

Conselho Superior da Justiça do Trabalho
Secretaria-Geral
Coordenadoria de Controle e Auditoria
Divisão de Auditoria

Relatório de Auditoria

(Auditoria na obra de construção do
edifício-sede do Fórum Trabalhista de
Belém-PA)

Órgão Auditado: Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região

Cidade Sede: Belém/PA

Período da inspeção *in loco*: 13 a 17 de fevereiro de 2017

Gestores Responsáveis: Desembargadora Suzy Elizabeth Cavalcante Koury
(Presidente)
George Rocha Pitman Junior
(Diretor-Geral)

Equipe de Auditores: José Tadeu Tavernard Lima
Silvio Rodrigues Campos
Sonaly de Carvalho Pena

junho/2017

RESUMO

A auditoria realizada no Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, com sede em Belém (PA), cuja inspeção *in loco* transcorreu entre os dias 13 e 17 de fevereiro de 2017, teve por escopo a gestão da obra de construção do edifício-sede do Fórum Trabalhista de Belém (PA), com abordagens específicas para a governança institucional e de obras, a gestão orçamentária de obras, o projeto básico da obra - especialmente a orçamentação -, o edital de licitação, a formalização de contratos e emissão de ordem de serviço, a fiscalização técnica da obra e fiscalização administrativa do Contrato n.º 098/2014.

Como resultado dos exames, identificaram-se diversas inconformidades, entre as quais se destacam: falhas na disponibilização de dados da construção do Fórum Trabalhista de Belém no sítio eletrônico do TRT; falhas em garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas relacionadas à obra; deficiências de práticas relativas à gestão orçamentária de obras; falhas no processo de orçamentação da obra; falhas nas regras para habilitação dos interessados; falhas nas medidas adotadas para proteção contra queda de altura no canteiro de obras; critério de medição inadequado para a administração local; falha na medição da estrutura metálica para proteção de prédios vizinhos; falha na medição do vigia; realização e pagamento de serviços sem previsão contratual e formalização de aditivos de serviços já suportados pelos custos do BDI.

O volume total de recursos fiscalizados alcançou a cifra de **R\$ 25.667.093,81** (vinte e cinco milhões, seiscentos e sessenta e sete mil, noventa e três reais, oitenta e um centavos), correspondentes ao Contrato n.º 98/2014 e aos seus dois termos aditivos, que foram objeto de análise pela equipe de auditores.

Como resultado da auditoria, evidenciou-se a necessidade de o TRT da 8ª Região aprimorar o seu processo de governança institucional - mecanismos de liderança e de controle, de governança de obras - mecanismo de liderança -, de gestão orçamentária - fase de controle - e de gestão de obras - fases de planejamento, execução, monitoramento e controle -, a fim de, alcançando a capacidade de governança e gestão das ações, garantir o pleno atendimento ao interesse público, que se materializará, no caso, por uma edificação adequada à prestação jurisdicional, a um custo justo.

Além dessa ação de aperfeiçoamento que se espera iniciar com as proposições formuladas em decorrência dos achados de auditoria, o que configura os benefícios qualitativos desta auditoria, há providências específicas a serem adotadas de imediato pela Corte Regional, com vistas à preservação do erário, cujo montante estimado é de **R\$ 354.935,01** (trezentos e cinquenta e quatro mil, novecentos e trinta e cinco reais e um centavo), decorrentes da aplicação de critério de medição inadequado para a administração local, de falha na medição da estrutura metálica para proteção de prédios vizinhos, de falha na medição de vigia, de formalização de aditivos contratuais de serviços já suportados pelos custos do BDI original.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	Visão geral do objeto auditado e volume de recursos fiscalizados	9
1.2	Objetivo, escopo e questões de auditoria	10
1.3	Metodologia aplicada e limitações da auditoria	12
2	ACHADOS DE AUDITORIA	12
2.1	Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança institucional - Liderança	12
2.1.1	Falhas na avaliação e no monitoramento dos resultados dos trabalhos de auditoria	12
2.2	Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança institucional - Controle	17
2.2.1	Falha no Plano Anual de Auditoria referente ao exercício de 2016	17
2.2.2	Falhas na disponibilização de dados da construção do Fórum Trabalhista de Belém no sítio eletrônico do TRT ..	22
2.3	Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança de obras - Liderança	25
2.3.1	Falhas em garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas relacionadas à obra	25
2.3.2	Falhas na gestão de riscos	31
2.4	Deficiências de práticas relativas à gestão orçamentária de obras	35
2.5	Deficiências de práticas relativas à gestão de obras - Projeto Básico	42
2.5.1	Ausência dos elementos exigíveis à estratégia da contratação para definição do regime de empreitada por preço unitário	42
2.6	Deficiências de práticas relativas à gestão de obras - orçamentação	50

2.6.1	Ausência, no item de Administração Local da Obra, de custos adicionais sobre a mão de obra e desmobilização .	50
2.6.2	Incompatibilidade entre a planilha orçamentária e o cronograma físico-financeiro, com ocorrência de sobrepreço	53
2.6.3	Deficiência da documentação comprobatória da pesquisa de mercado	55
2.6.4	Percentual do ISS constante do BDI não corresponde a Legislação Municipal	58
2.7	Deficiências de práticas relativas à gestão de obras - Licitação	62
2.7.1	Falha no atendimento da legislação ambiental	62
2.7.2	Ausência, no item de Administração Local da Obra, de custos exigidos no edital de Concorrência n.º 1/2014 ...	65
2.7.3	Exigência de qualificação técnico-operacional em patamares superiores aos recomendados pelo TCU	67
2.7.4	Exigência de qualificação técnico-profissional em desacordo com a legislação	71
2.7.5	Ausência no edital de exigência de regularidade de empresas subcontratadas	77
2.8	Deficiências de práticas relativas à gestão de obras - formalização de contratos de obras e reformas e emissão de ordem de serviço	83
2.8.1	Falha no atendimento da legislação ambiental	83
2.8.2	Falha no atendimento da legislação de ocupação e uso do solo do Município de Belém	86
2.9	Deficiências de práticas relativas à gestão de obras - fiscalização técnica	90
2.9.1	Ausência de ART ou RRT da fiscalização	90
2.9.2	Ausência de ART ou RRT da contratada	92
2.9.3	Ausência de Livro de Ordem ou Diário de Obra	97

2.9.4	Falhas nas medidas adotadas para proteção contra queda de altura no canteiro de obras.....	99
2.9.5	Falhas na ordem e limpeza do canteiro de obras	102
2.9.6	Critério de medição inadequado para a administração local.....	103
2.9.7	Falha na medição da estrutura metálica para proteção de prédios vizinhos.....	106
2.9.8	Falha na medição do vigia	110
2.10	Deficiências de práticas relativas à gestão de obras - fiscalização administrativa.....	117
2.10.1	Aditivos de serviços já suportados pelos custos do BDI	117
3	CONCLUSÃO	130
4	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	132

APRESENTAÇÃO

O presente relatório tem por objeto a auditoria realizada no Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria do Conselho Superior da Justiça do Trabalho para o exercício de 2017, aprovado pelo Ato CSJT n.º 266/2016.

Os exames tiveram por escopo o projeto de construção do edifício-sede do Fórum Trabalhista de Belém (PA) e abordaram os aspectos relevantes pertinentes ao tema.

A fase de execução da auditoria teve início com o envio da Requisição de Documentos e Informações (RDI) n.º 84/2016, o que possibilitou a obtenção de dados para o diagnóstico inicial do objeto a ser auditado.

Durante a fiscalização *in loco*, realizada no período de 13 a 17 de fevereiro de 2017, foram aplicados procedimentos com vistas à obtenção de informações perante os gestores responsáveis e à coleta de evidências, a fim de confirmar ou descaracterizar as inconformidades previamente identificadas.

As inconformidades, reunidas no Relatório de Fatos Apurados (RFA), foram enviadas ao Tribunal Regional para conferir-lhe a oportunidade de se posicionar sobre as ocorrências identificadas, em atendimento ao artigo 80 do Regimento Interno do CSJT e ao artigo 37 da Resolução n.º 171, de 1º/3/2013, do Conselho Nacional de Justiça.

A partir da manifestação do TRT, a equipe de auditores elaborou o presente relatório, fazendo constar os fatos que se confirmaram como Achados de Auditoria.

O Relatório está estruturado nos seguintes tópicos: Introdução, Achados de Auditoria, Conclusão e Proposta de Encaminhamento.

Na Introdução, apresentam-se a visão geral do objeto auditado e o volume de recursos fiscalizados; o objetivo, o

escopo e as questões de auditoria; a metodologia aplicada e as limitações do trabalho.

Nos Achados de Auditoria estão descritos: a situação encontrada; os objetos nos quais os procedimentos foram aplicados; os critérios utilizados; as evidências que comprovam cada achado; as causas da inconformidade e os seus efeitos reais e potenciais; os esclarecimentos dos gestores; a conclusão e a proposta de encaminhamento da equipe.

No tocante às evidências, estão reunidas em documento intitulado Caderno de Evidências, organizadas por Achado de Auditoria com o uso de marcadores digitais, a fim de facilitar a identificação.

A Conclusão do Relatório apresenta resposta às principais questões de auditoria, bem como a síntese dos achados mais relevantes, seu impacto quantitativo e qualitativo na gestão do órgão fiscalizado e o benefício estimado das propostas de encaminhamento.

Por fim, a Proposta de Encaminhamento consolida as medidas sugeridas pela equipe, cuja adoção visa sanar as inconformidades descritas nos achados de auditoria.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

1 INTRODUÇÃO

1.1 Visão geral do objeto auditado e volume de recursos fiscalizados

O objeto da auditoria é a construção do edifício-sede do Fórum Trabalhista de Belém (PA).

Consoante disciplinado pela Resolução CSJT n.º 70/2010, as obras de edificação a serem executadas no âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus devem ser submetidas à aprovação do Plenário do CSJT, o qual se subsidiará de parecer técnico elaborado por sua Coordenadoria de Controle e Auditoria (CCAUD/CSJT).

