

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

**MANUAL DE AUDITORIA
DE
OBRAS**

Equipe Técnica:

Antonio Sérgio R. Poço

mat. 40/901.219

José Henrique C.R. Esteves

mat. 40/901.255

Alexandre Tenório de Albuquerque

mat. 40/901.237

2ª IGE/4ª IGE/6ª IGE/SCE/2002

SUMÁRIO

1.0 INTRODUÇÃO	3
2.0 DEFINIÇÃO E SELEÇÃO DO OBJETO DA ANÁLISE	4
2.1 PLANEJAMENTO DA AUDITORIA	4
2.1.1 ORIENTAÇÕES PRELIMINARES	4
2.1.2 DEFINIÇÃO DO OBJETO DA ANÁLISE	5
2.1.3 PESQUISAS EM SISTEMAS INFORMATIZADOS	5
2.1.4 SOLICITAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO	6
2.2 SELEÇÃO DO OBJETO DA INSPEÇÃO	7
2.2.1 ELABORAÇÃO DA MATRIZ DE RISCO	7
2.2.2 MODELO PARA ELABORAÇÃO DE MATRIZ DE RISCO	9
2.2.3 ELABORAÇÃO DA MATRIZ DE PLANEJAMENTO	10
2.2.4 MODELO DE MATRIZ DE PLANEJAMENTO DE AUDITORIA	11
2.3 EXECUÇÃO DA AUDITORIA	12
2.3.1 PROJETO BÁSICO	12
2.3.2 PROJETO EXECUTIVO	14
2.3.3 CONTRATOS	15
2.3.4 EXECUÇÃO FÍSICA DA OBRA	16
3.0 ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA	21
3.1 ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO – PONTOS A OBSERVAR	21
3.2 MATRIZ DE ACHADOS	22
3.2.1 MODELO DE UMA MATRIZ DE ACHADOS	22
3.3 CONTEÚDO DO RELATÓRIO	22
3.4 SUGESTÕES PARA A CONFECÇÃO DO RELATÓRIO	23
4.0 ANEXOS	24

1.0 INTRODUÇÃO

Tendo em vista as exigências de qualidade, eficiência e produtividade nos trabalhos desta Corte de Contas, bem como no intuito de atender às expectativas da sociedade, a elaboração de um planejamento estratégico torna-se imprescindível como instrumento técnico e gerencial, para o direcionamento dos esforços de fiscalização e a racionalização do controle das obras públicas.

Este Manual visa a proporcionar uma diretriz técnica às inspeções ordinárias, especiais e extraordinárias realizadas pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro nas obras públicas executadas, direta ou indiretamente, pela Administração Municipal. Cabe ressaltar que o presente estará sujeito a futura revisão na medida em que as equipes técnicas forem se deparando com as situações de campo.

A legislação básica em que se fundamenta este Manual de procedimentos é a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 e respectivas alterações, bem como a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Decreto nº 3.221 de 18 de setembro de 1981 e o Decreto nº 15.350, de 06 de dezembro de 1996, que dispões sobre o Regulamento – Geral do Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Município do Rio de Janeiro – RGCAF.

2.0 DEFINIÇÃO E SELEÇÃO DO OBJETO DA ANÁLISE

2.1 PLANEJAMENTO DA AUDITORIA

2.1.1 ORIENTAÇÕES PRELIMINARES

Na etapa de planejamento da auditoria a equipe deverá obter o maior número possível de informações sobre a obra, de modo a poder programar as atividades de campo ainda na Inspetoria. A fase em que a obra se encontra no momento, a(s) empresa(s) contratada(s), a existência ou não de convênios, a execução financeira-orçamentária (dotação e valores empenhados e liquidados) e a verificação do prazo de término da execução são pontos importantes dos quais os auditores devem ter ciência já nesta fase.

É fundamental, também, que se proceda a um levantamento no sentido de se detectar a eventual existência de fiscalizações anteriores no mesmo empreendimento. Caso seja evidenciado, por exemplo, que o TCMRJ realizou uma auditoria no local há dois anos, isso significará que a equipe deverá concentrar seus esforços nos atos e fatos ocorridos após aquela auditoria, bem como contemplar, no planejamento dos trabalhos de campo, a verificação do cumprimento de medidas determinadas pelo Tribunal após a auditoria precedente.

Dispondo de todas essas informações, a equipe poderá então planejar seus trabalhos, dividindo as atribuições entre seus membros e considerando o prazo disponível para a auditoria.

Apresenta-se em seguida um breve resumo dos levantamentos preliminares a serem feitos nesta etapa.

2.1.2 DEFINIÇÃO DO OBJETO DA ANÁLISE

Procedimentos :

- a) analisar Relatórios de Inspeções anteriores, observando a frequência e a natureza de possíveis irregularidades cometidas pela Administração, com o intuito de obter uma orientação adequada para a seleção das obras;
- b) escolher as obras e serviços de engenharia que apresentem valores mais significativos e algumas obras de contratos fundamentados na modalidade carta-convite, por não serem de envio obrigatório para esta Corte (Deliberação TCMRJ nº 127/99);
- c) as pesquisas devem contemplar, sempre que possível, obras e/ou serviços de naturezas distintas (pavimentação, construção de escolas, reurbanização de praças, urbanização, canalização e dragagem, etc.);
- d) escolher obras em execução, com especial destaque para aquelas que apresentarem processos de licitação recentes, a fim de identificar a compatibilidade entre o estágio de andamento da obra e o cronograma físico-financeiro, bem como aquelas cujo término tenha ocorrido há pouco tempo, permitindo a verificação da eficiência e da efetividade da aplicação dos recursos;
- e) selecionar obras e serviços de engenharia que sofreram acréscimo de valor e aquelas cuja data de término tenha sido substancialmente adiada.

2.1.3 PESQUISAS EM SISTEMAS INFORMATIZADOS

A equipe deverá efetuar pesquisa no banco de dados do Município, elaborando os relatórios necessários à definição dos indicadores de risco que deverão nortear a seleção das obras a serem inspecionadas.

