

Sumário

1.	Objetivo	2
2.	Justificativa	2
3.	Principais problemas e irregularidades	2
3.1	Na fase antecedente à licitação	2
3.2	No processo de licitação	2
3.3	Na execução, fiscalização e recebimento da obra	4
4.	Orientação Técnica	5
4.1	Fase antecedente à licitação	5
4.2	Processo de licitação	6
4.2.1	Abertura do processo de licitação	6
4.2.2	Projeto Básico	7
4.2.2.1	Conteúdo do Projeto Básico	7
4.2.2.2	Detalhamento do Projeto Básico	8
4.2.2.2.1	Edificações	8
4.2.2.2.2	Obras Rodoviárias	10
4.2.2.2.3	Pavimentação Urbana	12
4.2.2.3	Orçamento base	13
4.2.2.4	BDI - "Bonificação de Despesas Indiretas"	14
4.2.2.5	Fator "K"	15
4.2.3	Especificações técnicas	15
4.2.4	Licenciamento ambiental	15
4.2.5	Cronograma físico-financeiro	16
4.2.6	Recursos orçamentários	16
4.2.7	Edital de licitação	16
4.2.8	Qualificação técnica	17
4.2.9	Fracionamento de obras	17
4.2.10	Comissão de licitação	17
4.2.11	Inexigibilidades e dispensas de licitação	18
4.2.12	Conluio e cartelização	18
4.3	Execução, fiscalização e recebimento da obra	19
4.3.1	Vedação à sub-rogação de contrato	20
4.3.2	Medição de serviços e obras	20
4.3.3	Cumprimento do cronograma físico-financeiro	21
4.3.4	Prorrogação de prazo	21
4.3.5	Reajustamento de preços	22
4.3.6	Reequilíbrio econômico-financeiro	22
4.3.7	Alterações contratuais unilaterais pela Administração	22
4.3.8	Recebimento da obra	23
5.	Legislação consultada	24

1. Objetivo

- a) prestar orientação aos gestores;
- b) prevenir contra irregularidades;
- c) evitar desperdício de recursos e incrementar a economicidade;
- d) padronizar ações e procedimentos relacionados ao tema;
- e) reduzir erros que prejudiquem o alcance dos objetivos propostos no PPA;
- f) auxiliar os trabalhos de fiscalização e auditoria.

2. Justificativa

- a) reconhecimento de tratar-se de área de risco, com volume significativo de recursos envolvidos;
- b) identificação de problemas e irregularidades recorrentes em auditorias realizadas;
- c) necessidade de promover o alinhamento das ações setoriais com as diretrizes governamentais relacionadas a obras e serviços de engenharia.

3. Principais problemas e irregularidades

Em todas as fases do planejamento e da execução de obras públicas identificaram-se diversas situações que comprometem a efetividade da aplicação dos recursos públicos, conforme categorizado a seguir.

3.1 Na fase antecedente à licitação

- a) Indefinição dos critérios ou falta de justificativa para escolha de determinada obra;
- b) Não realização de estudo de viabilidade técnica, estudo preliminar, avaliação de impacto ambiental e socioeconômico;
- c) Realização de obras civis, sem a necessária previsão de alocação de recursos para a operação e manutenção dos equipamentos construídos, a exemplo de escolas sem professores, unidades de saúde sem equipamentos e sem atendimento à comunidade;
- d) Inexistência de anteprojeto capaz de nortear o adequado provisionamento dos investimentos e a alocação dos recursos, resultando, muitas vezes, num descolamento das ações setoriais com as macroações governamentais.

3.2 No processo de licitação

A baixa qualidade dos projetos é muitas vezes utilizada como justificativa para as alterações de valor em contratos/convênios de obras e serviços de engenharia e nos “jogos de planilha”. Esses implicam aumento excessivo de quantitativo de itens com indicação de sobrepreço e/ou redução de itens com indicação de subpreço.

Dentre os principais problemas e/ou irregularidades, podem-se destacar:

- a) Projeto Básico inexistente ou incompleto; sem aprovação pela autoridade competente e/ou identificação de seus autores; sem registro de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA);

- b) Falta de discussão prévia do Projeto Básico com os futuros administradores do equipamento que será construído, a fim de evitar alterações e refazimentos que causem prejuízos ao erário e atrasos na entrega do bem;
- c) Planilhas referenciais de preço superdimensionadas, que respaldam preços elevados na licitação; planilha orçamentária sem preços unitários, apresentando apenas quantidades e o valor dos subtotais por grupos de serviço; preços e/ou quantitativos superestimados, caracterizando sobrepreço e posterior superfaturamento;
- d) Orçamento-base que integra o edital sem a composição de todos os seus custos unitários;
- e) Inclusão no BDI (Bonificações e Despesas Indiretas) de custos diretos (administração local, instalação e mobilização), percentual excessivo de lucro, e/ou tributos extintos, inflando-o indevidamente;
- f) Especificação inadequada e/ou imprecisa de material;
- g) Cronograma físico-financeiro cujas etapas físicas são incompatíveis com as financeiras;
- h) Licitação para construção em terreno doado, com cláusula de reversibilidade ao doador vinculada ao prazo da construção, com risco de reversão antes da conclusão da obra;
- i) Edital restritivo à competitividade, com exigências que direcionam a licitação para determinados licitantes ou grupos de licitantes, mediante artifícios, tais como:
 - i. cláusula impeditiva de uma mesma empresa vencer mais de um lote;
 - ii. licitação de serviços e materiais de naturezas diversas num mesmo certame e em um único lote;
 - iii. exigência de atestados para comprovação de capacidade técnica em quantidade e/ou complexidade incompatíveis com o porte da obra;
 - iv. minuta do contrato com previsão de pagamentos num prazo elástico, caracterizando financiamento indireto e frustrando o caráter competitivo do certame;
 - v. exigência de patrimônio líquido mínimo desproporcional ao vulto da obra.
- j) Omissão, no Edital, quanto à obrigatoriedade de apresentação, pelo licitante, da composição de todos os preços unitários utilizados na sua proposta, as composições do BDI e dos encargos sociais utilizados, quando adotada a Lei Federal nº 8.666/93, na forma do § 5º do art. 1º da Lei Estadual 9.433/05 (obra financiada com recursos federais);
- k) Licitação de obras com dotação orçamentária insuficiente e/ou sem garantia de contemplação, nos orçamentos dos exercícios seguintes, de dotação suficiente para atender ao cronograma físico-financeiro da obra licitada; Atestado de Capacidade Técnica fraudulento ou de credibilidade duvidosa;
- l) Fracionamento de obra ou serviço com o objetivo de fugir de processo licitatório ou de modalidade de licitação;

- m) Realização de licitação de modalidade em desacordo com a legislação;
- n) Edital sem atender às exigências formais no tocante à falta de: data; rubrica em todas as folhas; assinatura da autoridade que o expediu; carimbo e assinatura da procuradoria/assessoria jurídica em todas as folhas; critério de aceitação de preços global e unitário (máximos);
- o) Recondução da totalidade dos membros da Comissão Permanente de Licitação por período subsequente após dois anos;
- p) Inclusão em dispensa emergencial de obras e serviços de engenharia, por motivo de calamidade pública, de área não especificada em Decreto;
- q) Falta de numeração seqüencial das dispensas e das inexigibilidades de licitação, fragilizando o controle interno;
- r) Dispensa de licitação sem justificativa ou com justificativa frágil e inconsistente;
- s) Ausência da devida publicidade em todas as etapas da licitação;
- t) Conluio de licitantes com formação de “consórcios paralelos” e “cartelização de preços”.