Em face disso, o projeto de construção do edifício-sede do Fórum Trabalhista de Belém (PA) foi considerado pela CCAUD/CSJT, em 1º/9/2014, nos termos do Parecer Técnico n.º 16/2014, adequado aos dispositivos fixados pela aludida resolução, tendo sido aprovado pelo Plenário do CSJT, em 31/10/2014, nos termos do Acórdão CSJT-A-18310-44.2014.5.90.0000.

Em relação ao volume de recursos fiscalizados, cumpre destacar que esta auditoria alcançou a cifra de **R\$ 25.667.093,81** (vinte e cinco milhões, seiscentos e sessenta e sete mil, noventa e três reais, oitenta e um centavos), correspondentes ao Contrato n.º 98/2014 e aos seus dois termos aditivos.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

1.2 Objetivo, escopo e questões de auditoria

O escopo da auditoria fixou-se no projeto de construção do edifício-sede do Fórum Trabalhista de Belém (PA), tendo por objetivo avaliar a governança institucional, governança de obras, gestão orçamentária de obras, fases interna e externa da licitação e fase de execução contratual.

Nesse contexto, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

1. O Código de ética e de conduta define claramente a obrigatoriedade de manifestação e registro de aspectos que possam conduzir a conflito de interesse?
2. Há efetivos mecanismos de controle para evitar que conflitos de interesse influenciem as decisões relacionadas à obra?
3. Os resultados das atividades de auditoria interna são avaliados e, se necessário, há determinação de que sejam adotadas providências?
4. A Ouvidoria está implantada?
5. A obra, devidamente avaliada, é resultado da aplicação de critérios de seleção, priorização e balanceamento no atendimento de necessidades de obras e serviços de engenharia?
6. A obra está integrada à estratégia organizacional?
7. Estão asseguradas as condições para que a Auditoria Interna desenvolva de forma adequada os trabalhos relacionados à obra?
8. O Plano Anual de Auditoria, devidamente aprovado pela autoridade máxima do órgão, contempla adequadamente ações de acompanhamento da obra?



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

9. O TRT tem disponibilizado, de forma completa e atualizada, os dados referentes à obra em seu sítio eletrônico?
10. As decisões críticas relacionadas à obra observam a segregação de funções?
11. A estrutura de recursos humanos das áreas responsáveis pela avaliação e monitoramento de projetos de construção civil e de aspectos tributários e trabalhistas da obra (quantitativo e qualificação do pessoal) é avaliada periodicamente?
12. São dadas as condições para que a auditoria interna seja independente e proficiente nos trabalhos relacionados à obra?
13. Existe projeto básico suficientemente detalhado para caracterizar o empreendimento?
14. Existe orçamento detalhado do valor global (custos e preços) da obra, fundamentado em quantitativo de serviços propriamente avaliados?
15. As regras para participação e habilitação dos interessados estão adequadamente estabelecidas em edital?
16. As regras para estruturação da licitação, julgamento das propostas e contratação do objeto estão adequadamente estabelecidas em edital e minuta de contrato anexa?
17. A fase externa da licitação obedeceu aos ditames legais e editalícios?
18. A autorização para início dos serviços está precedida das providências legais necessárias?



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

19. O acompanhamento e a fiscalização do contrato são adequados?

1.3 Metodologia aplicada e limitações da auditoria

No decorrer da aplicação dos procedimentos de auditoria, foram utilizadas as seguintes técnicas: exame documental, inspeção física, entrevistas, pesquisas em sistemas informatizados, conferência de cálculos e correlação entre informações obtidas.

Em relação às limitações deste trabalho, vale salientar que a equipe não encontrou qualquer dificuldade na aplicação dos procedimentos de auditoria inicialmente previstos e foi prontamente atendida pelo auditado em todas as suas requisições.

2 ACHADOS DE AUDITORIA

2.1 Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança institucional - Liderança

2.1.1 Falhas na avaliação e no monitoramento dos resultados dos trabalhos de auditoria

2.1.1.1 Situação encontrada

O Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2ª versão, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, esclarece que é a alta administração que estabelece a estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomeia gestores para chefiá-las e a eles delega autoridade (mandato legal e poder sobre os recursos alocados) para executar os planos em direção ao cumprimento dos objetivos e das metas institucionais.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

De acordo com esse guia, a responsabilidade final pelos resultados produzidos sempre permanece com a autoridade delegante. Por isso, a alta administração é responsável pela definição e avaliação dos controles internos que mitigarão o risco de mau uso do poder delegado, sendo a auditoria interna uma estrutura de apoio comumente utilizada para esse fim.

Nesse contexto, é imperativo que a alta administração se posicione com respeito aos resultados dos trabalhos de auditoria, bem como que as providências necessárias sejam avaliadas, determinadas e monitoradas.

O Conselho Nacional de Justiça estabeleceu, por meio das Resoluções n.ºs 86/2009 e 171/2013, que a unidade de controle interno ficasse diretamente vinculada à Presidência de cada tribunal (art. 2º) e que os resultados de auditorias fossem comunicados ao gestor máximo do Órgão (art. 38), respectivamente.

Entende-se que os dispositivos supracitados têm a finalidade de proporcionar ao principal gestor do órgão o conhecimento de opiniões independentes e imparciais sobre as diversas gestões conduzidas pelas unidades administrativas do Tribunal, inclusive a Diretoria-Geral, e, se for o caso, permitir que este determine a adoção de providências.

Analisando o Relatório de Auditoria n.º 17/2015, da lavra da Coordenadoria de Auditoria e Controle Interno do TRT da 8ª Região, verificou-se que, em 28 de dezembro de 2015, já era do conhecimento da gestão da Corte Trabalhista algumas inconformidades, entre as quais se destacam a inconsistência na execução do cronograma físico-financeiro e a publicação



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

parcial dos documentos da obra no sítio eletrônico do Tribunal.

Ressalta-se que, para cada achado supracitado, na época, se fez consignar em ata, assinada por gestores e fiscais da obra em análise e datada de 02/12/2015, medidas corretivas a serem adotadas para sanar as inconformidades.

Contudo, conforme as descrições dos achados de auditoria abaixo consignados (subitens 2.2, 6.3 e 9.1.2), verificou-se que essas medidas não foram adotadas, uma vez que foram constatadas as mesmas inconformidades por esta equipe de auditoria do CSJT, embora se tenha passado mais de 01 (um) ano desde as inspeções citadas.

2.1.1.2 Manifestação do TRT

O Tribunal Regional do Trabalho busca refutar o achado de auditoria na parte relativa à inconsistência na execução do cronograma físico-financeiro.

No essencial, apresenta, como elemento novo, o relatório de monitoramento SeAUD/COAUD/TRT8 n.º 04/2016, datado de 17/06/2016, onde, no item 3, a unidade de auditoria interna conclui pelo saneamento da inconsistência detectada (fls. 4).

Na parte relativa à publicação parcial dos documentos da obra no sítio eletrônico do Tribunal, o TRT limita-se a informar que já providenciou a atualização das informações.

2.1.1.3 Análise

Em que pese a Corte Regional tenha logrado afastar parcialmente o achado de auditoria, na parte do monitoramento relativo à inconsistência na execução do cronograma físico-financeiro, e sinalizado a adoção de medidas saneadoras, na



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

parte relativa à publicação parcial dos documentos da obra no sítio eletrônico do Tribunal, como não houve afastamento total do achado, configurou-se incontroversa a falha no monitoramento dos resultados dos trabalhos de auditoria.

Em outras palavras, só a partir do presente trabalho de auditoria é que se adotaram providências de atualização de informações no sítio eletrônico do TRT, o que já havia sido objeto de ressalva pela unidade de auditoria interna do próprio TRT.

Ademais, esclarecendo que a inconsistência na execução do cronograma físico-financeiro, detectada pela unidade de auditoria interna do TRT, foi, posteriormente, considerada saneada pela mesma unidade, é de se ressaltar a existência de achado (subitem 2.6.3 deste relatório) que evidencia inconsistências no mesmo objeto aqui tratado, qual seja o cronograma físico-financeiro da obra.

Nesses termos, ratifica-se o achado de auditoria, com vistas a que seja elaborada proposta de encaminhamento a ser submetida à deliberação superior e, em caso de concordância, possa o Plenário do CSJT imprimir-lhes efeito vinculante, obrigando o TRT da 8ª Região a cumpri-las plenamente.

2.1.1.4 Objetos analisados

- Relatório de Auditoria n.º 17/2015, da lavra da Coordenadoria de Auditoria e Controle Interno do TRT da 8ª Região;
- Manifestação do TRT da 8ª Região referente ao RFA;
- Relatório de Monitoramento SeAUD/COAUD/TRT8 n.º 04/2016.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

2.1.1.5 Critérios de auditoria

- Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2ª versão, elaborado pelo Tribunal de Contas da União;
- Resoluções CNJ n.ºs 86/2009 e 171/2013, arts. 2º e 38, respectivamente.

2.1.1.6 Evidências

- Relatório de Auditoria n.º 17/2015, da lavra da Coordenadoria de Auditoria e Controle Interno do TRT da 8ª Região;
- Ata de reunião, assinada por gestores e fiscais da obra em análise e datada de 02/12/2015;
- Subitens 2.2, 6.3 e 9.1.2 do presente RFA;
- Manifestação do TRT da 8ª Região referente ao RFA;
- Relatório de Monitoramento SeAUD/COAUD/TRT8 n.º 04/2016.

2.1.1.7 Causas

- Falhas da Alta Administração em fazer cumprir suas decisões.

2.1.1.8 Efeitos

- Risco real de fragilização do sistema de governança do TRT.

2.1.1.9 Proposta de encaminhamento

Determinar ao TRT da 8ª Região que, no prazo de 60 dias, aperfeiçoe o processo de trabalho relacionado ao monitoramento da obediência às decisões da Presidência e/ou da Diretoria-



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Geral, inclusive as referentes aos resultados dos trabalhos da auditoria interna.

