



Acórdão 00252/2023-3 - Plenário

Processo: 04832/2022-7

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Levantamento

UGs: ES - Governo do Estado do Espírito Santo, PM - Prefeitura Municipal de Vila Valério, PMA - Prefeitura Municipal de Alegre, PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta, PMA - Prefeitura Municipal de Apiaçá, PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz, PMAB - Prefeitura Municipal de Águia Branca, PMAC - Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio, PMAC - Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves, PMADN - Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte, PMARN - Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, PMAV - Prefeitura Municipal de Atilio Vivácqua, PMB - Prefeitura Municipal de Brejetuba, PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança, PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte, PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica, PMC - Prefeitura Municipal de Castelo, PMC - Prefeitura Municipal de Colatina, PMCB - Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, PMCC - Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo, PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, PMDM - Prefeitura Municipal de Domingos Martins, PMDRP - Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, PMDSL - Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga, PMF - Prefeitura Municipal de Fundão, PMG - Prefeitura Municipal de Guaçuí, PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari, PMGL - Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba, PMI - Prefeitura Municipal de Ibirapuçu, PMI - Prefeitura Municipal de Ibitirama, PMI - Prefeitura Municipal de Iconha, PMI - Prefeitura Municipal de Irupi, PMI - Prefeitura Municipal de Itaguaçu, PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim, PMI - Prefeitura Municipal de Itarana, PMI - Prefeitura Municipal de Iúna, PMJ - Prefeitura Municipal de Jaguaré, PMJM - Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro, PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva, PML - Prefeitura Municipal de Linhares, PMLT - Prefeitura Municipal de Laranja da Terra, PMM - Prefeitura Municipal de Mantenópolis, PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes, PMM - Prefeitura Municipal de Marilândia, PMM - Prefeitura Municipal de Montanha, PMM - Prefeitura Municipal de Mucurici, PMM - Prefeitura Municipal de Muqui, PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire, PMMS - Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul, PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia, PMP - Prefeitura Municipal de Pinheiros, PMP - Prefeitura Municipal de Piúma, PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas, PMPB - Prefeitura Municipal de Ponto Belo, PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário, PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Bananal, PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul, PMS - Prefeitura Municipal de Serra, PMS - Prefeitura Municipal de Sooretama, PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado, PMSL - Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus, PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, PMSRC - Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã, PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa, PMV - Prefeitura Municipal de Viana, PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta, PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, PMVP - Prefeitura Municipal de Vila Pavão, PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –
LEVANTAMENTO – AÇÃO DE CONTROLE DE
FISCALIZAÇÃO – PLANO ANUAL DE CONTROLE
EXTERNO (PACE) 2022 – APROVAR O RELATÓRIO DE
LEVANTAMENTO 00007/2022-4 E SUA METODOLOGIA –
DAR CIÊNCIA AO NED - MANTER SOB SIGILO -
CIENTIFICAR – ARQUIVAR.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Levantamento que tem como objetivo estratégico contribuir para a melhoria da governança pública, essa fiscalização tem como linha de ação de controle programada: “Levantar estrutura física e de pessoal das UG que realizam obras e serviços de engenharia através de questionário padrão”. Essa linha de ação está vinculada às competências do Núcleo de Controle Externo de Edificações - NED, nos termos do Inciso II, § 10, art. 47-A do RITCEES.

Vale constar que o presente levantamento foi designado através do Plano Anual de Controle Externo de 2022 - PACE 2022, aprovado pela Decisão Plenária TC 16, de 7 de dezembro de 2021 e revisado conforme Decisão Plenária TC 6, de 14 de junho de 2022.

Nos termos regimentais, foi elaborado **Relatório de Levantamento 00007/2022-4**, que ao final sugeriu a adoção, por parte das instituições, de diretrizes, princípios, regras e melhores práticas de gestão buscando a melhoria da governança pública.

Ao fim o dito relatório propôs os seguintes encaminhamentos:

5 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

- A ciência aos usuários previstos;

- A ciência a equipe do NED, do teor do presente levantamento, bem como a sugestão de que sejam consultados seus dados em eventual ação de controle sobre os objetos constantes dessa fiscalização.
- Que os dados listados neste relatório, em especial as informações pessoais e profissionais sejam tratados conforme LGPD.

Em prosseguimento do feito, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que elaborou o Parecer Ministerial 147/2023-1, anuindo a proposta contida no **Relatório de Levantamento 00007/2022-4**.

É o que importa relatar. Passo a fundamentar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente importa destacar que **Levantamento** é um instrumento de fiscalização previsto no art. 51¹, III da Lei Complementar nº 621/2012 (Lei Orgânica deste Tribunal) e disciplinado pela Resolução TC nº 279/2014, utilizado para conhecer a organização e o funcionamento dos jurisdicionados desta Corte de Contas, dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; bem como identificar ações, fatos ou atos a serem fiscalizados; avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações e subsidiar o planejamento de fiscalização a ser realizada pelas unidades técnicas, bem como a formação de cadastro dos órgãos e entidades jurisdicionados.