Enquanto o referido banco de dados não for disponibilizado ao TCMRJ, a equipe deverá efetuar pesquisas no sistema Financeiro Contábil - FINCON, no Sistema de Acompanhamento da Gestão Orçamentária e Financeira - SAGOF e no Sistema de Consulta de Processos - SCP

(principalmente nos campos “objeto”, “objeto detalhado” e “local”), a fim de levantar informações básicas referentes ao volume de recursos orçados, empenhados e liquidados; contratos e convênios com seus respectivos termos aditivos; empresas contratadas para execução da obra; unidades gestoras e orçamentárias envolvidas; beneficiários das notas de empenho e das ordens bancárias, localização da obra, etc.

Atenção especial deve ser dispensada quanto à existência ou não de termos aditivos.

2.1.4 SOLICITAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO

Previamente ao início da fase de execução da auditoria, a equipe deverá elaborar as solicitações dos documentos necessários definidos pelas pesquisas anteriores e, se julgar oportuno, já encaminhá-las aos órgãos responsáveis, a fim de que sejam disponibilizados a partir do primeiro dia da fase de execução da auditoria, com o objetivo de otimizar o tempo disponível para realização dos trabalhos.

A documentação abaixo relacionada poderá, de acordo com o estágio e com as peculiaridades da obra, ser solicitada ao órgão contratante.

- relatórios de execução (tipo consulta gerencial Sistema de Controle de Obras - SISCOB, da Secretaria Municipal de Obras)
- Projeto executivo, com todos os seus elementos constitutivos, conforme o disposto no inciso X do art. 6º da Lei nº 8.666/93;
- Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, dos projetos e da obra;
- contratos e termos aditivos;
- cronograma físico-financeiro;
- relação das fontes de recursos com respectivas datas e valores;
- adequação ao art. 16 da LRF;
- documentação relativa ao convênio, se for o caso;
- eventuais alterações de projeto ou de especificações com respectivas análises técnicas e autorizações;
- relatórios e pareceres técnicos;
- laudos de verificação;

- relatórios de medições;
- diário de ocorrências (ou de obras), previsto no § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/93;
- termos de recebimento (provisório e definitivo), conforme o disposto no inciso do art. 73 da Lei nº 8.666/93;
- habite-se, se for o caso;
- notas fiscais e comprovantes de recolhimentos junto ao INSS, FGTS e de demais tributos (a fim de elidir a responsabilidade solidária da contratante definida no artigo 71 da Lei 8666/93);
- outros documentos que a equipe julgue pertinentes, ressaltando-se que, no caso de dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve-se opinar sobre a consistência dos argumentos apresentados.

2.2 SELEÇÃO DO OBJETO DA INSPEÇÃO

2.2.1 ELABORAÇÃO DA MATRIZ DE RISCO

Para fins deste Manual, define-se Risco de Auditoria como a possibilidade de o Controle Externo deixar de expressar corretamente as opiniões no caso da existência de erros ou irregularidades relevantes, em razão da sua não-deteção durante Inspeção em órgãos ou entidades que desenvolvam obras e serviços de engenharia.

Devido à abrangência das áreas a serem examinadas, o processo de Auditoria de obras ou serviços é implementado por amostragem. Os auditores devem, portanto, selecionar áreas com maior relevância para o exercício de um Controle Externo efetivo, considerando-se as limitações impostas pelo quantitativo de pessoal disponível, pelo tempo e pelo custo.

Uma das técnicas utilizadas na fase de Planejamento é a Análise de Riscos, que possibilita a identificação do grau de risco relativo a cada obra ou serviço. A concentração de esforços será proporcional ao risco da atividade, examinando-se prioritariamente aquelas com maior risco e reduzindo-se os trabalhos naquelas que apresentem os menores riscos.

A elaboração de uma Matriz de Riscos permite a avaliação do grau de risco envolvendo as obras ou serviços de engenharia, sistematizando o Planejamento dos trabalhos preparativos às Inspeções.

No modelo proposto, a coluna dedicada à **Obra** deve incluir aquelas selecionadas ao longo do exercício no exame dos contratos, ou no acompanhamento simultâneo, ou derivadas de denúncias, reportagens ou outros meios. Assim, cada obra ou serviço pré-selecionado será confrontado com os riscos atribuídos a cada Fator de Risco detectado. No modelo, sugeriram-se os seguintes fatores de risco, que podem ser alterados a critério dos auditores, de acordo com as atividades ou natureza específica das obras ou serviços ou da entidade inspecionada:

VALOR – Risco proporcional ao vulto da obra;

LICITAÇÃO – Risco devido à existência ou não de licitação;

Nº ADITIVOS – Risco proporcional ao número de termos aditivos;

ACESSO – Risco relativo ao grau de dificuldade de acesso ao local da obra (distância, favela, etc);

COMPLEXIDADE – Risco inerente ao controle devido à dificuldade de mensuração pela complexidade do objeto (tecnologia empregada, existência relevante de itens novos, não constantes do Sistema de Custos para Obras e Serviços de Engenharia – SCO-RIO, amplitude das obras e serviços, etc);

STATUS – Relaciona-se ao risco que envolve a regularidade no cumprimento de cronograma físico-financeiro e a existência de suspensão de obras.

A Tabela Auxiliar permite a ponderação dos Fatores de Risco com pesos pré-determinados de acordo com as características próprias de cada risco, avaliados conforme a experiência dos auditores nas atividades correspondentes.

Ressalta-se que tanto os Fatores de Risco, como os critérios de ponderação devem ser definidos na fase de Planejamento pela Equipe de Inspeção e ratificados pelo Inspetor-Geral.

