

Processo : 212.094-2/2013
Origem : PREFEITURA MUNICIPAL DE QUEIMADOS
Setor :
Natureza : RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL - INSPEÇÃO - ORDINÁRIA
Interessado : CAO
Observação : TSO - VERIFICAR AS CONDIÇÕES DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA FISCALIZAÇÃO E O CONTROLE DAS OBRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS - PERÍODO DE REALIZAÇÃO 08/04 A 26/04/2013

DADOS DA FISCALIZAÇÃO

Número da Fiscalização	304/2013
Modalidade	INSPEÇÃO
Forma de Autorização	ORDINÁRIA
Ato Originário	303.761-3/12
Jurisdicionado	Prefeitura Municipal de Queimados
Objetivo da Fiscalização	Verificar as condições de organização e funcionamento da fiscalização e o controle das obras públicas municipais.
Ofício de Apresentação	459 - GAP/SGE, de 18/03/2013
Período Abrangido	01/01/2011 a 26/04/2013
Período de Execução	08/04/2013 a 26/04/2013
Equipe	João Marcos Daroz, mat. 02/4280
Supervisão	Jean Marcel de Faria Novo, mat. 02/3622

CONTEÚDO

RESUMO

1. INTRODUÇÃO

2. RESULTADO DA FISCALIZAÇÃO

GESTÃO ORGANIZACIONAL

Achado 1:

Gestão Organizacional deficiente para fiscalizar a execução contratual de obras e serviços de engenharia.

GESTÃO DE PROJETOS

Achado 2:

Projetos básicos de obras e serviços de engenharia sem elementos mínimos que viabilizem a fiscalização e o controle de obras.

GESTÃO DA EXECUÇÃO

Achado 3:

Procedimentos inadequados de fiscalização de obras e serviços de engenharia.

CONTROLE INTERNO

Achado 4:

Órgão de Controle Interno não atua sobre a fiscalização de obras e serviços de engenharia.

GESTÃO DA QUALIDADE DE OBRAS

Achado 5:

Controle inadequado da qualidade de obras e serviços de engenharia.

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

RESUMO

Trata-se de Relatório de Inspeção, referente à fiscalização municipal, que avaliou a organização, o funcionamento da fiscalização e o controle das obras públicas.

O Relatório descreve os aspectos técnicos e os resultados dos trabalhos de campo desenvolvidos por analistas de controle externo que, por meio de incursões "in loco" no município inspecionado, participaram de entrevistas com técnicos e gestores, realizaram visitas a instalações e canteiros de obras, e analisaram contratos de obras e serviços de engenharia, em execução ou concluídos ao longo de 2013, selecionados por amostragem.

A organização, o funcionamento da fiscalização e o controle das obras públicas municipal foram examinados sob cinco perspectivas distintas, organizadas em componentes, os quais buscaram modelar o desempenho da Administração inspecionada, a saber: gestão organizacional, gestão de projetos, gestão da execução, controle interno e gestão da qualidade de obras.

Cada um desses cinco componentes desdobrou-se em uma questão de auditoria e teve como panorama pretendido avaliar a situação existente da fiscalização e o controle de obras e serviços de engenharia, sob a responsabilidade da prefeitura municipal jurisdicionada do TCE.

Por sua vez, o exame dessas questões de auditoria resultou em cinco achados, a seguir relacionados, os quais foram constatados por meio de observações diretas ou identificados em entrevistas, sempre acompanhados de evidências devidamente documentadas, consoantes aos papéis de trabalho anexos ao presente relatório:

Lista 1. Achados da fiscalização

- Gestão Organizacional deficiente para fiscalizar a execução contratual de obras e serviços de engenharia.
- Projetos básicos de obras e serviços de engenharia sem elementos mínimos que viabilizem a fiscalização e o controle de obras.
- Procedimentos inadequados de fiscalização de obras e serviços de engenharia.
- Órgão de Controle Interno não atua sobre a fiscalização de obras e serviços de engenharia.
- Controle inadequado da qualidade de obras e serviços de engenharia.

Entre os benefícios a serem gerados para a Administração municipal com os resultados dessa inspeção, encontram-se:

Lista 2. Benefícios esperados com a fiscalização

2.1. Melhoria na organização administrativa

- Os servidores terão estrutura de trabalho adequada necessária ao exercício de suas atividades, possibilitando uma atuação eficiente.
- Ocorrerá ganho na qualidade de informação devido à transmissão de conhecimento ao longo do tempo.
- Os projetistas e fiscais terão meio de transporte adequado para o acompanhamento da execução de obras e serviços de engenharia.
- O jurisdicionado possuirá em seu quadro técnico número de servidores compatível com sua necessidade, possibilitando para obras e serviços de engenharia: fiscalizações adequadas; medições precisas; controles de qualidade eficazes.

2.2. Melhoria nos controles internos

- Aperfeiçoará a qualidade da auditoria interna devido à existência de profissionais com conhecimento técnico relativo ao objeto auditado.
- Reforçará a visão sistêmica dos controles operacionais promovendo a execuções de ações coordenadas e a otimização do tempo despendido.

2.3. Melhoria na forma de atuação

- Serão elaborados projetos básicos com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, fundamentados em estudos técnicos preliminares consistentes. As obras serão corretamente dimensionadas, com base nas indicações do programa de necessidades, conforme preceitos técnicos.
- Permitirá o controle do custo e prazo da obra com base no planejamento inicial. Com Projetos Básicos de qualidade, haverá menor necessidade de formalização de termos aditivos.
- Execução do contrato durante todo seu período com cobertura legal.
- Os responsáveis técnicos pelos projetos e orçamentos estarão identificados por meio de ARTs ou RRTs facilitando a imputação de responsabilidade, caso necessário.
- Ocorrerá formalização de termos aditivos somente em caso de surgimento de fatos supervenientes e com as respectivas justificativas técnicas devidamente fundamentadas.

- A autoridade competente, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado.
- Os Projetos estarão sempre atualizados facilitando a execução da obra e futuras reformas, ampliações e manutenções.
- Maior controle dos prazos pactuados, possibilitando a responsabilização da empresa contratada quando houver atrasos.
- Haverá informações relevantes registradas de forma consistente no decorrer da execução contratual possibilitando a responsabilização da Contratada, caso necessário.

2.4. Melhoria dos resultados apresentados

- Maior durabilidade do produto, menor custo de manutenção e por consequência diminuição de intervenções que possam prejudicar o atendimento à população.
- Execução do objeto de acordo com as especificações e Normas, evitando retrabalho e atrasos na entrega do produto.
- Recebimento formalizado, com base legal, que garanta a qualidade da obra ou, caso necessário, que permita o acionamento da garantia contratual para eventuais correções.
- Possibilitará a responsabilização da Contratada em caso de necessidade de acionamento para correção de vícios e defeitos identificados no objeto contratado.

Os encaminhamentos ao Plenário do TCE relativos às situações encontradas que fundamentaram os respectivos achados, sugeridos ao final deste relatório de inspeção, indicam Determinações e Recomendações ao jurisdicionado, com vistas ao aprimoramento da gestão de obras e serviços municipais de engenharia.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Visão geral

A organização, o funcionamento da fiscalização e o controle das obras públicas municipais são de suma importância, devendo ser estruturados adequadamente, para a garantia de entrega de obras e serviços com qualidade à população beneficiada. Esse cenário desejado é favorecido quando o gestor público aplica os diplomas legais, segue às normas técnicas e a boas práticas, organiza estruturas técnicas coerentes com suas finalidades e busca desempenho condizente com os custos envolvidos.

Assim, a avaliação do funcionamento da fiscalização e do controle das obras públicas foi estruturada em cinco perspectivas, a saber: gestão organizacional, gestão de projetos, gestão da execução, controle interno e gestão da qualidade de obras.

Tais perspectivas são baseadas na expertise dos auditores da Subsecretaria de Auditoria e Controle de Obras e Serviços de Engenharia – SSO, e representam as dimensões operacionais de órgãos e entidades municipais que podem ser consideradas objetivamente pelo Controle Externo, no tocante ao tema Gestão da Engenharia Pública. Na sequência serão abordados, individualmente, os aspectos de cada perspectiva.

1.1.1. Gestão organizacional

No exercício de suas atividades, técnicos e engenheiros municipais interagem com diversos parceiros e componentes de um determinado sistema de trabalho, no qual pessoas, ambientes, instalações e equipamentos representam estruturas organizacionais.

Embora não haja propósito em padronizar as estruturas onde trabalham os fiscais, pois estas variam conforme características inerentes a cada município (potencial econômico, demandas socioambientais etc.), alguns parâmetros podem ser observados com vistas à garantia de capacidade operacional mínima, capaz de sustentar serviços de engenharia de boa qualidade. Deseja-se a boa gestão dos recursos humanos, que assegure a presença na Prefeitura de uma capacidade técnica suficiente para fortalecer a fiscalização direta da execução das obras e serviços de engenharia; e que forneça todo apoio (material, ambiente de trabalho e/ou equipamentos) aos setores envolvidos com a execução de obras e serviços de engenharia, melhorando sua produtividade e eficiência.

1.1.2. Gestão de projetos

No contexto desta inspeção, o projeto básico é visto como instrumento essencial de fiscalização e controle de obras, possuindo extrema importância operativa para que os fiscais, envolvidos com a fiscalização e o controle da execução de contratos de engenharia, tenham condições de verificar em que

medida o objeto planejado condiz com o produto executado. Desenhos, memorial descritivo e especificações são exemplos de elementos integrantes do projeto básico, que visam caracterizar as obras e serviços de engenharia, com base no Programa de Necessidades e Estudos Preliminares. É extremamente importante que a Administração compreenda a função de cada componente de um projeto e acredite que, de forma direta, estes orientarão a fiscalização como produzir produtos com qualidade final superior.

Os conceitos de projeto básico preconizados pela Lei Federal 8.666/93 e pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia balizam as indagações realizadas pelos auditores a respeito da qualidade dos projetos elaborados pelas Administrações municipais. Para tanto, o artigo 6º da LF 8.666/93 e a resolução 361/91 do CONFEA foram amplamente empregados nos papéis de trabalho.

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 [...] (LF 8666/96, art. 6º, inc. IX)

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 de desempenho almejado estejam perfeitamente definidos, possibilitando a estimativa de seu custo e prazo de execução. (CONFEA, resolução 361/91, art. 1º)

1.1.3. Gestão da execução

As práticas administrativas na gestão de contratos de obras e serviços de engenharia constituem importantes ações para o alcance de resultados satisfatórios no emprego do dinheiro público. O pleno sucesso da contratação fundamenta-se na eficiência de sua gestão; por outro lado, a ocorrência de não conformidades com a legislação (LF 8.666/93, LF 4.320/64 etc.) acarreta desperdício do erário e consequências negativas na organização, planejamento e execução do objeto, gerando frustração parcial ou total ao que foi projetado.

São inúmeras as situações indesejadas que podem ser ocasionadas por má gestão de contratos. Como exemplo, podemos citar a ausência de designação de um fiscal competente e habilitado para acompanhar a execução de uma obra – uma vez sem uma fiscalização eficaz, a empresa contratada pode executar a obra sem se importar com os padrões mínimos de qualidade, objetivando apenas a maximização do lucro, tendo alto risco de ocorrer medições indevidas de serviços.

Outra situação diz respeito ao cronograma físico-financeiro, que é um importante instrumento de planejamento e controle para o acompanhamento das etapas de execução de uma obra. Para isso, é imprescindível que o cronograma físico-financeiro seja bem detalhado e que seja atualizado permanentemente. O fiscal, desde a sua designação, deve juntamente com a contratada, detalhar o cronograma físico-financeiro da licitação ajustando os serviços macros em vários específicos. Mas, nem sempre a Administração atua para garantir que o cronograma seja atualizado e utilizado adequadamente.

Vale destacar que o acompanhamento e a fiscalização de contratos relativos a obras e serviços de engenharia, segundo a legislação vigente, cabem aos profissionais registrados nos sistemas CONFEA/CREAs e CAU-BR/CAUs, dadas as especificidades do tema, que são próprias à formação de engenheiros e arquitetos.

1.1.4. Controle interno

A eficiência de um Sistema de Controle Interno necessita de servidores especialistas em suas atribuições, cientes de suas responsabilidades, aptos a dispor, ao administrador, informações adequadas às diversas atividades desenvolvidas, oferecendo elementos atualizados para elaboração de planos e orçamentos, tornando segura a ação administrativa em momentos de escolhas de prioridades ou de decisões urgentes.

A organização dos controles internos, no âmbito da engenharia pública municipal, ainda é incipiente no Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, este quadro tende a ser alterado, haja vista as inúmeras conceituações que apontam para a sua utilidade e importância na salvaguarda dos recursos públicos e no controle da legalidade dos atos da Administração Pública. Para Evandro Martins Guerra, por exemplo,

O controle interno é especialização do controle administrativo ou executivo, poder de fiscalização e controle exercido pela própria Administração Pública sobre seus atos, decorrente do poder de autotutela, restando este amplamente reconhecido pelo Poder Judiciário, mormente na súmula 473, do Supremo Tribunal Federal, litteris:

‘A Administração Pública pode anular os seus próprios atos, quando eivados de vícios que os torna ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los por motivo de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.’ (GUERRA, E. M. Aspectos Jurídicos do Controle Interno. Rev. Fórum Contr. e Gestão Públ., nov./2002, fls. 1299/1302)

As ações do controle interno têm reflexos positivos imediatos quando voltados a impedir operações em desacordo com planos estabelecidos ou que causem desperdício de recursos públicos. Na engenharia pública, são inúmeras as

situações em que o controle interno pode atuar para que sejam evitados atos em desacordo com as disposições legais e regulamentares.

Dentre outras, estão atividades relacionadas à expedição de normativos sobre os procedimentos de controle, apoio ao controle externo, assessoramento à Administração quanto a atos de gestão, emissão de relatórios e pareceres de auditoria. Além disso, o controle interno deve orientar os administradores de bens e recursos públicos nos assuntos pertinentes às suas áreas de atuação; desenvolver auditorias padronizadas com equipe capaz e legalmente habilitada para, entre outros aspectos, fornecer segurança na execução ordenada, econômica e eficiente das suas operações, o que inclui contratos de obras.

1.1.5. Gestão da qualidade de obras

Assegurar um padrão mínimo de qualidade a determinado empreendimento requer a soma de esforços e a cooperação de diversos atores, em diferentes etapas do processo de produção. Assim, a gestão da qualidade em obras e serviços de engenharia pressupõe a participação solidária de todos os agentes atuantes nas fases de projeto, execução e recebimento do produto. Cada integrante desse sistema necessita de atribuições bem definidas e pertinentes a sua área de atuação para que, ao final da obra ou serviço, o objeto contratado adquira um nível de qualidade tecnicamente aceitável e compatível com os recursos empregados. Projetos bem elaborados influenciam de forma muito positiva a qualidade das obras públicas. Fiscalizações adequadas, por sua vez, contribuem para o aumento da qualidade e durabilidade de empreendimentos.

O nível de qualidade pode ser definido por uma proporção máxima de defeitos, ou inconformidades, aceitáveis para o recebimento provisório do bem, e que tenha a garantia de que suas correções sejam providenciadas, de forma apropriada, a tempo de serem aferidas por ocasião do recebimento definitivo do objeto. Em linhas gerais, para o objetivo desta inspeção, os tópicos mais significativos a serem observados em campo pelos auditores, especialmente no local das obras, abrangem:

- Controles tecnológicos referentes aos serviços contratados (verificação in loco);
- Especificações técnicas de materiais e serviços aplicados (verificação in loco);
- Patologias construtivas percebidas visualmente (verificação in loco);
- Ato circunstanciado do recebimento provisório com listagem de pendências relativa a rejeições de serviços e/ou materiais (verificação in loco);

- Ato circunstanciado do recebimento definitivo com relatório de vistoria comprobatório do saneamento, por parte da contratada, das pendências apontadas no Ato circunstanciado do recebimento provisório (verificação in loco).

