uma possível facultatividade apenas quanto à indicação numérica deste critério cai por terra, em vista do princípio da escolha da proposta mais vantajosa, consoante já demonstrado.

Logo, o Administrador que não coteja os preços propostos com o parâmetro de aceitabilidade estatuído, representativo dos preços de mercado, desatende ao princípio fundamental da licitação, pois se arrisca a contratar com desvantagem, devendo responder por danos supervenientes se constatado o prejuízo. Por outro lado, se o Administrador analisa a razoabilidade dos preços ofertados previamente à eleição da melhor proposta, exaure seus deveres quanto a este quesito, de modo que não lhe pode ser atribuída responsabilidade por eventuais desvantagens que lhe fogem ao controle. Isto pode ocorrer, por exemplo, no caso de uma obra licitada sob critérios de julgamento e de aceitabilidade de preços globais. Neste caso, mesmo consignando um preço total aceitável, a proposta vencedora poderá apresentar heterogeneidade interna, quando alguns itens são cotados a preços superiores aos de mercado, enquanto outros, obviamente, serão inferiores, de modo que, no saldo final, a oferta seja aprovada no juízo de admissibilidade global. Ora, o Administrador não pode ser responsabilizado por estes preços unitários desvantajosos quando não teve meios para controlá-los. É a posição de Justen (2001), quando afirma<sup>12</sup>:

*“É óbvio que preenche os requisitos legais uma proposta cujo valor global não é excessivo, ainda quando o preço unitário de um dos insumos possa ultrapassar valores de mercado ou registro de preços”.*

Na realidade, a heterogeneidade da planilha da contratada não representa uma desvantagem, visto que foi mantida inalterada a avença, o objeto será efetivamente executado sob as melhores condições de preço.

O problema é que, freqüentemente, os acréscimos quantitativos que sobrevêm ao pacto inicial tendem a se concentrar nos itens cujos preços unitários são mais altos. É comum o ofertante cotar, com folga, os serviços cuja quantificação em projeto está sujeita a maiores imprecisões, como “Movimento de Terra”, “Transporte de Material” e similares. Deste modo, a vantagem obtida na licitação pode ser completamente neutralizada nas alterações contratuais (Termos Aditivos).

---

<sup>12</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8ª ed. São Paulo:

Este é um flanco aberto, que deve ser considerado à luz dos princípios constitucionais, exigindo dos aplicadores do Direito soluções tendentes a garantir a economicidade na gestão pública, assim como a eficácia do controle.

Dentre outras propostas tratadas adiante no trecho referente a Alterações Contratuais, coloca-se em discussão a adoção do critério de aceitabilidade de preços unitários aplicado às obras, ainda que estas sejam licitadas, em regra, sob critério de julgamento de preço global. Este procedimento permitiria que todos os itens pactuados fossem submetidos a juízo de admissibilidade quanto ao valor unitário, assegurando, assim, a permanência da vantagem obtida até o fim do contrato, mesmo em caso de alterações supervenientes.

#### **4.4. Limite de Preços nas Licitações de Obras Públicas**

Quanto maior a complexidade do objeto, mais difícil é a determinação de seu preço de mercado. Não é sem razão que, apesar da clara tendência de simplificação e agilização dos procedimentos seletivos para as contratações públicas, evidenciada no anteprojeto da Lei Geral de Contratações Administrativas e na Lei do Pregão, as obras e serviços de engenharia continuam submetidos ao minucioso sistema da Lei n.º 8.666/93, que determina rotinas bastante detalhadas, inclusive para a estimativa do preço do objeto licitado.

A expressão “preço de mercado” soa estranho quando aplicada às obras públicas. Para que seja considerada uma prática de mercado, é preciso que determinada condição se reproduza um número razoável de vezes dentro de determinado período, podendo ser tomada como um indicador da totalidade do sistema. Isto não acontece nas obras, porque é praticamente impossível que duas delas se repitam de modo idêntico. Até mesmo os projetos padronizados podem gerar custos diversos, em função do terreno e de outras condições locais. Conseqüentemente se verifica que não existe preço de mercado para o gênero “obras”, nem mesmo para suas espécies.

O que se pode admitir é o preço corrente de determinada obra, com suas características específicas; preço este que resulta da conjugação dos diversos elementos que a compõem – serviços e fornecimentos – estes, sim, passíveis de repetição, de tal forma que vêm a configurar uma condição característica de mercado.

Neste ponto, fica clara a estreita vinculação entre o projeto básico e o valor-limite de aceitabilidade dos preços propostos: é o projeto que determina o preço de mercado da obra, pois é, nele, que se delimita, qualitativa e quantitativamente, o objeto pretendido.

Qualquer auditoria sobre o preço contratado, portanto, é uma auditoria sobre o preço-limite estimado, que é, por sua vez, a auditoria sobre o projeto básico, ainda que o exame seja efetuado durante a execução do contrato. É evidente, entretanto, que não há melhor momento para o controle senão o da licitação, sendo certo que os Tribunais de Contas devem atuar concomitantemente ao procedimento, isto é, após a publicação do instrumento convocatório. Deste modo, aumentam as chances de sucesso na fixação de adequados limites de aceitabilidade, com a conseqüente garantia da economicidade na posterior adjudicação.

#### **4.5. Componentes do Preço Final da Obra**

##### **4.5.1. Custos Diretos**

O custo direto “é aquele obtido pela soma dos insumos que ficam incorporados ao produto (...), através dos consumos dos itens de custo (...) mensuráveis” (Dias, 2000, p.13). A definição não é unânime na doutrina, mas isto não traz maiores problemas, porque, como será demonstrado, a categorização dos custos de uma obra não influi na composição de seu preço final.

Para efeito de sistematização das rotinas de controle, portanto, pode-se adotar a definição acima, o que permite concluir que os custos diretos são, em regra, representados no orçamento estimado. Isto porque a lei exige a prévia estipulação das quantidades de todos os serviços e fornecimentos a serem incorporados à obra (art.7º, § 4º), elegendo como veículo de

demonstração destas quantidades - e de seus respectivos custos - o orçamento estimado (art.40, § 2º, inciso II).

É importante frisar que o controle do custo direto de uma obra é feito, necessariamente, sobre os dois fatores que o compõem: preços unitários e quantidades. O simples cotejo de preços unitários estimados com os de mercado não possibilita o juízo sobre o adequado valor da obra, visto ser preciso que os quantitativos orçados sejam compatíveis com o projeto técnico.

São características obrigatórias do orçamento estimado:

A indicação do custo global da obra (art. 6º, inciso IX, alínea “f”);

A apresentação da composição de todos os custos unitários que integram o preço final (art. 7º, § 2º, inciso II);

A previsão de todas as quantidades de serviços a executar ou produtos a fornecer, em conformidade com as demonstrações dos elementos gráficos e descritivos do projeto (art. 7º, § 4º).

Esta relação, que, a princípio, não apresenta nenhuma dificuldade, é fonte de inúmeras controvérsias na prática das licitações.

O *primeiro requisito*: refere-se à indicação do custo global da obra, significa que integram a planilha estimada todos os componentes do valor final: custos diretos, indiretos e lucro. A determinação não deve ser entendida em seu sentido formal, mas lógico: o importante é que cada um destes fatores seja esclarecido mediante a decomposição de seu valor em quantitativos e custos unitários, seja qual for o formato do documento para isso utilizado (planilha única, conjunto de planilhas, planilhas acompanhadas de composições *etc*).