3.3 Na execução, fiscalização e recebimento da obra

Esta é a fase em que se refletem os problemas oriundos da baixa qualidade dos projetos de engenharia, ditos “básico” ou “executivo”. A justificativa para a grande maioria dos aditivos de valor em contratos/convênios de obras é “a necessidade por imperativo de ordem técnica” por deficiência de projeto. Muitas vezes, nenhuma justificativa objetiva é apresentada. Também é nesse momento que se manifestam irregularidades ocorridas no processo licitatório. Dentre os problemas que ocorrem da execução até o recebimento da obra, destacam-se:

- a) Subcontratações de serviços sem prévia e expressa autorização ou em percentual acima do permitido em contrato;
- b) Subcontratação, pela vencedora da licitação, de empresas eliminadas do certame e que participaram de simulação de competição para dar aspecto legal ao processo;
- c) Antecipação de faturamento, e conseqüente pagamento, com base em pretensa “medição” de serviços previstos, mas ainda não executados ou executados parcialmente;
- d) Serviços medidos, faturados e pagos sem lastro contratual, ou seja, medição de serviços que não estavam previstos;
- e) Jogos de planilha, seja mediante aumento de itens de valor mais expressivo e redução dos de menor valor; ou aumento em etapas de difícil fiscalização, a exemplo de terraplanagem e redução nos itens de mais fácil verificação, até com redução na qualidade do produto entregue;
- f) Alterações no projeto sem consentimento prévio da fiscalização ou do projetista;
- g) Assinatura de aditivo para execução de serviços alheios ao objeto do contrato;

- h) Aditivo de valor sem especificar alterações no objeto; sem justificativa técnica;
- i) Aditivos contratuais superiores ao limite legal;
- j) Celebração de aditivos com previsão de materiais em quantidades diferentes das necessárias (superestimadas);
- k) Ausência de renovação da garantia do contrato;
- l) Atraso injustificado na execução do contrato;
- m) Ausência de registro de recebimento provisório ou definitivo;
- n) Boletim de Medição sem detalhamento das quantidades de serviços executados e sem a codificação dos mesmos ou com inadequada descrição de serviços;
- o) Inexistência do Diário de Obra;
- p) Número de empregados na GFIP não correspondente ao registrado no Diário de Obra;
- q) Inexistência de Termo de Recebimento nas rescisões contratuais;
- r) Recebimento da obra com serviços inacabados e sem registro no Termo de Recebimento;
- s) Aplicação de materiais com especificação diferente da prevista, com substituição por produtos de qualidade inferior ou com quantitativo menor do que o previsto;
- t) Contratação de serviços oriundos de defeitos construtivos surgidos durante o período de responsabilidade legal da empresa construtora.

4. Orientação Técnica

As orientações técnicas aqui apresentadas devem ser observadas em todos os tipos e modalidades de licitação/contratação realizadas pelo poder público, inclusive nos casos de contratação direta via dispensa de licitação e de inexigibilidade. Abrange também obras executadas por terceiros através de convênio.

4.1. Fase antecedente à licitação

Antes da execução de uma obra é fundamental adequar as necessidades a serem atendidas com os recursos disponíveis, de modo a compatibilizar os benefícios esperados com os custos que serão incorridos.

Ademais, é necessário também observar aspectos relacionados com as questões legais, econômicas, sociais e ambientais envolvidas. Desse modo, o Projeto Básico deverá ser precedido por um conjunto de ações estratégicas, que envolvam a concepção de um anteprojeto, estudos de viabilidade (técnica e econômica) e avaliação de impacto ambiental, se for o caso.

Assim, antes de se iniciar um processo licitatório para investimento em obras e serviços de engenharia, deve-se, previamente, providenciar/realizar:

- a) Levantamento das necessidades e das demandas da sociedade;
- b) Inclusão da obra no Plano Plurianual e na Lei de Orçamento Anual;

- c) Apresentação de justificativa efetiva para realização da obra ou serviço de engenharia;
- d) Realização de estudo de viabilidade técnica, estudo preliminar, avaliação de impacto ambiental e socioeconômico;
- e) Elaboração de anteprojeto contendo os principais elementos de arquitetura, da estrutura, das instalações, dos padrões de acabamento e dos custos médios;
- f) Ações visando à oportuna liberação, ocupação, utilização ou desapropriação dos bens públicos ou particulares necessários à execução projetada;
- g) Estimativa do custo do empreendimento pautado em anteprojeto e o impacto orçamentário-financeiro no exercício financeiro e nos dois subseqüentes;
- h) Verificação da inexistência de pendências e litígios sobre o terreno onde será edificada a obra, inclusive de natureza ambiental;
- i) Elaboração do Projeto Básico, aprovado pela autoridade competente e acessível aos interessados em participar da concorrência. Por tratar-se de item mais importante e imprescindível num processo licitatório de obras, será destacado com detalhes no tópico seguinte.

4.2. Processo de licitação

Diante dos riscos envolvidos, das fragilidades e/ou irregularidades e da necessidade da observância dos princípios constitucionais da legalidade, economicidade, transparência/publicidade e isonomia, uma maior atenção deverá ser dispensada com relação aos seguintes tópicos:

4.2.1. Abertura do processo de licitação

O processo deve estar devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva do agente público competente, sucinta indicação de seu objeto e dos recursos para a despesa e deve conter:

- a) Declaração quanto à inclusão da obra/serviço de engenharia na programação (PPA e orçamento); compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; indicação da respectiva dotação e a disponibilidade orçamentária; verificação e declaração quanto ao impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrará em vigor e nos dois seguintes;
- b) Comprovante de regularidade do registro e titularidade do imóvel e obtenção de licença ambiental, quando necessária;
- c) Aprovação dos projetos pelas autoridades competentes;
- d) Pareceres técnicos e jurídicos;
- e) Demais documentos relativos à licitação que serão agregados ao processo, conforme incisos I a XII, do Art. 74, da Lei Estadual nº 9.433/05 (edital, comprovante de publicação ou de entrega de convite; ato de designação dos membros da comissão de licitação, leiloeiro ou servidor responsável pelo convite; propostas e todos os documentos que a instruíram; atas, relatórios, atos e deliberações da comissão de licitação; atos de homologação, de adjudicação, de anulação ou de revogação, devidamente fundamentadas, recursos apresentados, intimação dos recursos aos demais licitantes, manifestações e decisões, entre outros).

4.2.2. Projeto Básico

O Projeto Básico é uma peça fundamental, sem o qual não deve ser iniciada uma licitação para obras e serviços de engenharia.

De acordo com o Art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93, entende-se como 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...