1.2. Objetivo da fiscalização

O objetivo desta inspeção é avaliar a organização, o funcionamento da fiscalização e o controle das obras públicas municipais transferindo aos Gestores Municipais informações capazes de melhorar a organização e o funcionamento da fiscalização e do controle de obras públicas, com vistas ao aperfeiçoamento do planejamento, da execução e do recebimento de objetos relacionados à engenharia.

Este objetivo é especialmente relevante aos Prefeitos em primeiro ano de mandato, com possibilidades de formação de novas equipes técnicas nos respectivos Municípios, capazes de repensar meios operativos de controle para contratações de obras e serviços de engenharia.

1.3. Metodologia

O planejamento da inspeção iniciou a partir de estudos da legislação e discussões em grupo de trabalho, que identificaram temas relacionados ao desempenho dos municípios acerca da organização e funcionamento da fiscalização e do controle das obras públicas. Assim, foram selecionados cinco temas considerados críticos e representativos, que serviram como componentes para a construção de panoramas, ou modelos, representativos da realidade encontrada em cada município auditado:

- Estrutura Organizacional;
- Gestão de Projetos;
- Gestão da Fiscalização;
- Controle Interno;
- Gestão da Qualidade de Obras.

Com o propósito de abranger as cinco perspectivas apontadas pelos citados componentes, que dizem respeito aos critérios de auditoria, foram formuladas cinco questões com seus respectivos pontos de controle, listadas a seguir. Em cada questão ficou estabelecido, com clareza, o foco desejado para cada um dos pontos abordados nos respectivos papéis de trabalho:

- A composição da estrutura organizacional da Administração é suficiente para efetuar a fiscalização da execução contratual de obras e serviços de engenharia?

Em busca da compreensão de como estão organizadas as estruturas organizacionais existentes nas administrações municipais, foram elaborados papéis de trabalho com doze pontos de controle, abrangendo aspectos físicos, sistêmicos, processuais e operacionais das atividades de fiscalização e controle de obras (itens 1.1 a 1.9 dos papéis de trabalho QST.001, TRE.001, TRE.002, TRV.001 e FRM.001), além da obtenção da relação de obras e documentos complementares.

- Os projetos básicos de obras públicas apresentam elementos mínimos que viabilizem a fiscalização e o controle de obras?

As informações referentes a projetos básicos, julgadas pertinentes a este trabalho, levantadas em campo, e integrantes da modelagem do desempenho das Administrações auditadas, estão relacionadas a sete pontos de controle (itens 2.1 a 2.7 dos papéis de trabalho TRE.001 e FRM.002).

- A Administração utiliza práticas adequadas na fiscalização de obras públicas?

Os diagnósticos sobre as práticas administrativas das Administrações auditadas basearam-se em treze pontos de controle (itens 3.1 a 3.7 dos papéis de trabalho FRM.002, TRE.002, TRV.002).

- O Órgão de Controle Interno atua junto à fiscalização das obras públicas, com vistas à correção de eventuais problemas encontrados na sua execução, em busca da melhoria de sua operacionalidade?

A fim de fornecer sugestões aos Gestores a respeito de possíveis ações corretivas em seus controles internos, foram elaborados três pontos de controle (item 4.1 do papel de trabalho QST.002).

- As obras e serviços de engenharia executados possuem qualidade satisfatória?

As análises a respeito das qualidades das obras e serviços de engenharia visitados, in loco, foram realizadas sobre dez pontos de controle (itens 5.1 a 5.7 dos papéis de trabalho FRM.002, TRE.002 e QST.001).

Essas cinco questões nortearam a elaboração de possíveis situações de inconformidade a serem encontradas em campo, as quais viabilizam a caracterização dos pontos críticos da gestão pública que impactam a fiscalização e o controle das obras públicas no âmbito municipal.

A elaboração da matriz de planejamento considerou a identificação dos achados, a definição dos componentes de avaliação e a formulação de objetivos para as inspeções.

Variados papéis de trabalho foram desenvolvidos (tabelas, questionários, listas de verificação, termos de entrevista, termos de visita etc.), a fim de registrar as informações coletadas pela equipe de inspeção junto aos jurisdicionados.

Os passos seguintes ao planejamento contemplaram a execução da programação das ações de campo, quando foram realizados levantamentos de campo por meio de formulários (FRM), questionários (QST), termos de entrevista (TRE) e termos de visita (TRV) que possibilitaram a anotação de dados e informações que serviram como evidências às situações encontradas pela equipe de inspeção.

Em reunião de encerramento com os servidores e gestores do município, envolvidos com a fiscalização e o controle de obras e serviços de engenharia, houve oportunidade de serem expostos os achados e dirimidas dúvidas quanto ao diagnóstico da organização e funcionamento da fiscalização e controle das obras públicas.

Tal diagnóstico possibilitou ao TCE identificar práticas de gestão que necessitam de aprimoramento, e apontar soluções que resultem em boas práticas que, por sua vez, ampliem possibilidades de melhor desempenho dos Municípios Fluminenses quanto à fiscalização e o controle de suas obras públicas.

As irregularidades/impropriedades verificadas seguem relatadas de forma estruturada, por achado, destacando-se os seguintes aspectos: descrição, situação encontrada, evidências, critério, causas, efeitos da ocorrência, ações sugeridas e benefícios dessas ações.

A elaboração da matriz de achados e sua inserção no SIAGO (Sistema Integrado de Auditoria Governamental) possibilitaram a confecção do relatório desta inspeção.

1.3.1. Seleção da Amostra**OBRA 01**

CONTRATO nº	02/2009
DATA DE ASSINATURA	26/02/2010
OBJETO	Construção do Paço Municipal
CONTRATADA	RGI Empreendimentos Ltda
VALOR (R\$)	7.174.826,56
PRAZO (meses)	10
FISCAL DO CONTRATO	Leandro Nunes Siqueira

OBRA 02

CONTRATO nº	01/2010
DATA DE ASSINATURA	08/06/2010
OBJETO	Obras de Pavimentação e Drenagem no Bairro Vila Guimarães
CONTRATADA	Hydra Engenharia e Saneamento Ltda
VALOR (R\$)	3.966.516,05
PRAZO (meses)	16
FISCAL DO CONTRATO	Cássia Aparecida

1.3.2. Correlação entre Situação e Papel de Trabalho

Situação Encontrada (Relatório)	Item verificado em campo (Papéis de Trabalho)	Papéis de Trabalho
1	1.1	QST.001; TRE.001; TRE.002; TRV.001; TRE.003
2	1.2	QST.001; TRE.001; TRE.002; TRV.001; TRE.003
3	1.5	FRM.001; QST.001; TRE.003
4	1.6	QST.001; TRE.001; TRE.002; TRV.001; TRE.003
5	1.7	FRM.001; TRE.002; TRE.003
6	2.2.1; 2.2.2; 2.2.3	FRM.001; TRE.001; TRE.003
7	2.2.4	FRM.001; TRE.001; TRE.003
8	2.3	FRM.001; TRE.001; TRE.003
9	2.4	FRM.001; TRE.001; TRE.003
10	2.5	FRM.001; TRE.003; TRE.003
11	2.7	FRM.001; TRE.001; TRE.002; TRE.003
12	3.2.1	FRM.001; TRE.002; TRE.003
13	3.2.2	FRM.001; TRE.002; TRE.003
14	3.3	FRM.001; TRE.001; TRE.002; TRV.002; TRE.003
15	3.8.1	FRM.001; TRE.002; TRE.003
16	3.8.2	FRM.001; TRE.002; TRE.003
17	3.9.1; 3.9.2	FRM.001; TRE.002; TRV.002; TRE.003
18	4.1.2	QST.002; TRE.003
19	4.1.3	QST.002; TRE.003

Situação Encontrada (Relatório)	Item verificado em campo (Papéis de Trabalho)	Papéis de Trabalho
20	5.1	FRM.001; TRE.002; TRE.003
21	5.3	TRV.002; TRE.003
22	3.7.2	FRM.001; TRE.002; TRE.003
23	5.5	FRM.001; TRE.002; TRE.003
24	3.7.3	FRM.001; TRE.002; TRE.003
25	5.7	QST.001; TRE.002; TRE.003

2. RESULTADO DA FISCALIZAÇÃO

Componente Gestão Organizacional

Achado 1

Gestão Organizacional deficiente para fiscalizar a execução contratual de obras e serviços de engenharia.

a) Situação Encontrada

Situação 1

Em relação a espaços físicos, postos de trabalho e equipamentos de informática, os setores de engenharia carecem de estrutura adequada, necessária à boa condução dos projetos e da fiscalização de obras e serviços de engenharia.

Condição verificada: O espaço físico disponibilizado não atende a necessidade do setor, as mesas de trabalho são antigas e pequenas, falta impressora. São disponibilizados computadores obsoletos, sendo utilizados computadores dos próprios servidores.

Situação 2

Em relação a publicações técnicas, softwares e sistemas de custos, os setores de engenharia carecem de estrutura adequada, necessária à boa condução dos projetos e da fiscalização de obras e serviços de engenharia.

Condição verificada: Os programas e normas técnicas utilizadas não possuem registros oficiais, alguns catálogos da EMOP são adquiridos pelos próprios servidores. Falta a disponibilização de programa integrado para EMOP, SCO e Sinap.

Situação 3

Os Contratos de obras e serviços de engenharia não estão sendo fiscalizados por, pelo menos, um profissional que pertença ao quadro permanente da Prefeitura.

Condição verificada: Existem fiscais designados no universo de obras em andamento que possuem apenas cargo comissionado.

Situação 4

A Prefeitura não disponibiliza meio de transporte adequado para apoio aos fiscais durante o exercício de suas atividades de fiscalização de obras e serviços de engenharia.

Condição verificada: O transporte é realizado com veículo do próprio do servidor.

Situação 5

O número de obras e serviços a serem fiscalizados, simultaneamente, por fiscal, não é adequado, considerando as suas distâncias, complexidades e dimensões. Condição verificada com base no quadro de obras e serviços de engenharia contratados fornecido pelo jurisdicionado (fls. 26/34): Número de obras e serviços em andamento de forma simultânea = 19; Número constatado de fiscais de obras tecnicamente habilitados nos respectivos Conselhos Profissionais (CREA/CAU) = 4.

b) Critério

O princípio da eficiência pode ser definido como sendo “o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros” (Meirelles, 2002).

A eficiência, como princípio constitucional (CF, art. 37, Caput), “apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público” (Pietro, 2002).

“O princípio da eficiência não alcança apenas os serviços públicos prestados diretamente à coletividade. Ao contrário, deve ser observado também em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas. Significa que a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las. Tais objetivos é que ensejaram as recentes ideias a respeito da administração gerencial nos Estados modernos (public management), segundo a qual se faz necessário identificar uma gerência pública compatível com as necessidades comuns da Administração, sem prejuízo para o interesse público que impele toda a atividade administrativa”. (Carvalho Filho, 2010)

No contexto legal apresentado, a eficiência do corpo administrativo que atua no planejamento, contratação e na execução de obras e serviços de engenharia depende de pessoas, organização e tecnologia (sistema sociotécnico). Assim, a Administração Pública só será eficiente na realização de seus planejamentos, orçamentos e controles das contratações de obras públicas se possuírem a estrutura necessária ao desenvolvimento de suas atividades em cada fase do processo de planejamento, contratação e execução.

Quando tais sistemas funcionam a contento, sua estrutura está coerente com suas finalidades e as condições condizentes com o funcionamento e este com as contingências do sistema (Vidal, 2002). Entretanto, uma vez sobrecarregados, operando fora das especificações nominais para atenderem a uma carga de trabalho além dos seus limites de desempenho ótimo, os sistemas passam a não funcionar de forma eficiente e, na prática, os procedimentos de planejamento, orçamento e controle tornam-se pura burocracia, sem agregar economia aos gastos públicos.

O estado degradado de funcionamento de um sistema sociotécnico pode ser minimizado ou mesmo evitado por meio de investimentos objetivando um equilíbrio entre pessoas (projetistas, fiscais e demais agentes), tecnologia (equipamentos de informática, softwares, sistemas de custos, publicações técnicas, bases de dados on-line etc.) e organizacional (espaços físicos, postos de trabalho, meios de transporte, gestão do conhecimento, programas de atualização em cursos relacionados às atividades-fim etc.).

Em obras e serviços de engenharia a garantia de qualidade global da execução somente é obtida por meio de uma fiscalização adequada. Nesta linha, para um eficiente acompanhamento da execução contratual, o profissional responsável por essa atividade deve estar habilitado pelo CREA/CAU e designado para a fiscalização com grau de conhecimento técnico exigido para a leitura e interpretação de projetos e de suas especificações, além de ter o conhecimento das normas técnicas e procedimentos de execução dos serviços (Art. 67, caput, LF 8.666/93; Inc. IV, art. 13, LF 8.666/93; Arts. 6º e 7º, LF 5.194/66; Arts. 2 a 5, LF 12.378/10).

É, também, necessária a presença assídua dos fiscais nos canteiros de obras, assim, o número de fiscais do organograma precisa ser devidamente dimensionado, considerando-se a quantidade de obras em execução simultânea e as características peculiares de cada empreendimento (como dimensão física, complexidade técnica, distância à Sede da Administração, prazo de execução etc.).

De modo simplificado, como critério de análise das equipes de engenheiros fiscais de obras, utilizou-se o Índice de Capacidade de Fiscalização de Obras (ICFO), parâmetro que a Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia do TCE/RJ desenvolveu com vistas a qualificar o contingente de fiscais para o acompanhamento de determinado número de obras no município, considerando-se a materialidade da obra e a necessidade de alocação de tempo para a respectiva fiscalização.

O valor do índice ICFO é calculado a partir do número de obras em andamento de forma concomitante e, também, tendo por base o respectivo valor total de cada contrato. As obras são categorizadas em cinco graus de materialidade (muito pequena, pequena, média, grande e muito grande) e para cada uma deles são atribuídos dois parâmetros de ponderação: "VALOR" – onde os pesos das categorias que influenciam o ICFO têm progressão não linear

diretamente proporcional ao valor contratual; e “NÚMERO DE VISITAS” – que possui relação com o número total de horas semanais necessárias ao fiscal para se fazer presente no canteiro de cada obra fiscalizada.

É importante ressaltar que, em face da ausência habitual de estruturas técnicas permanentes que cuidam de orçamentos, da fiscalização e do controle interno, relacionados a obras e serviços de engenharia, as Administrações municipais não possuem, via de regra, memória técnica de obras já executadas. Portanto, o número adequado de profissionais dedicados ao acompanhamento de contratos de obras, além de representar qualidade nas ações fiscalizatórias, agrega vantagens operacionais às atividades típicas de controle como, por exemplo, a preservação de memória técnica e a organização de rotinas de trabalho.

A descontinuidade administrativa, tema estudado por diversos autores, “ocorre em diversos graus, desde a simples perda de prioridade na agenda de novos gestores até a mudanças de nome, táticas, objetivos ou estratégias até a interrupção total da atividade, sempre em função de critérios políticos e não-técnicos, de mérito. Acontece em projetos, programas, políticas e até em organizações ou instituições como um todo. [Tal descontinuidade] traz desperdício de recursos públicos, perda de memória e saber institucional, desmotivação das equipes envolvidas e exacerbação do conflito entre técnicos e políticos.” (Arosemena, 1990; Avritscher, 1995; Collares, Moysés e Geraldí, 1999; Spink, 1999; Brose e Pereira, 2001; Mendonça, 2001 apud Nogueira, 2006)

Por esses motivos, é importante haver profissionais, com cargo efetivo, nos quadros técnicos da Administração, com conhecimentos e competência para planejar, projetar, orçar, executar e fiscalizar operações cotidianas próprias da engenharia e arquitetura, incluindo o que se refere a intervenções de manutenções regulares em prédios e demais equipamentos públicos, devendo a Administração municipal observar que a atividade de fiscalização de obras e, ainda, o exercício do controle interno sobre ela, reveste-se de maior efetividade quando coexistem competência técnica e segurança funcional. A esse respeito, segundo Meirelles (2002), cargos efetivos são aqueles que se revestem do caráter de permanência e dão segurança a seus titulares que só podem perder o cargo, após a estabilidade, por sentença judicial ou processo administrativo assegurada a ampla defesa (CF, art. 41, §1º).

AROSEMENA, A. A. B. Descontinuidade Administrativa e Cultura Organizacional: o Caso da Autoridade Portuária Nacional do Panamá. 1990. 271 f. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1990.

AVRITSCHER, Harue O. Aspectos da Descontinuidade Administrativa no Processo de Democratização do Executivo Municipal - São Paulo, 1986-1992. 1995. 115 f. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1995.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988;

_____. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. Lei Federal nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966. Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências.

_____. Lei Federal nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo; cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal - CAUs; e dá outras providências.

BROSE E PEREIRA, Markus; PEREIRA, Otavio. Projetos de Longo Prazo Como Estratégia de Aprendizado Organizacional que Supere a Lógica Político-Partidária do Setor Público. Trabalho apresentado ao 25º Enanpad, Campinas, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

COLLARES, Cecília Azevedo Lima; MOYSÉS, Maria Aparecida Affonso; GERALDI, João Wanderley. Educação continuada: a política da descontinuidade. Educação & Sociedade, Campinas, ano XX, n. 68, p. 202-219, dez 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2002;

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. Educação & Sociedade, Campinas, v. 22, n. 75, p. 84-108, ago 2001.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. FGV/SP: 2006.

c) Evidência

- QST.001.CAO, fls. 13/18.
- FRM.001.CAO, fls. 50/61.
- TRE.001.CAO, fls. 42/44.

- TRE.002.CAO, fls. 45/49.
- TRV.001.CAO, fls. 62.
- TRE.003.CAO, fls. 35/41.
- CONTRATOS, fls. 67/79 e 148/160.
- QUADRO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA CONTRATADOS, fls. 26/34.

d) Procedimento de Controle (Causa)

Não identificado.

e) Efeito

- Servidores desmotivados por falta de estrutura de trabalho adequada.
- Perda na qualidade de transmissão de conhecimento entre os servidores do corpo técnico.
- Deficiência no acompanhamento da execução de obras e serviços de engenharia por falta de transporte adequado.
- Adiamiento de contratação ou deficiência na fiscalização de obras e serviços essenciais ao interesse público devido à insuficiência de servidores no corpo técnico.

f) Ação

Recomendação

- Promover melhorias organizacionais nos setores de projetos e de fiscalização de obras públicas, em relação a espaços físicos, postos de trabalho e equipamentos de informática. (Situação 1)
- Promover melhorias organizacionais nos setores de projetos e de fiscalização de obras públicas, em relação a publicações técnicas, softwares e sistemas de custos. (Situação 2)
- Providenciar que a Prefeitura possua, em seu quadro permanente de pessoal, servidores efetivos e tecnicamente habilitados nos respectivos Conselhos Profissionais (CREA/CAU), para fiscalizar as obras e serviços de engenharia. (Situação 3)

- Garantir meio de transporte adequado aos fiscais de obras e serviços de engenharia, em apoio a suas atividades. (Situação 4)
- Promover a adequação do quadro de servidores da Prefeitura referente ao número de fiscais tecnicamente habilitados nos respectivos Conselhos Profissionais (CREA/CAU), com vistas a um acompanhamento eficaz de todos os contratos de obras e serviços de engenharia, de forma que o número de obras a serem fiscalizadas, simultaneamente, por fiscal, seja compatível, considerando distância, complexidade e dimensão das obras. (Situação 5)

g) Benefício

Melhoria na organização administrativa

- Os servidores terão estrutura de trabalho adequada necessária ao exercício de suas atividades, possibilitando uma atuação eficiente.
- Ocorrerá ganho na qualidade de informação devido à transmissão de conhecimento ao longo do tempo.
- Os projetistas e fiscais terão meio de transporte adequado para o acompanhamento da execução de obras e serviços de engenharia.
- O jurisdicionado possuirá em seu quadro técnico número de servidores compatível com sua necessidade, possibilitando para obras e serviços de engenharia: fiscalizações adequadas; medições precisas; controles de qualidade eficazes.

Componente

Gestão de Projetos

Achado 2

Projetos básicos de obras e serviços de engenharia sem elementos mínimos que viabilizem a fiscalização e o controle de obras.

a) Situação Encontrada

Situação 6

Não há estudos técnicos preliminares necessários à completa caracterização do projeto básico (Ex.: Programa de Necessidades, Levantamentos Topográficos, Sondagens, Estudo de Viabilidade Técnica-Econômica). Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

Situação 7

Não há, no projeto básico, elementos técnicos mínimos necessários à completa caracterização do objeto (Ex.: Orçamento, Memória de Cálculo dos Quantitativos, Desenhos, Memorial Descritivo, Especificação Técnica). Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

Situação 8

Não há ARTs ou RRTs para projetos e orçamentos compatíveis com o tipo de projetos e orçamentos elaborados. Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

Situação 9

Não há assinaturas, nos projetos, de seus respectivos responsáveis técnicos. Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

Situação 10

Os projetos básicos não são aprovados pela autoridade competente. Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

Situação 11

As alterações ocorridas no projeto básico, devido a fatos supervenientes, durante a execução da obra ou serviço de engenharia, não são aprovadas pela autoridade competente. Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

b) Critério

Os projetos básicos devem ser elaborados com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares. Inc. IX, art. 6º, caput, LF 8.666/93.

Os projetos básicos devem conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço. Inc. IX, art. 6º, LF 8.666/93; Resolução 361/91, Confea; Capítulo 6.

Os projetos e orçamentos de obras ou serviços de engenharia devem possuir suas respectivas ARTs ou RRTs. Arts. 1º a 3º LF 6.496/77; Resolução 425/98, Confea; Resolução 9/12, CAU.

Todos os elementos que compõem o Projeto Básico (peças gráficas e documentos) devem ser elaborados e assinados por profissional legalmente Habilitado devidamente identificado. Art. 20, LF 5.194/66; LF 6.496/77; LF 9.610/98; Resolução nº 425/98 do CONFEA; Resolução 9/12, CAU.

Os projetos de obras e serviços de engenharia devem ser aprovados nos respectivos órgãos competentes, conforme legislação vigente. Ex.: Código de Segurança Contra Incêndio e Pânico (COSCIP), Decreto-RJ nº 897/76; Resolução SEDEC nº 148/1994 (normas de procedimentos na análise dos projetos de edificações).

c) Evidência

- FRM.001.CAO, fls. 50/61.
- TRE.001.CAO, fls. 42/44.
- TRE.002.CAO, fls. 45/49.
- TRE.003.CAO, fls. 35/41.
- CONTRATOS, fls. 67/79 e 148/160.

d) Procedimento de Controle (Causa)

Não identificado.

e) Efeito

- Alterações do projeto básico devido à insuficiência de estudos preliminares. Obras subdimensionadas ou superdimensionadas por deficiência no levantamento do programa de necessidades.
- Aumento do custo e prazo da obra e deficiência no controle de qualidade e solidez da obra. Excessivo número de termos aditivos e inclusão de itens novos de materiais e serviços com especificações e preços não licitados.
- Projetos e orçamentos sem responsáveis técnicos por inexistência de ARTs ou RRTs.
- Projetos sem autoria identificada por meio de assinaturas dos respectivos responsáveis técnicos.
- Projeto sem aprovação, por ato formal da autoridade competente, que deveria ter avaliado e verificado o projeto quanto à adequação às exigências legais e ao interesse público.

f) Ação**Determinação**

- Realizar, nas contratações de obras e serviços de engenharia, na fase de planejamento, todos os estudos técnicos preliminares necessários a fim de subsidiar o completo desenvolvimento do projeto básico. (Situação 6)
- Produzir, nas contratações de obras e serviços de engenharia, na fase de elaboração do Projeto Básico, todos os elementos técnicos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, necessários à completa caracterização do objeto. (Situação 7)
- Exigir, nas contratações de obras e serviços de engenharia, nas fases de elaboração do Projeto Básico e Executivo, a emissão de todas as ARTs ou RRTs necessárias à definição dos limites de participação de cada responsável técnico em suas respectivas especialidades. (Situação 8)
- Fazer constar as assinaturas dos responsáveis técnicos nos projetos básicos e executivos com o respectivo número de registro no Conselho Profissional. (Situação 9)
- Fazer constar, nos projetos básicos, a aprovação da respectiva autoridade competente. (Situação 10)
- Fazer constar, nas alterações ocorridas no projeto básico devido a fatos supervenientes, a aprovação da respectiva autoridade competente. (Situação 11)

g) Benefício**Melhoria na forma de atuação**

- Serão elaborados projetos básicos com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, fundamentados em estudos técnicos preliminares consistentes. As obras serão corretamente dimensionadas, com base nas indicações do programa de necessidades, conforme preceitos técnicos.
- Permitirá o controle do custo e prazo da obra com base no planejamento inicial. Com Projetos Básicos de qualidade, haverá menor necessidade de formalização de termos aditivos.

- Os responsáveis técnicos pelos projetos e orçamentos estarão identificados por meio de ARTs ou RRTs facilitando a imputação de responsabilidade, caso necessário.
- A autoridade competente, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado.

Componente Gestão da Execução

Achado 3

Procedimentos inadequados de fiscalização de obras e serviços de engenharia.

a) Situação Encontrada

Situação 12

Os Termos Aditivos não são formalizados tempestivamente. Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

Situação 13

Não há justificativas técnicas devidamente fundamentadas por ocasião da formalização de termos de aditamento de serviços ou de prorrogação de prazos. Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

Situação 14

Não há registros das alterações de projeto verificadas durante a execução da obra (Revisões de Projeto ou “Como Construído”). Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

Situação 15

Os Cronogramas Físico-Financeiros não são utilizados como instrumentos de controle, para cobrança de providências junto à contratada, relativo aos atrasos no cumprimento dos prazos contratuais. Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

Situação 16

Os Cronogramas Físico-Financeiros não mantêm vínculo e compatibilidade com a execução da obra ou serviço de engenharia. Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

Situação 17

Os Diários de Obras não estão sendo utilizados pelos fiscais como instrumento de controle. Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

b) Critério

O responsável técnico pela execução de obras ou serviços de engenharia deve emitir a respectiva ARTs ou RRTs. Arts. 1º a 3º LF 6.496/77; Resolução 425/98, Confea; Resolução 9/12, CAU.

As obras e serviços de engenharia devem possuir formalização de sua data de início. Inc. IV, art. 55, LF 8.666/93; Inc. IV, art. 78, LF 8.666/93.

Os Termos Aditivos devem ser formalizados tempestivamente e com as devidas justificativas técnicas. Art. 10, Deliberação TCE/RJ 245/07.

As alterações de projetos devem ser realizadas pelo mesmo profissional responsável da elaboração do projeto original, estando devidamente registradas. Art. 18, LF 5.194/66.

A execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado. Art. 67, caput, LF 8.666/93.

Os fiscais devem possuir habilitação profissional no respectivo Conselho Profissional compatível com o tipo e porte de obra ou serviço contratado. Inc. IV, art. 13, LF 8.666/93; Arts. 6º e 7º, LF 5.194/66; Arts. 2º a 5º, LF 12.378/10.

A liquidação da despesa deve estar fundamentada em documentos comprobatórios do respectivo crédito. Art. 63, caput, LF 4.320/64.

A execução de obras e serviços de engenharia deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução. Art. 8º, LF 8.666/93.

Obrigatoriedade de adoção do Diário de Obras ou Livro de Ordem em obras e serviços de Engenharia. § 1º e 2º, art. 67, LF 8.666/93; Resolução 1024/09, Confea.

c) Evidência

- FRM.001.CAO, fls. 50/61.
- TRE.001.CAO, fls. 42/44.
- TRE.002.CAO, fls. 45/49.
- TRV.002.CAO, fls. 63/64.

- TRE.003.CAO, fls. 35/41.
- CONTRATOS, fls. 67/79 e 148/160.

d) Procedimento de Controle (Causa)

Não identificado.

e) Efeito

- Falta de cobertura legal ao longo do período de execução contratual, podendo ocasionar a paralisação da obra.
- Formalização de termos aditivos sem fundamentos técnicos e intempestivamente.
- Projetos desatualizados comprometendo futuras reformas, ampliações e manutenções.
- Etapas das obras executadas fora dos prazos pactuados, sem a devida responsabilização da empresa contratada.
- Inconsistência nos registros de informações relevantes no decorrer da execução contratual, necessárias à responsabilização da Contratada.

f) Ação

Determinação

- Formalizar tempestivamente os termos de aditamento contratuais referentes a obras e serviços de engenharia. (Situação 12)
- Fundamentar tecnicamente, em obras e serviços de engenharia, os motivos que provocaram a necessidade dos termos de aditamento de serviços ou de prorrogação de prazos. (Situação 13)
- Realizar registros das alterações que se fizerem necessárias no projeto básico durante a execução da obra ou serviço de engenharia (Revisões de Projeto ou “Como Construído”). (Situação 14)
- Utilizar, em obras e serviços de engenharia, o Cronograma Físico-Financeiro como instrumentos de controle relativo aos prazos contratuais. (Situação 15)

- Manter, em obras e serviços de engenharia, o Cronograma Físico-Financeiro sempre compatível com a execução da obra. (Situação 16)
- Utilizar, em obras e serviços de engenharia, o Diário de Obras como instrumento de controle relativo ao cumprimento das obrigações de execução contratual. (Situação 17)

g) Benefício

Melhoria na forma de atuação

- Execução do contrato durante todo seu período com cobertura legal.
- Ocorrerá formalização de termos aditivos somente em caso de surgimento de fatos supervenientes e das respectivas justificativas técnicas devidamente fundamentadas.
- Os Projetos estarão sempre atualizados facilitando a execução da obra e futuras reformas, ampliações e manutenções.
- Maior controle dos prazos pactuados, possibilitando a responsabilização da empresa contratada quando houver atrasos.
- Haverá informações relevantes registradas de forma consistente no decorrer da execução contratual possibilitando a responsabilização da Contratada, caso necessário.

Componente Controle Interno

Achado 4

Órgão de Controle Interno não atua sobre a fiscalização de obras e serviços de engenharia.

a) Situação Encontrada

Situação 18

Ausência, no quadro de pessoal do Órgão de Controle Interno, de profissional tecnicamente habilitado atuando no controle da fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia. Condição verificada junto aos servidores municipais que atuam no Controle Interno da prefeitura.

Situação 19

O Órgão de Controle Interno não possui rotinas implementadas no controle de execução de obras, baseadas em modelos padronizados. Condição verificada junto aos servidores municipais que atuam no Controle Interno da prefeitura.

b) Critério

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Sistema de Controle Interno foi consolidado, estabelecendo que o controle da administração pública deva ser exercido pelo controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder (art. 70, CRFB/88).

A Constituição de 1988 conferiu maior amplitude à fiscalização exercida pelos órgãos de controle externo e interno, que passaram a examinar, inclusive, o desempenho e as condições de operações das instituições.

Além disso, a Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê que a fiscalização do cumprimento dos seus dispositivos será exercida pelo Poder Legislativo, Tribunal de Contas, Ministério Público e pelo Sistema de Controle Interno de cada poder.

Segundo o AICPA – American Institute of Certified Public Accountant, o controle interno “compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas, adotadas numa empresa para proteger seu ativo, verificar a exatidão e a fidelidade de seus dados contábeis, incrementar a eficiência operacional e promover a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas.”

Dessa forma, o Sistema de Controle Interno deve ser implementado, de forma institucionalizada, em todas as esferas de Governo - Federal, Estadual e Municipal - para atender ao disposto na Constituição e para fiscalizar as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo ser estruturado de forma a abranger os aspectos operacionais do desempenho da gestão governamental e do impacto das políticas públicas, sob os critérios de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, inclusive no âmbito das obras públicas, pois tratam-se, em geral, de ações governamentais que envolvem grandes recursos financeiros e provocam impactos socioambientais significativos.

Também, sob o aspecto constitucional, o controle interno apresenta como principal finalidade o exercício do controle dos atos de gestão administrativa e a verificação da adequação desses atos aos princípios constitucionais constantes no caput do art. 37 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), vinculando-os à forma de agir do administrador público.

Outro fator a se destacar, é o previsto no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, no qual traz que o Controle Interno deve prestar apoio ao órgão de controle externo no exercício de sua missão institucional. Apoio esse

que, sem prejuízo do disposto em legislação específica, consiste no fornecimento das informações e dos resultados das ações governamentais.

Em termos práticos, os objetivos principais do Controle Interno na Administração Pública, inclusive no âmbito das obras públicas, são:

- Evitar ou minimizar a prática de erros, desperdícios e abusos;
- Evitar, de maneira preventiva, a prática de fraudes;
- Assegurar a observância das normas legais e regulamentares aplicáveis;
- Permitir a implementação de projetos e programas, a fim de que ocorra eficiência, eficácia e economicidade na aplicação dos recursos;
- Verificar a legalidade dos atos decorrentes da execução orçamentária.

Vale ressaltar que atividades relacionadas à supervisão e controle sobre atividades de fiscalização de obras e serviços de engenharia, segundo a legislação vigente, cabem a profissionais registrados nos sistemas CONFEA/CREAs e CAU-BR/CAUs, dadas as especificidades do tema, que são próprias à formação de engenheiros e arquitetos (Arts. 6º e 7º, LF 5.194/66; Arts. 2º a 5º, LF 12.378/10).

c) Evidência

- QST.002.CAO, fls. 19/21;
- TRE.003.CAO, fls. 35/41.

d) Procedimento de Controle (Causa)

Não identificado.

e) Efeito

- Comprometimento da qualidade da auditoria devido à inexistência de profissionais com conhecimento técnico para sua realização.
- Prejudica a visão sistêmica dos controles operacionais acarretando execuções desordenadas e desperdícios de tempo.

f) Ação

Recomendação

- Manter no quadro permanente de pessoal do Órgão de Controle Interno, profissional efetivo e tecnicamente habilitado no respectivo Conselho Profissional (CREA/CAU), para atuar no controle da fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia. (Situação 18)
- Implementar rotinas padronizadas, pelo órgão de Controle Interno, para o controle da fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia. (Situação 19)

g) Benefício

Melhoria nos controles internos

- Aperfeiçoará a qualidade da auditoria interna devido à existência de profissionais com conhecimento técnico relativo ao objeto auditado.
- Reforçará a visão sistêmica dos controles operacionais promovendo a execuções de ações coordenadas e a otimização do tempo despendido.

Componente

Gestão da Qualidade de Obras

Achado 5

Controle inadequado da qualidade de obras e serviços de engenharia.

a) Situação Encontrada

Situação 20

Os controles tecnológicos referentes aos serviços contratados não estão sendo realizados conforme normatização técnica. Condição verificada "in loco" nas obras referentes aos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

Situação 21

As obras ou serviços executados apresentam as seguintes patologias detectadas: As guias apresentam desagregação em alguns pontos e o pavimento também está rebaixado em alguns pontos (Contrato 01/2010). Condição verificada "in loco" nas obras referentes aos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

Situação 22

Os Termos de Recebimentos Definitivos não são formalizados por servidor ou comissão designada pela autoridade competente. Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

Situação 23

Por ocasião da emissão dos Termos de Recebimentos Definitivos não são formalizados relatórios de vistorias comprobatórios do saneamento, por parte da contratada, das pendências apontadas no Termo de Recebimento Provisório. Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

Situação 24

Os Termos de Recebimentos Definitivos não são emitidos dentro do prazo legalmente definido de até 90 dias. Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

Situação 25

A Administração não realiza vistorias periódicas, ao longo dos cinco anos de garantia, após o recebimento definitivo das obras e serviços de engenharia, visando observar o surgimento de vícios/defeitos, acionando imediatamente a Contratada para sua correção. Condição verificada nos contratos selecionados em Inspeção e citados no tópico 1.3.1 deste relatório.

b) Critério

Obrigatoriedade da realização dos controles tecnológicos necessários à verificação da qualidade da obra ou serviço contratado. Art. 75, LF 8.666/93; Inc. IV, art. 6º, LF 8.666/93; Normas ABNT.

Obrigatoriedade da aplicação de materiais e serviços em conformidade com as especificações técnicas integrantes dos projetos básico e executivo. Art. 66, LF 8.666/93; Art. 76, LF 8.666/93.

As obras ou serviços executados devem estar isentos de patologias. Art. 69, LF 8.666/93; Normas ABNT.

A obra ou serviço de engenharia deve ser recebido provisoriamente pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização em estrita conformidade com o objeto contratado. Alínea "a", inc. I, art. 73, LF 8.666/93; Art. 69, LF 8.666/93; Art. 76, LF 8.666/93.

A obra ou serviço de engenharia deve ser recebido definitivamente por servidor ou comissão designada pela autoridade competente após a vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais relativos ao objeto

contratado, no prazo máximo de 90 dias. Alínea "b", inc. I, art. 73, LF 8.666/93; § 3º, art. 73, LF 8.666/93; Art. 69, LF 8.666/93; Art. 76, LF 8.666/93.

Obrigatoriedade da entrega dos termos de garantias ou manuais técnicos relativos aos serviços, materiais ou equipamentos, quando aplicável. Art. 63, LF 4.320/64.

A Administração deve acionar imediatamente a empresa Contratada quando observar o surgimento de vícios ou defeitos no objeto contratado, durante a garantia da obra, que é de 5 (cinco) anos. Art. 618, LF 10.4069/02 (Código Civil).

c) Evidência

- QST.001.CAO, fls. 13/18.
- FRM.001.CAO, fls. 50/61.
- TRE.002.CAO, fls. 45/493.
- TRV.002.CAO, fls. 63/64.
- TRE.003.CAO, fls. 35/41.
- RELATÓRIO FOTOGRÁFICO, fls. 65/66 e 146/147.
- CONTRATOS, fls. 67/79 e 148/160.

d) Procedimento de Controle (Causa)

Não identificado.

e) Efeito

- Comprometimento da qualidade acarretando a redução da vida útil do objeto contratado.
- Retrabalho durante a execução do objeto acarretando atrasos para a entrega do produto conforme especificado.
- Falta de instrumento com base legal que garanta a qualidade da obras dificultando a responsabilização da contratada pelos vícios e defeitos da obra, podendo acarretar dano ao erário pelo refazimento dos serviços.
- Aumento do custo de manutenção e conservação.

f) Ação

Determinação

- Exigir, conforme normatização técnica, em obras e serviços de engenharia, a realização de todos os controles tecnológicos necessários para se garantir qualidade do objeto contratado. (Situação 20)
- Exigir, por todo o período de garantia contratual, que todas as patologias existentes em obras e serviços de engenharia, sob a responsabilidade da Contratada, sejam imediatamente corrigidas às suas expensas. (Situação 21)
- Formalizar o Termo de Recebimento Definitivo, que deverá ser feito por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, em obras e serviços de engenharia, assinado pelas partes, após a vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais relativos ao objeto contratado. (Situação 22)
- Formalizar o relatório de vistoria comprobatório do saneamento, por parte da contratada, no ato do Recebimento Definitivo, das pendências apontadas no Termo de Recebimento Provisório, em obras e serviços de engenharia. (Situação 23)
- Formalizar o Termo de Recebimento Definitivo relativo a obras e serviços de engenharia, no prazo máximo de 90 dias. (Situação 24)
- Realizar, em obras e serviços de engenharia, após o respectivo recebimento definitivo, vistorias periódicas durante o prazo de 5 (cinco) anos de garantia da obra, prevista no Código Civil, visando certificar a qualidade do objeto contratado, acionando imediatamente a Contratada no caso de constatação de falhas, defeitos ou patologias construtivas. (Situação 25)

g) Benefício

Melhoria dos resultados apresentados

- Maior durabilidade do produto, menor custo de manutenção e por consequência diminuição de intervenções que possam prejudicar o atendimento à população.
- Execução do objeto de acordo com as especificações e Normas, evitando retrabalho e atrasos na entrega do produto.

-
- Recebimento formalizado com base legal que garanta a qualidade da obra ou, caso necessário, que permita o acionamento da garantia contratual para eventuais correções.
 - Possibilitará a responsabilização da Contratada em caso de necessidade de acionamento para correção de vícios e defeitos identificados no objeto contratado.

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando o caráter orientativo deste TCE, no sentido de contribuir para a melhora das ações de gestão e de controle e accountability de obras e serviços de engenharia;

Considerando a relevância do tema para os Prefeitos em primeiro ano de mandato, os quais têm possibilidades de formação de novas equipes técnicas nos respectivos Municípios, capazes de repensar meios operativos de controle para contratações de obras e serviços de engenharia;

Considerando o momento oportuno que reclama uma atuação voltada para prevenção e correção de erros encontrados in loco, não prescindindo, entretanto, da necessária responsabilização dos agentes que lhes deram causa;

Considerando as irregularidades tratadas no Capítulo 2 do presente Relatório que, em prol da melhoria da qualidade dos serviços públicos avaliados, demandam do Gestor o necessário cumprimento de Determinações e Recomendações desta Corte de Contas;

Considerando que as determinações desta Corte de Contas possuem caráter de atendimento obrigatório, estando o responsável sujeito às sanções previstas no inciso IV do art. 63 da Lei Complementar 63/1990, no caso de não atendimento injustificado;

Sugerimos ao Egrégio Plenário desta Corte de Contas, independente de outras providências julgadas convenientes, a adoção das propostas e correspondentes ações elencadas a seguir.

3.1. Proposta: **COMUNICAÇÃO**

Fundamentação: §1º do artigo 6º da Deliberação TCE/RJ nº 204/96

Responsável: **Atual Prefeito Municipal**

Cargo/função: **Prefeito**

A. Para que cumpra as **DETERMINAÇÕES** abaixo relacionadas, conforme inciso I do art. 41 da Lei Complementar 63/90, alertando-o de que o não atendimento injustificado o sujeita às sanções previstas no inciso IV do art. 63 da Lei Complementar 63/90.

3.1.1. Realizar, nas contratações de obras e serviços de engenharia, na fase de planejamento, todos os estudos técnicos preliminares necessários a fim de subsidiar o completo desenvolvimento do projeto básico. (Situação 6)

3.1.2. Produzir, nas contratações de obras e serviços de engenharia, na fase de elaboração do Projeto Básico, todos os elementos técnicos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, necessários à completa caracterização do objeto. (Situação 7)

3.1.3. Exigir, nas contratações de obras e serviços de engenharia, nas fases de elaboração do Projeto Básico e Executivo, a emissão de todas as ARTs ou RRTs necessárias à definição dos limites de participação de cada responsável técnico em suas respectivas especialidades. (Situação 8)

3.1.4. Fazer constar as assinaturas dos responsáveis técnicos nos projetos básicos e executivos com o respectivo número de registro no Conselho Profissional. (Situação 9)

3.1.5. Fazer constar, nos projetos básicos, a aprovação da respectiva autoridade competente. (Situação 10)

3.1.6. Fazer constar, nas alterações ocorridas no projeto básico devido a fatos supervenientes, a aprovação da respectiva autoridade competente. (Situação 11)

3.1.7. Formalizar tempestivamente os termos de aditamento contratuais referentes a obras e serviços de engenharia. (Situação 12)

3.1.8. Fundamentar tecnicamente, em obras e serviços de engenharia, os motivos que provocaram a necessidade dos termos de aditamento de serviços ou de prorrogação de prazos. (Situação 13)

3.1.9. Realizar registros das alterações que se fizerem necessárias no projeto básico durante a execução da obra ou serviço de engenharia (Revisões de Projeto ou "Como Construído"). (Situação 14)

3.1.10. Utilizar, em obras e serviços de engenharia, o Cronograma Físico-Financeiro como instrumentos de controle relativo aos prazos contratuais. (Situação 15)

3.1.11. Manter, em obras e serviços de engenharia, o Cronograma Físico-Financeiro sempre compatível com a execução da obra. (Situação 16)

3.1.12. Utilizar, em obras e serviços de engenharia, o Diário de Obras como instrumento de controle relativo ao cumprimento das obrigações de execução contratual. (Situação 17)

3.1.13. Exigir, conforme normatização técnica, em obras e serviços de engenharia, a realização de todos os controles tecnológicos necessários para se garantir qualidade do objeto contratado. (Situação 20)

3.1.14. Exigir, por todo o período de garantia contratual, que todas as patologias existentes em obras e serviços de engenharia, sob a responsabilidade da Contratada, sejam imediatamente corrigidas às suas expensas. (Situação 21)

3.1.15. Formalizar o Termo de Recebimento Definitivo, que deverá ser feito por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, em obras e serviços de engenharia, assinado pelas partes, após a vistoria que

comprove a adequação do objeto aos termos contratuais relativos ao objeto contratado. (Situação 22)

3.1.16. Formalizar o relatório de vistoria comprobatório do saneamento, por parte da contratada, no ato do Recebimento Definitivo, das pendências apontadas no Termo de Recebimento Provisório, em obras e serviços de engenharia. (Situação 23)

3.1.17. Formalizar o Termo de Recebimento Definitivo relativo a obras e serviços de engenharia, no prazo máximo de 90 dias. (Situação 24)

3.1.18. Realizar, em obras e serviços de engenharia, após o respectivo recebimento definitivo, vistorias periódicas durante o prazo de 5 (cinco) anos de garantia da obra, prevista no Código Civil, visando certificar a qualidade do objeto contratado, acionando imediatamente a Contratada no caso de constatação de falhas, defeitos ou patologias construtivas. (Situação 25)

B. Para que ponha em prática as **RECOMENDAÇÕES** abaixo relacionadas, visando à melhoria dos serviços públicos avaliados.

3.1.19. Promover melhorias organizacionais nos setores de projetos e de fiscalização de obras públicas, em relação a espaços físicos, postos de trabalho e equipamentos de informática. (Situação 1)

3.1.20. Promover melhorias organizacionais nos setores de projetos e de fiscalização de obras públicas, em relação a publicações técnicas, softwares e sistemas de custos. (Situação 2)

3.1.21. Providenciar que a Prefeitura possua, em seu quadro permanente de pessoal, servidores efetivos e tecnicamente habilitados nos respectivos Conselhos Profissionais (CREA/CAU), para fiscalizar as obras e serviços de engenharia. (Situação 3)

3.1.22. Garantir meio de transporte adequado aos fiscais de obras e serviços de engenharia, em apoio a suas atividades. (Situação 4)

3.1.23. Promover a adequação do quadro de servidores da Prefeitura referente ao número de fiscais tecnicamente habilitados nos respectivos Conselhos Profissionais (CREA/CAU), com vistas a um acompanhamento eficaz de todos os contratos de obras e serviços de engenharia, de forma que o número de obras a serem fiscalizadas, simultaneamente, por fiscal, seja compatível, considerando distância, complexidade e dimensão das obras. (Situação 5)

3.1.24. Manter no quadro permanente de pessoal do Órgão de Controle Interno, profissional efetivo e tecnicamente habilitado no respectivo Conselho Profissional (CREA/CAU), para atuar no controle da fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia. (Situação 18)

3.1.25. Implementar rotinas padronizadas, pelo órgão de Controle Interno, para o controle da fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia. (Situação 19)

3.2. Proposta: **CIÊNCIA**

3.2.1. Ciência ao atual Prefeito do inteiro teor do presente relatório, com vistas ao aperfeiçoamento da fiscalização e controle das obras e serviços de engenharia.

3.3. Proposta: **ARQUIVAMENTO**

3.3.1. Arquivamento do presente processo.

CAO, 09/10/2013

João Marcos Daroz
Analista - Área de Controle Externo
Matrícula 02/004280

Senhor Coordenador-Geral

Tendo supervisionado a auditoria em tela, com a finalidade estabelecida no item 19 da Seção C, do Capítulo 3, do Manual de Auditoria Governamental do TCE-RJ, aprovado pela Resolução nº 266, de 10.08.10, manifesto-me de acordo e submeto o presente relatório à sua consideração.

CAO, 09/10/2013

JEAN MARCEL DE FARIA NOVO
Assessor da CAO
Matrícula 02/3622

Sr. Subsecretário-Adjunto da SSO,

Na forma proposta, remeto o presente processo para as devidas considerações de V. Sa.

CAO, 21/11/2013

LUIZ FERNANDO HALL
Coordenador-Geral
Matrícula 02/003473