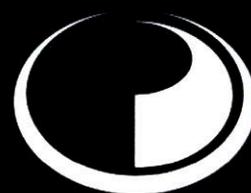


ADOÇÃO DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DE AOP DO IBRAOP

PROPOSTA IBR 03/2017



IBRAOP

Aos
Tribunais de Contas
XXIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil

Goiânia-nov/2017



ADOÇÃO DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS E PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, EDITADOS PELO IBRAOP COM APOIO DE DIVERSOS TRIBUNAIS DE CONTAS

1. JUSTIFICATIVAS:

- As Orientações Técnicas e os Procedimentos de AOP (Manual de Auditoria de AOP), documentos na forma de norma, editados pelo Ibraop, em conjunto com diversos Tribunais de Contas e outras instituições, são instrumentos discutidos nacionalmente, com base em legislação e normas e em práticas consolidadas em Tribunais de Contas;
- Esses documentos consolidam e uniformizam o entendimento dos técnicos dos Tribunais de Contas a respeito de determinado tema, na Área de Auditoria de Obras Públicas;
- Visam auxiliar, identificar e classificar as irregularidades eventualmente encontradas na contratação e execução de obras e serviços de engenharia, objetivando dar uniformidade e agilidade à instrução processual; e
- São de cunho orientativo, em apoio às atividades de Controle Externo de Obras Públicas, não sendo, portanto, obrigatória sua adoção, porém, sua adoção assegura ao profissional que os utiliza o respaldo em suas conclusões, uma vez que representa o entendimento técnico de Tribunais de Contas.

ORIENTAÇÕES TÉCNICAS (disponíveis em: www.ibraop.org.br):

OT – IBR 001/2006 – Projeto básico;

OT – IBR 002/2009 – Obra e serviço de engenharia;

OT – IBR 003/2011 – Garantia quinquenal de obras públicas;

OT – IBR 004/2012 – Precisão do orçamento de obras públicas;

OT – IBR 005/2012 – Métodos e procedimentos para apuração de sobrepreço e superfaturamento em obras públicas; e

OT – IBR 006/2016 – Anteprojeto de engenharia

PROCEDIMENTOS DE AOP (disponíveis em: www.ibraop.org.br):

Procedimentos de AOP de obras de edificação;

Procedimentos de AOP gerais (todos os tipos de obras); e

Procedimentos de AOP de obras rodoviárias.

Em elaboração:

Manual de Auditoria de Obras Públicas (AOP);

Procedimentos de AOP de obras rodoviárias; e

Procedimentos de AOP de Resíduos Sólidos Urbanos.



2. FUNDAMENTAÇÃO:

- RESOLUÇÃO ATRICON N. 04/2015 - Diretrizes de Controle Externo Atricon 3209/2015, relacionadas à temática “Planejamento e execução de obras e serviços de engenharia”

“17. Desenvolver ou adotar métodos, técnicas, procedimentos e formalidades, tendo como referências os manuais de 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.

18. Elaborar e validar tipologias, visando identificar e classificar as irregularidades eventualmente encontradas na contratação e execução de obras e serviços de engenharia, objetivando dar uniformidade e agilidade à instrução processual.” (grifou-se)

- EXEMPLOS DE ADOÇÕES DE OT:

a) RESOLUÇÃO Nº 04/2006, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2006 – TCE-PR:

“Art. 5º Todas as obras de engenharia em regime de execução indireta deverão possuir os seguintes documentos gerais de controle:

[...]

II - referentes à fase de projeto:

[...]

b) projeto básico (art. 6º, IX, da Lei Federal nº 8.666/1993), conforme Orientação

Técnica OT-IBR 001/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - IBRAOP;

b) RESOLUÇÃO Nº 25/2011, DE 3 DE FEVEREIRO DE 2011 – TCE-PR:

“Art. 2º Para os fins desta Resolução, considera-se:

[...]

Parágrafo único. Integra a presente a Orientação Técnica - OT IBR02/2009, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, reproduzida no Anexo I, que dispõe sobre a definição de obra e serviço de engenharia adotadas nesta Resolução.”

c) ACÓRDÃO Nº 2403/2010 – TCU – Plenário:

“4. Tal deficiência, consubstanciada na ausência de maior precisão e quantidade de informações disponíveis para a composição do preço global da obra, além de ser contrária aos regulamentos aplicáveis à matéria (art. 6º da Lei nº 8.666/93 e Norma Técnica nº 001/2006 - IBRAOP - Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas), apresenta o risco de que não se tenha uma boa execução do contrato e de aumento das chances de que o procedimento licitatório não resulte na escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.”



d) RESOLUÇÃO TC N° 227, DE 25 DE AGOSTO DE 2011 – TCE-ES:

“verificar se o projeto básico possui todos os elementos necessários, nos termos da Orientação Técnica OT - IBR 001/2006 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas, em obediência ao disposto no inciso IX do art. 6º da Lei nº. 8.666/93;”

e) RESOLUÇÃO TC N° 245, DE 24 DE JULHO DE 2012 – TCE-MT:

“Art. 12. As definições e os documentos exigidos pelo SISTEMA INFORMATIZADO DE CONTROLE DE OBRAS PÚBLICAS – GEO-OBRS TCEES deverão seguir, no que couber, as Orientações Técnicas do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP.”

f) ACÓRDÃO N° 632/2012 - TCU – Plenário:

“9.1. determinar à Segecex que dê conhecimento às unidades jurisdicionadas ao Tribunal que as orientações constantes da OT IBR 01/2006, editada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), passarão a ser observadas por esta Corte, quando da fiscalização de obras públicas;

9.1.1. para os órgãos/entidades que dispõem de normativos próprios para regular a elaboração de projetos básicos das obras por eles licitadas e contratadas, os conceitos da referida norma serão aplicados subsidiariamente;

9.1.2. a adoção da OT IBR 01/2006 não dispensa os gestores de providenciar os elementos técnicos adicionais, decorrentes das especificidades de cada obra auditada;

9.2. determinar à Segecex que, nas fiscalizações de futuras licitações de obras públicas, passe a avaliar a compatibilidade, do projeto básico com a OT IBR 01/2006 e, na hipótese de inconformidades relevantes, represente ao relator com proposta de providências;”

g) INSTRUÇÃO NORMATIVA TCE-TO N° 5, DE 13 DE JUNHO DE 2012:

“d) cópia impressa ou em meio eletrônico do Projeto Básico, que atenderá aos requisitos definidos no Anexo II desta Instrução Normativa, em conformidade com a Orientação Técnica do IBRAOP OT-IBR 001/2006;”

h) RESOLUÇÃO N° 372/2012, Processo n° 7135/2012 – TCE-TO:

“7.1 Acolher o Requerimento da lavra da Presidência desta Corte e determinar que seja adotada a Orientação Técnica OT – IBR 002/2009 do Instituto Brasileiro de Auditoria em Obras Públicas - IBRAOP no exercício do controle externo das obras públicas por este Tribunal de Contas.

7.2 Determinar a Diretoria Geral de Controle Externo que realize as providências necessárias à aplicação imediata da Orientação Técnica OT – IBR 002/2009 – IBRAOP às ações de controle externo de obras públicas inerentes a este Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

7.3 Determinar a publicação desta Decisão no Boletim Oficial deste Tribunal, nos termos do art. 27, caput, da Lei nº 1.284/2001 e do art. 341, § 3º, do RITCE/ TO, para que surta



os efeitos legais necessários, certificando-se nos autos o cumprimento desta determinação.”

i) ACÓRDÃO N° 1335/2013 – TCU – Plenário:

9.2. com amparo no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Comando da Marinha, ao Comando do Exército e ao Comando da Aeronáutica que:

9.2.1. adotem os procedimentos estabelecidos na OT - IBR 003/2011 do Instituto Brasileiro de Obras Públicas (Ibraop), no tocante ao acompanhamento da qualidade das obras concluídas sob sua gestão;

Na mesma linha (OT IBR 003/2011): Acórdãos 1237/13-P; 1241/13-P; 1712/13-P; 3222/14-P; 2659/15-2 e outros.

j) RESOLUÇÃO NORMATIVA N° 39/2016 – TP – TCE-MT:

“Art. 3º As orientações constantes da Orientação Técnica OT IBR01/2006 – Projeto Básico, editada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), passarão a ser observadas pelas equipes técnicas desta Corte de Contas quando da avaliação dos projetos básicos de engenharia dos órgãos/entidades da Administração Pública.

Parágrafo único. O projeto básico deve conter o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, cronograma, orçamento (planilha de custos e serviços; composição de custo unitário de serviço), cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes a precisa caracterização da obra a ser executada.

[...] Art. 5º A adoção da OT IBR 01/2006 não dispensa os gestores de providenciarem os elementos técnicos adicionais, decorrentes das especificidades de cada obra a ser contratada, nem de adotar os seguintes requisitos:”

k) RESOLUÇÃO NORMATIVA N° 006/2017 – TCE-GO:

“Art. 1º. Estabelecer parâmetros técnicos mínimos para projetos básicos de obras públicas, à luz da Lei nº 8.666/1993 e da Lei Estadual nº 17.928/2012.

Art. 2º. As diretrizes constantes da Orientação Técnica OT IBR 01/2006 - Projeto Básico, editada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), passarão a ser observadas pelas equipes técnicas desta Corte de Contas quando da avaliação dos projetos básicos de engenharia dos órgãos/entidades da Administração Pública.

Parágrafo único. O projeto básico deve conter o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento (planilha de custos de serviços; composição de custo unitário de serviço), cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executada.

Art. 3º. A adoção da OT IBR 01/2006 não dispensa os gestores de providenciarem os elementos técnicos adicionais, decorrentes das especificidades de cada obra a ser contratada, nem de observarem, entre outros, os preceitos constantes das seguintes normas e manuais técnicos:”



I) DECISÃO NORMATIVA Nº 106, DE 17 DE ABRIL DE 2015 – CONFEA - CONCEITUA O TERMO “PROJETO” E DEFINE SUAS TIPIFICAÇÕES:

[...]

Considerando a definição de “Projeto Básico”, produzida na seção 4 da Orientação Técnica IBRAOP/OT - IBR 001/2006, 7 de novembro de 2006, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), que visa a uniformizar o seu entendimento da legislação a respeito do conceito de Projeto Básico, especificado na Lei Federal nº 8.666, de 1993, e alterações posteriores;

Considerando que o art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993, em articulação com o disposto nas seções V (Conteúdo Técnico) e VI (Elementos Técnicos por Tipo de Obra) da Orientação Técnica IBRAOP/OT - IBR 001/2006, de 2006, do IBRAOP, definem e classificam para as obras, serviços e edificações os tipos de projeto, entre os quais o “Projeto Arquitetônico” como parte integrante do “Projeto Básico”;

Considerando a observância consagrada e rigorosa, pelos órgãos de controle da administração pública dos entes federativos – Controladoria Geral da União, Controladoria Geral dos Estados, do Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados e Municípios – aos conceitos e definições de “Projeto Básico” e “Projeto Executivo” contidas na Lei nº 8.666, de 1993, e na Orientação Técnica IBRAOP/OT - IBR 001/2006, de 2006;

[...]

Art. 2º Para efeito desta decisão normativa, considera-se o termo genérico “Projeto” como:

I – o Projeto Básico, abordado pela Resolução nº 361, de 1991, e pela Orientação Técnica IBRAOP/OT - IBR 001/2006, que consiste nos principais conteúdos e elementos técnicos correntes aplicáveis às obras e serviços, sem restringir as constantes evoluções e impactos da ciência, da tecnologia, da inovação, do empreendedorismo e do conhecimento e desenvolvimento do empreendimento social e humano, nas seguintes especialidades:

[...]