Nos termos da referida Resolução, o Levantamento não tem por finalidade constatar impropriedades ou irregularidades. Entretanto, se durante a realização do trabalho, tais constatações ocorrerem, o fato deve ser comunicado ao titular da unidade técnica, que avaliará a conveniência e a oportunidade de aprofundar os exames acerca das impropriedades ou irregularidades durante o levantamento ou proporá a realização de outra ação de controle com vistas a concluir a análise dos fatos identificados.

¹ Art. 51. Constituem instrumentos de fiscalização:
(...)
III - levantamentos;

A presente Fiscalização na modalidade Levantamento, realizada pelo Núcleo de Controle Externo de Edificações (NED) teve como objetivo estratégico de contribuir para a melhoria da governança pública, essa fiscalização tem como linha de ação de controle programada: “Levantar estrutura física e de pessoal das UG que realizam obras e serviços de engenharia através de questionário padrão”, nos termos do Inciso II, § 10, art. 47-A do RITCEES.

No âmbito público, a Governança traduz o modo como às prioridades governamentais são definidas, as decisões tomadas e de que maneira os cidadãos e as instituições interagem. Além disso, a Governança pode ser compreendida como a competência ou a capacidade do Governo em decidir as políticas públicas, ou ainda pode ser considerada como a capacidade financeira e capacidade administrativa do Governo em sentido amplo (MATIAS-PEREIRA, 2010)².

Um bom desempenho de uma organização é determinado pelos colaboradores que a compõem. Por isso, é importante que a organização conte com profissionais que possuam as habilidades, o conhecimento e a experiência necessários para garantir um bom desempenho. Assim sendo, para que a administração pública cumpra adequadamente sua função, é preciso dispor dos recursos e do capital humano necessários para atuar de forma eficaz, eficiente, efetiva e econômica, de modo a alcançar resultados que atendam às expectativas da sociedade.

Com o objetivo de obter informações sobre as organizações públicas e o funcionamento dos órgãos e entidades dos Poderes do Estado e dos Municípios, para subsidiar o planejamento de fiscalizações a serem realizadas pelas unidades técnicas desta Corte de Contas e para criar um cadastro dos órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição, este Tribunal de Contas decidiu realizar a presente fiscalização, prevista no PACE 2022, a fim de levantar informações sobre a estrutura física e de pessoal das Unidades Gestoras que realizam obras e serviços de engenharia, por meio de um questionário padrão.

Destaca-se que a metodologia utilizada possui limitações inerentes ao tipo de levantamento, portanto, algumas Unidades Gestoras não foram contempladas nessa fiscalização por não executarem obras e serviços de engenharia de forma constante,

² MATIAS-PEREIRA, José. Governança no setor público. Editora Atlas. São Paulo, 2010.

nem com materialidade significativa, comparando com as demais UGs selecionadas, nos últimos 5 (cinco) anos, de acordo com dados disponíveis no Geo-Obras.

Quanto aos serviços de engenharia, o levantamento está voltado para os serviços de limpeza pública; manutenção e conservação de áreas verdes; coleta, transbordo, transporte e destinação final de resíduos sólidos; manutenção de vias, calçadas, escadarias, drenagem etc.; manutenção de equipamentos urbanos; implantação/manutenção de redes (iluminação, lógica etc.); manutenção predial (preventiva e corretiva) e outros serviços materialmente relevantes. Não estão incluídos os serviços de manutenção de aparelhos de ar-condicionado, elevadores e pequenos contratos para manutenções diversas.

Em relação aos projetos, destacamos que o levantamento foi focado nos projetos executados direta e indiretamente pelo órgão/ente jurisdicionado para a contratação das obras e serviços de engenharia.

Sobre a estrutura de pessoal, no levantamento os dados foram somente do pessoal que atua diretamente na área de obras e serviços de engenharia.

A completa análise dos dados e obtenção de resultados estão limitadas a quantidade de informações, sua validade/confiabilidade e retorno à equipe de fiscalização dentro dos prazos estabelecidos. Os dados coletados para o levantamento referem-se à situação do momento, podendo ocorrer alterações futuras.

Considerando todas essas limitações, o questionário foi encaminhado através de ofícios de apresentação (Apêndices 00250/2022-6 e 00251/2022-1) com solicitação de algumas providências básicas para o início dos trabalhos. Posteriormente, o questionário, elaborado pela equipe de fiscalização, foi transcrito para o aplicativo Microsoft Forms e o link de acesso para seu preenchimento on-line foi disponibilizado para todas as instituições fiscalizadas. Também foi enviado um arquivo com a cópia do formulário contendo notas de esclarecimentos para auxiliar seu preenchimento (Anexo 06309/2022-2) e um arquivo com a Planilha Descritiva de Pessoal, em Excel, contendo orientações para seu preenchimento (Apêndice 00256/2022-3). Essa planilha complementou as informações solicitadas no questionário. Ainda foram encaminhados links para o acesso a vídeos com

apresentação e orientações para o atendimento das requisições feitas através de ofício (Apêndices 22252/2022-5 e 00253/2022-1), enviados por e-mail.