O *segundo requisito*: é a indicação do preço unitário de cada elemento aplicado à obra. É preciso atenção ao vocábulo “unitário”; ou seja: “relativo à unidade” e unidade significa “qualidade daquilo que não pode ser dividido”. Assim, o orçamento estimado não

pode conter serviços compostos. É muito comum o órgão licitante introduzir em planilha itens como “instalações elétricas”, “execução de estruturas” e similares.

Trata-se de uma ofensa ao art. 7º, inciso II da lei de regência. A forma correta de indicação é a discriminação de cada material fornecido, mão-de-obra aplicada e despesas com equipamentos, todas elas quantificadas, mensuradas e dotadas do respectivo custo unitário.

A indicação de cada elemento em orçamento traz, ainda, uma conseqüência de grande importância para efeito de controle de gastos: ela determina a exigibilidade do serviço ou fornecimento em sede contratual. Como se sabe, dificilmente o projeto arquitetônico e o memorial descritivo identificam completamente o objeto pretendido. Isto pode ensejar discussões entre contratante/contratada, com eventuais prejuízos para a Administração, o que não acontece se cada componente da obra estiver unitariamente representado em orçamento. Desta forma, verifica-se que a planilha estimada é não só um documento destinado ao controle do preço-limite adotado, mas também do alcance quantitativo e qualitativo do objeto.

É admitida a utilização de serviços compostos no orçamento estimado quando houver remissão a Sistemas de Custos oficialmente aceitos. Isto porque os preços de referência veiculados nestas publicações são formulados com base em composições pré-estabelecidas, de modo que é possível conhecer cada um dos insumos integrantes do serviço, suas quantidades e preços. Assim, a exigência legal estará suprida.

A verificação da compatibilidade dos preços unitários com os praticados no mercado pode ser feita de diversas maneiras. A mais comum é a utilização de preços de referência reunidos em Sistemas de Custos. Este procedimento traz diversas vantagens, como a simplificação das tarefas do órgão licitante, a uniformização de valores e a confiabilidade dos dados, face à padronização da metodologia de pesquisa e ao tratamento estatístico conferido aos dados.

É conveniente a utilização de sistemas regionalizados, a fim de que fatores locais incidentes sobre o preço não provoquem distorções no orçamento. Diversos entes governamentais disponibilizam preços unitários de referência por meio de publicações ou divulgação na internet, o que praticamente elimina a necessidade de pesquisas próprias. Evidentemente, quando o objeto pretendido não integra nenhum Sistema de Custos em razão de sua especificidade, a pesquisa direta no mercado é a forma idônea de subsidiar o cálculo do valor limite de aceitabilidade.

Neste caso, o que se deve ter em conta é a circunstância de ter a Administração esgotado os meios de perquirição sobre a razoabilidade do preço, independentemente da metodologia adotada. Exemplo disso é a promoção de uma única pesquisa de mercado: se o objeto é encontrado com facilidade, requer-se um número maior de consultas. Determinados produtos, entretanto, têm oferta rara no mercado, o que pode justificar a pesquisa singular. Mas esta situação deve ser inteiramente justificada, pois se trata de uma exceção.

O *terceiro requisito*: o orçamento estimado é a adequação das quantidades planilhadas aos elementos gráficos e descritivos do projeto. A primeira implicação que daí decorre é a vedação da imprecisão do objeto. Não é possível indicar em planilha itens como “Serviços Eventuais”, por exemplo. Todo o trabalho executado no âmbito de determinado contrato deve estar discriminado, quantificado e valorado unitariamente em planilha. Cabe, portanto, aos órgãos de controle o cotejo dos quantitativos projetados/planilhados.

Outra consequência deste mandado, também relacionada ao requisito de indicação de custos unitários, é a impossibilidade de utilização de “verba” como unidade de medida. Esta prática, bastante freqüente, além de irregular, demonstra desconhecimento da sistemática orçamentária. Isto fundamenta-se no fato de que a Administração está se furtando a quantificar um item quando pode e deve fazê-lo ou ela não o pode, por ser o custo indireto –

e, neste caso, o valor deve integrar o BDI, sendo equivocada sua apresentação como custo direto.

Sob este aspecto, alguns serviços provocam controvérsias: Administração Local, Assistência Técnica e Mobilização/Desmobilização são os principais deles. Há quem os considere como custos diretos; para outros, integram o custo indireto. Independentemente desta classificação, é preciso conformá-los com os requisitos legais. Assim, estes itens devem: integrar o valor final da obra e ser acompanhados do demonstrativo de todos os insumos que os compõem, devidamente quantificados e avaliados.

Ante o exposto, é vedada à Administração a adoção de valores “fechados” para os referidos itens, ainda que baseados em percentuais ou período de execução da obra. Esta afirmação é a única cabível face às exigências legais, embora pareça exagerada, pois a prática reiteradamente revela a adoção destes critérios. Lembremos, entretanto, que a Administração, ao elaborar o orçamento da obra, não está apenas estimando o seu valor final: está - mais do que isto - elaborando um documento que deverá prestar-se à sindicância dos órgãos de controle e à futura exigibilidade dos serviços que a compõem. Deste modo, aquilo que é rotina para o particular – arbitrar valores em orçamento com base na experiência – é vedado ao Administrador. Cada gasto ali consignado deve ser integralmente esclarecido mediante sua composição de custos.

Os serviços de Administração Local representam as despesas com a manutenção do escritório da obra, como a remuneração de engenheiros, mestres-de-obra, encarregados, auxiliares; tarifas telefônicas, de água e energia; gastos com veículos e materiais de escritório, dentre outros.

Os serviços de Assistência Técnica são relativos a atividades técnicas e de consultoria que se desenvolvem paralelamente às obras civis, como a elaboração de projetos executivos, a realização de levantamentos topográficos e a execução de ensaios e testes.

Finalmente, os serviços de Mobilização e Desmobilização representam as despesas com o transporte, montagem e desmontagem de equipamentos e instalações. É importante considerar que os deslocamentos serão feitos duas vezes, isto é, até o local da obra no início do contrato e dali até o ponto de origem, quando encerrados os serviços. Ainda quanto a esta rubrica, vale destacar que o inciso XIII, do art. 40, da Lei n.º 8.666/93 determina a indicação, em edital, do valor limite a ser pago pela Administração Pública a título de instalação e mobilização/desmobilização. Conclui-se que, em regra, estes itens não podem ser objeto de acréscimo contratual, exceto se integralmente comprovada a necessidade de execução de instalações suplementares ou o ingresso de novos equipamentos na obra, além daqueles inicialmente aplicados.

O fato de que alguns autores consideram tais rubricas como custos indiretos não afetam a necessidade de discriminação, quantificação e avaliação unitária de seus custos. De fato, também o BDI deve ser objeto de decomposição, como será mencionado adiante. A única implicação da classificação destes serviços em custos diretos ou indiretos é que, no primeiro caso sua inclusão em planilha, possibilita a medição objetiva dos insumos componentes durante a execução do contrato, quando o regime de execução é o de preços unitários, o que certamente facilita a fiscalização dos serviços, permitindo que sejam pagos somente aqueles efetivamente realizados.

#### **4.5.2. Custos Indiretos e Lucro**

O BDI (Bonificação e Despesas Indiretas) representa o somatório dos custos indiretos e do lucro e incide como taxa sobre os custos diretos, de modo que os custos indiretos e o lucro são rateados entre os diversos itens de serviço. Esta metodologia da orçamentação de obras se verifica eficaz há décadas, com a divulgação, por diversos sistemas, dos custos médios verificados na produção, adicionando-se a eles o BDI de cada empresa.