2.2 Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança institucional - Controle

2.2.1 Falha no Plano Anual de Auditoria referente ao exercício de 2016

2.2.1.1 Situação Encontrada

O art. 10, parágrafo único, da Resolução CNJ n.º 171/2013 estabelece que a seleção das unidades a serem auditadas deve observar as metas traçadas no Plano Plurianual e no plano estratégico do órgão, além das áreas que apresentem maior relevância, evitando que os recursos sejam focados em atividades que não trarão benefícios substanciais ao Tribunal.

Ademais, o art. 38, § 2º, da Resolução CSJT n.º 70/2010 vincula a atividade de fiscalização da unidade de controle e auditoria, quando estabelece que "as diferenças e irregularidades verificadas durante as medições realizadas pela unidade de controle interno serão comunicadas à autoridade competente".

Contudo, o Plano Anual de Auditoria, referente ao exercício de 2016, da Coordenadoria de Auditoria e Controle Interno restringiu-se a estabelecer o monitoramento das decisões referentes à obra em comento adotadas em exercício anterior, sem prever a fiscalização nas medições realizadas posteriormente, em especial as verificadas no exercício de 2016.

Considerando, portanto, a materialidade e relevância da obra em análise, bem como a necessária fiscalização das



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

medições a serem realizadas pela unidade de controle interno, entende-se que houve falha no Plano Anual de Auditoria, elaborado pela Coordenadoria de Auditoria e Controle Interno do TRT da 8ª Região, referente ao exercício de 2016.

2.2.1.2 Manifestação do TRT

O Tribunal Regional do Trabalho busca refutar o achado de auditoria nos termos abaixo consignados.

Alega que, embora não registrada, textualmente, no Plano Anual de Auditoria de 2016, houve, considerando a relevância da obra, a preocupação com o monitoramento das propostas consubstanciadas no Relatório de Auditoria n.º 17/2015. Para tanto, foi elaborado o Relatório de Monitoramento SeAUD/COAUD/TRT8 n.º 04/2016, em anexo, momento em que foram avaliadas as medidas adotadas pela Administração.

No tocante à necessária fiscalização das medições a serem avaliadas pela COAUD, justifica que a unidade não conta com servidor especializado - por exemplo, engenheiro civil -, cujo conhecimento permitiria acompanhar, com a acuidade e a precisão necessárias, as medições da obra em referência.

Apresenta, ainda, o entendimento de que tal atividade configuraria cogestão e, nesse contexto, realizá-la contrariaria o posicionamento deste Conselho Superior, citando a decisão constante do Processo n.º CSJT-A-2801-10.2013.5.90.0000:

“3.1 determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região a adoção das seguintes providências:

(...)

3.1.5.1 observar e cumprir o teor das recomendações contidas no Acórdão TCU n.º 1.074/2009 - Plenário, com o fito de evitar



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

a participação dos auditores internos em ações e atividades que possam caracterizar duplo controle ou cogestão e, por isso, prejudicam a independência dos trabalhos de auditoria;”

Notícia, também, que as regras que preveem a participação do órgão de controle interno no processamento das medições de obras de engenharia, a teor da Resolução CNJ n.º 114/2010, regulamentada no âmbito do CSJT pela Resolução n.º 70/2010, foram motivadores para que o Tribunal de Contas da União se posicionasse no sentido de recomendar ao Conselho Nacional de Justiça a revisão do referido marco normativo nos seguintes termos:

“ACÓRDÃO n.º 2339/2016 - TCU - PLENÁRIO

9.2. recomendar, com fundamento na Lei n.º 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso III, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que:(negritamos)
(...)

9.2.2. promova a revisão dos marcos normativos que preveem atividades de cogestão para a auditoria interna, a exemplo da resolução CNJ 114/2010 (art. 12, parágrafo único; art. 21, art. 26, parágrafo único; e art. 32, parágrafo único), da Portaria CNJ 97/2011 (art. 5º, inciso II) e da IN 44/2012 (art. 10, §1º e §3º); (negritamos)”

2.2.1.3 Análise

O TRT da 8ª Região, em sua manifestação, busca refutar o achado de auditoria alegando a realização de atividade de monitoramento, a deficiência de competências na unidade para a fiscalização das medições e pagamentos, a contrariedade a entendimento anterior do CSJT e a ineficácia do art. 38, § 2º, da Resolução CSJT n.º 70/2010.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Ressalta-se que não se identificaram argumentos relacionados às disposições constantes do art. 10, § único, da Resolução CNJ n.º 171/2013.

No que se refere à atividade de monitoramento do relatório de auditoria de 2015, ela não é objeto do achado de auditoria e, sim, a ausência de previsão de novas atividades de fiscalização no plano anual de auditoria referente ao exercício de 2016. Por essa razão, não cabe maiores análises quanto a esse ponto.

Quanto à insuficiência de competências na unidade para a fiscalização das medições e pagamentos, entende-se que o regime de contratação escolhido, qual seja o de empreitada por preço unitário, envolve maiores riscos relacionados aos procedimentos de medição e pagamento do que a alternativa possível (empreitada por preço global).

Nesse contexto, soaria mais razoável suprir as competências necessárias, utilizando-se dos meios disponíveis (capacitação, requisição, lotação, serviços de terceiros), para o fiel cumprimento da importante missão da unidade de auditoria interna, do que não realizar a atividade de auditoria, com a consequente fragilização dos mecanismos de controle, em contrato de elevada materialidade, relevância e risco.

Por essa razão, entende-se desarrazoado o entendimento de que a auditoria da medição e pagamento da obra não pode ser realizada pelo controle interno enquanto não houver a lotação de profissional de engenharia civil, sem demonstrar o andamento de iniciativas que busquem suprir tal deficiência.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Ressalta-se que este Conselho Superior, por meio do acórdão constante do Processo n.º CSJT-A-2801-10.2013.5.90.0000, de 24/05/2013, no subitem 3.5.1.4, com relação à estrutura e às atribuições da Unidade de Controle Interno, determinou ao TRT da 8ª Região envidar esforços para dotar a unidade do quantitativo de servidores necessários ao seu adequado funcionamento, em face dos novos desafios que se apresentam.

Com relação à contrariedade a entendimento anterior do CSJT, no sentido de que a atividade de fiscalização das medições e pagamentos configuraria atividade de cogestão, verifica-se que o escopo do relatório de auditoria que motivou a prolação do acórdão citado não abarcou o tema "Obras", que, pela materialidade, relevância, risco e especificidade da matéria, vem sendo tratado em trabalhos de auditoria separadamente.

Nesse contexto, não é possível extrair a conclusão de que a decisão do CSJT incluiu, entre as atividades de cogestão, a auditoria nas medições e pagamentos de obras, uma vez que esse tema nem sequer foi objeto de análise.

Com relação à alegada ineficácia do art. 38, § 2º, da Resolução CSJT n.º 70/2010, em razão do Acórdão n.º 2339/2016 - TCU - PLENÁRIO, que fez recomendação ao Conselho Nacional de Justiça, sem maiores digressões, verifica-se que o mesmo se encontra vigente e, portanto, dotado de efeito vinculante para toda a Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus. De igual forma, encontra-se vigente a mencionada Resolução CNJ n.º 114/2010.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

2.2.2 Falhas na disponibilização de dados da construção do Fórum Trabalhista de Belém no sítio eletrônico do TRT

2.2.2.1 Situação Encontrada

O art. 6º, incisos III e VII, alínea "a", da Resolução CNJ n.º 215/2015 estabelece que o sítio eletrônico dos Tribunais deve conter, entre outros, os dados gerais para o acompanhamento de obras e a programação e execução orçamentária, inclusive informações referentes a procedimentos licitatórios, com os respectivos editais e resultados, e a todos os contratos celebrados.

No que se refere aos dados gerais para o acompanhamento, observou-se que as fotos são publicadas em pequeno número, em intervalos iguais ou superiores a dois meses e sem informações que as vinculem à etapa ou fase de execução da obra.

No que se refere aos dados sobre a execução orçamentária e financeira, observou-se que as medições constantes do Processo Administrativo n.º 349/2015, conforme se pode constatar às fls. 1.626, somaram 21 medições, enquanto que as medições constantes do sítio eletrônico do TRT noticiam a existência de apenas 20 medições.

Entende-se, portanto, que há falhas nos mecanismos que visam a garantir a transparência da obra às diversas partes interessadas.

2.2.2.2 Manifestação do TRT

No essencial, o TRT da 8ª Região informa que acreditava ter atendido às exigências de transparência com a publicação periódica das fotos, mas que passará a adotar o mecanismo



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

descrito pelo CSJT, com a publicação de fotos mensais e com referência à etapa ou fase de execução.

Informa, também, que a 21ª medição já foi disponibilizada no Portal da Transparência.

Por fim, solicita o acatamento da justificativa, por considerar sanada a ocorrência apontada.

2.2.2.3 Análise

Em que pese a Corte Regional tenha sinalizado a adoção de medidas saneadoras, configuraram-se incontroversas as falhas na disponibilização de dados da construção do Fórum Trabalhista de Belém no sítio eletrônico do TRT.

Nesses termos, ratifica-se o achado de auditoria, com vistas a que sejam elaboradas propostas de encaminhamento a serem submetidas à deliberação superior e, em caso de concordância, possa o Plenário do CSJT imprimir-lhes efeito vinculante, obrigando o TRT da 8ª Região a cumpri-las plenamente.

2.2.3 Objetos analisados

- Plano Anual de Auditoria, referente ao exercício de 2016;
- Processo Administrativo n.º 349/2015;

2.2.4 Critérios de auditoria

- art. 10, parágrafo único, da Resolução CNJ n.º 171/2013;
- art. 38, § 2º, da Resolução CSJT n.º 70/2010;
- art. 6º, incisos III e VII, alínea "a", da Resolução CNJ n.º 215/2015.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

2.2.5 Evidências

- Processo Administrativo n.º 349/2015;
- Sítio eletrônico do TRT da 8ª Região.

2.2.6 Causas

- Entendimento de que o acompanhamento das medições de obras representam atividades de cogestão pela auditoria interna;
- Falhas na implantação da auditoria baseada em riscos;
- Falhas nos processos de trabalho relacionados à alimentação das informações no sítio eletrônico do TRT.