Não se deve confundir Projeto Básico como sendo um projeto inicial, incompleto, a desenvolver. Ele é resultante de uma série de etapas definidas, necessárias e suficientes para orçar o empreendimento com precisão e confiabilidade. O Projeto Básico só difere do projeto executivo em termos de nível de detalhamento.

É importante destacar que, de acordo com o Art. 18, incisos I a IV, da Lei nº 9.433/05, é vetada a participação do autor do Projeto Básico ou executivo, direta ou indiretamente, na licitação, na execução de obras ou serviços e no fornecimento de bens a eles necessários, exceto na condição de consultor da Administração.

4.2.2.1 Conteúdo do Projeto Básico

De acordo com o inciso IX, do Art. 8º, da Lei nº 9.433/05, o Projeto Básico deve abranger toda a obra. Deve-se ter como referência a Orientação Técnica OT – IBR 001/2006, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop). Consta do Projeto Básico: desenho; memorial descritivo; especificação técnica; orçamento (planilha de custos e serviços, composição de custo unitário de serviço) e cronograma físico-financeiro.

O Projeto Básico e suas especificações devem:

- a) Ser analisados, previamente à licitação, pela área de engenharia do órgão, com vistas a detectar prováveis incompatibilidades que deverão ser corrigidas de imediato;
- b) Ser apresentados aos futuros administradores do equipamento, a fim de evitar alterações e refazimentos no decorrer da obra, em razão de solicitações não previstas. Essas geram acréscimos de valor, atrasos na execução e até inviabilidade de conclusão da obra, causando graves transtornos e prejuízos ao erário;
- c) Ser aprovados previamente pela autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço, mediante ato formal e motivado;
- d) Constar, em todas as páginas, o nº da inscrição da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no CREA, a identificação e a assinatura dos autores em todas as peças que compõem o Projeto Básico (Resoluções do Confea nº 361/91 e nº 1.023/08).

4.2.2.2. Detalhamento do Projeto Básico

Os três primeiros tópicos do Projeto Básico - desenho, memorial descritivo e especificação técnica - devem conter o detalhamento dos itens e dos elementos de acordo com o tipo de obra ou serviço de engenharia, conforme exemplos a seguir:

EDIFICAÇÕES	OBRAS RODOVIÁRIAS	PAVIMENTAÇÃO URBANA
Levantamento topográfico	Desapropriação	Levantamento topográfico
Sondagem	Projeto geométrico	Projeto geométrico
Projeto arquitetônico	Projeto de terraplanagem	Projeto de pavimentação
Projeto de terraplanagem	Projeto de drenagem	Projeto de drenagem
Projeto de fundações	Projeto de pavimentação	Projeto de iluminação
Projeto estrutural	Projeto de obras de arte especiais	Projeto de paisagismo
Projeto de instalações hidráulicas	Projeto de sinalização	Projeto de sinalização viária
Projeto de instalações elétricas	Projeto de iluminação	
Projeto de instalações telefônicas	Projeto de proteção ambiental	
Projeto de instalações de prevenção de incêndio		
Projeto de instalações especiais (lógica, CFTV, alarme, detecção de fumaça)		
Projeto de instalações de ar condicionado		
Projeto de instalações de transporte vertical		
Projeto de paisagismo		

Fonte: OT – IBR 001/2006 do Ibraop

O Projeto Básico deverá ser compatível com o tipo de obra objeto da licitação e de acordo com a especialidade do serviço a ser executado, conforme detalhado nas tabelas a seguir:

4.2.2.2.1. Edificações

ESPECIALIDADE	ELEMENTO	CONTEÚDO
Levantamento Topográfico	Desenho	Levantamento plani-altimétrico.
Sondagem	Desenho	Locação dos furos.
	Memorial	Descrição das características do solo; Perfil geológico do terreno.
Projeto Arquitetônico	Desenho	Situação; Implantação com níveis; Plantas baixas e de cobertura; Cortes e elevações; Detalhes (que possam influir no valor do orçamento); Indicação de elementos existentes, a demolir e a executar, em caso de reforma e/ou ampliação.
	Especificação	Materiais, equipamentos, elementos, componentes e sistemas construtivos.

Continua a seguir

Continuação

ESPECIALIDADE	ELEMENTO	CONTEÚDO
Projeto de Terraplenagem	Desenho	Implantação com indicação dos níveis originais e dos níveis propostos; Perfil longitudinal e seções transversais tipo com indicação da situação original e da proposta e definição de taludes e contenção de terra.
	Memorial	Cálculo de volume de corte e aterro/Quadro Resumo Corte/Aterro.
	Especificação	Materiais de aterro.
Projeto de Fundações	Desenho	Locação, características e dimensões dos elementos de fundação.
	Memorial	Método construtivo; Cálculo de dimensionamento.
Projeto Estrutural	Desenho	Planta baixa com lançamento da estrutura com cortes e elevações, se necessários.
	Especificação	Materiais, componentes e sistemas construtivos.
	Memorial	Método construtivo; Cálculo do dimensionamento.
Projeto de Instalações Hidráulicas	Desenho	Planta baixa com marcação da rede de tubulação (água, esgoto, águas pluviais e drenagem), prumadas e reservatório; Esquema de distribuição vertical.
	Especificação	Materiais e Equipamentos.
	Memorial	Cálculo do dimensionamento das tubulações e reservatório.
Projeto de Instalações Elétricas	Desenho	Planta baixa com marcação dos pontos, circuitos e tubulações; Diagrama unifilar.
	Especificação	Materiais e Equipamentos.
	Memorial	Determinação do tipo de entrada de serviço; Cálculo do dimensionamento.
Projeto de Instalações Telefônicas	Desenho	Planta baixa com marcação dos pontos e tubulações.
	Especificação	Materiais; e Equipamentos.
Projeto de Instalações de Prevenção de Incêndio	Desenho	Planta baixa indicando tubulações, prumadas, reservatório, caixas de hidrante e/ou equipamentos.
	Especificação	Materiais e Equipamentos.
	Memorial	Cálculo do dimensionamento das tubulações e reservatório.
Projeto de Instalações Especiais (lógicas, CFTV, alarme, detecção de fumaça)	Desenho	Planta baixa com marcação dos pontos e tubulações
	Especificação	Materiais e Equipamentos.
Projeto de Instalações de Ar Condicionado	Desenho	Planta baixa com marcação de dutos e equipamentos fixos (unidades condensadoras e evaporadoras).
	Especificação	Materiais; e Equipamentos.
	Memorial	Cálculo do dimensionamento dos equipamentos e dos dutos.
Projeto de Instalação de Transporte Vertical	Especificação	Materiais e Equipamentos.
	Memorial	Cálculo.
Projeto de Paisagismo	Desenho	Implantação com níveis.
	Especificação	Espécies vegetais; Materiais e equipamentos.

