

2014

Plano Anual de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

1. Introdução

Considerando as crescentes inovações e aprimoramentos na área de controle Interno e a necessidade de implantação de métodos e critérios adequados à boa atuação dos órgãos de controle do Poder Judiciário Brasileiro, o Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução n.º 171/2013-CNJ, que dispõe sobre normas técnicas de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização das unidades jurisdicionais. O citado normativo estabelece, ainda, conceitos relevantes, define limites e direciona de maneira segura a atuação desses órgãos de controle.

A citada resolução traz, especificamente, em seu art. 49, que trata dos procedimentos de fiscalização, a necessidade de elaboração do Plano Anual de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia pela Secretaria de Controle Interno e submetido à Presidência para apreciação no prazo máximo de 15 dias, acompanhado da Matriz de planejamento, documento que contempla os procedimentos de verificação e averiguações preventivas.

2. Fundamento Legal

Resolução nº 171/2013 – Conselho Nacional de Justiça.

3. Objetivo e escopo da Fiscalização

O presente plano de fiscalização elaborado pela Secretaria de Controle Interno deste Tribunal de Justiça foi proposto com o objetivo de avaliar a adequação da fiscalização, objetivando assegurar a correta execução dos contratos de obras e serviços de engenharia firmados por este Tribunal, cujo escopo das análises será as questões de fiscalização de suas obras.

4. Áreas de atuação da Fiscalização

A área de atuação da unidade de fiscalização para o PAF 2014, contemplará as obras contratadas e licitadas pelo Tribunal em situação concluída, em andamento ou paralisada. Assim, a Secretaria de Controle Interno deste Tribunal de Justiça do Estado do Pará reuniu as principais obras que foram licitadas nos últimos 4 (quatro) anos, distribuídos pelos diversos municípios do Estado, além da capital. São 24 obras, nas seguintes situações:

- Concluídas/Entregues: 19
- Em andamento: 05
- Paralisadas: 02

5. Variáveis do Planejamento

O Presente plano, por meio da unidade de fiscalização, utiliza variáveis básicas, definidas pela Resolução n.º 171/2013-CNJ, no que se refere à planificação dos trabalhos, quais sejam:

a) Materialidade: A materialidade refere-se ao montante de recursos orçamentários ou financeiros alocados por uma gestão, em um específico ponto de controle, objeto de exame pelos fiscalizadores, que neste caso são as obras contratadas e licitadas pelo Tribunal, concluídas, em andamento ou paralisadas.

b) Relevância: A relevância significa a importância relativa ou o papel desempenhado por uma determinada questão em um dado contexto.

c) Criticidade: A criticidade representa o quadro de situações críticas efetivas ou potenciais a serem controladas, identificadas em uma determinada obra contratada e licitada pelo Tribunal. Trata-se da composição dos elementos referenciais de vulnerabilidade, das fraquezas, dos pontos de controle com riscos operacionais latentes.

d) Risco: O risco é avaliado em termos de consequências e probabilidades de ocorrência, sendo elas alta, média ou remota, podendo ocorrer, gerando impacto na gestão e nos objetivos predefinidos, conforme prevê a art. 12 da Resolução n.º 171/2013-CNJ.

6. Formas de execução de fiscalização

Os trabalhos de fiscalização serão executados de forma **direta**, por se tratar de atividades de fiscalização executadas diretamente por servidores em exercício na Secretaria de Controle Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

7. Técnicas de fiscalização adotadas

Dentre as técnicas sugeridas na Resolução nº 171/2013-CNJ, o Plano Anual de Fiscalização de obras e serviços de engenharia adotará em seu escopo as seguintes:

- a) Análise documental: cada obra fiscalizada terá seus processos e documentos verificados, servido de orientação e direcionamento para a posterior fiscalização *in loco*;

- b) Conferência de cálculos: em alguns casos será necessário utilizar esta técnica para conferência de memórias de cálculo de modo a constatar a adequação dos cálculos apresentados;
- c) Inspeção física: exame *in loco* das obras contratadas e licitadas, estando elas concluídas, em andamento ou paralisadas, verificando as informações obtidas do projetado com o realizado, confrontando os dados com os contratos, normas e documentos correspondentes.

Conforme previsão do § 1º do art. 54 da Resolução nº 171/2013-CNJ, outras técnicas de fiscalização poderão ser adotadas em situações qualificadas e específicas, sendo pertinente a comunicação prévia ao titular da unidade de controle interno, cabendo a este último decidir em caráter administrativo e de forma motivada pela utilização ou não das técnicas sugeridas pela equipe de fiscalização.

8. Exame de fiscalização

O exame de fiscalização consiste no conjunto de ações empregadas para atestar a fidedignidade dos trabalhos executados, proporcionando a obtenção de elementos necessários à emissão de parecer fundamentado, logo será a base para os procedimentos adotados no presente trabalho, cujas técnicas, já citadas anteriormente, incluem a observação física, conferência de cálculos e análise de documentos.