Devidamente respondidos, o NED realizou uma avaliação simplificada de risco, com menor grau de profundidade e com base nas informações coletadas pela equipe de auditores, conforme aludido na Resolução TC 279/2014. Contudo, não foram executados procedimentos para verificar se os dados encaminhados pelas instituições correspondem à realidade. Isto é, não foram realizados procedimentos com o intuito de avaliar os riscos relacionados à qualidade desses dados, como desatualização, não completude e erros de cadastramento

Concluiu a referida avaliação através do Relatório de Levantamento 00007/2022-4 que, em relação ao objeto auditado, foram identificados alguns riscos associados ao processo, sendo eles:

- **Risco de equipe de pessoal em quantidade insuficiente para atender todas as demandas referentes a obras e serviços de engenharia.**

A falta de profissionais em número suficiente para atender as demandas pode resultar no cometimento de falhas na execução de diversas atividades, como a elaboração de projetos incompletos, dificultando ou inviabilizando a sua execução; a execução de orçamentos com sobrepreço e incompletos, necessitando de aditamento de serviços não orçados, causando desequilíbrio orçamentário; a fiscalização ineficiente ou até ausente dos contratos, resultando na entrega de obras e serviços de engenharia de baixa qualidade e preços excessivos; e outros problemas que podem ser acarretados.

Essa situação de risco pode ser observada com a análise dos dados coletados, onde se verifica que, na maioria das instituições, as estruturas de pessoal não são adequadas para atender a demanda.

- **Risco de elaboração de projetos tecnicamente inadequados**

A falta de profissionais especializados e com competência legal para a elaboração de projetos pode resultar na entrega de produtos tecnicamente inadequados e com riscos à segurança.

Essa situação de risco pode ser observada nas análises dos dados coletados, onde se verifica que a maioria das instituições não oferecem capacitação para o seu quadro de pessoal e ainda conta com o agravante da insuficiência de pessoal, já relatada anteriormente. Outro fato observado é a dificuldade de acesso às normas técnicas, relatado por uma boa parte das instituições, contribuindo para o agravamento do quadro.

Observa-se que esses fatos refletem muito na forma de execução desses serviços, pois a maioria das instituições informaram que contratam integralmente com terceiros os serviços referentes a estudos técnicos, projetos e orçamentos de obras e serviços de engenharia.

Isso remete ao primeiro risco citado, pois tem ligação com as últimas observações feitas. O fato das instituições terem seu quadro técnico de pessoal reduzido e desatualizado em relação a suas funções compromete a contratação direta dos serviços, pois é necessário que um responsável qualificado receba os serviços e que também participe do processo de contratação.

Tabela 9 - Matriz de riscos identificados

		Impacto		
		Baixo	Médio	Alto
Probabilidade de ocorrência	Alta			Risco equipe
	Média			Risco projeto
	Baixa			

Tabela 10 - Avaliação dos riscos identificados

Avaliação geral do risco		
Baixo	Médio	Alto
Risco pode ser ignorado	Julgamento baseado na característica do risco definido	O risco deve ser acompanhado pela auditoria

Pelo exposto, observa-se que a fiscalização logrou êxito ao levantar os dados sobre a estrutura física e de pessoal das Unidades Gestoras que realizam obras e serviços de engenharia. Com isso, os benefícios alcançados por meio deste levantamento serão o maior conhecimento e a maior transparência sobre a realidade das estruturas física e de pessoal das UGs que realizam obras e serviços de engenharia,

assim como o melhor direcionamento das ações de controle, conforme previsão contida no RITCEES.

Portanto, acolhendo os argumentos e elementos apresentados nas peças técnicas, que foram encampados pelo douto *parquet* de Contas e **VOTO** no sentido de que o Plenário aprove a seguinte minuta de ACORDÃO que submeto à consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-00252/2023-3

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

1.1. APROVAR o Relatório de Levantamento 00007/2022-4 e sua metodologia, a fim de que sirva de base para a definição das fiscalizações futuras no âmbito deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo;

1.2. DAR CIÊNCIA ao Núcleo de Controle Externo de Edificações - NED, do presente levantamento, bem como, a sugestão de que sejam consultados seus dados em eventual ação de controle sobre os objetos constantes dessa fiscalização;

1.3. RECOMENDAR as Unidades Gestoras a adoção de diretrizes, princípios, regras e melhores práticas de gestão buscando a melhoria da governança pública;

1.4. MANTER SOB SIGILO os dados contidos nas peças Anexo 06301/2022-6 e Anexo 06304/2022-1 (eventos 14 e 15) por se tratar de informações pessoais e profissionais, nos termos do Regimento Interno dessa Corte de Contas Resolução TC Nº 261, de 4 de junho de 2013. DOE 7/6/2013 e em consonância com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei nº 13.709/2018;

1.5. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.6. ARQUIVAR os presentes autos, após vista do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em atendimento ao art. 330, I c/c art. 303 e art. 38, inciso II do RITCEES.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 30/03/2023 - 13ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões