

RESOLUÇÃO Nº 05, DE 05 DE DEZEMBRO DE 2022

Aprova as Diretrizes de Controle Externo da Atricon relacionadas à temática “Planejamento e execução de obras e serviços de engenharia e arquitetura”.

O Presidente da **Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon**, conforme o que dispõem os artigos 5º, inciso III, e 15, inciso IV, do Estatuto da entidade, e

CONSIDERANDO os objetivos estatutários da Associação de desenvolver atividades de caráter técnico, pedagógico, científico e cultural voltadas ao aprimoramento do Sistema Tribunais de Contas do Brasil e de seus Membros, bem como de estimular a troca de conhecimentos entre os Tribunais de Contas, buscando aperfeiçoamentos científicos, técnicos e de legislação, para ampliar a eficácia dos sistemas de controle da Administração Pública;

CONSIDERANDO os princípios constitucionais aplicáveis à administração pública, em especial os da eficiência, da economicidade, da eficácia e da efetividade;

CONSIDERANDO o objetivo estratégico E03 estabelecido no Planejamento Estratégico 2018-2023 da Atricon de “Aprimorar e fortalecer a efetividade dos Tribunais de Contas” e as seguintes iniciativas assumidas no Plano de Gestão 2022-2023: “3.1 Ampliar e aprimorar as resoluções diretrizes da Atricon; 3.2 Apoiar a adoção das resoluções diretrizes da Atricon pelos Tribunais de Contas; 3.3 Aprimorar o Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC); 3.7 Aprimorar as diretrizes e os indicadores de auditoria e de gestão de pessoas no Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), com vistas à estruturação, à profissionalização e ao aprimoramento das carreiras técnicas no âmbito dos Tribunais de Contas; e 3.10 Fomentar e apoiar a implementação de ferramentas de controle externo pelos Tribunais de Contas”;

CONSIDERANDO os resultados do Diagnóstico da Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo no âmbito dos Tribunais de Contas relativos ao controle de obras e serviços de engenharia no ano de 2019, evidenciando que ainda há espaços para melhoria nessa atuação;

CONSIDERANDO a necessidade de disponibilizar referencial para que os Tribunais de Contas aprimorem seus regulamentos, procedimentos e práticas processuais, de modo a lhes conferir maior agilidade e efetividade;

CONSIDERANDO o Acordo de Cooperação Técnica entre a Atricon e a Transparência Internacional Brasil (TI Brasil), assinado em 30 de julho de 2021 e renovado até 31 de junho de 2023, que possui dentre seus objetivos o fortalecimento das ações de controle externo em obras públicas e serviços de engenharia e arquitetura, mediante análise de boas práticas e diretrizes nacionais e internacionais que integrem os temas de meio ambiente, transparência e integridade no controle de obras públicas;

CONSIDERANDO a necessidade de revisar a Resolução Atricon nº 04/2015, que traz diretrizes de controle externo na temática “Planejamento e execução de obras e serviços de engenharia”, para inclusão das dimensões de transparência, integridade e meio ambiente, conforme previsto no Termo Aditivo ao Acordo de Cooperação firmado entre a Atricon e a TI Brasil;

CONSIDERANDO a proposta apresentada pela comissão designada pela Portaria Atricon nº 26, de 12 de setembro de 2022, aprovada pelos membros da Diretoria da Associação;

RESOLVE:

Art. 1º Aprovar as Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 05/2022, relacionadas à temática “Planejamento e execução de obras públicas e serviços de engenharia e arquitetura”, integrantes do anexo único desta Resolução.

Art. 2º Revogar a Resolução Atricon nº 04, de 2015.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Conselheiro Cezar Miola,
Presidente.

ANEXO ÚNICO DA RESOLUÇÃO ATRICON Nº 05/2022
Diretrizes de Controle Externo nº 05/2022 Atricon

INTRODUÇÃO

Apresentação

1. As obras públicas, enquanto instrumentos de políticas públicas, afetam diretamente a vida dos cidadãos no exercício de seus direitos fundamentais, tais como: direito de ir e vir, que se dá por meio de infraestruturas de transporte; da observância de requisitos de acessibilidade; direito à saúde; à educação e à segurança, os quais se materializam com a utilização de diversos tipos de obras públicas pela sociedade. Portanto, se constitui como fundamental o aprimoramento constante das ações de controle externo sobre o ciclo da obra pública, desde seu planejamento até a sua efetiva utilização.
2. Na busca desse aprimoramento, a Atricon decidiu atualizar e aprimorar as diretrizes anteriormente estabelecidas relativas à temática, de modo a propor parâmetros nacionais e uniformes, suficientes e aplicáveis, a serem adotados pelos Tribunais de Contas.