Parágrafo único. Esclarecer que, conforme disciplinamento da Orientação Técnica IBRAOP/OT – IBR 001/2006, Projeto Arquitetônico consiste em uma subcategoria tipificada do “Projeto Básico”, cujo conteúdo técnico de seu desenho pode contemplar: situação; implantação com níveis; plantas baixas e de cobertura; cortes e elevações; detalhes que possam influir no valor do orçamento; indicação de elementos existentes, a demolir e a executar, em caso de reforma ou ampliação; e cujo conteúdo técnico de sua especificação pode contemplar materiais, equipamentos, elementos, componentes e sistemas construtivos.”

m) MANUAL DO ORDENADOR DE DESPESA – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP):

Projeto Básico:

[...]

Devido à importância que o Projeto Básico assume, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, objetivando uniformizar o entendimento sobre o tema, emitiu a Orientação Técnica OT – IBR 001/2006, na qual, além de definir com clareza o termo projeto básico, expõe o conteúdo técnico que deve integrar os referidos projetos, tais



como desenhos, memorial descritivo, especificação técnica, orçamentos apresentados em planilhas de custos unitários de serviços com as respectivas composições unitárias e cronograma físico-financeiro (Acórdão n.º 632/2012 - Plenário)."

Custos de obras:

"Corregedoria Nacional do CNMP: Sobre o tema, as orientações da Corregedoria Nacional são as seguintes:

[...]

Necessidade de utilização de índice oficial de preços para construção civil, como padrão SINAPI, em suas obras e reformas com base nos índices SINAPI e SINDUSCON e obediência ao disposto na Orientação Técnica "OT - IBR 001/2006 – IBRAOP" conforme Acórdão TCU n.º 632/2012 – Plenário e arts. 6º; 7º, I e §§1º e 2º da Lei n.º 8.666/93. (Fonte: Relatório de Inspeção MPF/MS, MPT/MS, MPF/RJ, MPT/RJ)

[...]

Todos os futuros projetos básicos a serem desenvolvidos pelo órgão devem apresentar precisão de mais ou menos 15%, conforme Resolução CONFEA n.º 361/91, art. 3º, letra "f"; apresentar comparação entre os custos unitários de cada item constante do projeto básico e projeto executivo com os índices de construção civil, a exemplo de SINAPI e SINDUSCON em obediência ao art. 102 da Lei n.º 12.708/2012 c/c arts. 6º, 7º, I e §§1º e 2º, da Lei n.º 8.666/93, Orientação Técnica "OT - IBR 001/2006 – IBRAOP", no Acórdão TCU n.º 632/2012 – Plenário; e todas as obras futuras devem ser recebidas por comissão de recebimento devidamente constituída. (Fonte: Relatório de Inspeção MPF/TO)."

<http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/acoes/manual-do-ordenador-de-despesas/obras>

3. PROCEDIMENTOS (SUGESTÕES):

- 3.1. Avaliar a edição de regulamentos e de prolatar Decisões e/ou Acórdãos orientando tanto aos setores técnicos do Tribunal de Contas, como aos órgãos jurisdicionados para que ao tratarem de atividades relacionadas a obras e serviços de engenharia, observem as Orientações Técnicas e Procedimentos de Auditoria de Obras Públicas, editados pelo Ibraop, a exemplo do que já vêm fazendo outros Tribunais de Contas;
- 3.2. Orientar aos setores técnicos o conhecimento desses instrumentos orientativos do Ibraop para aplicação, na medida do possível, nos casos concretos sob análise; e
- 3.3. Contribuir para o aprimoramento desses instrumentos, mediante sugestões oferecidas ao Ibraop.

Goiânia, 22 de novembro de 2017.

Diretoria Executiva do Ibraop