2.2.2 MODELO PARA ELABORAÇÃO DE MATRIZ DE RISCO

OBRA	VALOR	LICITAÇÃO	Nº ADITIVOS	ACESSO	COMPLEXIDADE	STATUS	TOTAL

TABELA AUXILIAR (Fatores de risco)

xVALOR (mil)*		LICITAÇÃO		Nº ADITIVOS*		ACESSO		COMPLEXIDADE		STATUS	
<200	1	Licitado	1	1	1	Fácil	1	Baixa	1	Acabada	1
Até 500	2	Dispensa/ inexigibilidade	2	2	2	Médio	2	Média	2	Em execução	2
Até 1000	3			3	3	Difícil	3	Alta	3	Suspensa	3
Até 5.000	4			4	4						
> 5.000	5			>4	5						

*Obs: Valor da obra e nº de aditivos possuem peso 2.

2.2.3 ELABORAÇÃO DA MATRIZ DE PLANEJAMENTO

O instrumento básico utilizado pela equipe de auditoria no planejamento dos trabalhos é a Matriz de Planejamento. Ela consiste na estruturação de questões de auditoria, para as quais devem ser explicitadas as informações requeridas e as respectivas fontes; as técnicas a serem empregadas na obtenção e tratamento dessas informações; aonde esta análise pode chegar ou o que se pretende; e, finalmente, as possíveis limitações desse processo.

A Matriz de Planejamento permite selecionar, de maneira prévia, as áreas ou questões mais relevantes de uma determinada auditoria, dando o necessário foco ao trabalho. A concentração dos esforços nos assuntos mais relevantes maximiza a relação custo-benefício das auditorias, na medida em que amplia os potenciais resultados dos trabalhos.

O primeiro passo é a própria delimitação do problema que a auditoria visa a resolver, ou seja, qual o objetivo maior da auditoria. A discussão orientada pela Matriz possibilita uma equalização do entendimento do objetivo por toda a equipe.

O passo seguinte é a decomposição do objetivo da auditoria em **questões** a serem respondidas (primeiro campo da Matriz), ao mesmo tempo em que se discute **onde se quer chegar** com os questionamentos (campo “o que a análise vai permitir dizer”). Em outras palavras, é preciso definir onde se quer chegar, para se determinar o caminho a ser seguido.

Esse direcionamento dos trabalhos de auditoria consiste em buscar identificar as **informações necessárias** para responder às questões, assim como a **metodologia** empregada na sua obtenção e as respectivas **fontes de informação**. As **limitações** com as quais a abordagem adotada se defronta também devem ser especificadas. A cada um desses elementos necessários à resolução da questão de auditoria corresponde uma coluna na Matriz de Planejamento. Como se pode perceber, a ferramenta Matriz de Planejamento nada mais é do que a representação gráfica da estruturação lógica do raciocínio a ser empregado no cumprimento do objetivo de uma auditoria. Elaborá-la não é um trabalho a mais; é um investimento necessário para um trabalho de auditoria tempestivo e de qualidade

2.2.4 MODELO DE MATRIZ DE PLANEJAMENTO DE AUDITORIA

QUESTÃO DE AUDITORIA	INFORMAÇÕES REQUERIDAS	METODOLOGIA	FONTES DE INFORMAÇÃO	LIMITAÇÕES	O QUE A ANÁLISE VAI PERMITIR DIZER
Especificar os termos-chave e o escopo da questão	Identificar as informações necessárias para responder a questão de auditoria	Especificar a metodologia a ser empregada, a amostra utilizada, etc.	Identificar as fontes de cada item de informação	Especificar as limitações relativas à estratégia metodológica adotada, à qualidade das informações, às condições operacionais de realização do trabalho, ...	Esclarecer precisamente que conclusões ou resultados podem ser alcançados a partir da metodologia adotada

2.3 EXECUÇÃO DA AUDITORIA

2.3.1 PROJETO BÁSICO

- **Orientações Preliminares**

A avaliação do projeto básico é uma das etapas mais importantes da auditoria, pois grande parte das irregularidades encontradas têm sua origem na deficiência desse projeto. Os diversos elementos que o compõem (estudo de viabilidade, estudos geotécnicos e ambientais, plantas e especificações técnicas, orçamento detalhado, etc.) muitas vezes apresentam-se inconsistentes ou mesmo não existem, gerando problemas futuros de significativa magnitude.

Entre as conseqüências de um projeto básico deficiente, pode-se destacar:

- falta de efetividade ou alta relação custo/benefício do empreendimento, devido à inexistência de estudo de viabilidade adequado;
- alterações de especificações técnicas, devido à falta de estudos geotécnicos ou ambientais adequados;
- utilização de materiais inadequados, por deficiências das especificações (deve-se definir as condições de aceitação de similaridade, e não restringir a especificação a uma única marca aceitável);
- alterações contratuais em função da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas, envolvendo negociação de preços.

De se ressaltar que essas conseqüências acabam por frustrar a execução/conclusão do objeto licitado, dadas as diferenças entre o objeto licitado e o que será efetivamente executado, o que implica a necessidade de se responsabilizar o autor e/ou o responsável pela aprovação do projeto básico, quando este se apresenta inadequado.

- **Verificações Básicas**

Verificar:

- se foi realizado estudo de viabilidade para o empreendimento;
- se existe projeto básico para toda a obra;
- se o projeto básico possui todos os elementos necessários, conforme o disposto no inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93;
- se existe Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do(s) responsável(is) pela sua elaboração, conforme dispõem os arts. 1º e 2º da Lei nº 6.496/77;
- qual a data de sua elaboração;
- qual o valor previsto pelo órgão licitante para execução da obra;
- se possui orçamento detalhado de custos unitários;
- quais as referências de custo utilizadas pela Administração para elaboração deste orçamento;
- se o custo da obra está compatível com valor de mercado;
- se foram realizados estudos de impacto ambiental (EIA) exigidos;
- se possui a licença ambiental, caso seja exigida, conforme dispõe o art. 2º da Resolução CONAMA nº 237/97, que regulamenta o art. 10 da Lei nº 6.938/81;
- se as exigências dos órgãos licenciadores estão sendo cumpridas e acompanhadas
- se os projetos de abastecimento de água, luz e esgoto estão previamente aprovados nas concessionárias e nas entidades competentes (CEDAE, RIO-ÁGUAS, RIOLUZ, etc.)

- **Verificações Complementares**

Verificar:

- se foi realizada licitação para elaboração do projeto básico, caso não tenha sido elaborado pela própria administração;
- se o projeto básico foi aprovado pela autoridade competente, conforme o disposto no inciso I do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93;
- se no projeto básico foram considerados principalmente os seguintes requisitos, conforme dispõe o art. 12 da Lei nº 8.666/93: segurança; funcionalidade e adequação ao interesse público; economia na execução, conservação e operação; possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação; facilidade na execução, conservação e

operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço; adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas; impacto ambiental.

2.3.2 PROJETO EXECUTIVO

- **Orientações Preliminares**

O projeto executivo apresenta o detalhamento dos elementos construtivos do projeto básico (por exemplo, detalhes de fixação de telhas e de esquadrias, detalhes de elementos decorativos tais como armários e portas de boxes etc.).

É fundamental que se apresente coerente com o projeto básico, de um modo que seja respeitado o vínculo do objeto com o processo licitatório. Alterações significativas entre as fases de projeto básico e projeto executivo indicam alta possibilidade de deficiência no primeiro. De qualquer forma, alterações efetuadas no projeto executivo (em relação ao projeto básico) devem estar tecnicamente justificadas e aprovadas pela autoridade competente.

- **Verificações Básicas**

Verificar:

- se o projeto executivo é compatível com o projeto básico;
- se o projeto executivo abrange toda a obra;
- qual a data de sua elaboração;
- se o valor previsto no projeto executivo para execução da obra é compatível com o valor previsto no projeto básico;
- caso não seja, verificar: se há justificativa técnica; se esta justificativa técnica é coerente;
- se o projeto executivo foi (ou será) realizado pela contratante, pela contratada para execução da obra ou por terceira pessoa;
- se existe ART do(s) responsável(is) pela sua elaboração, conforme dispõem os artigos 1º e 2º da Lei nº 6.496/77.

- **Verificações Complementares**

Verificar:

- se o projeto executivo contém todos os elementos necessários à completa execução da obra, conforme o disposto no inciso X do art. 6º da Lei nº 8.666/93;
- se o projeto executivo foi aprovado pela autoridade competente, conforme o disposto no § 1º do art. 7º da Lei nº 8.666/93;
- se o projeto executivo foi realizado antes da licitação ou se foi autorizado pela Administração o seu desenvolvimento concomitante com a execução da obra, conforme o disposto no § 1º do art. 7º da Lei nº 8.666/93;
- se as técnicas de construção previstas e os materiais especificados no projeto executivo são os mesmos previstos no projeto básico. Caso negativo, verificar: se há justificativa técnica para essa modificação; se esta justificativa técnica é coerente; se foi realizada uma análise do custo-benefício e do desempenho técnico dessa nova técnica; e qual a implicação da utilização dessa nova técnica no custo da obra.

2.3.3 CONTRATOS

- **Orientações Preliminares**

É extremamente significativa a ocorrência de irregularidades na fase de administração dos contratos. Um primeiro exemplo são os aditivos sem justificativa técnica ou que extrapolam o limite legal de 25% do valor inicial. Tais alterações promovidas no objeto durante sua execução podem frustrar o caráter de competitividade do procedimento licitatório.

Ressalte-se, por exemplo, a utilização de artifícios para se promoverem alterações substanciais no contrato sem extrapolar o limite de 25% (por exemplo, são aumentados significativamente quantitativos de serviços concernentes às fases iniciais da obra, gerando acréscimo superior a 25% no valor total do contrato, o que é evitado por meio da redução indevida de quantitativos de serviços que serão executados apenas no final da obra). Tal prática, além de mascarar um procedimento ilegal, causa transtornos do ponto de

vista orçamentário, uma vez que não se mantém transparente o volume de recursos necessários à conclusão do empreendimento.

Além dos aspectos retrocitados, deve merecer especial atenção da equipe a conformidade documental dos pagamentos efetuados (com o previsto no projeto básico, no cronograma físico-financeiro e com as medições de serviços realizadas).

- **Verificações Complementares**

Verificar:

- se as especificações técnicas para execução da obra, constantes do contrato, são as mesmas estabelecidas no projeto básico;
- se o critério de reajuste estabelecido no contrato é o mesmo previsto no edital de licitação;
- se o índice de reajustamento previsto no contrato está compatível com o objeto contratado;
- se as datas-base adotadas nos termos aditivos são as mesmas do contrato original, para efeito de futuros reajustamentos;

2.3.4 EXECUÇÃO FÍSICA DA OBRA

- **Orientações Preliminares**

Um dos mais importantes aspectos a observar numa auditoria de obra é o que se refere a medições e pagamentos. Deve-se atentar para medições de serviços não executados e superestimativas de volumes de serviços realizados, especialmente em contratos por preços unitários, o que acarretará superfaturamento ou, no mínimo, antecipação de pagamentos.

Quanto aos aspectos técnicos, especial atenção deve ser dada ao cumprimento das especificações da obra, pois a contratada pode aumentar seu lucro por meio da substituição de materiais por outros de menor custo e pior qualidade.

Assim, o que aqui se recomenda é que a equipe faça as verificações possíveis (entre as mais importantes), no que concerne a etapas já concluídas da obra, e uma análise mais detalhada dos serviços referentes à etapa que estiver em andamento.

Finalmente, convém destacar que o Livro de Ocorrências (ou Diário de Obra) é uma importante fonte de consulta do auditor, quando este desejar analisar o desempenho da fiscalização da obra naquilo que se refere às questões técnicas.

- **Verificações Básicas**

- A. Aspectos Gerais**

Verificar:

- qual a situação do empreendimento na data da vistoria;
(indicar a data da vistoria e as situações possíveis: em andamento, paralisado, não iniciado ou concluído.
- qual a data de início da execução;
- se houve paralisação;
- qual o percentual executado até a data da inspeção;
- qual o percentual liquidado até a data da inspeção;
- data prevista para conclusão;
- a coerência entre o percentual realizado e o valor liquidado;
- se a execução da obra está sendo acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, conforme dispõe o art. 67 da Lei nº 8.666/93;
Observação: É permitida a contratação de terceiros para assistir e subsidiar a Administração de informações pertinentes a essa atribuição, conforme dispõe o caput do art. 67 da Lei nº 8.666/93;
- verificar a atuação da firma responsável por assistir e subsidiar a fiscalização da obra, quando for o caso (custo do serviço, ações implementadas, etc.);
- se a obra está sendo executada fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas no contrato, conforme dispõe o art. 66 da Lei nº 8.666/93;
- 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, conforme dispõe o § 1º, inciso I, c/c o §10º, ambos do art. 30 da Lei 8.666/93;

- se os materiais aplicados e os serviços executados na obra foram inspecionados pela fiscalização, com vista a se constatar o atendimento às especificações, conforme dispõem os incisos I e II do art. 78 da Lei nº 8.666/93.

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, conforme dispõe o art. 16 da Lei nº 5.194/66 e as normas do órgão contratante ou concedente;
- se o responsável técnico pela execução possui, na obra, a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), do CREA, conforme dispõem os artigos 1º e 2º da Lei nº 6.496/77;
- se o cronograma físico de execução da obra vem sendo cumprido;
- caso a obra esteja atrasada, verificar as justificativas, que devem constar do processo.

B. Medições e Pagamentos

Verificar:

- a correlação entre o Programa de Trabalho (PT), notas de empenho e ordens bancárias;
- se há relatório que demonstre que a fiscalização procede à rigorosa medição das etapas já concluídas, para a liberação de pagamento de parcelas da obra, de modo a evitar pagamentos antecipados ou discrepâncias entre os serviços medidos e pagos, conforme dispõe os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64 e § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/93;

Observação: Atentar para a competente atestação das faturas nos respectivos processos;

- se as medições acumuladas são compatíveis com a previsão inicial de quantitativos de serviços constante do orçamento estimativo do projeto básico;
- se as medições acumuladas são compatíveis com o cronograma físico-financeiro da obra a fim de se verificar eventuais inconsistências;
- **in loco**, se os quantitativos de serviços já executados correspondem aos quantitativos medidos pela fiscalização;

- **in loco**, se o percentual de volume das etapas já executado é coerente com o volume previsto no projeto básico e executivo e com o cronograma físico da obra;
- se ocorreu duplicidade de pagamento de um mesmo serviço por fontes distintas de recursos.

• Verificações Complementares

A. Aspectos Gerais

Verificar:

- se o contratado mantém preposto, aceito pela Administração, no local da obra, para representá-lo na execução do contrato, conforme dispõe o art. 68 da Lei nº 8.666/93;
- se o representante da Administração, responsável pela fiscalização da obra, mantém anotação em registro próprio de todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, conforme dispõe o § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/93;
- se o representante da Administração, responsável pela fiscalização da obra, encaminhou relatórios à autoridade competente, comunicando ocorrências que poderiam ensejar sanções ao contratado e alterações de projeto, custo ou prazo da obra, conforme dispõe o § 2º do art. 67 da Lei nº 8.666/93;
- se a contratada subcontratou partes da obra dentro do limite admitido pela Administração, conforme dispõe o art. 72 da Lei nº 8.666/93;

B.Medições e Pagamentos

Verificar:

- a compatibilidade das memórias de cálculo das medições realizadas pela fiscalização com os critérios definidos no edital;

Observação 1: Pode haver medições em desacordo com os critérios definidos (por exemplo.: a medição do volume de terra para um aterro está prevista nos critérios de medição como sendo por volume aterrado e está sendo medida por volume transportado).

Observação 2: Poderá estar havendo antecipação de medições ou mesmo medição de serviços não previstos à conta de serviços contratuais.

- se houve antecipações de medições e/ou pagamentos, relativas aos últimos meses do ano;

Observação.: A impossibilidade de aproveitamento de recursos já inscritos em Restos a Pagar no exercício seguinte pode induzir a esta prática. É comum encontrar-se um grande volume de Ordens Bancárias emitidas nos últimos dias do exercício.

- se o cálculo do reajustamento está correto, de acordo com os critérios previstos no contrato e edital de licitação, conforme dispõe o inciso XI do art. 40 c/c inciso III do art. 55 da Lei n° 8.666/93;
- a compatibilidade entre os valores das ordens bancárias emitidas, as faturas atestadas pela fiscalização e as medições realizadas.

3.0 ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA

Podemos entender como Relatório de Auditoria o instrumento formal e técnico por intermédio do qual o auditor comunica:

- ✓ a execução do trabalho;
- ✓ o resultado obtido;
- ✓ avaliações e opiniões;
- ✓ recomendações e determinações.

Não se pretende aqui estabelecer uma forma rígida para a elaboração do Relatório de Auditoria, dada a diversidade de objetos passíveis de serem auditados, cada qual possuindo suas próprias peculiaridades. A idéia principal é estabelecer uma sistemática de elaboração que possa ser aplicada em todos os relatórios a serem produzidos, objetivando uma maior uniformidade nos mesmos.

3.1 ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO – PONTOS A OBSERVAR

- **CLAREZA** – O Relatório deve ser claro e preciso, escrito em linguagem simples, a fim de que o leitor entenda o que se quer comunicar. Deve-se evitar o preciosismo e os termos técnicos e abreviaturas porventura utilizados devem constar de glossário/siglas. As fotos devem ser incluídas, preferencialmente, no corpo do texto, com legenda e referência ao mesmo.
- **CONCISÃO** – Deve ser exposto apenas o que é requerido, de modo econômico, devendo ser evitados o supérfluo, os floreios, as fórmulas e os clichês.
- **RELEVÂNCIA** – Devem ser expostos apenas os aspectos que possuem relevância dentro do contexto, e que devem ser levados em consideração. O excesso de temas abordados pode desviar o foco dos aspectos de maior importância.
- **OBJETIVIDADE** – O auditor deve ser imparcial ao apresentar evidências ou argumentos. Razões pessoais não devem influir na apresentação de quaisquer fatos, de modo a tornar o Relatório imparcial, equilibrado e neutro;
- **CONSISTÊNCIA** – As conclusões devem basear-se em achados, análises, fontes e outras informações coletadas, e guardar relação de pertinência com o conteúdo do relatório.