2.2.7 Efeitos

- Risco real de descumprimento de norma vinculante;
- Risco real de dificultar o controle social.

2.2.8 Proposta de encaminhamento

Determinar ao TRT da 8ª Região que:

- inclua, nos planos anuais de auditoria, inclusive no referente ao exercício de 2017, os trabalhos de acompanhamento das medições e pagamentos das obras e reformas executadas pelo TRT, dotando a unidade de auditoria interna da força de trabalho necessária para a realização de tal atividade;
- no prazo de 60 dias, aperfeiçoe o processo de trabalho relacionado às informações cujo conteúdo deva constar no sítio eletrônico do TRT, inclusive, as referentes a obras e reformas.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

2.3 Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança de obras – Liderança

2.3.1 Falhas em garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas relacionadas à obra

2.3.1.1 Situação encontrada

O Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2ª versão, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, esclarece que as decisões críticas que demandam segregação de funções estejam identificadas e as funções a elas relacionadas estejam segregadas, de modo que o poder para tais decisões não fique concentrado em uma única instância.

O edital da Concorrência Pública n.º 001/2014, cujo objeto se refere à construção do Fórum Trabalhista de Belém, estabelece, nos subitens 18.4 e 18.7, que “as prerrogativas da FISCALIZAÇÃO não abrangem as de alteração contratual, destinadas ao acréscimo e supressão de serviços, ou de quaisquer outras condições previstas no termo de contrato” e que, portanto, devem ser submetidas aos superiores hierárquicos em tempo hábil para adoção de providências.

Contudo, em razão da entrevista realizada em 15/02/2017, com a Comissão de Fiscalização da Obra, ficou evidenciado que ela concentrou decisões críticas relacionadas a acréscimos e supressões de serviços, quando determinou a realização de serviços de fundação com especificações diferentes das constantes do projeto de fundação contratado (Questão 2 do questionário), com o entendimento de que havia problemas da dimensão do terreno e superdimensionamento da fundação referente às estacas no seu diâmetro e comprimento.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília – DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Agiu de igual forma quando determinou a retirada de uma laje no último pavimento e de cerca de 120 unidades de pilares externos da fachada, bem como a alteração das rampas e escadas por sapatas, com o entendimento de que não trariam prejuízos à estrutura do prédio e acarretariam a economia de, aproximadamente, R\$ 219.000,00 (Questão 2 do questionário).

Determinou, também, a alteração da especificação do piso do estacionamento (Questão 24 do questionário), a troca da pintura por manta, a troca de uma camada de argamassa por concreto (Questão 27 do questionário), deixando consignado que os serviços foram realizados sem custos para o Tribunal.

Ressalta-se, ainda, que somente o Eng. Cezar Bentes Gomes da Silva assina, pela fiscalização do TRT, o Diário de Obras, o que evidencia a falta de atuação dos demais membros da comissão de fiscalização no canteiro.

Em síntese, diversas decisões sobre acréscimos e supressões de serviços estão sendo tomadas por uma única pessoa e sem a autorização de superiores hierárquicos.

2.3.1.2 Manifestação do TRT

Alega o TRT, quanto à evidência apontada no RFA - de que a Comissão de Fiscalização "concentrou decisões críticas relacionadas a acréscimos e supressões de serviços, quando determinou a realização de serviços de fundação com especificações diferentes das constantes do projeto de fundação contratado" - que as propostas de acréscimos e supressões foram submetidas à Administração Superior - Presidência, para fins de deliberação.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Tanto é que as alterações do projeto de fundações foram aprovadas pelo Presidente do TRT8 por meio de despacho contido na página 1.264, em anexo, do Processo TRT n.º 2451/2014.

As retiradas de pilares e laje, levadas ao conhecimento dos dirigentes, decorreram simplesmente da eliminação de peças estruturais desnecessárias e, conseqüentemente, antieconômicas.

As substituições de pintura asfáltica por manta e de argamassa de cimento por concreto representam, indubitavelmente, melhorias promovidas pela Contratada, sem ônus para o TRT8, objetivando evitar questionamentos futuros quanto à qualidade dos serviços executados.

O fato de somente o engenheiro Cezar Bentes assinar os diários de Obras decorre de decisão tomada, em reunião, pela Comissão, como medida de celeridade no acompanhamento diário da fiscalização da obra.

Reitera-se que as propostas de acréscimos e supressões são submetidas à Administração Superior, para fins de deliberação, inclusive durante as reuniões quinzenais que eram realizadas antes da suspensão da obra, em setembro de 2016, entre o então Presidente e os membros da Comissão.

Ademais, o andamento da obra e qualquer proposta de sua alteração eram discutidos em reunião de gestão entre a Presidência e os seguintes órgãos: Diretoria Geral, Secretaria Geral da Presidência, Secretaria Administrativa, Secretaria de Tecnologia da Informação, Divisão de Obras e Projetos de Engenharia e Assessoria de Comunicação Social.

Por fim, conclui-se que, de modo algum, as decisões sobre acréscimos e supressões foram tomadas de forma isolada e sem



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

autorização de superiores hierárquicos, como registrou a equipe de auditoria.

2.3.1.3 Análise

O fundamento de qualquer achado de auditoria está na diferença entre a regra ou critério a ser obedecido e a prática adotada pelos gestores no dia a dia.

No caso em tela, o edital de licitação, em razão da necessária observância aos princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, vincula os atos da comissão de fiscalização com a finalidade de vedar a execução de qualquer medida que altere o previsto em contrato.

Ocorrendo a necessidade de acréscimos ou supressões de serviços, a dita comissão deve submeter a demanda à administração superior que, avaliando a legalidade, oportunidade e conveniência, decidirá pela realização ou não de aditamento contratual.

É a tramitação do termo aditivo pelas diversas instâncias internas, entre elas, a de gestão orçamentária e financeira, a de licitações e contratos, a de assessoria jurídica, que garante a decisão balanceada da alta administração.

Somente com a devida formalização do termo aditivo, único instrumento, previsto na lei de licitações e contratos, hábil a produzir alterações contratuais, é que se faz possível a execução de itens de serviço de obra acrescidos ou suprimidos.

Nessa esteira, necessário se faz destacar o entendimento da Corte de Contas externado no Acórdão n.º 1.227/2012 - Plenário:



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

(...)

Em relação ao primeiro tópico, identificou-se a execução de serviços sem a cobertura contratual, o que denota contrato verbal com a Administração, em afronta ao art. 60 da Lei de Licitações.

Na ocorrência desse tipo de artifício - ilegal, diga-se - costuma-se contra-argumentar que a dinâmica de uma obra pública (ainda mais desta complexidade) exige uma tomada de decisões ágil, incompatível com a ritualística para a celebração dos termos aditivos.

Esse tipo de argumento, entretanto, afora a mácula a valores caros à Administração, embute toda sorte de riscos, que vão desde o desvio de objeto; serviços executados com preços acima do mercado; qualidade deficiente (pela eventual incapacidade técnica da empresa executora); malversação de recursos; e nulidade da intervenção. A lei, todavia, possui dispositivos próprios para lidar com emergências.

O cumprimento das formalidades anteriores às alterações contratuais é que possibilita a ampla fiscalização do contrato administrativo, em todos os seus níveis. O termo aditivo, como requisito de validade, precisa atravessar todas as suas fases, até atingir a sua eficácia, desde a solicitação e fundamentação, verificação de disponibilidade orçamentária, até o exame de legalidade (pelo jurídico), atravessando o juízo de conveniência e oportunidade em todos os planos de controle do órgão; do fiscal do contrato, ao ordenador de despesas.

(...)

Com o objetivo de demonstrar a observância às regras legais que garantem o adequado balanceamento de poder e a segregação de funções críticas, o TRT da 8ª Região apresenta, no que se refere aos acréscimos e supressões de serviços de fundação, despacho do então Presidente do órgão, datado de 26/01/2015, autorizando a reformulação do projeto de fundação pela empresa Quadra Engenharia Ltda. e determinando a notificação desta para que apresente o novo projeto.

Com as devidas vênias, não há previsão, na Lei n.º 8.666/1993, que autorizasse os atos de gestão da comissão de fiscalização da obra que permitiram a execução, medição e pagamento de itens de serviço acrescidos e/ou suprimidos em desacordo com o estabelecido no Contrato TRT8 n.º 098/2014.

Em outras palavras, o despacho de autorização para reformulação de projeto não substitui o termo de aditamento



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

contratual, único instrumento legal capaz de promover a alteração contratual e, por via de consequência, pautar a atuação da comissão de fiscalização.

Agir de outra forma configuraria a realização de contrato verbal, em que os serviços são acertados entre as partes sem qualquer formalização, o que é vedado pelo art. 60, § único, da Lei de Licitações e Contratos.

Verifica-se, conforme se depreende do subitem 2.9.1 do presente relatório, que o termo aditivo só foi formalizado em 22 de dezembro de 2015, ou seja, aproximadamente 11 meses após o despacho de autorização colacionado pelo TRT.

Dito de outra forma, 11 medições e pagamentos foram realizados sem a observância dos mecanismos de controle interno em lei, especialmente a segregação de funções garantidas pelas manifestações de áreas técnicas (gestão orçamentária, licitações e contratos, e assessoria jurídica).

No que se refere às retiradas de pilares e laje, às substituições de pintura asfáltica por manta e de argamassa de cimento por concreto, o TRT da 8ª Região limita-se a alegar que foi dado conhecimento aos dirigentes que as alterações resultaram em economia de orçamento e em elevação da qualidade dos serviços.

Não se identificaram elementos probatórios capazes de demonstrar o conhecimento dos dirigentes, que, conforme explanado acima, estariam consubstanciados no procedimento de formalização de aditamento contratual.

De igual forma, a alegação de eventual economia de despesas e melhoria de qualidade não são suficientes para afastar todos os mecanismos de controle vinculados, previstos



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

na legislação de regência, que tratam das alterações contratuais.