Segundo Dias (2000), "o BDI é calculado exclusivamente para permitir atingir-se o preço unitário de venda, a partir do custo unitário direto do serviço" (grifo nosso).

É sabido ser supérfluo criar uma taxa de BDI para prever no orçamento as despesas indiretas e o lucro. Estas poderiam ser apontadas em separado, assim como os custos de cada serviço. Porém, qual o preço unitário de venda de cada serviço? Este preço é necessário para os pagamentos das parcelas da obra, onde, além dos itens de serviço, deve-se pagar parcela das despesas indiretas também. Para isto se presta o BDI: incorporar ao custo de cada serviço sua parcela dos custos indiretos da obra – através de uma taxa –, o que permite definir seu preço unitário de venda.

Administração da obra (local e central), mobilizações e desmobilizações, instalação do canteiro, contingências, seguros e garantias, controles da qualidade e tecnológico, segurança da obra, equipamentos de proteção individual (EPI), tributos, lucro e quaisquer despesas não incorporadas diretamente ao produto são consideradas indiretas, por princípio, e podem estar embutidas no BDI, o que deve ser verificado pela não provisão como item orçamentário.

Quando se diz que este ou aquele item pode, ou não, fazer parte do BDI é porque sua inclusão como item planilhado ou no BDI não compromete a correção do orçamento, pois na verdade a taxa de BDI gera apenas o recurso necessário para o ressarcimento de cada custo indireto e do lucro. O uso, porém, indiscriminado da taxa de BDI pode causar distorções, como, por exemplo, no caso de acréscimos e reduções de serviços que não envolvam mudança na estrutura administrativa da obra, visto que a aplicação do BDI inicialmente calculado sobre estes itens modificará indevidamente o valor do ressarcimento aos custos de administração previamente calculados.

#### **4.5.3. Alterações Contratuais: Termos Aditivos**

As alterações ao contrato, embora restritas pelas limitações legais, freqüentemente ensejam a perda da vantagem que fora obtido na licitação, causando prejuízo aos cofres públicos.

A questão é complexa, porque o texto da Lei de Regência não apresenta mecanismos eficazes para o controle destas irregularidades. As controvérsias observadas nas regras dispositivas levam à impossibilidade de sua aplicação, de modo que as soluções devem ser buscadas à luz dos princípios norteadores da gestão pública e também da licitação.

Dois fatores ensejam a maior parte dos prejuízos constatados nas alterações contratuais:

- A heterogeneidade interna dos preços propostos em planilha pela contratada;
- A ausência de prévia estipulação de preços na planilha da contratada.

A melhor alternativa para solucionar o primeiro fator apontado é a garantia da homogeneidade interna das planilhas admitidas a julgamento. Para que isto seja conseguido, é preciso que, em edital, seja estabelecido critério de aceitabilidade de preços unitários (valores-limite para cada item planilhado), mesmo que o critério de julgamento seja o de menor preço global. Entretanto, a escolha do critério de aceitabilidade é vista pela doutrina como um ato discricionário do Administrador nas licitações de obras, significando que ele não poderia ser sancionado caso optasse pelo juízo de admissibilidade global. Assim, esta alternativa, embora bastante eficaz, não poderia ser imposta ao gestor, mas apenas sugerida, o que não elimina completamente o problema.

Outra solução possível é o recurso ao art. 44, § 3º, da Lei de Licitações, que impede a admissão de preços unitários incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado acrescidos dos encargos. Este dispositivo é entendido como um limitador mínimo. Assim, se aplicado em conjunto com o critério de aceitabilidade de preço global máximo, o

resultado seria a homogeneidade interna da proposta, visto ser impossível atender ao limite mínimo em alguns itens e encarecer significativamente outros, sob pena de ofender ao limite global e ensejar a desclassificação da proposta. O art. 44, § 3º, no entanto, é incompatível com a redação do art. 40, inciso X: são inadmissíveis os limites mínimos apriorísticos numa licitação, de modo que o mecanismo fica comprometido.

A solução possível hoje é, portanto, insatisfatória: restringe-se ao controle do projeto das alterações, que deve evidenciar a necessidade da modificação. De fato, nas alterações quantitativas, garante-se ao contratado o direito de praticar os preços que já ofertara para os respectivos itens na época do pacto original. Isto não significa que a Administração seja obrigada a assinar aditamento em condições desvantajosas. O Termo Aditivo é, no dizer de Sundfeld (1995), uma contratação direta, justificada pela economia e simplicidade resultantes da manutenção da mesma equipe no canteiro de obras. Se esta situação, contudo, é sobremaneira danosa, deve ser evitada. É sempre o juízo de razoabilidade, que deve levar o Administrador a evitar alterações nestas condições, exceto se comprovado que, em não o fazendo, o dano seria maior.

Quanto às alterações referentes a itens cujos preços não figuravam em proposta, tem a lei solução melhor: estabelece o consenso na determinação destes valores (art. 65, § 3º). Deste modo, a responsabilidade do Administrador é perquirida como na fixação do limite de aceitabilidade, isto é, volta-se ao cotejo do preço estabelecido com o preço de mercado. Não cabe ao gestor de recursos públicos, também em sede de alteração contratual, admitir que preços desvantajosos integrem o contrato.

O art. 65 menciona que: “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 técnicas aos seus objetivos;

- b) Quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

Como bem menciona o mestre Desembargador Jessé Torres Pereira Júnior em seu livro (Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública), “A cabeça do art. 65 traz advertência importante para a administração, qual seja a de que os atos autorizadores de alterações em seus contratos são necessariamente motivados. Assim o afirma o preceito ao gizar que as alterações serão acompanhadas das “devidas justificativas”.

A introdução de alterações nos contratos públicos se faz por ato administrativo vinculado ao motivos que as determinaram. As justificativas que a lei se refere englobará as razões de fato e de direito que hajam resultado demonstradas no respectivo processo administrativo, dispensável que o ato autorizador das mudanças a elas se reporte, ou ao menos indique o número do processo administrativo em cujo autos foram expedidas e possam ser conhecidas.

No que se refere aos atrasos nos prazos contratuais por parte da contratada, o art. 8º e seu parágrafo mostra que a Administração deve programar a execução do objeto em sua totalidade, visando o interesse público com maior presteza, como ainda reduzindo o custo e mantendo o controle da obra. Em caso de atraso, deve ser o mesmo devidamente justificado tecnicamente, pois caso contrário a empresa contratada poderá se penalizada como menciona o art. 86, e principalmente a Administração Superior deverá ter ciência, aprovando tal alteração contratual no que diz respeito ao prazo previsto inicialmente.

Art. 8º - A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

Parágrafo único – É proibido o retardamento imotivado da execução de parcela de obra ou serviço, ou de suas parcelas, se existente previsão orçamentária para sua execução total, salvo insuficiência financeira ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado da autoridade a que se refere o artigo 26 desta Lei.

Art. 26 – As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III a XXII do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados dentro de três dias à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição de eficácia dos atos (redação de acordo com a Medida Provisória nº1.531-4 de 26.03.97).

## **5. OS PRINCIPAIS PROBLEMAS OBSERVADOS NOS EDITAIS DE LICITAÇÃO E NA EXECUÇÃO DAS OBRAS SOB RESPONSABILIDADE DO DENG DO PODER JUDICIÁRIO, EM OBSERVÂNCIA ÀS ANÁLISES E EXIGÊNCIAS DO TCE**

### **5.1. As Principais Exigências do TCE em Relação aos Editais de Licitação Concernentes às Obras**

O TCE visa a fiscalizar a aplicação dos recursos do Estado. Na questão ora enfocada, o Tribunal de Justiça possui recursos próprios oriundos do Fundo Especial, que é resultante da receita obtida das custas e taxas cobradas nos processos judiciais.

A existência de recursos próprios permitiu ao Poder Judiciário investir nas obras de infra-estrutura, possibilitando, assim, atender aos seus jurisdicionados, em todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro, construindo prédios com melhores acomodações e uma estrutura mais moderna e eficiente no atendimento ao público.

O número de obras a serem executadas aumentou, como também o custo de cada uma delas, já que foram incluídos todos os mecanismos da modernidade, com uma tecnologia de última geração, além de espaços grandiosos para a implantação do projeto de arquitetura planejado.

Com isso, a partir do ano de 1998 aumentou o número de obras que foram fiscalizadas pelo TCE, desde a elaboração do edital de obras, até as inspeções e auditorias tanto de forma rotineira, quanto em caráter específico e ocasional.

Como foram os anos de 2001 e 2002, nos quais o Poder Judiciário teve o maior número de obras em execução, utilizar-se-á, para demonstrar este fato, a amostragem desses anos, além de tecermos comentários das exigências por parte do TCE, em três obras, que foram executadas durante o período proposto.

**LEVANTAMENTO DAS OBRAS FISCALIZADAS NOS ANOS DE 2001 E 2002 PELO  
TCE**

<b>ANO</b>	<b>N.º DE OBRAS FISCALIZADAS</b>	<b>DOTAÇÕES ANUAIS (EM MILHÕES)</b>	<b>% DE PEDIDOS DE ESCLARECIMENTOS POR PARTE DOS TÉCNICOS DO TCE, COM RELAÇÃO AOS EDITAIS DE OBRA DO TJ</b>	<b>% DE PEDIDOS DE CORREÇÕES POR PARTE DOS TÉCNICOS DO TCE, EM RELAÇÃO AOS SERVIÇOS EXECUTADOS DURANTE A OBRA EM CONSONÂNCIA COM O PREVISTO NO PROJETO BÁSICO</b>
<b>2001</b>	5	R\$ 26.062.662,90	100%	70% EM RELAÇÃO ÀS OBRAS FISCALIZADAS
<b>2002</b>	15	R\$ 63.191.468,80.	100%	80% EM RELAÇÃO ÀS OBRAS FISCALIZADAS
<b>TOTAL</b>	20	R\$ 89.254.131,70	100%	

As principais irregularidades apontadas nos editais e durante a execução das obras nos anos de 2001 e 2002 foram as seguintes:

No que tange ao edital:

- irregularidades concernentes ao processo licitatório;
- projeto básico incompleto, faltando projetos e com especificação ineficiente ao perfeito entendimento do licitante;
- falta de ART dos projetos de arquitetura e de instalações;
- falta de assinatura dos profissionais responsáveis nos respectivos projetos e orçamento;
- orçamento incompleto com relação aos itens constantes nos projetos;
- falta de confirmação por parte das concessionárias de serviços públicos sobre a possibilidade de abastecimento;
- falta de licença de obra;
- falta de licenças ambientais;
- falta da composição analítica do orçamento;
- informações incompletas em relação aos serviços de fundação e estrutura;
- sobrepreço/superfaturamento (preços elevados) de alguns itens;

- descumprimento das exigências anteriores feitas pelos auditores do TCE com relação ao edital;
- falta de composição do BDI;
- falta de composição dos encargos sociais;
- quantidades de serviços constantes da planilha orçamentária não condizentes com os projetos apresentados;
- falta de composição dos custos administrativos (custos indiretos necessários à execução das obras);

No que tange à execução da obra:

- desvio do objeto contratual;
- sobrepreço/superfaturamento (preços elevados) dos serviços aditados;
- descumprimento do prazo previsto em contrato, sem a devida justificativa por parte da fiscalização nem da contratada registrada no Diário de Obras;
- falta de penalidade à contratada por não ter cumprido o prazo previsto em contrato, sem a fiscalização apresentar a justificativa devida pelo não atendimento a Lei nº8666/93;
- fiscalização ineficaz com relação aos serviços executados, gerando uma baixa qualidade no produto final;
- alterações indevidas de projetos e especificações durante o decorrer da obra gerando desnecessários aditamentos ao contrato;
- liberação da execução dos serviços referentes aos aditamentos sem a prévia aprovação da Administração Superior e com justificativa técnica insuficiente;
- aditamentos desnecessários ou exagerados;
- pagamentos antecipados por parte da fiscalização;
- preenchimento incorreto do livro diário de obras;
- inexistência de memória de cálculo das medições;
- inexistência de planejamento atualizado da obra;
- ausência de justificativas técnicas e administrativas para alterações de escopo e de prazo;

Passar-se-á, agora, a analisar três obras em que o edital foi publicado no período proposto, bem como a sua execução, a fim de tecermos os comentários pertinentes e, a partir daí, elaborar o Plano de Auditoria , a fim de minimizar as exigências do TCE, como obter uma obra de qualidade executada dentro do prazo contratual previsto no Projeto Básico, buscando eficácia e economicidade nos empreendimentos do Poder Judiciário.

Nos comentários, serão adotadas as seguintes nomeações para as obras (obra “A”, obra “B” e obra “C”), informando o valor contratual de cada uma delas e as exigências formuladas pelo TCE, como as irregularidades apontadas pelo corpo de Auditoria do Tribunal de Justiça em seus relatórios.

## **5.2 Exemplificação Detalhada das Exigências do TCE**

### **5.2.1 Obra “A”**

A obra “A” onde o procedimento licitatório foi do tipo concorrência pública, com valor contratual de R\$ 5.751.547,03 (cinco milhões, setecentos e cinquenta e um mil, quinhentos e quarenta e sete reais e três centavos), foi iniciada no ano de 2002 e ainda não foi concluída. Com relação ao edital na análise realizada pelo TCE, foram feitas algumas recomendações que eram concernentes a: corrigir e complementar os projetos de instalações; incluir no edital os projetos de instalações especiais de alguns pavimentos; fornecer composições analíticas dos custos unitários de alguns itens constantes no orçamento; recomendação para que fosse alterada a forma de contratação de empreitada por preço global para empreitada por preço unitário; solicitação de inclusão da ART dos profissionais que elaboraram os projetos de fundação e estrutura.

Como se verifica essas recomendações e exigências são básicas com o que estabelece a Lei nº 8.666/93 e o seu não atendimento implica em desnecessário atraso ao procedimento licitatório de uma obra. Com um Plano de Auditoria eficaz contemplando todos os itens do check-list, essas exigências certamente seriam abolidas, pois não foram atendidos os pontos

básicos rotineiros de qualquer procedimento de licitação de uma obra, no que diz respeito aos projetos e apresentações de ART. Essas recomendações do TCE se reproduzem com pequenas variações na totalidade das licitações que foram encaminhadas para análise e aprovação do TCE.

Durante a fase de execução da obra “A” foram constatadas as seguintes divergências em relação ao contrato original:

- não cumprimento do prazo contratual com possíveis reflexos no pagamento de reajustamentos e custos administrativos;
- modificações dos projetos originais;
- aumento considerável de quantidades de serviços de terraplenagem;
- emissão de termo aditivo em desacordo com a cláusula terceira do Termo de Cooperação para Fins de Segurança Pública da População do Rio de Janeiro;
- autorização de execução de serviços não previstos, sem a devida autorização da Administração Superior.

Como se verifica o gestor não cumpriu o que determina a Lei nº8.666/93, pois a contratada não atendeu ao prazo previsto originalmente, nem, tampouco, há justificativa técnica para tal fato. Como não há justificativa técnica, deveria, então, o fiscal aplicar a penalidade à contratada, conforme determina o art. 86 da Lei nº8.666/93.

Com relação aos aditamentos ao contrato, mostra-se, neste caso, que o gestor não cumpriu o que o art. 65 da Lei nº8.666/93 determina, visto não apresentar justificativa técnica plausível ou sequer ter solicitado à Administração Superior autorização prévia para executar os serviços aditados.

### **5.2.2. Obra “B”:**

A obra “B” onde o procedimento licitatório foi do tipo concorrência pública, com valor contratual de R\$ 7.629.161,52 (sete milhões, seiscentos e vinte e nove mil, cento e

sessenta e um reais e cinqüenta e dois centavos), foi iniciada no ano de 2002 e ainda não foi concluída.

Com relação ao edital, na análise realizada pelo TCE, foram feitas recomendações semelhantes às da Obra “A”.

Durante a fase de execução da obra “B”, foram constatadas as seguintes divergências em relação ao contrato original:

- não cumprimento do prazo contratual com possíveis reflexos no pagamento de reajustamentos e custos administrativos;
- modificação de locação da obra;
- modificações dos projetos originais;
- aumento considerável de quantidades de serviços de infraestrutura;
- não cumprimento de cronograma de obras;
- inexistência de planejamento para conclusão dos serviços;
- autorização de execução de serviços não previstos, sem a devida autorização da Administração Superior.

Aqui também, o gestor não cumpriu o que determina a Lei nº8.666/93, pois a contratada não cumpriu o prazo previsto originalmente, nem, tampouco, há justificativa técnica para tal fato. Como não há justificativa técnica, deveria, então, o fiscal aplicar a penalidade à contratada, conforme determina o art. 86 da Lei nº8.666/93.

Com relação aos aditamentos ao contrato, mostra-se, neste caso, que o gestor, igualmente, não cumpriu o que o art. 65 da Lei nº8.666/93 determina, já que não apresentou justificativa técnica plausível nem solicitou à Administração Superior autorização prévia para executar os serviços aditados.

### **5.2.3. Obra “C”:**

A obra “C” onde o procedimento licitatório foi do tipo concorrência pública, com valor contratual de R\$ 7.264.623,22 (sete milhões, duzentos e sessenta e quatro mil,

seiscentos e vinte e três reais e vinte e dois centavos), foi iniciada no ano de 2002 e, ainda, não foi concluída.

Com relação ao edital, na análise realizada pelo TCE, foram feitas recomendações semelhantes às da Obra “A”.

Durante a fase de execução da obra “C”, foram constatadas as seguintes divergências em relação ao contrato original:

- não cumprimento do prazo contratual com possíveis reflexos no pagamento de reajustamentos e custos administrativos;
- modificação de locação da obra;
- modificações dos projetos originais;
- aumento considerável de quantidades de serviços de infraestrutura;
- não cumprimento de cronograma de obras;
- inexistência de planejamento para conclusão dos serviços;
- autorização de execução de serviços não previstos, sem a devida autorização da Administração Superior.

Da mesma forma, o gestor não cumpriu o que determina a Lei nº8.666/93, pois a contratada não cumpriu o prazo previsto originalmente, nem tampouco há justificativa técnica para tal fato. Como não há justificativa técnica, deveria, então, o fiscal aplicar a penalidade à contratada, conforme determina o art. 86 da Lei nº8.666/93.

Nesta obra, com relação aos aditamentos ao contrato, mostra neste caso, que o gestor também não cumpriu o que o art. 65 da Lei nº8.666/93 determina, pois não apresentou justificativa técnica plausível nem tampouco solicitou à Administração Superior autorização prévia para executar os serviços aditados.

## **6. PLANO DE AUDITORIA EM OBRAS**

### **6.1. Finalidade**

A finalidade do Plano de Auditoria proposto é o desenvolvimento de controles preventivos destinados a monitorar, com base em indicadores de desempenho, aspectos ligados à economicidade, eficiência, eficácia, segurança e à integração de informações referentes às obras de edificações e de reforma dos prédios do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, em consonância com os projetos básicos elaborados pelo DENG e os anexos aos editais de licitação, prevendo as etapas da obra de forma a melhor operacionalizar a efetiva realização dos serviços necessários e soluções que melhor orientem modificações, consideradas imprescindíveis e imprevistas quando de sua formulação inicial, tudo levando em conta a garantia do cumprimento das orientações e metas previstas pela Administração Superior.

A finalidade é portanto, contribuir para que os órgãos respectivamente competentes aprimorem sua organização através de técnicas adequadas, almejando reduzir custos e caracterizar projetos com qualidade total, alcançando eficiência, eficácia e transparência nos atos praticados, dando e prestando contas dos recursos utilizados.

A nossa proposta visa, enfim, a aprimorar procedimentos, padronizando-os de forma a possibilitar a emissão de relatórios técnicos pertinentes à permissão e à avaliação da produtividade; como também da qualidade e da eficiência das obras a executar; acompanhar a execução das obras junto à fiscalização do DENG, verificando, necessariamente, o integral cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei nº8.666/93 e fornecendo subsídios às diligências determinadas pelo TCE.

## **6.2. Plano de Trabalho**

### **6.2.1. Considerações Iniciais**

A Auditoria acompanhará o desempenho operacional da obra, a eficiência operativa, o grau de cumprimento das metas de forma preventiva, comparando as que foram previstas com as efetivamente realizadas. A avaliação do programa busca apurar em que medida as ações implementadas irão produzir os efeitos pretendidos pela Administração, acompanhando a efetividade da conclusão dos projetos programados para o biênio.

O Plano de Auditoria será dividido em duas etapas: antes do procedimento licitatório, quando da análise do projeto básico e do edital, verificando-se, primordialmente, se a obra projetada está inclusa no Plano Bienal proposto pela Administração; e, após a licitação, no acompanhamento da execução do contrato, mediante inspeções locais nas obras, em todas as suas etapas, propondo visitas quinzenais, além de, em cada caso, analisar as justificativas técnicas necessárias aos aditamentos solicitados.

Com relação à análise dos editais, verificar-se-á se obedecem a critérios de economicidade; sua conformidade com a Lei n.º 8.666/93; se o valor está previsto no Plano Bienal; se o projeto atende às posturas municipais, estaduais e federais; se os preços apresentados são os praticados no mercado; se as composições e BDI estão coerentes; se está garantida a qualidade da obra; se o regime de execução está adequado; se o nível de exigência técnica corresponde ao porte da obra.

Procedimentos operacionais de trabalho serão elaborados com rotinas adequadas, objetivando minimizar o tempo consumido nos andamentos processuais. Analisar-se-ão documentos anexados ao processo, bem como se está sendo cumprida a legislação para aquisição de bens e serviços relacionados à obra.