Justificativa

3. O volume de recursos aplicados em obras públicas representa uma das maiores fontes de investimentos na maioria dos orçamentos públicos. Em razão das características peculiares e especializadas desse tipo de contratação, constata-se, frequentemente, nos processos de fiscalização e nos julgamentos no âmbito dos Tribunais de Contas, a ocorrência de inconformidades nas etapas de estudos e projetos, licitação, execução e utilização de bens resultantes dessas obras, muitas delas marcadas por desperdícios ou desvios de recursos públicos, irregularidades, paralisação e abandono, fartamente divulgados pela imprensa.
4. As irregularidades, para além da repercussão nos recursos públicos investidos, podem representar implicações no meio ambiente e na vida das pessoas, dos povos e das comunidades que se encontram na área de impacto dessas obras. Aliada à expertise técnica, que demanda especialização por parte da auditoria dos Tribunais de Contas na temática, o efeito econômico, social e ambiental dos atrasos, dos desperdícios, da má-qualidade, do abandono e das irregularidades nas obras públicas exige orientação sobre os principais pontos de atenção a serem observados pelos órgãos de controle.
5. Nesse contexto, de elevada relevância, materialidade e risco, assumem grande importância as atividades de controle externo sobre o planejamento e a execução de obras públicas e serviços de engenharia e arquitetura, os quais correspondem ao

conjunto de ações desenvolvidas pelos Tribunais de Contas, com a utilização de conhecimentos técnicos específicos, subsidiada pelo uso de ferramentas e equipamentos, para confirmar a observância dos aspectos de legalidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos públicos nesse tipo de investimento.

Objetivo

6. Estas diretrizes têm o propósito de orientar os Tribunais de Contas quanto aos requisitos mínimos, já contemplando as boas práticas observadas, fundamentais para o exercício do controle externo do planejamento e da execução de obras públicas e serviços de engenharia e arquitetura, de forma a proporcionar ganho de eficácia, eficiência e efetividade a essa atividade.

Compromissos firmados

7. Os compromissos do Sistema Tribunais de Contas relacionados à temática estão expressos no Planejamento Estratégico 2018-2023 e no Plano de Gestão 2022-2023 da Atricon e nas Declarações de Belém-PA e de Vitória-ES, além de instrumentos de cooperação com organizações da sociedade civil, a seguir transcritos:

a) Plano Estratégico 2018-2023 e Plano de Gestão 2022-2023 Atricon:

Iniciativa 3.16 Apoiar o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop) e os Tribunais de Contas no aprimoramento de auditoria de obras públicas.

b) Declaração de Belém-PA, aprovada em novembro/2011 durante o XXVI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, que teve como tema “Integração, transparência e cidadania”, a qual estabeleceu a seguinte ação específica:

Item 11: Implementar a auditoria de qualidade em obras públicas, com base nos entendimentos e procedimentos consolidados na Orientação Técnica do Ibraop (OTIBR 003/2011), que trata da garantia quinquenal das obras públicas.

c) Declaração de Vitória-ES, aprovada em dezembro de 2013, durante o XXVII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, que teve como tema “A importância dos Tribunais de Contas no contexto nacional e a sua atuação enquanto instrumentos de cidadania e de melhoria da qualidade da gestão pública e do desenvolvimento econômico, bem como de redução das desigualdades regionais e sociais”, que definiu a seguinte ação específica sobre o tema:

Item 21: Apoiar as ações do Ibraop, especialmente o desenvolvimento de procedimentos de auditoria de obras públicas e do sistema informatizado de controle de obras públicas, em parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB).

d) Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a Atricon e a TI Brasil e respectivo aditivo, prevendo, dentre os procedimentos:

1. Fortalecimento das ações de controle externo em obras públicas. A prática visa apoiar a atuação dos Tribunais de Contas no controle externo de obras públicas por meio da revisão, do fortalecimento e da inclusão das dimensões de transparência, integridade e meio ambiente na “Resolução nº 04/2015 da Atricon - Controle externo do planejamento e da execução de obras e serviços de engenharia”.