Em relação ao fato de somente o engenheiro Cezar Bentes assinar os diários de Obras, alega o TRT que essa situação é medida de celeridade no acompanhamento diário da fiscalização, mas que as deliberações eram tratadas em reuniões quinzenais com a participação de diversos gestores e da alta administração.

Considerando que a Corte Trabalhista optou por adotar um regime de contratação (empreitada por preço unitário) que exige uma atuação mais robusta da comissão de fiscalização ante os riscos assumidos, não é razoável a argumentação de atribuir a somente um integrante a fiscalização diária da obra, sob a alegação de celeridade.

Com relação às reuniões quinzenais, as alegações não vieram acompanhadas de elementos capazes de demonstrar as ocorrências e deliberações adotadas.

2.3.2 Falhas na gestão de riscos

2.3.2.1 Situação encontrada

O Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2ª versão, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, estabelece que os riscos críticos da organização estejam identificados e que os controles internos para mitigá-los estejam implantados.

O plano de tratamento de riscos nas aquisições e contratações de serviços do TRT da 8ª Região identificou o evento de risco ADM 28, que se refere à fiscalização inadequada.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Esclareceu que a causa do risco é o fato de o ator designado pela Administração, para atuar na fase de gestão do contrato (e.g. gestor, fiscal beneficiário, fiscal especialista e fiscal administrativo), não possuir tempo suficiente para desempenhar as atividades.

Considerou, ainda, alto o nível de risco e definiu que se deve mitigá-lo.

Para a Administração Pública, ganha relevo a equipe de fiscalização de obras cuja responsabilidade está em garantir que a contratada entregue o objeto nos exatos termos constante do projeto básico pelo preço ajustado que, normalmente, envolve elevadas cifras.

Contudo, em razão da entrevista realizada em 15/02/2017, com a Comissão de Fiscalização da Obra (Questão 12 do questionário), ficou evidenciado que a dedicação de qualquer de seus membros não é exclusiva.

Há que se considerar, ainda, a existência de um risco, não identificado no plano de tratamento de riscos, cujo impacto pode afetar o bom andamento e conhecimento da obra, qual seja a atuação, no canteiro de obras, somente do Eng. Cezar Bentes Gomes da Silva.

Conforme informações colhidas com a Diretoria-Geral do TRT, o citado engenheiro não é do quadro permanente de servidores ativos do TRT, exercendo suas funções como "extraquadro", o que, hipoteticamente, pode significar a repentina perda do histórico das decisões referentes à obra.

Em outras palavras, se, por um lado, se viabiliza competências não disponíveis no quadro do TRT; por outro, fragiliza-se a estabilidade do conhecimento das decisões



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

técnicas e econômicas adotadas e a serem adotadas na obra, ainda mais no cenário em que se segue o regime de empreitada por preço unitário e a governança se mostra frágil em garantir o balanceamento de poder e segregação de funções, conforme descrito no subitem supra.

Conclui-se, portanto, pela existência de falhas na gestão de riscos referentes à obra.

2.3.2.2 Manifestação do TRT

No essencial, o Tribunal Regional não refuta o achado de auditoria; apenas, no que se refere à implementação de medidas corretivas, informa que, com o apoio da Seção de Avaliação de Riscos e Controles Administrativos da Coordenadoria de Governança Institucional - COGIN, iniciou a elaboração do Plano de Tratamento de Riscos da obra de construção do edifício-sede do Fórum Trabalhista de Belém.

Ademais, apresenta algumas considerações sobre dificuldades com relação ao reduzido quadro de servidores lotados na área administrativa, o que seria uma restrição para a implementação das boas práticas de governança.

2.3.2.3 Análise

Entende-se que, apesar das considerações apresentadas, elas não buscaram refutar o achado de auditoria, haja vista a sinalização de que estão sendo adotadas medidas saneadoras, configurando-se incontroversa a falha na gestão de riscos.

Nesses termos, ratifica-se o achado, com vistas a que sejam elaboradas propostas de encaminhamento a serem submetidas à deliberação superior e, em caso de concordância,



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

possa o Plenário do CSJT imprimir-lhes efeito vinculante, obrigando o TRT da 8ª Região a cumpri-las plenamente.

2.3.3 Objetos analisados

- Processo Administrativo n.º 2451/2014;
- Plano de tratamento de riscos nas aquisições e contratações de serviços do TRT da 8ª Região.

2.3.4 Critérios de auditoria

- Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2ª versão, elaborado pelo Tribunal de Contas da União;
- Edital da Concorrência Pública n.º 001/2014, subitens 18.4 e 18.7;
- Acórdão TCU n.º 1.227/2012 - Plenário;
- Plano de tratamento de riscos nas aquisições e contratações de serviços do TRT da 8ª Região.

2.3.5 Evidências

- Entrevista realizada em 15/02/2017, com a Comissão de Fiscalização da Obra, Questões 2, 12, 24 e 27;
- Diário de Obras.

2.3.6 Causas

- Falhas nos mecanismos de controle interno;
- Imaturidade na implantação da gestão de riscos.

2.3.7 Efeitos

- Risco real de que a ausência de procedimentos padronizados para a gestão/fiscalização contratual leve à inconformidade com as normas aplicáveis;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- Análise de risco deficiente, levando à desconsideração de riscos relevantes, com o consequente impacto causado por estes riscos.

2.3.8 Proposta de encaminhamento

Determinar ao TRT da 8ª Região que:

- se abstenha, sob pena de responsabilidade dos integrantes da comissão de fiscalização de obras, de autorizar a realização de itens de serviços de obras e reformas, bem como a posterior medição e pagamento, em desacordo com o estabelecido em contrato e eventuais termos aditivos;
- no prazo de 60 dias, elabore o plano de tratamento de riscos em obras e reformas, avaliando, entre outros, os efeitos da escolha do regime de empreitada por preço unitário, o nível de dedicação da comissão de fiscalização em projetos de elevada materialidade e a utilização de mão de obra "extraquadro" como representante da administração do TRT com atuação diária no canteiro de obras.

2.4 Deficiências de práticas relativas à gestão orçamentária de obras.

2.4.1 Situação encontrada

A Lei de Licitações e Contratos estabelece que, para deflagrar licitações públicas com vistas à contratação de obras, o administrador promova, nos autos do processo licitatório, a indicação dos recursos orçamentários necessários ao pagamento das obrigações decorrentes a serem



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

executadas no exercício em curso (arts. 7º, § 2º, III, e § 3º, 14 e 38 da Lei de Licitações e Contratos).

Ao determinar a indispensável previsão ou indicação da disponibilidade orçamentária como condição para realização da licitação, teve o legislador o intento de evitar que obras fossem licitadas e/ou contratadas pela Administração Pública e, posteriormente, nem ser sequer iniciadas ou concluídas, por insuficiência de recursos para tanto, levando a Administração a revogar a licitação e/ou rescindir o contrato eventualmente firmado, arcando, inclusive, com os custos e prejuízos causados à contratada, de sorte a comprometer, assim, o desenvolvimento das ações e projetos administrativos e, em última análise, a satisfação do interesse público.

Trata-se, pois, de um imperativo lógico decorrente dos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa, que compelem o Poder Público a adotar práticas de planejamento administrativo e boa gestão dos recursos do Erário.

Nessa linha de raciocínio, a lei, ao exigir a previsão ou indicação dos recursos orçamentários no instante mesmo em que se procede à abertura da licitação, impede que a mera expectativa de futuras dotações orçamentárias seja utilizada como garantia.

Em outras palavras, não basta a inclusão, em projeto de lei orçamentária, de dotações que venham a socorrer, possivelmente, a despesa que o administrador tem em vista.

Por ocasião da deflagração da licitação, ao revés, a existência de dotações orçamentárias já deve constar da Lei Orçamentária Anual (LOA) em vigor, relativa ao exercício



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

financeiro em curso, e com dotação suficiente para o cumprimento do cronograma físico-financeiro da obra.

Admitir, para fins de atendimento à exigência legal em questão, a mera inclusão dos recursos no projeto de LOA, ou o provável descontingenciamento de dotações orçamentárias, não se mostra juridicamente possível.

Esse procedimento não é razoável, porque não pode o administrador ter a certeza de que o projeto de lei será aprovado pelo Congresso Nacional nos exatos termos em que apresentado, ou o descontingenciamento de dotação ocorrerá no percentual esperado.

O Tribunal de Contas da União, de igual forma, tem o entendimento de que é irregular a deflagração de licitações sem a prévia indicação e previsão, na lei orçamentária anual vigente, dos recursos suficientes para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação (Acórdãos n.ºs 1320/2006 - Plenário, 11196/2011 - 2ª Câmara, 4775/2011 - 1ª Câmara, 2324/2008 - Plenário, 1823/2009 - Plenário).

Verifica-se, contudo, conforme se depreende da declaração da Ordenadora de Despesa (fls. 470 do Processo Administrativo n.º 2451/2014), de 20/10/2014, do Ofício n.º 170/2014 - CSJT.GP.SG.CFIN, de 16/12/2014, e do Ofício TRT-8ª/PRESI n.º 070/2017, de 17/02/2017, que a fase externa da Concorrência n.º 001/2014, cujo objeto é a obra em análise, foi autorizada em 21/10/2014, momento em que a dotação orçamentária do Projeto 0571.1I69.0269 - Ampliação do Edifício-Sede do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região em Belém (PA) estava totalmente contingenciada em razão da necessidade de redução dos limites de empenho e de movimentação financeira,



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

fundamentada no art. 9º da Lei Complementar n.º 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Assim, conclui-se pela ocorrência de impropriedade na gestão orçamentária de obras do TRT da 8ª Região.

2.4.2 Manifestação do TRT

O TRT esclarece que se adotou, como modalidade licitatória, a concorrência pública, o que exigia um maior prazo para publicação e apresentação e julgamento das propostas.

Assim, caso a licitação fosse iniciada apenas quando houvesse a liberação do recurso orçamentário, o que somente ocorreu em 10/12/2014, não haveria tempo hábil para iniciar a licitação e, conseqüentemente, a dotação seria perdida.