3.2 MATRIZ DE ACHADOS

Um Achado de Auditoria é uma descoberta do auditor que fundamentará as conclusões e recomendações da auditoria. Dito de outra forma, os Achados significam a identificação de uma situação que apresenta oportunidade de melhoria para o desempenho do órgão ou programa auditado. O processo de desenvolvimento dos Achados consiste no acúmulo organizado de informações ou evidências apropriadas e necessárias para esclarecê-los e sustentá-los.

A elaboração de uma Matriz de Achados consistente torna-se importante, na medida em que se torna uma ferramenta de auditoria, possibilitando a discussão e o registro sistemático dos achados, evitando lacunas de informação, melhorando a qualidade do trabalho e otimizando o tempo gasto na execução do relatório.

3.2.1 MODELO DE UMA MATRIZ DE ACHADOS

Achados Principais	Análises e Evidências	Causas	Efeitos	Recomendações	Benefícios esperados

3.3 CONTEÚDO DO RELATÓRIO

A seguir, é sugerida uma estrutura básica para a confecção dos relatórios de auditoria:

- ✓ Sumário (visão geral do relatório)
- ✓ Introdução (antecedentes, objetivos, escopo, ...)
- ✓ Capítulos sobre os temas principais
- ✓ Conclusões
- ✓ Anexos

3.4 SUGESTÕES PARA A CONFECCÃO DO RELATÓRIO

O conteúdo do Relatório é fundamental, mas a forma com que é apresentado também é importante. A seguir, são elencadas algumas sugestões que podem contribuir para um bom entendimento da matéria e para tornar a leitura mais agradável:

- ✓ O relatório deve possuir, no máximo, 40 páginas. Informações não essenciais ao entendimento do conteúdo podem ser introduzidas como anexos;
- ✓ Sempre se deve fazer remissão das páginas em que se encontram as evidências que sirvam de suporte às ocorrências apontadas;
- ✓ Gráficos e tabelas são instrumentos que possibilitam melhor visualização dos aspectos abordados, podendo ser largamente utilizados;
- ✓ Sempre que uma irregularidade for apontada, deve ser indicada a lei, a norma ou os princípios violados.

4.0 ANEXOS

ROTEIRO DE VERIFICAÇÃO PARA AUDITORIA EM OBRAS

1. Identificação da Obra

Entidade:

Obra:

Local:

Forma de Execução (adm. direta, indireta):

Características (obra nova, ampliação, reforma):

Licitação (Tipo/nº):

Programa de Trabalho:

2. Dados Preliminares

2.1 Sim Não	A obra foi programada em sua totalidade, com previsão dos custos atual e final e considerados os prazo de sua execução? (Lei 8.666/93, art. 8º.)
Obs.:	

2.2 Sim Não	Havia previsão de recursos orçamentários que assegurassem o pagamento da obra a ser executada no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma? (Lei 8.666/93, art. 7º, § 2º, III.)
Obs.:	

2.3 Sim Não	A obra está incluída em programa ou projeto integrante da Lei Orçamentária Anual ? (C.F., art. 167, I.)
Obs.:	

2.4 Sim Não	A obra está contemplada nas ações e metas estabelecidas no Plano Anual de Trabalho (PAT) .
Obs.:	

2.5 Sim Não	Se a execução da obra ultrapassa um exercício financeiro e se não estava incluída no Plano Plurianual, foi editada lei autorizando sua inclusão? (C.F., art. 167, § 1.)
Obs.:	

2.6 Sim Não	A obra contempla os aspectos previstos na Lei Orgânica do Município?
Obs.:	

2.7 Sim Não	Para efeito de limite de licitação, foi adequadamente caracterizado Obra ou Serviço de Engenharia ? (Lei 8.666/93, art. 6º.)
Obs.:	

2.8 Sim Não	O cronograma físico-financeiro apresenta distribuição adequada de serviços e custos (a concentração de custos nas fases iniciais de execução pode indicar tentativa de antecipação de receitas)?
Obs.:	

3. Projetos

3.1 Sim Não	Os projetos, especificações e referências que compõem o Projeto Básico são suficientes para o perfeito entendimento, pelos interessados, do trabalho a realizar e respondem aos quesitos: o que fazer; onde fazer; como fazer; quando fazer e a que custo? Lei 8.666/93, art. 6º, IX.
Obs.:	

3.2 Sim Não	Os projetos prevêm o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, quando for o caso? (Lei 8.666/93, art. 6º, IX, (E.I.A./RIMA - C.F., art. 225, IV.)
Obs.:	

3.3 Sim Não	O orçamento detalhado do custo global da obra está fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados? (Lei 8.666/93, art. 6º, IX, f.)
Obs.:	

3.4 Sim Não	O Projeto Básico foi aprovado pela autoridade competente? (Lei 8.666/93, art. 7º, § 2º.)
Obs.:	

3.5 Sim Não	Os projetos, especificações, detalhes construtivos, memorial descritivo e demais documentos componentes do Projeto Executivo contêm todos os elementos necessários à completa execução da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas-ABNT? (Lei 8.666/93, art. 6º, X.)
Obs.:	

3.6 Sim Não	Houve a indevida participação do autor do projeto na licitação da obra, diretamente ou através de empresa da qual participe? (Lei 8.666/93, art. 9º.)
Obs.:	

3.7 Sim Não	Os projetos básico e executivo consideram os requisitos de: <ul style="list-style-type: none"> - segurança; - funcionalidade e adequação ao interesse público; - economia e facilidade na execução, conservação e operação; - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais e tecnologia e matérias-primas existentes no local; - facilidade na execução, conservação e operação sem prejuízo da qualidade; - adoção de normas técnicas de saúde e segurança do trabalho; - impacto ambiental? (Lei 8.666/93, art. 12.)
Obs.:	