O objeto da fiscalização será limitado às obras licitadas e contratadas por este tribunal, durante o qual serão levantados alguns questionamentos considerados relevantes, conforme segue:

1. Observância da legislação vigente e Obediência aos princípios que regem as contratações públicas, mormente nos seguintes quesitos:
 - a) Projeto de engenharia completo;
 - b) Cronograma físico-financeiro de execução, de acordo com o projeto definido e se os prazos e preços estão compatíveis com a média de obras idênticas;
 - c) Planilha de custo;
 - d) Recursos financeiros.
2. Existência de termo de contrato, carta-contrato ou ordem de execução, nos casos em que se verifica a obrigatoriedade desses instrumentos.
3. Análise dos contratos, no que tange a sua conformidade com o respectivo edital e a existência de cláusulas mínimas que contenham as seguintes exigências:
 - a) Definição de quantidade, prazos e preços que possam ser claramente mensurados;
 - b) Forma de pagamento, de acordo com as normas e os prazos definidos;
 - c) Existência de cláusula de reajuste;
 - d) Definição do valor total do contrato, estimado ou real.

5. Avaliação da concessão dos reajustes de preços em consonância com as normas vigentes e critérios predefinidos no certame e, principalmente, se decorrem de modificação no custo de produção.
6. Verificação da existência de livro de ocorrências para anotações no local da obra ou serviço.
7. Verificação da aplicação das penalidades previstas, no caso de inexecução da obra ou serviço, erro de execução, execução imperfeita ou outro inadimplemento contratual.
8. Análise das medições, com o intuito de constatar se estas estão sendo feitas de acordo com o regime de execução definido em edital e previsto em contrato.
9. Observação dos valores orçados e os efetivamente gastos
10. Verificação da compatibilidade entre os projetos executivos e a obra em execução, o material aplicado e o memorial descritivo, bem como o local onde a obra está sendo realizada.
11. Análise geral do andamento da obra com as fases registradas e pagas.
12. Identificação de profissional habilitado e credenciado para a observância dos detalhes constantes da execução.
13. Análise do sistema patrimonial, a fim de constatar se as obras em andamento estão contabilizadas, à vista dos próprios documentos de despesa.
14. Verificação da incorporação da obra ao imobilizado do órgão, quando concluída, bem como a existência do respectivo Habite-se, se for caso.
15. Análise do recebimento definitivo emitido por ocasião da entrega da obra, com vistas a constatar a aprovação por ambas as partes e se os serviços foram executados sem restrições pela contratante.

9. Matriz de Planejamento

A Matriz de Planejamento proposta pela Resolução nº 171/2013-CNJ e utilizada para este plano visa selecionar e demonstrar, de maneira prévia, as áreas e questões mais relevantes da fiscalização. Cada objeto fiscalizado deverá conter no mínimo os seguintes itens:

- ✓ Objeto da fiscalização;
- ✓ Questões de fiscalização;
- ✓ Possíveis achados;
- ✓ Procedimentos de verificação:
- ✓ Fonte de informação;
- ✓ Responsável pelo procedimento;
- ✓ Período;
- ✓ Custos estimados.

9.1. Objeto da Fiscalização

São as obras a serem fiscalizadas em andamento, concluída ou paralisada, indicando o local, o número do contrato e a empresa contratada.

9.2. Questões de fiscalização

Refere-se às questões pertinentes à fiscalização das obras relacionadas. As questões devem englobar os diferentes aspectos que compõem o escopo da fiscalização e que devem ser investigados, com vistas à satisfação do objetivo.

QUESTÃO 1 (Q1) - Existem fiscais em quantidade suficiente para efetuar o acompanhamento da execução das obras contratadas pela Administração?

Visando obter resposta para a questão acima, a Secretaria de Controle Interno realizará levantamento dos seguintes elementos:

- a) Total de obras e serviços de engenharia licitados de 2009 até 2013 e vigentes em 2014.
- b) Servidores responsáveis pela fiscalização.
- c) Periodicidade da fiscalização nas obras selecionadas para amostra.

QUESTÃO 2 (Q2) - Os fiscais do contrato e da obra foram regularmente designados pela Administração?

A regularidade na designação dos fiscais de contrato pressupõe a análise dos atos formais de designação e da verificação da qualificação técnica (habilitação profissional) dos membros designados.

QUESTÃO 3 (Q3) - Estão sendo cumpridas as atribuições definidas pela administração?

QUESTÃO 4 (Q4) - Estão sendo cumpridas as demais determinações legais e normativas referentes à atuação do fiscal da obra?

QUESTÃO 5 (Q5) - Estão sendo cumpridas as determinações legais e normativas referentes ao encerramento do contrato ou em caso de paralisação as determinações previstas nas cláusulas contratuais?

9.3. Possíveis Achados

São as possíveis constatações as quais servirão para a sustentação das conclusões da equipe e que, confirmadas, tornam-se evidências relevantes, suficientes e adequadas à fundamentação do parecer.

Ressalta-se que os achados que forem identificados serão passíveis de recomendações, os quais constarão em relatório com o intuito de fortalecer os procedimentos de controle relativos ao tema e contribuir para sua melhoria.

9.3.1. Possíveis Achados para a Questão 1

Achado 1 (A1) - Insuficiência dos recursos humanos disponíveis no modelo atual de fiscalização de obras.

Achado 2 (A2) - Periodicidade das visitas insuficiente para a promoção do tempestivo e efetivo acompanhamento da execução do objeto.

9.3.2. Possíveis Achados para a Questão 2

Achado 3 (A3) - Designação de servidor sem capacidade técnica para exercer a fiscalização do serviço.

9.3.3. Possíveis Achados para as Questões 3 e 4

Achado 4 (A4) - Não atualização do cronograma físico-financeiro quando este deixa de refletir a situação real do andamento da obra ou serviço.

Achado 5 (A5) - Ausência de encaminhamento à gestão do contrato de relatórios periódicos referentes à execução do cronograma físico financeiro, relatando as ocorrências constatadas a cada visita técnica.

Achado 6 (A6) - Ausência no canteiro de obras de Diário de Obras referente aos meses anteriores, bem como de local para a guarda segura da documentação referente à obra.

Achado 7 (A7) - Trabalhadores no canteiro de obras sem EPI's (Equipamento de Proteção Individual).

9.3.4. Possíveis Achados para a Questão 5

Achado 8 (A8) - Obra entregue sem a participação de representante da Secretaria de Controle Interno.

Achado 9 (A9) - Obra inaugurada sem a realização de vistoria final de órgão competente para emissão dos documentos necessários (bombeiros, habite-se, por exemplo).

Achado 10 (A10) - Obra paralisada sem justificativa das partes.

9.4. Procedimentos de verificação

São itens em forma de *check-list*, verificados com o intuito de responder as questões, conforme a situação de cada obra:

Procedimento 1 (P1) - Execução do Contrato: fiscalização da execução do contrato.

Verificação dos seguintes pontos:

- se a execução da obra esta sendo acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado;
- se o contrato esta sendo executado fielmente pelas partes, de acordo com as suas clausulas;
- se os profissionais responsáveis pela obra são aqueles indicados na fase de licitação para fins de comprovação de capacitação técnico-profissional, ou se seus substitutos possuem experiência equivalente ou superior;
- se os materiais aplicados e os serviços executados na obra foram inspecionados pela fiscalização, com vista a se constatar o atendimento as especificações (observação: verificar se eventuais substituições de materiais especificados foram analisadas, aprovadas e registradas no processo licitatório pela fiscalização, e se foram mantidos os mesmos padrões de qualidade e preço).
 - se existem placas de identificação da obra;
 - se o responsável técnico pela execução possui, na obra, a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) e do Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU);
 - se o cronograma físico de execução da obra vem sendo cumprido; caso a obra esteja atrasada, verificar as justificativas, que devem constar do processo;
 - se as eventuais paralisações das obras ou dos serviços foram devidamente justificadas;

- se ha evidencias da efetiva fiscalização do contrato por parte da administração (registros do fiscal no diário de obras com a frequência que a característica ou etapa da obra exige, atas de reunião entre o fiscal e o preposto da contratada).

Procedimento 2 (P2) - Obras concluídas.

Verificar:

- a existência de termo circunstanciado, assinado pelas partes, atestando o recebimento provisório das obras e serviços pelos responsáveis por seu acompanhamento e fiscalização;
- a existência de termo circunstanciado, assinado pelas partes, atestando o recebimento definitivo das obras e serviços por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, apos prazo de observação ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais;
- o cumprimento de condições descritas no edital de licitação e no contrato para o recebimento das obras;
- o cumprimento de prazos de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso, previstos no contrato e em seus termos aditivos;
- se a obra foi recebida sem falhas visíveis de execução; na hipótese de terem surgido defeitos construtivos durante o período de responsabilidade legal da Administração, se foram adotadas as providencias cabíveis para o acionamento do contratado com vistas à correção dos eventuais defeitos constatados;
- se foram realizadas vistorias dos órgãos públicos competentes para a emissão do habite-se e efetuadas as ligações definitivas de água, luz, esgoto, gás, telefone etc, quando pertinentes;
- se foram providenciadas, junto aos órgãos competentes e concessionárias de serviços públicos, a vistoria e regularização dos serviços e obras concluídos.

9.5. Fonte de informação

Serão as próprias obras selecionadas, além de documentos relacionados, como o contrato, processos, medições, fiscalizações anteriores e legislação em vigor.

Belém, 05 de fevereiro de 2014.

Lourival Pereira Boulhosa Neto
Analista Judiciário/TJPA – Arquiteto

Alexandre Tadeu de Moraes Araújo
Chefe da Divisão de Acompanhamento/TJPA

Eduardo José Monteiro Araújo
Secretário de Controle Interno/TJPA