Diante desse risco, a Administração do TRT optou pela continuidade da prestação dos serviços administrativos, condicionando a homologação do certame à existência de recursos liberados para a sua implementação, decisão essa que se mostrou razoável e, até mesmo, essencial para que não houvesse perda da dotação orçamentária.

Esclarece, ainda, que a dotação já existia na LOA 2014 e que apenas estava contingenciada, o que demonstraria haver previsão de recursos orçamentários, e que, na proposta orçamentária de 2015, também constavam R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais). Assim, caso não houvesse liberação do contingenciamento em 2014, em 2015, já se poderia realizar o empenho.

O processo foi submetido à análise da Assessoria Jurídica do Tribunal, que emitiu parecer aquiescendo com o prosseguimento do certame, condicionando a sua homologação à



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

liberação dos recursos, que foi devidamente acatado pela Presidência do Tribunal.

Informou, ainda, que, no histórico de contingenciamento, sempre houve liberação das dotações, e que havia garantia por parte do Conselho Superior da Justiça do Trabalho de que a dotação seria liberada, nem que para isso o contingenciamento recaísse em outra obra.

Ressalta, por último, que a homologação do certame e o empenho só ocorreram após a liberação da dotação em 10/12/2014.

Conclui no sentido de que as medidas tomadas privilegiaram os princípios da razoabilidade e da eficiência, uma vez que não houve prejuízo ao erário.

E, ainda, destaca que situações semelhantes foram acatadas pelo TCU, como se constata nos Acórdãos TCU n.º 1320/2016 - Plenário, TCU n.º 2324/2008 - Plenário, TCU n.º 4775/2011 - 1ª Câmara e TCU n.º 11196/2011 - 2ª Câmara.

2.4.3 Análise

Entende-se que, apesar das considerações apresentadas, elas não buscaram refutar o achado de auditoria, mas apresentar justificativas que levaram os gestores a adotar a decisão em desconformidade com a lei.

Portanto, é incontroverso que a licitação em tela, nos moldes em que foi conduzida, contrariou os arts. 7º, § 2º, III, e § 3º, 14 e 38 da Lei de Licitações e Contratos, que estabelecem que, para deflagrar licitações públicas com vistas à contratação de obras, o administrador promova, nos autos do processo licitatório, a indicação dos recursos orçamentários



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

necessários ao pagamento das obrigações decorrentes a serem executadas no exercício em curso.

Importante frisar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica no sentido de que tal prática se constitui em irregularidade passível de aplicação de multa, cabendo citar novamente os Acórdãos n.ºs 1320/2006 - Plenário, 11196/2011 - 2ª Câmara, 4775/2011 - 1ª Câmara, 2324/2008 - Plenário, 1823/2009 - Plenário.

Contudo, o TRT apresentou, como parte de seus esclarecimentos, acórdãos do TCU que, alegadamente, caminhariam em sentido oposto às decisões citadas como fundamento do achado de auditoria.

Analisando tais deliberações colegiadas, verificou-se que o Acórdão TCU n.º 1320/2016 - Plenário se refere a processo de aposentadoria e, portanto, não trata de questão análoga à examinada nesta ocasião.

Já os acórdãos TCU n.º 4775/2011 - 1ª Câmara e TCU n.º 11196/2011 - 2ª Câmara corroboram a avaliação presente no achado em análise, uma vez que abordam a ausência de previsão de recursos orçamentários suficientes.

Já o Acórdão TCU n.º. 2324/2008 - Plenário, trata de penalização do gestor em processo de tomada de contas especial, ou seja, em que houve a ocorrência de dano ao erário, e, por essa razão, também extrapolando os limites da analogia com o caso tratado.

Afastado um eventual conflito de entendimento da Corte de Contas, cabe esclarecer que a avaliação de circunstâncias atenuantes ou agravantes, que pautaram a decisão que levou à irregularidade na gestão orçamentária do TRT da 8ª Região,



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

estão mais afetas a um processo de responsabilização, fato que, em primeira manifestação do CSJT, não tem sido objeto de avaliações e determinações do colegiado.

Cabendo, contudo, deixar registrado em sua integralidade as justificativas apresentadas pelo TRT para o devido exame pela Corte de Contas, caso o presente relatório seja fundamento para representação a ser realizada por este Conselho Superior.

Nesses termos, ratifica-se o achado, com vistas a que sejam elaboradas propostas de encaminhamento a serem submetidas à deliberação superior e, em caso de concordância, possa o Plenário do CSJT imprimir-lhes efeito vinculante, obrigando o TRT da 8ª Região a cumpri-las plenamente.

2.4.4 Objetos analisados

- Processo Administrativo n.º 2451/2014.

2.4.5 Critérios de auditoria

- Arts. 7º, § 2º, III, e § 3º, 14 e 38 da Lei de Licitações e Contratos;
- Acórdãos TCU n.ºs 1320/2006 - Plenário, 11196/2011 - 2ª Câmara, 4775/2011 - 1ª Câmara, 2324/2008 - Plenário, 1823/2009 - Plenário.

2.4.6 Evidências

- Declaração da Ordenadora de Despesa (fls. 470 do Processo Administrativo n.º 2451/2014), de 20/10/2014;
- Ofício n.º 170/2014 - CSJT.GP.SG.CFIN, de 16/12/2014;
- Ofício TRT-8ª/PRESI n.º 070/2017, de 17/02/2017.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

2.4.7 Causas

- O entendimento de que deve haver dotação orçamentária suficiente somente no momento da contratação.

2.4.8 Efeitos

- Risco potencial de se revogar a licitação e/ou rescindir o contrato eventualmente firmado, arcando, inclusive, com os custos e prejuízos causados à contratada, de sorte a comprometer, assim, o desenvolvimento das ações e projetos administrativos e, em última análise, a satisfação do interesse público.

2.4.9 Proposta de encaminhamento

Determinar ao TRT da 8ª Região que, em respeito ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, sob pena de responsabilidade, não realize certame licitatório sem dotação orçamentária suficiente, no momento da autorização do procedimento, para honrar a execução da despesa prevista.

2.5 Deficiências de práticas relativas à gestão de obras - Projeto Básico

2.5.1 Ausência dos elementos exigíveis à estratégia da contratação para definição do regime de empreitada por preço unitário

2.5.1.1 Situação encontrada

A definição da estratégia de contratação, da qual se fixa o regime de empreitada para execução indireta de obras e



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

serviços de engenharia, integra o projeto básico, nos termos do inciso IX do artigo 6º da Lei n.º 8.666/1993.

Primeiramente, cumpre destacar que a Lei de Licitações, no artigo 6º, inciso VIII, define:

a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total; e

b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas.

O texto da lei não explicita claramente como e quando utilizar cada um dos regimes de execução por empreitada definidos pelo legislador.

O TCU, por meio do Acórdão n.º 1977/2013 - Plenário, realizou estudo sobre a aplicação do regime de empreitada por preço global nas contratações públicas, razão pela qual se destacam, a seguir, algumas definições esclarecedoras expostas pela equipe técnica sobre a definição do regime de contratação.

Em essência, ressalta o Tribunal de Contas, em que pese ser a escolha do regime de execução da obra de livre arbítrio do gestor, que a decisão da escolha deve ser pautada pelo interesse público e motivada, de maneira a avaliar os impactos decorrentes em relação às medições do contrato a ser firmado, às possíveis alterações contratuais e à própria gestão da execução.

O regime de empreitada por preço global, quando se contrata por preço certo e total, é indicado quando os quantitativos dos serviços a serem executados puderem ser definidos com precisão, implicando em definição minuciosa de



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

todos os componentes da obra, de modo que seus custos possam ser estimados com uma margem mínima de incerteza. Por conseguinte, a contratada poderá arcar com eventuais erros ou omissões na quantificação dos serviços que podem ser detectados no processo licitatório, representando menos riscos à Administração.

A remuneração, nesse tipo de empreitada é feita por etapa, definida no cronograma físico-financeiro, sendo as medições apenas suficientes para definir o percentual executado, não sendo necessário o levantamento preciso dos quantitativos.

O Regime por preço unitário, quando a contratação consiste em preço certo de unidades determinadas, é utilizado sempre que os quantitativos a serem executados não puderem ser definidos com grande precisão. Como exemplo, citam-se os serviços de movimentação de terra em rodovias e barragens, cujos quantitativos estão sujeitos a um maior nível de imprevisibilidade.

A remuneração da contratada, nesse regime, é feita em função das unidades de serviço efetivamente executadas, com base nos preços definidos na planilha orçamentária da obra. Assim, o acompanhamento do empreendimento torna-se mais difícil e detalhado, já que se faz necessária a fiscalização sistemática das quantidades executadas.

Conseqüentemente, em decorrência da baixa probabilidade de risco quanto à imprecisão dos quantitativos fixados, o regime de preço unitário pode ter um preço final ligeiramente menor, todavia não significa tratar-se de regime mais econômico, devido aos maiores custos decorrentes da



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

fiscalização e das alterações em que se sujeita o contrato fruto da variação dos quantitativos.

Em síntese, o TCU cita no aludido Acórdão n.º 1977/2013 - Plenário, as vantagens e desvantagens de cada regime.

EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO

VANTAGENS	DESVANTAGENS	INDICADA PARA:
<ul style="list-style-type: none">• Pagamento apenas pelos serviços efetivamente executados;• Apresenta menor risco para o construtor, na medida em que ele não assume risco quanto aos quantitativos de serviços (riscos geológicos do construtor são minimizados); e• A obra pode ser licitada com um projeto com grau de detalhamento inferior ao exigido para uma empreitada por preço global ou integral.	<ul style="list-style-type: none">• Exige rigor nas medições dos serviços;• Maior custo da Administração para acompanhamento da obra;• Favorece o jogo de planilha;• Necessidade frequente de aditivos, para inclusão de novos serviços ou alteração dos quantitativos dos serviços contratuais;• O preço final do contrato é incerto, pois é baseado em estimativa de quantitativos que podem variar durante a execução da obra;• Exige que as partes renegociem preços unitários quando ocorrem alterações relevantes dos quantitativos contratados; e• Não incentiva o cumprimento de prazos, pois o contratado recebe por tudo o que fez, mesmo atrasado.	<ul style="list-style-type: none">• Contratação de serviços de gerenciamento e supervisão de obras;• Obras executadas "abaixo da terra" ou que apresentam incertezas intrínsecas nas estimativas de quantitativos, a exemplo de:<ul style="list-style-type: none">• - Execução de fundações, serviços de terraplanagem, desmontes de rocha, etc.;• - Implantação, pavimentação, duplicação e restauração de rodovias;• - Canais, barragens, adutoras, perímetros de irrigação, obras de saneamento;• - Infraestrutura urbana;• - Obras portuárias, dragagem e derrocamento;• - Reforma de edificações;• - Poço artesiano.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL

VANTAGENS	DESVANTAGENS	INDICADA PARA:
<ul style="list-style-type: none">• Simplicidade nas medições (medições por etapa concluída);• Menor custo para a Administração Pública na fiscalização da obra;• Valor final do contrato é, em princípio, fixo;• Restringe os pleitos do construtor e a assinatura de aditivos;• Dificulta o jogo de planilha; e• Incentiva o cumprimento de prazo, pois o contratado só recebe quando conclui uma etapa.	<ul style="list-style-type: none">• Como o construtor assume os riscos associados aos quantitativos de serviços, o valor global da proposta tende a ser superior se comparado com o regime de preços unitários;• Tendência de haver maior percentual de riscos e imprevistos no BDI do construtor; e• A licitação e contratação exige projeto básico com elevado grau de detalhamento dos serviços (art. 47 da Lei 8.666/1993).	<ul style="list-style-type: none">• Contratação de estudos e projetos;• Elaboração de pareceres e laudos técnicos;• Obras e serviços executados "acima da terra" que apresentam boa precisão na estimativa de quantitativos, a exemplo de:<ul style="list-style-type: none">• - Construção de edificações; e• - Linhas de Transmissão.

Finalmente, asseverou o Colegiado de Contas no aludido estudo:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Segecex que oriente às unidades técnicas desta Corte a observarem as seguintes disposições em suas fiscalizações de obras e serviços de engenharia executadas sob o regime de empreitada por preço global, a serem aplicadas de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto:

9.1.1. a escolha do regime de execução contratual pelo gestor deve estar fundamentada nos autos do processo licitatório, em prestígio ao definido no art. 50 da Lei 9.784/99;

9.1.2. os instrumentos convocatórios devem especificar, de forma objetiva, as regras sobre como serão realizadas as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa concluída do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93;

9.1.3. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras; (negritei e sublinhei)

Nesse diapasão, verificou-se, no âmbito da contratação para construção do Fórum Trabalhista de Belém, que o projeto básico não integrou a definição da estratégia de contratação, ou seja, a adoção do regime de empreitada por preço unitário pelo TRT da 8ª Região não decorreu de estudos preliminares.

Para fins de esclarecimento, ao se abordar a temática em entrevista com gestores do TRT, consignou-se que o regime de empreitada por preço unitário é adotado sistematicamente, independentemente das implicações e especificidades do objeto a ser contratado.

Assim, tem-se ausente os elementos que motivaram a preferência da adoção de empreitada por preço unitário, bem como os elementos exigíveis no projeto básico do referido instituto.

Posto isso, conclui-se pela deficiência do projeto básico por ausência da abordagem estratégica que subsidiasse a decisão da Administração de fixar o regime de empreitada por preço unitário em detrimento ao regime de preço global, mais recomendado ao tipo de objeto em questão.

2.5.1.2 Manifestação do TRT

Em essência, o TRT da 8ª Região consignou em sua manifestação que, em razão de deficiência de pessoal,



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

sobretudo na área de engenharia, não se permitiria uma certeza sobre o nível de detalhamento do Projeto Básico capaz de garantir com segurança uma licitação com adoção do regime de empreitada por preço global, pois conforme acórdão paradigma, citado pela auditoria, tal modalidade exige-se elevado grau de detalhamento dos serviços.

Por derradeiro, informa que passará realizar estudos preliminares para cada contratação, justificando os elementos que motivam a preferência da adoção de empreitada por preço unitário ou global.

2.5.1.3 Análise

Percebe-se que o TRT, em sua manifestação, não refuta o aludido achado de auditoria, mas pondera, como fator da opção de sua estratégia de contratação, sem os devidos estudos preliminares, a deficiência de pessoal para o detalhamento do projeto básico, com a qualidade necessária para o regime de contratação de empreitada global.

Embora o TRT tenha concordado quanto à necessidade de realizar estudos preliminares para motivar a adoção do regime das empreitadas futuras, cumpre esclarecer que a sua ponderação é contraditória, ante as orientações jurisprudenciais do TCU que caracterizam a empreitada de preço unitário como a que mais exige acompanhamento da execução da obra, sobretudo no que se refere às medições, exigindo um maior número de pessoas envolvidas na fiscalização.

Ademais, encontra-se clareza, nos quadros comparativos entre os dois regimes acima elencados, de que por meio da análise da complexidade do objeto a ser construído é que se têm os elementos definidores do regime adequado, evitando



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

assim uma série de dificuldades e/ou problemas na execução da obra.

Portanto, conclui-se pela necessidade de se realizar, previamente a elaboração do Projeto Básico, os estudos preliminares que corroborem com a definição do adequado regime da empreitada.

2.5.2 Objetos analisados

- Processo Administrativo n.º 2451/2014.

2.5.3 Critérios de auditoria

- Art. 50 da Lei n.º 9.784/1999;
- Art. 6º, incisos VIII e IX, da Lei n.º 8.666/1993;
- Acórdão TCU n.º 1977/2013 - Plenário.

2.5.4 Evidências

- Projeto Básico;
- Questionário aplicado à comissão de fiscalização.

2.5.5 Causas

- A incompreensão sobre os custos e riscos relacionados a cada regime de execução contratual.

2.5.6 Efeitos

- Risco real de falhas nas medições dos serviços;
- Risco potencial de maiores custos da Administração para acompanhamento da obra;
- Risco real de ocorrência de jogo de planilha;
- Risco de ocorrência de alterações de quantitativos de serviços sem a formalização de termos aditivos;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- Risco real de pagamentos de etapas em desacordo com o cronograma físico-financeiro;
- Risco de superar o limite de custo da obra fixado pelo CSJT por ocasião da aprovação da obra, em virtude da incerteza do preço final decorrente da modalidade de contratação.

2.5.7 Proposta de encaminhamento

- Determinar ao TRT da 8ª Região que, considerando o art. 50 da Lei n.º 9.784/1999 e os termos definidos pelo art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei n.º 8.666/1993, no prazo de 60 dias, aperfeiçoe a etapa do processo de trabalho que antecede a aprovação do projeto básico pela área técnica para, com isso, impedir o prosseguimento do processo de contratação sem a adequada definição e avaliação do regime de execução contratual, se empreitada por preço unitário ou por preço global, e dos riscos envolvidos em cada alternativa.

2.6 Deficiências de práticas relativas à gestão de obras - orçamentação

2.6.1 Ausência, no item de Administração Local da Obra, de custos adicionais sobre a mão de obra e desmobilização

2.6.1.1 Situação encontrada

O ciclo de vida do empregado na organização pode ser dividido em três grandes etapas: admissão, permanência e desligamento.

É durante a permanência que se concentra o custo mais relevante. Nessa fase, os gastos podem ser subdivididos ainda



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

em três grupos: remuneração direta, remuneração indireta e contribuições sociais.

O salário do trabalhador e os encargos sociais já incorporam os custos com as verbas rescisórias e grande parte dos custos de permanência do empregado na empresa. Contudo, uma parcela dos custos de permanência na empresa não está contida nos Grupos A, B, C e D das rubricas que compõem os encargos sociais.

Podem ser elencados os seguintes custos: equipamentos de proteção individual, transporte dos empregados, alimentação, ferramentas manuais, seguro de vida em grupo, fornecimento de cestas básicas, planos de saúde.

A melhor prática é a que insere esses itens de custo na Administração Local da obra ou, alternativamente, mas objeto de controvérsias, a que cria um grupo na planilha de encargos sociais.

Não se identificou, na planilha orçamentária ou na planilha de encargos sociais, os custos com equipamentos de proteção individual, ferramentas manuais, alimentação, transporte de trabalhadores, higiene, segurança do trabalho e desmobilização.

2.6.1.2 Manifestação do TRT

O TRT da 8ª Região, ante o relatório de fatos apurados, esclarece que, normalmente, a contratada considera os custos adicionais sobre a mão de obra na composição dos encargos sociais.

A fim de justificar tais ausências, afirma que a empresa adotou, sem qualquer questionamento, a composição de encargos sociais constante do orçamento base do edital.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Bem como, que atualmente o SINAPI considera esses custos adicionais diretamente na composição dos serviços a serem executados.

2.6.1.3 Análise

De fato, a partir de junho/2014, as composições de serviços do SINAPI incorporaram os encargos sociais complementares, somando-se ao custo da mão de obra (acrescida dos encargos sociais) os custos de alimentação, transporte urbano, equipamentos de proteção individual, ferramentas, exames médicos e seguros obrigatórios.

Contudo, a ausência, à época da elaboração do orçamento, de composições de serviços com encargos complementares fornecidas pelo SINAPI não isentaria o Tribunal Regional de cotá-los em sua planilha orçamentária de referência para a licitação. Como já esclarecido no relatório de fatos apurados, poder-se-ia prevê-los na administração local ou na planilha de encargos sociais.

Quanto à ausência da Empresa Quadra Engenharia Ltda. em participar da licitação e apresentar sua proposta, esse fato não elide a falha verificada na planilha orçamentária de referência.