3.8 Sim Não	Houve aprovação dos projetos nos órgãos competentes? Referente ao Plano Diretor na Prefeitura, e, quando for o caso, no Corpo de Bombeiros, órgãos do meio ambiente, etc.
Obs.:	

3.9 Sim Não	Nos casos de criação, ampliação, reforma ou remodelação dos espaços públicos, os projetos incluem as adaptações recomendadas pelas normas técnicas para remoção de barreiras e acessibilidade ao meio físico às pessoas portadoras de deficiência física conforme o Dec. nº16.484/98 ?
Obs.:	

3.10 Sim Não	Ainda com relação ao Dec. nº16.484/98, nos casos de empreendimentos habitacionais, verificar se houve a adaptação para deficientes físicos do percentual de 2% do total de unidades oferecidas ?
Obs.:	

3.11 Sim Não	Existe a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no CREA do autor do projeto? (Lei 6.496/77, artigos 1º e 2º; Res. do CONFEA Nº 307/86.) Obs: ART.(número e data)
Obs.:	

4. Custos

4.1 Sim Não	Se a obra foi dividida em parcelas , ficou comprovado que estas eram técnica e economicamente viáveis, com vista a maior competitividade sem perda de economia de escala e foi preservada a modalidade, em cada etapa, pertinente para sua execução total? (Lei 8.666/93, art. 23, §§ 1º e 2º.)
Obs.:	

4.2 Sim Não	Os custos unitários dos serviços mais significativos (atentando para os itens de serviços sujeitos a acréscimos) não estão superestimados?
Obs.:	

4.3 Sim Não	Há compatibilidade entre os custos orçados em itens especiais não constantes no SCO com os praticados no mercado? (Tal verificação pode ser feita por meio de consulta, por ex. aos Sindicatos da Construção Civil ou empresas da Região, a publicações especializadas - revistas "A Construção" e "Dirigente Construtor" e "Relatório de Preços Unitários" da Editora PINI) ou tabelas elaboradas por órgãos públicos (Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, etc.), ou ainda pela comparação com obras públicas semelhantes contratadas à mesma época. Observação: Se aplicável
Obs.:	

4.4 Sim Não	Os quantitativos dos principais itens das planilhas orçamentárias da licitação e da proposta vencedora correspondem aos do projeto básico?
Obs.:	

5. Contrato

5.1 Sim Não	Foi contratada empresa ou profissional para consultoria técnica ou para as funções de supervisão, fiscalização ou gerenciamento da obra? A contratação foi precedida de licitação ? (Lei 8.666/93, art. 9º e 67.)
Obs.:	

5.2 Sim Não	Caso não tenha sido efetivado o instrumento de contrato (obrigatório para Concorrência e Tomada de Preços), o documento hábil - carta-contrato, nota de empenho da despesa, ordem de execução da obra (Lei 8.666/93, art. 62, § 2º) - cumpre o previsto no art. 55 da Lei 8.666/93?
Obs.:	

5.3 Sim Não	Existe na obra cópia da Anotação de Responsabilidade Técnica- ART , registrada no CREA, do responsável técnico pela obra?
Obs.:	

5.4 Sim Não	O cronograma físico-financeiro vem sendo cumprido (se obra em andamento), os eventuais atrasos estão devidamente justificados no Diário de Obra?
Obs.:	

5.5 Sim Não	No caso de serviços técnicos especializados, o corpo técnico responsável pela realização pessoal e direta dos serviços objeto do contrato corresponde à relação de profissionais apresentada no processo licitatório? (Lei 8.666/93, art. 13.)
Obs.:	

5.6 Sim Não	Os profissionais responsáveis pela obra são aqueles indicados na fase de licitação para fins de comprovação de capacitação técnico-profissional; caso tenham sido substituídos, se o foram por profissionais de experiência equivalente ou superior foi com a anuência da Administração? Lei 8.666/93, art. 30.
Obs.:	

5.7 Sim Não	O contratado mantém, durante a execução do contrato, todas as condições de qualificação técnica (instalações, equipamentos, pessoal técnico) exigidas na licitação? (Lei 8.666/93, arts. 30 e 55, XIII.)
Obs.:	

5.8 Sim Não	O contratado mantém preposto , aceito pela Administração, no local da obra ou serviço para representá-lo na execução do contrato? (Lei 8.666/93, art. 68.)
Obs.:	

5.9 Sim Não	A Administração mantém fiscal especialmente designado , acompanhando a execução da obra (Lei 8.666/93, art. 67), e está devidamente habilitado e credenciado junto ao CREA e possui experiência compatível com o vulto e a complexidade do empreendimento?
Obs.:	

5.10 Sim Não	Existe anotação em registro próprio (Livro de Ocorrência ou Diário de Obra) no local dos serviços para as ocorrências relacionadas à execução do contrato tais como: - ocorrência de chuvas fortes que atrasem a obra; - consultas e respostas à fiscalização; - conclusão de etapas; - fatos que interfiram no bom e regular andamento da obra, com a indicação de causa e responsável; - determinações de correções das falhas e defeitos observados? (Lei 8.666/93, art. 67, § 1º e Resolução SMO nº169/80)
Obs.:	

5.11 Sim Não	O fiscal encaminhou relatórios à autoridade competente, comunicando ocorrências que pudessem ensejar sanções ao contratado e alterações de projeto, custo ou prazo da obra?
Obs.:	

5.12 Sim Não	As eventuais alterações de projeto ou especificações ocorridas no decorrer da obra estão devidamente relatadas e justificadas pela fiscalização?
Obs.:	

5.13 Sim Não	Os materiais aplicados e serviços executados na obra foram inspecionados pela fiscalização, com vista a se constatar o atendimento às especificações?
Obs.:	

5.14 Sim Não	As eventuais substituições de materiais especificados foram analisados e aprovadas pela fiscalização, e foi mantido o mesmo padrão de qualidade e preço?
Obs.:	