Princípios e fundamentos legais

8. A atividade de controle externo do planejamento e da execução de obras e serviços de engenharia e arquitetura deve se nortear pelos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública, em especial os da eficiência, economicidade, eficácia e efetividade. A observância dos citados princípios constitucionais exige o cumprimento de princípios legais, como os expressos no artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2022, que trata de normas gerais de licitação e contratos administrativos.

9. A legislação e os normativos de referência para este trabalho são os seguintes:

- a) Constituição da República;
- b) Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego;
- c) Normas Regulamentadoras dos Conselhos Federais de Engenharia e de Arquitetura e Urbanismo;
- d) Normas Brasileiras homologadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas;
- e) Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público;
- f) Estatuto da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon);
- g) Estatuto do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop);
- h) Manual de auditoria de obras públicas do Ibraop;
- i) Orientações Técnicas e Procedimentos de Auditoria editados pelo Ibraop;
- j) Normas relacionadas à gestão de impactos socioambientais e ao licenciamento ambiental de empreendimentos;
- h) Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nº 169, adotada pelo Governo Brasileiro por meio do Decreto Federal nº 5.051/2004.

Conceitos

10. Os principais conceitos relacionados à temática são:

a) **Auditoria de Obras Públicas:** conjunto de procedimentos voltados à análise do planejamento e da execução de obras ou serviços de engenharia, em todas as suas fases. Tal análise envolve o exame dos estudos e projetos elaborados, da habilitação dos profissionais e das empresas envolvidos, dos procedimentos efetuados para a contratação e execução das obras ou serviços, incluídos os aspectos de qualidade, adequação das técnicas construtivas e dos materiais empregados, impacto do empreendimento ao meio ambiente, análise de alternativas, normas dos planos diretores municipais, economicidade e custos e preços praticados em todas as fases, com relação ao mercado, e resultados advindos para a sociedade.

b) **Unidade de controle externo de obras e serviços de engenharia:** são unidades organizacionais dos Tribunais de Contas que, independentemente de sua denominação, têm a atribuição de exercer a atividade especializada de controle externo, especialmente no aspecto operacional, utilizando-se de conhecimentos técnicos específicos, de modo a instruir os processos pertinentes à fiscalização dos atos de gestão relacionados com obras e serviços de engenharia do setor público.

c) **Auditoria com foco em resultado:** visa concluir se o desempenho das instituições e a execução das atividades, programas ou ações, relativos às obras públicas e aos serviços de engenharia e arquitetura, obedecem aos princípios da economia, da eficiência e da eficácia e/ou se podem ser melhorados.

DIRETRIZES

11. Os Tribunais de Contas do Brasil, no desempenho de suas competências constitucionais, aprimorando a atuação eficaz de Controle Externo, implementarão medidas voltadas ao adequado controle externo de obras públicas e serviços de engenharia e arquitetura, especialmente, no que couber, as descritas na sequência.

12. Instituir e implantar unidade específica de controle externo de obras e serviços de engenharia vinculada à unidade superior de controle externo, com eventual especialização por tipo de obra ou serviço, por exemplo: arquitetura e urbanismo, edificações, rodovias, saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas), energia, mobilidade, transportes, meio ambiente, etc.

13. Garantir o funcionamento da unidade nos termos de normas e procedimentos nacionais e internacionais que disciplinam e orientam a atividade de controle externo em obras públicas.



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL



14. Disponibilizar estruturas físicas e de pessoal suficientes e adequadas para o pleno funcionamento das atividades da unidade e a garantia de suas atribuições.
15. Lotar a unidade com servidores efetivos da carreira de controle externo, na área de engenharia e arquitetura, propiciando capacitação continuada e específica às respectivas áreas de atuação.
16. Garantir infraestrutura de tecnologia de informação, com adoção de sistema eletrônico de acompanhamento de obras públicas e serviços de engenharia e arquitetura, preferencialmente de abrangência nacional.
17. Dotar a unidade de instrumentos, equipamentos, hardwares e programas computacionais necessários e apropriados para pleno exercício das atividades de auditoria nessa área específica, objetivando o aumento da produtividade, qualidade e efetividade das ações fiscalizatórias.
18. Elaborar e validar tipologias, visando identificar e classificar as irregularidades eventualmente encontradas na contratação e execução de obras públicas e serviços de engenharia e arquitetura, objetivando dar uniformidade e agilidade à instrução processual.
19. Implementar e manter banco de dados com jurisprudência específica relacionada ao assunto, organizado por tipologias de irregularidades definidas.
20. Atuar preferencialmente de forma concomitante, nas obras e nos serviços de engenharia e arquitetura, em todas as suas fases, desde os estudos técnicos preliminares que demonstrem sua viabilidade técnica, econômica e socioambiental até o fim do período de garantias, como forma de avaliação da efetividade da ação governamental.
21. Atuar com foco em resultados, com adoção de procedimentos e indicadores específicos para avaliar a economicidade, a eficiência, a efetividade e a sustentabilidade socioambiental de cada etapa da obra: desde o planejamento da administração pública, que envolve a sua viabilidade e a existência de projetos completos, previamente ao início da execução da obra; na licitação, em especial quanto à definição precisa e suficiente do objeto por meio das peças técnicas de engenharia e arquitetura e dos critérios de julgamentos e habilitação; na execução, quanto ao cumprimento do contrato, da qualidade dos materiais e serviços executados e normas técnicas aplicáveis; na utilização, quanto ao acompanhamento do desempenho e da garantia quinquenal, bem como da verificação da adoção de atividades de manutenções preventivas e corretivas.
22. Verificar a existência de avaliações ambientais prévias, estudos de viabilidade, avaliações socioeconômicas e outros instrumentos similares, que fundamentem a escolha pela execução da obra pública, bem como atestem sua viabilidade técnica, financeira, social, econômica e ambiental.



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL



23. Verificar se as autoridades competentes observam o cumprimento de todas as fases e dos procedimentos estabelecidos na legislação para o processo de licenciamento ambiental, desde o estudo de impacto ambiental (EIA) ou outros estudos ambientais aplicáveis, passando pela emissão das licenças, até a execução das medidas de prevenção, mitigação e compensação ambiental.
24. Verificar a existência de mecanismos e oportunidades de participação e controle social em todas as fases do processo.
25. Atuar com foco em resultados, com adoção de procedimentos e indicadores específicos para avaliação da efetividade da obra no alcance do interesse público e no atendimento da política pública e do programa de governo em que está inserida.
26. Verificar a existência, no(s) órgão(s) responsável(eis) pela gestão de obras e serviços de engenharia, de políticas, normas e práticas que promovam a integridade e respeitem o sistema de controle interno.
27. Instituir e implantar procedimentos específicos para avaliar a qualificação das estruturas técnicas dos jurisdicionados quanto ao planejamento, à execução e à análise de projetos, quando contratados, e à fiscalização da execução de obras e serviços de engenharia, incluindo a disponibilidade de orçamento, pessoal e equipamentos para o seu funcionamento regular.
28. Avaliar a transparência ativa dos jurisdicionados quanto às informações relativas às obras em todas as etapas: planejamento, licitação, construção, gestão de impactos socioambientais, incluindo o licenciamento e a observância das condicionantes, bem como informações relativas às obras paralisadas.
29. Instituir procedimentos de controle relacionados às obras paralisadas de modo a contribuir com subsídios técnicos para as tomadas de decisão.
30. Dar transparência à sociedade dos indicadores de resultados de economicidade, eficiência, efetividade e sustentabilidade socioambiental apurados na atuação do controle externo de obras, podendo, inclusive, divulgar por meio de um portal único de obras públicas, compilando as informações coletadas junto aos jurisdicionados.
31. Divulgar os relatórios de fiscalização, após o contraditório, via Internet ou outros meios de comunicação, para estimular o controle social e a denúncia de irregularidades na execução de obras públicas.
32. Formalizar acordos de cooperação com outros Tribunais de Contas, a Atricon, o IRB, o Ibraop e outras instituições, inclusive da sociedade civil, objetivando o compartilhamento de informações e de conhecimento técnico entre as áreas de fiscalização.

33. Promover termos de cooperação técnica com o objetivo de compartilhar sistemas, aparatos tecnológicos e capacitação de pessoal para o bom cumprimento desta Resolução.

34. No desenvolvimento das diretrizes estabelecidas nesta Resolução, adotar métodos, técnicas, procedimentos e formalidades, tendo como referências os manuais e procedimentos de auditoria de obras públicas e as orientações técnicas do Ibraop e, subsidiariamente, outras publicações, nacionais ou internacionais, reconhecidamente aceitas pelos Tribunais de Contas.