Antes da remessa dos editais de licitações para obras ao TCE, que inclui o projeto básico, os projetos executivos e o orçamento, serão os mesmos analisados mediante um

check-list, onde serão verificados se todos os documentos indispensáveis ao perfeito entendimento do projeto básico estão anexados, bem como os que permitirão o início imediato das obras, tais como: licença de obra ou comprovação da dispensa requerida junto ao órgão municipal; ART com guia de recolhimento quitada do responsável pelo projeto, emitida pelo CREA, consoante a Resolução n.º 307/86, do CONFEA, e os arts. 1º e 2º da Lei n.º 6496/77, já que a sua ausência resulta em multa, conforme determina a Lei n.º 5.194/44 (art. 73); consulta junto às concessionárias locais sobre a possibilidade de atendimento (CEDAE, LIGHT, TELEMAR, FEEMA, SERLA, CEG, e outras); parecer de viabilidade técnica do empreendimento elaborada pelos arquitetos e/ou engenheiros que compõem o quadro de funcionários do DENG e que não sejam terceirizados; planilhas de quantitativos e de preços unitários, constando o índice (Io), com a indicação do mês-base da elaboração do orçamento; especificação detalhada dos serviços e materiais a utilizar; projetos devidamente assinados pelos arquitetos e/ou engenheiros responsáveis. Nesta ocasião, será verificado se as composições consolidadas dos encargos sociais, BDI e administração local foram anexadas ao projeto básico, analisando-se o cronograma físico-financeiro, de acordo com o que determina o art. 40 XIV – b; art. 116, § 1º, III, V e VI da Lei 8.666/93, onde deve constar o percentual mensal inicial detalhado dos eventos previstos para cada etapa e não, apenas, o desembolso financeiro máximo mensal, a fim de permitir, pela fiscalização, o devido controle dos serviços previstos em face dos realizados.

O Check list proposto contendo todos os dados acima descritos, faz parte integrante do presente trabalho como Anexo I.

Após a licitação será feito o acompanhamento da obra, mediante visitas quinzenais dos Engenheiros Auditores, quando então será elaborado um relatório de auditoria, proposto no presente trabalho, como Anexo II.

Neste relatório de auditoria, serão consideradas, inicialmente, as seguintes informações:

### **6.2.2. Cadastro das Obras**

Para cada obra será aberta uma ficha de cadastro, denominada “Cadastro de Obras” na qual constem todos os dados da obra: seu valor contratual, seus fiscais, data do memorando de início, solicitação de aditamentos contratuais justificados em parecer próprio, a necessidade de cada solicitação de aditamento contratual e um quadro de medições mensais, comparadas com as previstas no cronograma físico-financeiro, elaborado e incluso no edital.

Para tanto, haverá uma pasta contendo a ficha de cadastro de cada obra, com a identificação da mesma, o endereço completo e tipo de utilização a ser dada (Fórum, Juizado Especial, Juizados de Menores, Arquivos, Depósitos, Setores Administrativos, NURC), como também os documentos correlatos e as anotações referentes às medições e aos pagamentos das mesmas. Nela estarão, ainda, cópias dos projetos e todas as suas revisões, planilhas orçamentárias, boletins de medição e eventuais aditamentos.

Aduza-se que do cadastro também constarão o número do contrato e dos aditamentos, registrando a data de elaboração do instrumento, assim como a do início e a prevista para a entrega da obra.

### **6.2.3. Cadastro da Fiscalização**

Na pasta denominada: Cadastro de Fiscalização constarão os nomes e as matrículas dos fiscais, a qualificação profissional e a identificação da fiscalização auxiliar realizada pelos engenheiros e arquitetos terceirizados, bem como o nome da empresa de qual são empregados.

### **6.2.4. Acompanhamento e Controle das Obras**

Esta parte do programa preventivo consiste em acompanhar a obra, com o propósito de verificar se a execução está de acordo com o projeto básico e os projetos executivos,

registrando o andamento dos trabalhos através de fotos digitalizadas. Essencial é acentuar que se examinará os serviços que, porventura, hajam sido subcontratados, que devem estar sempre em consonância com o que permite o art. 72, da Lei n.º 8.666/93.

Após cada inspeção será emitido relatório circunstanciado sobre todos os serviços que estão sendo executados, em ordem cronológica, com ênfase no modo de execução, se por funcionários da empreiteira ou por subcontratada, propondo, se for o caso, medidas corretivas para a melhoria da qualidade ou para a recuperação de atrasos em relação aos prazos previstos em contrato.

Claro está que os termos de **Recebimento Definitivo** somente deverão ser emitidos quando do encerramento final, época em que o “habite-se” deverá estar liberado pelo órgão municipal, bem como quitados e comprovados, com os respectivos pagamentos de todos os tributos relacionados à obra.

#### **6.2.5. Sistema de Acompanhamento de Obras com Fotos Digitalizadas**

Para a consecução dos fins ora propostos, criar-se o “sistema” de informações detalhadas sobre os investimentos públicos realizados sempre em clamor da sociedade brasileira, em todos os seus níveis de organização. Constitui-se, portanto não só numa prestação de contas dos governantes aos seus cidadãos, como também numa exigência daqueles que recolhem seus impostos e desejam vê-los, adequadamente aplicados.

Acentue-se que para a proposição de uma ferramenta de acompanhamento e controle totalmente interativa e de fácil manuseio, dotada de fotografias digitalizadas das obras e dos serviços contratados em seus diversos estágios de desenvolvimento, pesquisamos o sistema de acompanhamento de obras com fotos digitalizadas – SIURB, operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, que oferece aos usuários informações relativas às aplicações de recursos financeiros do orçamento Geral da União – OGU.

No nosso Plano de Auditoria propomos também que seja elaborado um programa informatizado contendo todos os dados inclusos nos Relatórios de Auditoria, para que os gestores possam acompanhar as obras de forma real. Nos anexos I e II, apresentamos as imagens que mostram as referidas telas contendo os campos (em branco) que servem como exemplo para a construção das páginas originais.

O programa proposto representa, assim, por conseguinte, um importante avanço em termos de informações gerenciais, pois além de permitir o acompanhamento visual do empreendimento, possibilita a disponibilização de outras informações referentes à situação da obra, citando-se, como exemplo, o valor da referida obra e o estágio em que se encontra em tempo fidedigno.

## **7. O “MODUS OPERANDI” DO SISTEMA DE INFORMATIZAÇÃO**

O sistema funciona a partir de códigos de programação em linguagem ASP - ou similar – contendo várias páginas que receberão os dados imputados pelo digitador. Após digitados os dados pelos Engenheiros-Auditores, os mesmos serão gravados em um Banco de Dados que se encontrará em um servidor local ou de internet.

As páginas serão dinâmicas, contendo formulários com campos para o preenchimento dos dados, inclusão de arquivos tais como, anexos e fotos, contando também, de um relatório que informará o status atual da obra.

O sistema além dos aplicativos mencionados acima, também conterá senhas de acesso que limitarão e bloquearão o acesso à pessoas restritas ao site ou apenas, à algumas páginas do mesmo. Exemplo: Poderá existir pessoas que tenham acesso ao relatório para ver o acompanhamento da obra, mas não terão acesso às páginas de edição ou inclusão de dados da obra, tornando o sistema extremamente seguro.

Poderá conter uma página de pesquisa, onde terá um campo onde o usuário digitará o número do processo para localizar o mesmo, e assim, poder, logo após a localização, visualizar o seu andamento.

A proposta é que este sistema funcione na rede interna do Tribunal de Justiça. Este sistema pode crescer de acordo com a necessidade, acolhendo o crescimento e a demanda por novas informações ou até mesmo, a adaptação a nova lei de mercado.

Ao acessar o aplicativo, o usuário (gestor) do sistema terá, à disposição, diversas opções tais como: tipo de obra, conjugado com o valor da mesma. Para uma operação que o usuário já conheça o seu número do processo, basta digitar este no campo específico. Quanto maior o número de filtros, mais rápido será a disponibilização, da tela, o resultado de pesquisa.

É fácil o manuseio: basta acessar uma tela, selecionando o número da operação. Como resposta, aparecerá uma tela contendo detalhes do empreendimento e as respectivas fotos; optando por uma das fotos, esta aparecerá em tamanho ampliado. Nessa tela, tem-se, ainda, a opção “DADOS DA MEDIÇÃO” onde o usuário poderá verificar o estágio da obra e os valores de medições já pagos e suas respectivas datas, comparando o cronograma físico financeiro proposto no edital com o executado durante o decorrer da obra.

Além do expandido acerca deste sistema, otimizações serão desenvolvidas e agregadas a ele, visando a proporcionar a riqueza das informações e interações necessárias sobre o desempenho das construtoras, no sentido de atender ao cronograma físico-financeiro e a qualidade final da obra.

Pelas razões elencadas, a implantação de um sistema informatizado correlato para o controle e acompanhamento das obras realizadas pelo Tribunal de Justiça será um salto importante para a melhoria da qualidade na Administração do Poder Judiciário. O exame deste mecanismo permitirá a identificação de irregularidades nos procedimentos, ensejando, assim, em consequência, a responsabilidade do Administrador Público em caso de prejuízo ao Erário.

## CONCLUSÃO

Os Tribunais de Contas são entes essenciais na construção da nova e verdadeira ordem democrática que se pretende edificar, tendo como lastro os preceitos emanados da própria Carta Magna, pois tutelam valores fundamentais como a legalidade, a legitimidade e a economicidade. Este último aspecto, que embora não se desenlace dos demais tem fundamental importância no que se refere às obras públicas em virtude do grande volume de recursos empregados, e da lisura que deve permear, como sustentáculo, a aplicabilidade desses investimentos. Somente o equilíbrio entre o custo e o benefício conduzirá à consecução de todas as metas a que se propõe uma obra pública. Os parâmetros de aferição deste equilíbrio não devem ser subjetivos, mas concretizados em cada caso, com base no conceito de preço de mercado, que deve funcionar como limitador máximo dos gastos admissíveis para determinado empreendimento.

O controle destes valores é feito com foco na licitação de origem, pois é neste momento que são fixados o preço da obra (proposta vencedora) e as características do objeto (projeto básico). Ao Administrador Público cabe efetuar juízo de aceitabilidade dos preços propostos, para que somente cheguem à classificação propostas efetivamente vantajosas. Fica evidente que o projeto básico é o fundamento mediante o qual o critério de aceitabilidade de preços pode ser determinado de forma correta, sendo o orçamento estimado o seu principal instrumento.

Para esse fim, deverá ser feita uma análise minuciosa do retro mencionado projeto, possibilitando a identificação de irregularidades, como por exemplo, a fixação de critérios de aceitabilidade de preços inadequados, o que pode ensejar contratações desvantajosas. Entretanto, ainda quando o preço de adjudicação for favorável, a Administração Pública pode

sofrer prejuízos em razão de alterações contratuais danosas, visto que a Lei de Regência não estabelece mecanismos eficazes de controle nestes casos.

A legislação dá ênfase a estes aspectos; razão por que este trabalho objetivou, de forma criteriosa, demonstrar a importância do fiel cumprimento de todos os princípios que devem gerir uma obra pública.

Sobretudo em um momento em que tudo gira em torno do saneamento real da atuação do homem público.

Para isso, a Auditoria exerce o papel maior, é a protagonista em um momento vital no contexto nacional.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRAFIA

ALECIAN, Serge. **Guia do Gerenciamento no Setor Público**. Rio de Janeiro. Ed. Revan, 2001.

Associação Brasileira de Normas Técnicas, NBR 7678. **Segurança na Execução de Obras e Serviços de Construção**, 1983.

Associação Brasileira de Normas Técnicas, NBR 12722. **Discriminação de Serviços para Construção de Edifícios**, 1992.

Associação Brasileira de Normas Técnicas, NBR 13752. **Perícias de Engenharia na Construção Civil**, 1996.

Associação Brasileira de Normas Técnicas, NBR 5670. **Seleção e Contratação de Serviços e Obras de Engenharia e Arquitetura de Natureza Privada**, 1997.

CAVALCANTE, Ruszel Lima Verde. **A Lei de Responsabilidade Fiscal**, Teresina: Popular, 2002.

CONHEÇA A ABNT, **Normalização: um Fator para o Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: ABNT, 1995.

FAGUNDES. Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. Ed. Forense, 5ª ed., 1979.

Fundação Carlos Alberto Vanzolini, disponível na internet via [www.http://www.vanzolini.org.br](http://www.vanzolini.org.br).

Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), disponível na internet via [www.http://www.ibraop.org.br](http://www.ibraop.org.br).

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8ª ed. São Paulo: Dialética. 2001.

MARTINEZ, Pedro Romano et PUJOL, José Manuel Marçal. **Empreitada de Obras Públicas**. Ed. Almedina, Coimbra, 1995.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas**. Revista de Informação Legislativa, nº 108 págs. 101-127. Ed. Senado Federal, 1990.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contratos Administrativos**. Ed. Revista dos Tribunais, 7ª ed., 1987.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de Licitações e Contratos Anotada**. Ed. Zênite, 1996.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. Ed. Renovar, 4ª ed., 1995.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Manual Prático das Licitações**. Ed. Saraiva, 1995.

I Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (SINAOP). **Auditoria Técnica de Engenharia – uma necessidade para o controle externo dos Tribunais de Contas**. Tribunal de Contas da União. Disponível na internet via [www.http://www.tcu.org.br](http://www.tcu.org.br) (1996).

II Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (SINAOP). **Responsabilidade civil do agente público decorrente de dano causado por despesa em obras públicas**. Tribunal de Contas da União. Disponível na internet via [www.http://www.tcu.org.br](http://www.tcu.org.br) (1997).

III Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (SINAOP). **Responsabilidade do administrador público: aspectos da prova no âmbito do Tribunal de Contas**. Tribunal de Contas da União. Disponível na internet via [www.http://www.tcu.org.br](http://www.tcu.org.br) (1998).

IV Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (SINAOP). **O presente e o futuro dos Tribunais de Contas**. Tribunal de Contas da União. Disponível na internet via [www.http://www.tcu.org.br](http://www.tcu.org.br) (1999).

V Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (SINAOP). **Conferência de Abertura: A Modernização da Gestão Pública**. Tribunal de Contas da União. Disponível na internet via [www.http://www.tcu.org.br](http://www.tcu.org.br) (2000).

VI Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (SINOAP). **Corrupção Endêmica**. Tribunal de Contas da União. Disponível na internet via [www.http://www.tcu.org.br](http://www.tcu.org.br) (2001).

VII Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (SINOAP). **O controle de obras públicas**. Tribunal de Contas da União. Disponível na internet via [www.http://www.tcu.org.br](http://www.tcu.org.br) (2002).

WILLIAN, Jorge. **Custos de Obras Públicas: Sistema de Custos Unitários**. EMOP. 7<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro, 1998. Apostila de curso.

# Relatório de Auditoria

Principal Anexo I Anexo II Relatório Monografia

Número de Processo:

## Elementos do Projeto Básico

### a) Plano Bienal

1. A obra está prevista no Plano Bienal?

Sim Não

2. O valor contratado está em conformidade com o valor previsto no Plano Bienal

Sim Não

### b) Memorial Descritivo e Especificações

("caput" e alínea "c" do inc. IX, art. 6º c/c § 5º do art. 7º e inc. VI do art. 12)

1. Consta Memorial Descritivo e Especificações Técnicas (identificar fls.)?

Sim Não

2. Identifica com clareza os tipos e as condições dos serviços a executar (considerar em conjunto com os desenhos e planilhas orçamentárias), sondagens, levantamentos topográficos, pluviométrico, jornadas extras, etc. ?

Sim Não

Limpar

Avançar ->

# Relatório de Auditoria

Principal Anexo I Anexo II Relatório Monografia

Número de Processo:

## Elementos do Projeto Básico

- 3. Identifica com clareza os materiais e equipamentos a incorporar à obra (considerar em conjunto com os desenhos e planilhas orçamentárias) e especificações?  
  Sim  Não
- 4. Há especificações dos elementos de forma a assegurar os melhores resultados do empreendimento?  
  Sim  Não
- 5. As especificações estão adequadas ao caráter competitivo da licitação?  
  Sim  Não
- 6. O nível de precisão das especificações está adequado (considerar em conjunto com os desenhos e planilhas orçamentárias)? Por que?  
  Sim  Não
- 7. As especificações inclusas no Projeto Básico desconsidera a previsão de itens sem equivalentes ou "de uma única marca"?  
  Sim  Não

Limpar Avançar ->



# Relatório de Auditoria

Principal Anexo I Anexo II Relatório Monografia

Número de Processo:

## Elementos do Projeto Básico

8. Caso negativo, os itens verificados acima são tecnicamente justificáveis?   Sim  Não
9. Existem especificações que são necessárias e que não constam no presente (caso positivo, especificar)?   Sim  Não
10. Adota Normas Técnicas, de saúde e de segurança do trabalho (caso negativo, especificar)?   Sim  Não
11. Há licença de Obra, em caso positivo, anexar cópia; em caso negativo, comprovar a dispensa requerida junto ao Órgão Municipal.   Sim  Não

Limpar

Avançar ->





# Relatório de Auditoria

Principal Anexo I Anexo II Relatório Monografia

Número de Processo:

## Elementos do Projeto Básico

### c) Desenhos

(“caput” e alíneas “a”, “b” e “d” do inc. IX, art. 6º c/c inc. I do § 2º do art. 40; Resolução CONFEA nº 282/83 e Lei Federal nº 5.194/66)

1. Consta os Desenhos do projeto (identificar fls.)?  Sim Não

2. Consta a “Planta de Localização” ou “Planta de Situação” (identificar fls.)?  Sim Não

3. Os desenhos apresentados são suficientes ao entendimento dos serviços – considerar em conjunto com as especificações e planilhas orçamentárias – (caso negativo, especificar)?  Sim Não

4. Todos os desenhos que são necessários e fundamentais constam do presente (caso negativo, especificar os desenhos necessários)?  Sim Não

Limpar

Avançar ->

# Relatório de Auditoria

Principal Anexo I Anexo II Relatório Monografia

Número de Processo:

## Elementos do Projeto Básico

d) Cronograma de Desembolso  
(*alínea "e", inc. IX, art. 6º c/c inc. III, § 2º, art. 7º e alínea "b", inc. XIV, art. 40*)  
Consta o Cronograma de Desembolso ou Cronograma Físico Financeiro  Sim Não

e) Planilha de Quantitativo  
(*alínea "f", inc. IX, art. 6º c/c inc. II, § 2º, art. 7*)  
1. Consta a Planilha Orçamentária constando quantitativo e preços unitários, com o 1º do mês base da elaboração do orçamento (especificar fls.)?  Sim Não

2. Há itens compostos no orçamento? Em caso positivo especificar os itens e anexar a justificativa técnica do DENG?  Sim Não

Limpar Avançar ->





# Relatório de Auditoria

Principal Anexo I Anexo II Relatório Monografia

Número de Processo:

## Elementos do Projeto Básico

### Medidas corretivas propostas pelos Engenheiros Auditores

- 1) Quanto à economicidade
- 2) Quanto à legalidade
- 3) Quanto à eficácia
- 4) Quanto à qualidade

Concluir



# Relatório de Auditoria

Principal Anexo I Anexo II Relatório Monografia

Número de Processo:

## Local da Obra

### 1) Dados da Obra

Endereço

Tipo de Utilização:

Processo Número:

Objeto:

Contratada:

Modalidade de Licitação:

Regime de Execução:

Valor contratual:

N. do Termo Contratual:

Limpar

Avançar ->





# Relatório de Auditoria

Principal Anexo I Anexo II Relatório Monografia

Número de Processo:

## Local da Obra

### 2) Acompanhamento da Obra

Projeto Básico:

Prazo de Execução:

Orçamento:

Cronog. Físico-Financeiro:

Projeto Executivo  Sim  Não Em caso positivo, anexar.

Memorando de Início:

Término Previsto:

Responsável Pela Obra:

## Fiscais

### Quadros Trib. de Justiça

Nome:

Crea:

Limpar

Avançar ->

# Relatório de Auditoria

Principal Anexo I Anexo II Relatório Monografia

Número de Processo:

## Local da Obra

### Terceirizado

Nome:

Empresa:

Crea:

Medições:

% Previsto Cronograma:

% Executado:

Fotos Digitalizadas (Incluir numeração e descrição):

Há anexos, mencionar quais são:

Sim Não

Há desvios na acompanhamento do programa:

Sim Não

São justificáveis (Especificar em caso positivo):

Sim Não

Em caso negativo, houve aplicação de penalidades contratuais:

Sim Não

Limpar

Avançar ->



# Relatório de Auditoria

Principal Anexo I Anexo II Relatório Monografia

Número de Processo:

## Local da Obra

Data da Aceitação Provisória da Obra :

Data da Aceitação Definitiva da Obra :

Habite-se:  Sim  Não

Data:

Qualidade da Obra:  Ótima  Boa  Regular  Ruim

## 3) Aditamentos ao Contrato

Existe:  Sim  Não

Núm. termo contratual de Aditamento:

Em caso positivo,

# Relatório de Auditoria

Principal Anexo I Anexo II Relatório Monografia

Número de Processo:

## Local da Obra

Valor do Aditamento:

% da Obra Aditada:

Data da Aut. da Administração Superior:

Data do início dos serviços aditados:

Data do término dos serviços aditados:

Serviços que foram suprimidos:

% dos serviços que foram suprimidos:

Serviços que foram acrescidos:

% dos serviços que foram acrescidos:

Limpar

Avançar ->

# Relatório de Auditoria

Principal Anexo I Anexo II Relatório Monografia

Número de Processo:

## Local da Obra

### 4) Medidas propostas pelos engenheiros auditores com relação à:

- 1) Quanto à economicidade
- 2) Quanto à legalidade
- 3) Quanto à eficácia
- 4) Quanto à qualidade

Concluir

