

# Fiscalização e Auditoria de Obras

## Fiscalização de Obras Públicas e Serviços Públicos de Engenharia e Arquitetura

- Tratamento legal
- Como tem funcionado na prática
- As principais dificuldades e irregularidades
- Interfaces com a corrupção

**Fábio Alex Beling**

Auditor de Público Externo TCE-RS  
Engenheiro Civil



# FISCALIZAÇÃO

- Lei 8666/1993 - Licitações - Contratos Administrativos
  - **Art. 58, inciso III** – Fiscalizar é prerrogativa da Administração – Poder-Dever
    - Fiscal - agente público mais próximo ao objeto contratado;
    - Verificar o fiel cumprimento do projeto licitado;
    - Conferir especificações dos serviços e cronogramas;
    - Atestar a conformidade do executado;
    - Emitir os boletins de medição e aprovar as faturas encaminhadas;



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

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

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

**III - fiscalizar-lhes a execução;**

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



# FISCALIZAÇÃO

- **Lei 8.666/1993 - Licitações - Contratos Administrativos**

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

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

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



# FISCALIZAÇÃO

- Deverá ser acompanhada
- Agente especialmente designado
- Registro próprio
- Tempo Hábil



# FISCALIZAÇÃO

- **Deverá ser acompanhada:**
  - Excesso de obras ou serviços fiscalizados;
  - Ineficiência do acompanhamento;
  - O mês inteiro realizando medição;
  - Empreitada por preço global medida como empreitada por preço unitário;
  - Projeto licitado deficiente – mau planejamento – dificuldades na medição;
  - Marcos e critérios de medição bem definidos – deveriam integrar PB;
- Agente especialmente designado
- Registro próprio
- Tempo Hábil



# FISCALIZAÇÃO

- Deverá ser acompanhada
- **Agente especialmente designado:**
  - Portaria ou outro instrumento formal equivalente;
  - Formação compatível com o objeto fiscalizado;
  - Ato formal – atribuição das funções – responsabilidade técnica (ART/RRT);
  - Não **segregação de funções** – super-servidor (autor do projeto, integra comissão de licitação, assina ordem de início, designado fiscal);
  - Princípio da impessoalidade;
  - Servidor efetivo – cargos comissionados – conflito de interesses;
  - Mais comum em serviços continuados;
  - Grande chance de corrupção;
- Registro próprio
- Tempo Hábil

**SÚMULA Nº 260 – TCU - É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.**

# Fiscalização - Sobrecarga



Obra	2012				2013				2014				2015			
OBRA 1													+	+	+	+
OBRA 2																
OBRA 3									+	+	+	+	+	+	+	+
OBRA 4																
OBRA 5																
OBRA 6																
OBRA 7																
OBRA 8																
OBRA 9																
OBRA 10																
OBRA 11																
OBRA 12																
OBRA 13																
OBRA 14																
OBRA 15																
OBRA 16																
OBRA 17																
OBRA 18																
OBRA 19																
OBRA 20																
OBRA 21																
OBRA 22																



Processo TCE-RS: 4017-0200/16-6 – Proinfância





# FISCALIZAÇÃO

- Deverá ser acompanhada
- Agente especialmente designado
- **Registro próprio (1):**
  - Diário de obras – muitos casos é imprestável;
  - Conter máquinas, número de trabalhadores alocados, serviços realizados...
  - Não apenas diário na obra – Registros do Fiscal – Institucional (não pessoal);
  - Memórias de cálculo das medições, fotos, vídeos, apontamentos, notificações, advertências, pedidos de aditivo, dificuldades, produtividades...
  - Defasagem da Lei de Licitações – Serviços Informatizados – Gestão Atrasada;
- Tempo Hábil



# FISCALIZAÇÃO

- Deverá ser acompanhada
- Agente especialmente designado
- **Registro próprio (2):**
  - Poderia ser um acervo técnico institucional muito rico;
  - Importante fonte de planejamento para obras futuras;
    - Composições unitárias, peculiaridades do terreno, novas tecnologias do mercado;
  - Atualmente esse papel é negligenciado;
    - Sobrecarga de funções - “Tapar furos” do projeto licitado;
    - Super-servidor – sai da instituição – perda da memória da instituição
    - Princípio da impessoalidade;
  - Nesse contexto: **mau planejamento se retroalimenta;**
- Tempo Hável



# FISCALIZAÇÃO

- Deverá ser acompanhada
- Agente especialmente designado
- **Registro próprio (3):**

## **Acórdão 226/2009 Plenário - TCU**

*O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subseqüentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas.*

- Tempo Hábil



# FISCALIZAÇÃO

- Deverá ser acompanhada
- Agente especialmente designado
- Registro próprio
- **Tempo Hábil:**
  - Medidas que ultrapassam a competência do fiscal;
  - Comunicação aos superiores hierárquicos – gestão do contrato;
  - Aplicação de multas, concessão de aditivos;
  - Demora na tramitação do processo;
  - Atraso importam:
    - química contratual, perda da garantia, prejuízo ao erário;

# FISCALIZAÇÃO



- Grande responsabilidade:

**ACÓRDÃO 5902/2016 - PRIMEIRA CÂMARA** - 21. Sendo assim, ao assinar os boletins de medição, **ainda que não tenha a expertise** necessária para tanto, [o fiscal designado] **assume o risco** em relação aos serviços medidos e liquidados por ele.

**Acórdão 2292/2017 Plenário** - O fato de haver assessoramento de terceiros para auxiliar o fiscal de contrato **não afasta a sua responsabilidade pelo atesto de serviços** que posteriormente se revelem executados com imperfeições, quando não existirem projetos necessários à realização do objeto contratado.

**Acórdão 2672/2016 Plenário** - O fiscal da obra **responde por prejuízo decorrente** de serviços executados com deficiência aparente e por aqueles inexistentes que foram indevidamente atestados, situação na qual, se for terceiro contratado, cabe também a restituição dos honorários recebidos pelo serviço de fiscalização mal executado, uma vez que, conforme o disposto no art. 76 da Lei 8.666/1993, o fiscal tem uma típica obrigação de resultado.



## **Mudança no Padrão de Responsabilização dos Agentes Públicos no Âmbito dos TCs**

- Atuação do TCE - Responsabilização objetiva do Gestor
- Tendência: responsabilização do agente subordinado;
- Fiscalização chamada a compor o processo;

# Achados de Auditoria - Descontrole

- Ao ser questionado **como chega à medição** do serviço sendo ele o fiscal do contrato:
- respondeu que uma planilha com as quantidades de serviços [...].  
Chega numa “**planilha tosca**”. [...] que **não tem tempo para ficar conferindo o cadastro**.
- [...] sempre que recebia as planilhas, **não as questionava** por falta de estrutura [...]
- Referiu que a fiscalização é ineficiente, porém disse que **sempre foi assim** e que solicitou inúmeras vezes a melhora da estrutura [...]



# Achados de Auditoria Comuns

- Fiscal sem habilitação técnica;
- Ausência ou intempestividade das ações de advertência e multa, por exemplo;
- Ausência de registros próprios;





# Achados de Auditoria Comuns

- **Inexecução contratual:**

- Ateste indevido de serviços – não executados ou com qualidade inferior;
- Conluio com a contratada – corrupção;
- Desconhecimento do projeto pelo fiscal;
- Cultura de que a qualidade exigível para uma obra pública é menor;

- **Química contratual:**

- Nem sempre é má-fé: “corrigir” problemas do projeto;
- Risco **enorme** para a fiscalização;



# Achados de Auditoria Comuns

- **Medição antecipada de serviços sem autorização;**
- **Medições genéricas – agrupamento de serviços;**
- **Medições sem respaldo técnico;**
- **Extrapolação dos quantitativos contratados;**
  - Medição não observa orçamento contratado;
- **Requisitos de Acessibilidade – Não Observância**



# NOVA LEI DE LICITAÇÕES

- **Substitutivo do PL 1292/95 e apensados**
- **Art. 102** – Fiscalização é prerrogativa – igual a 8666/93;
- **Art. 115** – Equivalente ao art. 67 da 8666/93 - Poucas alterações;



# NOVA LEI DE LICITAÇÕES

- **Substitutivo do PLs 1292/95 e apensados:**
- **Art. 5º** - Segregação de funções e planejamento previstos como princípios;
- **Art. 6º, inciso XXV, alínea e** - Definição de projeto básico -> inclusão do plano de gestão do contrato e normas de fiscalização;
- **Art. 7º, inciso I** - Fiscalização – agente público – servidor efetivo
  - §1º – Princípio da segregação de funções
- **Art. 19, inciso III** – sistema informatizado de acompanhamento de obras (imagem e vídeo);



# NOVA LEI DE LICITAÇÕES

- **Art. 172.** Os tribunais de contas deverão, por meio de suas respectivas escolas de contas, promover eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei, incluindo cursos presenciais e à distância, redes de aprendizagem seminários e congressos sobre contratações públicas.



# CONCLUSÃO

- Fiscal - Grande responsabilidade;
- Necessário qualificação e conhecimento técnico;
- Projeto bem feito otimiza atuação do fiscal;
  - Previsão de critérios de medição no projeto licitado;
- Controle Social Crescente – Mudança de Consciência;
  - Se aproximar da coisa pública;
- **Importância do debate e alteração do paradigma.**



**Muito Obrigado!**