5.15 Sim Não	Caso o contratado tenha subcontratado partes da obra, o fez até o limite admitido pela Administração? (Lei 8.666/93, art. 72.)
Obs.:	

6. Execução

6.1 Sim Não	Para as despesas com a obra, foi realizado o prévio empenho ?(Lei 4.320/64, art. 60.)
Obs.:	

6.2 Sim Não	Os recursos destinados à obra foram integralmente nela aplicados?
Obs.:	

6.3 Sim Não	Os recursos foram repassados ao contratante nas condições previstas na licitação e no contrato?
Obs.:	

6.4 Sim Não	O início da obra foi formalmente autorizado?
Obs.:	

6.5 Sim Não	Caso tenha havido prorrogação do prazo de execução da obra, esta foi devidamente justificada e autorizada?(Lei 8.666/93, art. 57, §§ 1º e 2º.)
Obs.:	

6.6 Sim Não	Se houve prorrogação do prazo de execução da obra, o cronograma físico-financeiro foi atualizado?
Obs.:	

6.7 Sim Não	Caso tenha havido atraso injustificado, inexecução parcial ou total do contrato , descumprimento de determinações da fiscalização (art. 78, VII), ou subcontratação do objeto (art. 78, VI) e alterações sociais da empresa (art. 78, XI), não admitidas no contrato, a Administração aplicou as sanções cabíveis? (Lei 8.666/93, arts. 77, 78, 79, 86, 87 e 88.)
Obs.:	

6.8 Sim Não	Houve rescisão do contrato por ato unilateral da Administração e esta, a seu critério, assumiu o objeto e ocupou o local, instalações, equipamentos, material e pessoal empregado na obra, necessários à sua continuidade?(Lei 8.666/93, art. 58,V. e art. 80, I e II.)
Obs.:	

6.9 Sim Não	Se houve rescisão do contrato, a Administração executou a garantia contratual e providenciou a retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração? (Lei 8.666/93, art. 80, III e IV.)
Obs.:	

7. Preços e pagamentos

7.1 Sim Não	Caso tenham ocorrido acréscimos ou supressões , estes se mantiveram dentro do limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato para obras, ou de até 50% de acréscimos no caso de reforma de edifício e as alterações estão devidamente justificadas?(Lei 8.666/93, art. 65, §1º.)
Obs.:	

7.2 Sim Não	Houve acréscimos de serviços , e esses acréscimos foram contratados pelos mesmos preços unitários da planilha orçamentária apresentada na licitação?
Obs.:	

7.3 Sim Não	Houve acréscimo de serviços cujos preços unitários não estavam contemplados na planilha original, e estes foram fixados mediante acordo entre as partes, e são condizentes com os constantes do SCO ? Lei 8.666/93, art. 65, § 3º, e art.482, II,b, do RGCaf
Obs.:	

7.4 Sim Não	Se houve supressão de serviços para os quais o contratado já tivesse adquirido materiais e posto no local dos trabalhos, a Administração os pagou pelos custos de aquisição regularmente comprovados? (Lei 8.666/93, art. 65, § 4º.)
Obs.:	

7.5 Sim Não	Para liberação de pagamento de parcela da obra, a fiscalização procede à rigorosa medição , com laudos ou relatórios, das etapas já concluídas, de modo a evitar pagamentos antecipados ou discrepâncias entre os serviços medidos e pagos? (Lei 8.666/93, art. 65 , c, e Lei 4.320/64, artigos. 62 e 63.)
Obs.:	

7.6 Sim Não	O cálculo do(s) reajustamento(s) está correto e segundo o critério previsto no contrato?
Obs.:	

7.7 Sim Não	O contratado reparou, corrigiu, removeu, reconstruiu ou substituiu, às suas expensas, partes da obra que apresentaram vícios, defeitos ou incorreções decorrentes da execução ou dos materiais empregados?(Lei 8.666/93, art. 69; Código Civil, art. 1.245.)
Obs.:	

8. Recebimento

8.1 Sim Não	Foi feito o recebimento provisório da obra, pelo responsável pelo seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado assinado pelas partes?(Lei 8.666/93, art. 73, I , a.)
Obs.:	

8.2 Sim Não	Caso não tenha havido o recebimento provisório , foi obedecido o critério do valor máximo do contrato (até o limite de tomada de preços) e se a obra não se compunha de aparelhos, equipamentos e instalações sujeitos à verificação de funcionamento e produtividade?(Lei 8.666/93, art. 74, III.)
Obs.:	

8.3 Sim Não	Foi feito o recebimento definitivo , por servidor ou comissão designada por autoridade competente, mediante termo circunstanciado, após decurso de prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais? (Lei 8.666/93, art. 73, I, b, observado o contido no art. 69 da mesma lei.)
Obs.:	

9. Situação Atual

9.1 Sim Não	O objeto do contrato foi incorporado ao patrimônio do Município?
Obs.:	

9.2 Sim Não	Caso a obra esteja concluída , as condições gerais e previstas de acabamento, estabilidade, segurança, conservação e funcionalidade estão garantidas?
Obs.:	

9.3 Sim Não	A obra descumpre, total ou parcialmente, a finalidade para a qual foi construída?
Obs.:	

9.4	Descrever, caso a obra esteja inacabada , as parcelas já executadas e o percentual necessário à conclusão os recursos financeiros já aplicados e os necessários para o término da obra, bem como os motivos do atraso ou paralisação , quando for o caso.
Obs.:	
9.5	Anotar os pagamentos feitos com os respectivos documentos fiscais e as notas de empenho e subempenho emitidas.
Obs.:	
9.6	Confrontar os projetos, memoriais e outros com a execução física.
Obs.:	
9.7	Identificar e anotar os materiais adquiridos em excesso e não aplicados na obra.
Obs.:	
9.8	Buscar, conforme a necessidade, a apuração de dados sobre: <ul style="list-style-type: none"> - estudo de viabilidade; - a finalidade da obra; - o custo/benefício; - benefício social; - utilização - usuários da obra; - o cumprimento dos objetivos previstos. - análise de desempenho.
Obs.:	