Fonte: OT – IBR 001/2006 do Ibraop

4.2.2.2.2. Obras Rodoviárias

ESPECIALIDADE	ELEMENTO	CONTEÚDO
Desapropriação	Desenho	Planta cadastral individual das propriedades compreendidas total ou parcialmente na área.
	Memorial	Levantamento cadastral da área assinalada; Determinação do custo de desapropriação de cada unidade.
Projeto Geométrico	Desenho	Planta e perfil representando o terreno original, curvas de nível, eixo de implantação estaqueado, inclinação de rampas, largura das pistas, acostamentos, "tapers", retornos, acessos, canteiros central e laterais, indicando, também, elementos de drenagem e obras de arte; Seções transversais típicas indicando largura e inclinações das pistas, acostamentos, canteiros central e laterais.
	Memorial	Relatório do projeto contendo sua concepção e justificativa; Folha de convenções; Notas de Serviço de Terraplenagem e Pavimentação.
Projeto de Terraplenagem	Desenho	Perfil geotécnico; Seções transversais típicas; Planta geral da situação de empréstimos e botaforas; Plantas dos locais de empréstimo.
	Memorial	Relatório do projeto contendo sua concepção e justificativa; Memória Justificativa contendo cálculo estrutural e classificação dos materiais a escavar; Cálculo de volumes; Quadro e orientação de terraplenagem; Plano de Execução, contendo: relação de serviços, cronograma físico; relação de equipamento mínimo e "Layout" do canteiro de obras, posicionando as instalações, jazidas, fontes de materiais e acessos.
	Especificação	Materiais e Serviços.
Projeto de Drenagem	Desenho	Plantas e desenhos-tipo dos diversos dispositivos de drenagem utilizados; Planta esquemática da localização das obras de drenagem.
	Memorial	Relatório do Projeto contendo: concepção, quadro de quantidades, discriminação de todos os serviços e distâncias de transporte; Justificativa das alternativas aprovadas; Plano de Execução, contendo: relação de serviços, cronograma físico; relação de equipamento mínimo e "Layout" do canteiro de obras, posicionando as instalações, jazidas, fontes de materiais e acessos.
	Especificação	Materiais e Serviços.
Projeto de Pavimentação	Desenho	Seções transversais-tipo das pistas de rolamento, acostamentos, acessos e áreas de instalações para operação da rodovia; Seções transversais em tangente e em curva; Esquema longitudinal representando as soluções e pavimento adotadas ao longo da rodovia; Gráfico de distribuição dos materiais e espessuras das camadas.
Projeto de Pavimentação	Memorial	Relatório do Projeto contendo: concepção, quadro de quantidades, discriminação de todos os serviços e distâncias de transporte; Justificativa das alternativas aprovadas; Memória de cálculo do dimensionamento do pavimento; Quadro resumo contendo os quantitativos e distâncias de transporte dos materiais que compõem a estrutura do pavimento; Plano de Execução, contendo: relação de serviços, cronograma físico; relação de equipamento mínimo e "Layout" do canteiro de obras, posicionando as instalações, jazidas, fontes de materiais e acessos.
	Especificação	Materiais e Serviços.

4.2.2.2. OBRAS RODOVIÁRIAS

ESPECIALIDADE	ELEMENTO	CONTEÚDO
Projeto de Obras de Arte Especiais	Desenho	Geometria da estrutura; Fundações; Formas e detalhes; Armaduras, protensões e detalhes; Detalhes de drenagem; Detalhes dos aparelhos de apoio e juntas de dilatação; Iluminação e sinalização.
	Memorial	Relatório do Projeto contendo: concepção, quadro de quantidades, discriminação de todos os serviços e distâncias de transporte; Justificativa das alternativas aprovadas; Memória de cálculo do dimensionamento da estrutura; Plano de Execução, contendo: relação de serviços, cronograma físico; relação de equipamento mínimo.
	Especificação	Materiais e Serviços.
Projeto de Sinalização	Desenho	Planta contendo a localização e os tipos dos dispositivos de sinalização ao longo das vias; Desenhos dos dispositivos; Detalhes estruturais de montagem e fixação de elementos como pórticos e placas.
	Memorial	Relatório do Projeto contendo: concepção, quadro de quantidades, discriminação de todos os serviços; Justificativa das alternativas aprovadas; Quadros resumo e notas de serviço contendo a localização, modelo, tipo e quantidade dos elementos de sinalização empregados; Plano de Execução, contendo: relação de serviços, seus custos e cronograma físico; relação de equipamento mínimo.
	Especificação	Materiais; e Serviços.
Projeto de Iluminação	Desenho	Planta localizando postes e redes de distribuição; Detalhes de luminárias; Detalhes construtivos e de interferências.
	Memorial	Relatório do Projeto contendo: concepção, quadro de quantidades, discriminação de todos os serviços; Memória de cálculo;
Projeto de Proteção Ambiental	Desenho	Esquema linear constando os locais de bota-fora, empréstimos, jazidas, pedreiras, passivo ambiental e pontos notáveis; Detalhes de soluções; Detalhes específicos para tratamento de jazidas, empréstimos, áreas de uso e outras.
	Memorial	Lista de espécies vegetais a empregar, fontes de aquisição, técnicas de plantio e de conservação; Quadro de quantidades contendo código, discriminação das espécies e de todos os serviços e distâncias de transporte; Justificativa do projeto; Cálculo dos quantitativos.
	Especificação	Materiais; e Serviços.

Fonte: OT – IBR 001/2006 do Ibraop

4.2.2.2.3. Pavimentação Urbana

ESPECIALIDADE	ELEMENTO	CONTEÚDO
Levantamento Topográfico	Desenho	Levantamento plani-altimétrico;
Projeto Geométrico	Desenho	Planta geral; Representação planimétrica; Perfis longitudinais; Seções transversais tipo, contendo, no mínimo, a largura; declividade transversal; posição dos passeios; dimensões das guias, sarjetas e canteiros centrais; Indicação de jazidas e área de bota-fora.
	Memorial	Descritivo do projeto, incluindo condicionantes, concepção, parâmetros e interferências com equipamentos públicos.
	Especificação	Materiais e Serviços.
Projeto de Pavimentação	Desenho	Planta geral; Seções transversais tipo de pavimentação, indicando as dimensões horizontais, as espessuras e características de cada camada estrutural, detalhes da pintura ou imprimação ligante.
	Memorial	Descritivo do projeto, incluindo condicionantes, concepção, parâmetros e interferências com equipamentos públicos; Memória de cálculo do pavimento.
	Especificação	Materiais e Serviços.
Projeto de Drenagem	Desenho	Planta geral; Perfil longitudinal ou planta contendo cotas altimétricas para implantação dos elementos de drenagem; Seções transversais tipo dos elementos de drenagem.
	Memorial	Descritivo do projeto, incluindo condicionantes, concepção, parâmetros e interferências com equipamentos públicos. Memória de cálculo.
	Especificação	Materiais e Serviços.
Projeto de Iluminação	Desenho	Planta localizando e especificando os elementos de Iluminação.
	Memorial	Memorial de cálculo do projeto.
	Especificação	Materiais e Serviços.
Projeto de Paisagismo	Desenho	Projeto em planta indicando a localização e discriminação das espécies; Seções transversais quando houver terraplenagem.
	Memorial	Memorial descritivo do projeto.
	Especificação	Materiais e Serviços.
Projeto de Sinalização Viária	Desenho	Projeto em planta.
	Memorial	Memorial descritivo do projeto.
	Especificação	Materiais e Serviços.

Fonte: OT – IBR 001/2006 do Ibraop

O Projeto Básico deve permitir o cálculo das quantidades e dos custos de serviços e fornecimentos, com precisão de mais ou menos 15% do valor global da obra, conforme a Resolução do Confea nº 0361/91, que prevê:

Art. 1º O Projeto Básico é o conjunto de elementos que define a obra, o serviço ou o complexo de obras e serviços que compõem o empreendimento, de tal modo que suas características básicas e desempenho almejado estejam perfeitamente definidos, possibilitando a estimativa de seu custo e prazo de execução.

Art. 2º O Projeto Básico é uma fase perfeitamente definida de um conjunto mais abrangente de estudos e projetos, precedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental, e sucedido pela fase de projeto executivo ou detalhamento.

§ 1º As fases do projeto citadas neste Artigo podem ou não ser objeto de um único contrato, em função do porte da obra.

§ 2º A qualidade do projeto deverá ser assegurada em cada uma das fases, bem como a responsabilidade técnica de seus autores.

Art. 3º - As principais características de um Projeto Básico são:

[...]

f) definir as quantidades e os custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o tipo e porte da obra, de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento).
(grifamos)

Aditivos de valor, decorrentes de alterações de serviços quantitativa e/ou qualitativa, com justificativa embasada em falha/deficiência de projeto, a exemplo da inexistência/deficiência de levantamentos preliminares e/ou cadastramento, não devem ocorrer.

A lei de licitações exige um Projeto Básico que caracterize o objeto com a devida precisão, assim, alterações não podem ser justificadas como atos necessários para corrigir grandes falhas de projeto.

Nesse sentido, a Resolução do Confea nº 0361/91, regulamentando essas alterações, fixou como adequada uma variação de até 15% entre o valor realizado e o previsto. A lei de licitações foi mais flexível em definir o limite máximo para aditivo de até 25% (ou 50% no caso de reformas), visto que poderia ser necessária a inclusão de alguns serviços não previsíveis ou alteração qualitativa do projeto.

Sempre que ocorrerem alterações quantitativas e qualitativas dos contratos, que interfiram nos projetos originais, os setores responsáveis pelos projetos de engenharia deverão ser consultados e deverão ser emitidos pareceres técnicos.

4.2.2.3 Orçamento-base

O orçamento-base é condição indispensável à licitação e é utilizado como parâmetro para estabelecimento do preço mínimo aceitável.

Deve ser elaborado em conformidade com o projeto básico e divulgado pela Administração. Assim, a composição dos preços unitários deverá ser disponibilizada nos órgãos ou entidades promotores da licitação.

Esse orçamento do custo estimado global da obra ou serviço deve ser expresso em planilha, com quantitativos e preços unitários, contendo todos os itens que compõem o objeto da licitação. Deve, ainda, discriminar os insumos, a mão-de-obra empregada, os encargos sociais e intersindicais, bem como o valor estimado do BDI "Bonificação de Despesas Indiretas". É proibida a utilização de unidades genéricas do tipo "verba".

A contratação de empresas para elaboração de projetos e orçamentos é permitida, porém, uma análise e aprovação, pela contratante, são necessárias para garantir a idoneidade dos preços de mercado.

Os custos unitários referenciais devem ser oriundos de tabela de preço elaborada pelo órgão, ou adotada por outros da esfera estadual ou federal. Segundo o Decreto Estadual 9.534/05, a tabela de preço praticada deverá estar indicada no instrumento convocatório.

No caso de obras financiadas com recursos federais, os preços referenciais dos serviços deverão ter como limites máximos aqueles divulgados nas tabelas do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi/CEF) e/ou do Departamento Nacional de Infra-estrutura e Transporte (Dnit).

4.2.2.4 BDI - "Bonificação de Despesas Indiretas"

O BDI refere-se a um conjunto de despesas indiretas e ao lucro. É definido em termos percentuais e contempla os seguintes elementos na sua composição:

- a) garantia/risco/seguro;
- b) despesas financeiras;
- c) administração central;
- d) lucro;
- e) tributos (Confins, PIS, ISS).

Na composição do orçamento ou planilhas de preço, aplica-se o percentual estabelecido para o BDI sobre os custos diretos de um empreendimento (materiais, mão-de-obra, equipamentos), elevando assim seu valor final.

Os custos diretos que possam ser apropriados e discriminados na planilha, a exemplo de administração local, mobilização e instalação do canteiro, não devem estar incluídos no BDI adotado pela Administração.

Deve-se atentar para a adoção, no BDI, de taxa de lucro em percentual superior às praticadas no mercado, que gira em torno de 6,90%, segundo Acórdão nº 325/2007 do TCU. Embora não haja uma norma que fixe ou limite o percentual de lucro das empresas, a Administração deverá trabalhar com parâmetro de referência, tecnicamente justificado e baseado em prática observada no mercado.

Os órgãos da administração pública estadual deverão adotar BDIs dentro de limites mais equânimes, em conformidade com os princípios da razoabilidade e da economicidade, evitando-se discrepâncias significativas e altos percentuais que chegam até 37,16%.

Também não devem ser considerados no BDI, por serem tributos de natureza direta e personalística que oneram pessoalmente o contratado: o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL). A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), também, não pode mais compor o BDI por ter sido extinta em 31/12/2008.

Quando for prevista aquisição de equipamentos e/ou materiais que correspondam a um percentual expressivo da obra, a exemplo de aquisição de tubos em obras de saneamento, recomenda-se um estudo prévio de viabilidade técnica e econômica quanto à conveniência de parcelar ou não o objeto.

Se comprovada a inviabilidade do parcelamento, que seja adotado BDI diferenciado, ou seja, reduzido para a parcela referente à aquisição de equipamentos e/ou materiais em relação ao praticado para os demais itens de serviços de obras civis. Tal diferenciação justifica-se pelo fato de as despesas indiretas incidirem com menor expressividade sobre o fornecimento de equipamentos e/ou materiais.

4.2.2.5 – Fator “K”

No caso do Estado da Bahia, em decorrência do Decreto Estadual nº 9.534/05, de 01 de setembro de 2005, o orçamento-base é um instrumento fundamental para definição por parte dos concorrentes do coeficiente “K” (fator multiplicador incidente sobre o orçamento-base) e preço máximo aceitável.

Nesse Decreto, ficou estabelecido que o edital deve exigir que o licitante apresente um multiplicador “K”, o qual incidirá sobre os custos do orçamento-base, determinando, assim, seu preço proposto para a execução total do objeto licitado, bem como para cada item que o compõe.

Na utilização do “K”, o multiplicador máximo admitido será de 1,10, limitado a 02 (duas) casas decimais.

No caso de obras e serviços de engenharia financiadas com recursos federais, assim como as provenientes de recursos ou doações de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser adotadas a legislação federal aplicável às licitações e aos contratos administrativos, e/ou as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, normas e procedimentos daquelas entidades.

4.2.3 Especificações técnicas

As especificações técnicas, parte integrante de cada projeto, objetivam a complementação das informações do projeto, tais como: materiais e acabamentos a serem utilizados e suas características (cor, tipo, dimensão, revestimentos, propriedades dos materiais), equipamentos e serviços.

É imprescindível que essa especificação seja claramente descrita e detalhada, de modo que se possa verificar a compatibilidade entre preços orçados e cotados e os materiais utilizados, bem como fiscalizar, na fase de execução, se a obra está sendo realizada de acordo com as especificações técnicas.

4.2.4 Licenciamento ambiental

Durante a elaboração do Projeto Básico, deve-se verificar se há necessidade de licenciamento ambiental à luz da legislação vigente (Resoluções 001/1986 e 237/1997 do Comana e Lei Federal 6.938/1981).

Em caso afirmativo, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) para licenciamento da obra devem integrar o Projeto Básico. Essa precaução se faz necessária porque a licença poderá ser negada pelo órgão competente, inviabilizando assim a obra. (Inciso IX do art. 8º, inc. IX do art. 13 e inc. VII do art. 14 da Lei nº 9.433/05).

4.2.5 Cronograma físico-financeiro

O cronograma físico-financeiro é parte integrante do orçamento-base e deve conter as despesas mensais previstas em consonância com os serviços a serem realizados. Esse cronograma servirá como base para a programação financeira da obra e deverá ser adequado durante a sua realização, de acordo com as alterações de prazo e aditivos e/ou supressões de serviços, a fim de que reflita sempre as condições atuais da obra.

A definição do prazo de execução deve levar em conta também os repasses financeiros a serem feitos por outras unidades orçamentárias responsáveis pela obra a ser construída. Isto evita atrasos nos pagamentos de faturas e na execução dos serviços.

4.2.6 Recursos orçamentários

É imperioso que o órgão preveja em cada orçamento anual, recursos específicos necessários e suficientes para execução da obra com base no cronograma físico-financeiro atualizado.

4.2.7 Edital de licitação

O Edital é o documento que vai ordenar e direcionar todo o processo licitatório, segue a legislação em vigor e faz lei entre as partes. A Administração não pode descumprir as normas e condições do Edital, ao qual se acha estritamente vinculada. Além da legislação em vigor, devem ser observados os seguintes critérios na sua elaboração:

- a) o original do Edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, conforme determina o Art. 80 da Lei Estadual nº 9.433/05;
- b) apresentação da composição do BDI e dos encargos sociais utilizados no orçamento-base. Se houver BDI diferenciado para determinados serviços ou materiais, este deve constar também no Edital;
- c) no caso de adoção da Lei Federal nº 8.666/93, na forma do § 5º do art. 1º da Lei Estadual 9.433/05 (obra financiada com recursos federais), o Edital deverá exigir que o licitante apresente a composição de todos os preços unitários utilizados na sua proposta, a composição do BDI e a composição dos encargos sociais utilizados;
- d) as minutas do Edital e do contrato, acordo ou convênio devem ser examinadas previamente e aprovadas pela Procuradoria/Assessoria Jurídica do órgão ou entidade, a qual deve apor seu carimbo e rubrica em todas as folhas, para que não restem dúvidas sobre a peça aprovada;
- e) o Edital deve prevenir contra a participação de empresas não aptas técnica e/ou financeiramente para executar a obra, sem limitar ou frustrar a competição. Assim, no Edital não poderão constar:
 - i. exigência de atestados de serviços executados para comprovação de capacidade técnica em quantidade e/ou complexidade incompatíveis com o porte da obra;
 - ii. no caso do objeto ser dividido em lotes, cláusula que restrinja a adjudicação a um único lote por licitante;

- iii. licitação de serviços e materiais de naturezas diversas num mesmo certame e em um único lote. A licitação para aquisição de equipamentos e mobiliários juntamente com obra, não deve ocorrer porque exclui do certame as empresas cujo negócio é o fornecimento desses equipamentos e/ou móveis, restringindo a participação a empresas do ramo da construção civil. Da mesma forma, materiais de naturezas diversas como equipamentos e móveis devem ser licitados em lotes diversos;
- iv. minuta do contrato com prazo de primeiro pagamento após vários meses do início da obra (financiamento indireto);
- v. exigência de garantia de participação superior a 1% ou de patrimônio líquido superior a 10%, ambos em relação ao valor estimado da obra ou lote.

4.2.8 Qualificação técnica

A comissão de licitação deve atentar para a idoneidade dos Atestados de Capacidade Técnica apresentados pelos licitantes. Em caso de suspeita sobre a autenticidade desses documentos, deverá realizar circularizações e diligências para saneamento das eventuais dúvidas.

Se confirmada a fraude, a Administração deverá afastar o licitante do certame, constituir comissão processante para apurar as faltas administrativas e aplicar as sanções previstas no Art. 186, da Lei 9.433/05, inclusive no que tange à declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública Estadual.

4.2.9 Fracionamento de obra

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, conforme estabelecido no Art. 8º, da Lei Federal 8.666/93.

No caso de recursos financeiros limitados para a execução da totalidade da obra, a licitação poderá ser programada em etapas distintas, sem, entretanto, fugir à modalidade licitatória adequada para sua realização total, conforme previsto no Art. 15 da Lei Estadual nº 9.433/05. Adoção, em cada etapa, de modalidade distinta daquela necessária à contratação total da obra não poderá ser admitida.

4.2.10 Comissão de licitação

A comissão permanente ou especial, criada pela Administração, tem a função de receber, examinar e julgar os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes (inciso XVIII do art. 8º da Lei Estadual nº 9.433/05). As comissões de licitação, permanentes ou especiais, serão compostas por, no mínimo, 03 (três) membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados, pertencentes ao quadro permanente do órgão da Administração responsável pela licitação (§ 3º do art. 72 da Lei Estadual nº 9.433/05).

No caso de convite, a comissão de licitação poderá, excepcionalmente, nas pequenas unidades administrativas e em caso de exigüidade do pessoal disponível, ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente (§ 1º do art. 72 da Lei Estadual nº 9.433/05).

A investidura dos membros das comissões permanentes não excederá a 02 (dois) anos, vedada a recondução da sua totalidade para a mesma comissão no período subsequente (§ 5º do Art. 72 da Lei Estadual nº 9.433/05).

4.2.11 Inexigibilidades e dispensas de licitação

A regra para contratação da execução de obras e serviços de engenharia é a licitação. Somente em caráter excepcional podem ocorrer a inexigibilidade (Art. 60 da Lei Estadual nº 9.433/05) e a dispensa (Art. 59 da Lei Estadual nº 9.433/05).

Observa-se, no entanto, que, por vezes, a inexigibilidade é imotivada, assim como a dispensa é provocada por fracionamentos de despesas ou justificativas infundadas, sendo, mais comumente verificadas, as alegações de situação de emergência ou de calamidade pública.

4.2.12 Conluio e cartelização

A Administração deve atentar para a possibilidade de ocorrência de conluios entre os empreiteiros de obras, visando assegurar a competição efetiva nas licitações.

Pela sua relevância, a comissão de licitação deve analisar cuidadosamente, inclusive por meio de diligências e/ou consultas a órgãos de controle, a ocorrência dos indícios relacionados a seguir:

- i. Apresentação de propostas com redação e formatação de texto semelhantes ou contendo os mesmos erros e rasuras;
- ii. Desistência, inesperada, de participação de certos licitantes;
- iii. Evidência de um padrão claro de rodízio entre os vencedores das licitações;
- iv. Existência de uma margem de preço estranha e pouco racional entre a proposta vencedora e as outras propostas (a exemplo de muito díspares, média exata de preço dos concorrentes);
- v. Apresentação por alguns licitantes de preços muito diferentes nas diversas licitações que participam, apesar de o objeto e as características desses certames serem parecidas;
- vi. Redução significativa do valor das propostas quando um novo concorrente entra no processo (provavelmente não integrante do conluio/cartel);
- vii. Diversas licitações, com as mesmas características ou referentes a um tipo especial de contratação, vencidas reiteradamente por um mesmo concorrente;
- viii. Oferecimento rotineiro de propostas por concorrente que nunca vence as licitações (“laranjas”);
- ix. Subcontratação de participante da licitação pelo vencedor do certame;

- x. Apresentação de propostas em consórcio por licitantes que teriam condições de participar isoladamente do certame;
- xi. Participação na licitação de empresas cujos endereços são falsos ou inexistentes;
- xii. Participação de empresas com composição societária comum ou com sócios ligados por grau de parentesco.

4.3 Execução, fiscalização e recebimento de obra

A execução da obra inicia-se com a assinatura do contrato e a emissão da Ordem de Serviço. Nesta etapa, o contrato já deve estar cadastrado no Sistema de Gestão de Gastos Públicos-Sigap. O Sigap é disponibilizado para registro de todos os compromissos e obrigações assumidas e a serem assumidas pelo Estado, objetivando a reserva de dotação orçamentária e, assim, garantir-se o pagamento das despesas nas datas aprazadas e sem qualquer atraso ou imputações de mora.

Um representante da Administração habilitado deve ser designado por ato formal para acompanhar e fiscalizar o contrato, desde o início até o recebimento provisório. Este servidor (fiscal da obra), em respeito ao princípio da segregação de funções, não pode ter participado da comissão de licitação nem deve participar do recebimento definitivo.

Para o desempenho da atividade, o fiscal deve receber todo material necessário para acompanhamento, ou seja:

- a) informações sobre as regras estabelecidas no procedimento licitatório;
- b) projetos aprovados com especificação dos serviços e materiais e alterações que ocorram;
- c) contrato devidamente assinado, acompanhado das planilhas de preços e serviços que compõem o contrato, assim como aditivos celebrados;
- d) licença ambiental e alvará de construção;
- e) outros documentos imprescindíveis para início da obra, a exemplo de Ordem de Serviço, certificado de matrícula da obra no Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS e ARTs dos responsáveis técnicos pela obra.

O fiscal deve também efetuar registros no Diário de Obra e exigir que a contratada também assim proceda.

Nas situações que ultrapassem sua competência, o fiscal deve submetê-las à apreciação dos superiores para aprovação em tempo hábil.

É normal em obras públicas o envolvimento de vários profissionais responsáveis por uma ou mais fases, como projeto, fiscalização, elaboração de aditamento, avaliação de preços, recebimento definitivo. Às vezes, por motivo de grandes prazos ou atrasos para conclusão do contrato, esses responsáveis são substituídos no decurso do tempo. É importante que se faça a delimitação e o registro do início e fim da responsabilidade de cada técnico envolvido, de modo a permitir a imputação pessoal e evitar a figura da “responsabilização solidária” de todos.

4.3.1 Vedação à sub-rogação de contrato

É vedada a sub-rogação do contrato, ou seja, a sua transferência total. A cessão de contratos administrativos, ao invés da rescisão do ajuste e realização de novo certame, constitui fuga ao dever de licitar.

A subcontratação de empresas, para serviços de maior especialização técnica ou que trabalhe com custos menores, prevista na Lei nº 8.666/93, deve ser autorizada expressamente pela Administração até o limite admitido no Edital e no contrato.

A subcontratação não pode ser usada para burlar a licitação. A empresa subcontratada também deve comprovar, perante a Administração, que está em situação regular fiscal e previdenciária e que entre os diretores, responsáveis técnicos ou sócios não constam funcionários, empregados ou ocupantes de cargo comissionado no órgão contratante. Apesar da previsão de subcontratação, não é admissível pagamento direto da Administração para a subcontratada, porque proporciona vantagens à contratada (empresa principal), como redução de despesas de tributos, não previstas na licitação, além do que não há cobertura contratual para suportar tal pagamento.

4.3.2 Medição de serviços e obras

A medição de serviços e obras, uma das principais atividades da fiscalização, deverá ser realizada tempestivamente e constar em relatórios periódicos, com memória de cálculo detalhada e registros fotográficos necessários à comprovação das quantidades efetivamente executadas.

O pagamento antecipado por obras e serviços é indevido, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados e para os quais sejam adotadas as garantias necessárias (Acórdão TCU nº 606/2006; Art. 154, inciso V, da Lei nº 9.433/05 e Art. 62, da Lei Federal 4.320/64).

Considera-se também antecipação de pagamento a remuneração por serviços novos executados sem cobertura contratual, antes da realização de aditivos. O pagamento de serviços só pode ser efetuado após a comprovação de sua efetiva realização, lastreado em contrato.

Nos aditivos, a Administração deve atentar para as alterações propostas, pois estas podem objetivar a diminuição de materiais/serviços cotados com subpreço e/ou aumento de materiais/serviços cotados com sobrepreço, configurando um artifício denominado de “jogo de planilha”. Este artifício é utilizado para inflar a margem de lucro do empreiteiro em detrimento dos interesses do Estado. Portanto as justificativas para as alterações devem ser fundamentadas e verificadas suas procedências.

Outro artifício usado que deve ser, portanto, objeto de rigorosa fiscalização, é o aumento em elevados percentuais de itens que compõem etapas da obra de posterior verificação, a exemplo de terraplanagem. Algumas vezes, esses aumentos se dão sem que haja aditivo de valor, portanto, sem publicização. Para isso, há redução em outros itens, seja em quantidade ou em especificação, prejudicando a qualidade do produto final. Ao final, o valor contratado coincide até em centavos, como se não tivesse havido qualquer prejuízo ao erário e ao cidadão.

A ocorrência dessas situações, normalmente, vem acompanhada de obras iniciadas com irregularidade; sem projeto básico ou esse, se existente, foi mal elaborado ou é até desconhecido do fiscal da obra; orçamento inconsistente e/ou com sobrepreço. Isso dá margem às alterações dos itens descritos, das quantidades previstas e da qualidade dos produtos.

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

Os pagamentos de instalação e mobilização devem ser obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas até o limite prenunciado no Edital.

O registro das ocorrências em Diário de Obra é de fundamental importância, principalmente quanto àquelas que possam ocasionar atrasos e prorrogação de prazos.

Cópias do Diário de Obra, com anotações dos principais acontecimentos e relação dos trabalhadores alocados à obra no período da medição, devem ser incluídas no processo de pagamento.

O número de empregados nas GFIPs deve corresponder ao registrado no Diário de Obra, pois a Lei Federal nº 8.666/93 solidariza a Administração em relação aos encargos previdenciários resultantes do contrato, que exige da fiscalização um acompanhamento dos recolhimentos fiscais efetuados pela contratada.

4.3.3 Cumprimento do cronograma físico-financeiro

O cumprimento do cronograma físico-financeiro é fundamental ao acompanhamento da obra. Deve ser seguido de tal maneira que o seu descumprimento injustificado resulte tanto em multas contratuais, como até em rescisão do contrato.

4.3.4 Prorrogação de prazo

Os prazos estabelecidos admitem prorrogação, mantidos os direitos, obrigações e responsabilidades e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, em situações especiais e devidamente justificadas por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o ajuste.

Enquadram-se nessas situações as derivadas de ocorrências posteriores: alteração qualitativa do projeto ou de suas especificações pela Administração; superveniência de fato excepcional ou imprevisível; retardamento, interrupção da execução ou diminuição do ritmo do trabalho, por ordem e no interesse da Administração; alteração do objeto; prorrogação gerada por fatos ou atos de terceiros; omissão ou atraso de providências a cargo da Administração.

A solicitação de prorrogação tem que ser feita ainda no prazo de vigência do contrato.

A prorrogação de prazo não pode ocorrer indiscriminadamente, em especial, quando deriva de falhas oriundas de projeto básico não realizado adequadamente ou tempestivamente. Irregularidades são observadas usando-se esses problemas relativos ao Projeto Básico como argumento para as alterações de prazo e de valor, cabendo apuração de responsabilidade.

4.3.5 Reajustamento de preços

Os reajustamentos garantem a recomposição dos preços devido à variação da inflação setorial. O índice de reajuste deve ser estabelecido no Edital e no contrato. A periodicidade não pode ser inferior a um ano e a data inicial para contagem do prazo limita-se à data da apresentação da proposta ou do orçamento. É importante observar que quando ocorrerem atrasos por culpa do contratado não será devido o reajustamento no período referente ao atraso.

4.3.6 Reequilíbrio econômico-financeiro

Poderá ser pleiteado o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato quando necessário o restabelecimento da relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, nas hipóteses previstas no Art. 143, da Lei Estadual nº 9.433/05.

Inclui-se, portanto, nesse artigo da Lei também a hipótese de redução de valor da obra para adequar-se ao valor de mercado ou quando houver diminuição de preço dos insumos básicos utilizados no contrato.

A revisão do preço original, nesses casos, dependerá da efetiva comprovação do desequilíbrio das condições financeiras contratadas, com as necessárias justificativas, pronunciamentos dos setores técnico e jurídico e da aprovação da autoridade competente.

Alterações, após apresentação da proposta, em tributos e encargos legais ou superveniência de disposições legais que repercutam nos preços contratados implicarão revisão destes para mais ou para menos. O fim da CPMF, em 31/12/2007 e da alíquota complementar de 0,5% do FGTS, em 31/12/2006 são exemplos recentes dessa situação, que teriam que ter ensejado redução no valor contratado favorável à administração pública.

Como a legislação prevê que a iniciativa pela busca do reequilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato pode ocorrer tanto da parte do contratado quanto da Administração, os gestores desses contratos devem ficar atentos para a hipótese de reequilíbrio favorável aos interesses públicos.

4.3.7 Alterações contratuais unilaterais pela Administração

A administração pode alterar unilateralmente o contrato, sem obrigatoriedade de consulta e de aquiescência do contratado, em duas situações:

- a) Motivada por alteração qualitativa do objeto (projeto e especificações), justificada com base em parecer técnico. Nesse caso, deve estar fundamentada no interesse público, e estar clara a necessidade da modificação proposta sob essa ótica. Isso é fundamental, em especial, diante das alterações que ocorrem aleatoriamente ou para que não se caracterize como conluio entre a administração e o licitante/contratado;
- b) Motivada por alteração quantitativa. Essa alteração pode ocorrer aumentando ou reduzindo o valor contratado, nos limites estabelecidos em lei. Registre-se que não pode ocorrer apenas aumento de valor, sem associar à modificação do objeto, especificando claramente os itens aumentados e/ou reduzidos.

O contratado fica obrigado a aceitar acréscimos ou supressão que se fizerem na obra ou serviço de engenharia até 25% do valor atualizado do contrato ou de até 50% no caso específico de reforma de edifício ou de equipamento. Reduções maiores do que esses percentuais podem ocorrer se resultantes de acordos celebrados entre as partes.

No caso de supressão, o contratado faz jus à indenização por danos que tenha sofrido em decorrência dessa decisão, ou reembolso por material adquirido antes de ser notificado e colocado no local da obra, pelo valor de custo, devidamente comprovados.

Os preços unitários, referentes aos acréscimos que se fizerem nas obras ou serviços contratados, serão obtidos multiplicando-se o fator “K”, proposto pela empresa, pelo preço de referência da tabela adotada pelo órgão, nas mesmas bases vigentes à época da licitação.

Não existindo preço de referência, este será fixado mediante acordo entre as partes, observado o preço médio de mercado e os limites previstos no inciso anterior.

4.3.8 Recebimento da obra

Após a execução do contrato, os serviços serão recebidos provisoriamente pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado.

O recebimento definitivo da obra deverá ser procedido por servidor ou comissão, não envolvido diretamente na fiscalização, designado pela autoridade competente. A formalização desse recebimento deverá ser mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais.

Caso ocorra rescisão contratual, deverá ser devidamente formalizada a transferência da obra para a Administração, mediante recibo elaborado por uma comissão onde fiquem registrados os serviços executados e aceitos.

A Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato.

De acordo com ajustado em Edital e contrato, o contratado deverá entregar o “*as built*” da obra (registros das alterações realizadas na execução do projeto), com o objetivo de auxiliar futuras intervenções.

O recebimento definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem a ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei. De acordo com o Código Civil, nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, seja em razão dos materiais ou do solo.

Quando defeitos construtivos são verificados devem ser exigidos do responsável pela obra as necessárias correções, sob pena de aplicação das penalidades previstas no contrato, além das responsabilizações de natureza legal.

5. Legislação consultada

Constituição Federal

Constituição do Estado da Bahia

Lei Complementar nº 101/00

Lei Federal nº 8.666/93 e nº 8.883/94

Lei Federal nº 4.320/64

Lei Federal nº 5.194/66

Lei Federal nº 6.496/77

Lei Federal nº 6.938/81

Lei Federal nº 8.078/90

Lei Federal nº 9.605/98

Lei Federal nº 10.192/01

Lei Federal nº 10.406/02

Lei Estadual nº 9.433/05

Decreto Estadual nº 10.458/07

Decreto Estadual nº 9.534/05

Decreto Estadual nº 10.944/08

Resolução do Conama nº 001/86

Resolução do Conama nº 237/97

Resolução Confea nº 278/73

Resolução Confea nº 361/91

Resolução Confea nº 1025/09

Decisão Normativa nº 064/99 do Confea

Decisão Normativa nº 069/01 do Confea

Orientação Técnica do Ibraop nº 01/06