Dessa forma, a ausência de tais itens torna o projeto básico incompleto, o que requer do Tribunal Regional, para as futuras contratações de obras e serviços de engenharia, o aperfeiçoamento de sua elaboração.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

2.6.2 Incompatibilidade entre a planilha orçamentária e o cronograma físico-financeiro, com ocorrência de sobrepreço

2.6.2.1 Situação encontrada

O cronograma físico-financeiro traz a previsão de execução do projeto de construção do Fórum Trabalhista de Belém em 24 meses.

Verificou-se, contudo, que determinados itens de serviços incluíram nos cálculos prazos superiores ao previsto para a conclusão da obra. Esse fato ocorreu, especificamente, com os itens 28.1 (ENGENHEIRO CIVIL PLENO - QTDE: 01; **PERÍODO: 26 MESES**), 28.4 (TÉCNICO EM EDIFICAÇÕES - QTDE: 01; **PERÍODO: 26 MESES**), 28.5 (AUXILIAR DE ALMOXARIFADO - QTDE: 01; **PERÍODO: 25 MESES**), 28.6 (AUXILIAR ADMINISTRATIVO - QTDE: 01; **PERÍODO: 26 MESES**), 28.7 (ALMOXARIFE / ADMINISTRATIVO - QTDE: 02; **PERÍODO: 26 MESES**), 28.8 (MESTRE DE OBRAS - QTDE: 01; **PERÍODO: 26 MESES**), 28.10 (VIGIA - QTDE: 01; **PERÍODO: 30 MESES - 24 HORAS POR DIA**), 28.12 (ENCARREGADO DE OBRAS - QTDE: 01, **PERÍODO: 25 MESES**) e 18.13 (TÉCNICO DE SEGURANÇA DO TRABALHO - QTDE:01; **PERÍODO: 25 MESES**).

Da forma como foi elaborado, a planilha orçamentária do edital previa para a Administração da Obra R\$ 1.199.959,86, com os ajustes nas quantidades, esse valor se reduziria para R\$ 934.579,20, conforme planilha a seguir:

Item	Descrição	Unid.	Quant.	Custo unit.	Custo total
28.1	ENGENHEIRO CIVIL PLENO - QTDE: 01; PERÍODO: 26 MESES	h	5.280	77,10	407.088,00
28.4	TÉCNICO EM EDIFICAÇÕES - QTDE: 01; PERÍODO: 26 MESES	h	5.280	12,52	66.105,60
28.5	AUXILIAR DE ALMOXARIFADO - QTDE: 01;	h	5.280	7,16	37.804,80



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

PERÍODO: 25 MESES					
28.6	AUXILIAR ADMINISTRATIVO - QTDE: 01; PERÍODO: 26 MESES	h	5.280	7,16	37.804,80
28.7	ALMOXARIFE / ADMINISTRATIVO - QTDE: 02; PERÍODO: 26 MESES	h	10.560	8,09	85.430,40
28.8	MESTRE DE OBRAS - QTDE: 01; PERÍODO: 26 MESES	h	5.280	12,33	65.102,40
28.10	VIGIA - QTDE: 01; PERÍODO: 30 MESES (24 HORAS POR DIA)	h	17.280	6,54	113.011,20
28.12	ENCARREGADO DE OBRAS - QTDE: 01, PERÍODO: 25 MESES	h	5.280	8,09	42.715,20
28.13	TÉCNICO DE SEGURANÇA DO TRABALHO - QTDE:01; PERÍODO: 25 MESES	h	5.280	15,06	79.516,80
TOTAL					934.579,20

Esse excesso na definição das quantidades da planilha orçamentária do edital de Concorrência n.º 001/2014 resultou no sobrepreço de R\$ 265.380,66.

2.6.2.2 Manifestação do TRT

O TRT da 8ª Região confirma que houve um equívoco na elaboração da planilha orçamentária, pois, originalmente, a obra era prevista para 26 meses.

Argumenta que pela adoção do regime de empreitada por preço unitário, não se evidenciou o sobrepreço, pois vem sendo pago o que é efetivamente executado, independentemente do valor que consta na planilha orçamentária.

A fim de sanear esse equívoco, afirma que irá celebrar um termo aditivo, nos termos do art. 65, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993.

2.6.2.3 Análise

O TRT da 8ª Região ratificou o achado de auditoria ao confirmar que os itens de serviços apontados na descrição do achado incluíram nos cálculos prazo superior ao previsto para a conclusão da obra, porém entende que não se evidenciou o sobrepreço.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Equivoca-se ao afirmar que a superestimativa de quantitativos na planilha orçamentária de referência não causou sobrepreço, referindo-se, na verdade, ao conceito de superfaturamento.

O TCU conceitua sobrepreço como a situação em que os preços global e unitário dos serviços da obra são injustificadamente superiores aos preços de mercado para o serviço equivalente ao efetivamente executado.

A existência de sobrepreço, por si só, não resulta em dano ao erário, ou seja, é um dano em potencial.

Por seu turno, o superfaturamento, consiste na materialização do dano, a partir da liquidação e pagamento por serviços com sobrepreço ou por serviços não executado.

Superada a troca de conceitos, resta configurada a incompatibilidade entre a planilha orçamentária e o cronograma físico-financeiro pela existência de quantitativos com prazos superiores ao previsto para a conclusão da obra, o que causou o sobrepreço aproximado de R\$ 265.380,66.

2.6.3 Deficiência da documentação comprobatória da pesquisa de mercado

2.6.3.1 Situação encontrada

O art. 6º do Decreto n.º 7.893/2013 estabelece que, em caso de inviabilidade da definição dos custos por meio da utilização do SINAPI, se podem utilizar dados contidos em pesquisas de mercado.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento pacífico de que, por ocasião da estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, "observe o disposto nos



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

arts. 7º, § 2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, realizando pesquisa de preços e elaborando orçamento detalhado em planilhas para os bens/serviços a serem adquiridos, contendo o mínimo de três cotações de fornecedores distintos ou justificativa circunstanciada caso não seja possível obter esse número de cotações, bem como fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado". (Acórdãos n.ºs 3219/2010 - Plenário, 1.266/2011 - Plenário)

Verificou-se a ausência, no processo de contratação, dos comprovantes relativos às pesquisas de mercado para as composições e/ou insumos constantes do orçamento base.

Após solicitação de informação complementar, constatou-se que várias pesquisas realizadas para referência do orçamento base não decorreram de, no mínimo, 03 orçamentos distintos de fornecedores, bem como não se encontram justificadas as inviabilidades para sua realização.

2.6.3.2 Manifestação do TRT

Em sua manifestação, o TRT limitou-se a informar que a empresa contratada para realizar os serviços de elaboração dos projetos executivos arquitetônicos e complementares de engenharia foi responsável pela elaboração da pesquisa de mercado e pelo orçamento da obra. E que o fato de o projeto da obra ter sido previamente aprovado pelo CSJT denota que os preços utilizados estavam dentro da média de mercado.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

2.6.3.3 Análise

Preliminarmente, frisa-se que o Tribunal Regional ratifica o achado de auditoria ao confirmar a ausência da documentação comprobatória da pesquisa de mercado mediante imputação a empresa Contratada da responsabilidade de elaboração da pesquisa, mais sem discorrer sobre a sua exigência, ou não, quando do recebimento o objeto contratual (orçamento da referencial do projeto).

O presente achado de auditoria não se delineou sobre a hipótese aventada pelo TRT da 8ª Região quanto a preços acima do mercado, mas constata a ausência de elementos pertinentes ao processo de contratação que assegurem que o orçamento base encontrava-se fundamentado em pesquisas de mercado, sobretudo no que se refere a itens não SINAPI.

Como esclarecido anteriormente, o Tribunal de Contas da União possui entendimento pacífico de que, por ocasião da estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, "observe o disposto nos arts. 7º, § 2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993, realizando pesquisa de preços e elaborando orçamento detalhado em planilhas para os bens/serviços a serem adquiridos, contendo o mínimo de três cotações de fornecedores distintos ou justificativa circunstanciada caso não seja possível obter esse número de cotações, bem como fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado" (Acórdão n.ºs 3.219/2010 - Plenário e 1.266/2011 - Plenário).



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Ademais, impende ressaltar, quanto ao argumento do TRT de que o projeto fora aprovado pelo CSJT, que o artigo 10, § 1º, da Resolução CSJT n.º 70, de 24/9/2010, estabelece, de forma sistemática e vinculada, que a avaliação e aprovação do colegiado do CSJT, com subsídio em parecer técnico emitido pela Coordenadoria de Controle e Auditoria do CSJT, se adstringirá, no que se refere ao orçamento base, ao atendimento ou não das diretrizes e dos referenciais de área e a adequação aos sistemas de custos.

Constata-se, portanto, que a norma não vincula a avaliação e aprovação dos projetos de obras pelo CSJT aos aspectos relacionados aos procedimentos e controles estruturantes do processo licitatório, nos quais se define, entre outros elementos, o orçamento base.

Portanto, conclui-se necessário que o TRT da 8ª Região aperfeiçoe seu processo de contratação de maneira a incluir ou referenciar no processo de contratação, os comprovantes relativos às pesquisas de mercado para as composições e/ou insumos constantes do orçamento base.

2.6.4 Percentual do ISS constante do BDI não corresponde a Legislação Municipal

2.6.4.1 Situação encontrada

Verificou-se, no detalhamento do BDI constante do orçamento base, que o percentual referente ao ISS foi fixado em 2%.

No entanto, conforme legislação apresentada pela área contábil do TRT da 8ª Região, o percentual incidente, inclusive constante da proposta da contratada, é de 5%, nos



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

termos do Decreto Municipal n.º 64.674, de 29 de setembro de 2010, que incluiu, na base de cálculo do imposto, os materiais aplicados.

Nesses termos, pode-se inferir que o orçamento base não foi submetido a uma análise quanto à observância da Legislação Tributária Municipal, uma vez que se verifica a inconformidade do percentual do ISS no detalhamento do BDI do orçamento base.

Ademais, por ocasião da assinatura do contrato, o TRT, em vez de firmar o ajuste com o detalhamento do BDI apresentado pela contratada, anexou o detalhamento do orçamento base, transferindo para o Contrato o erro material acima mencionado.

Cumprido esclarecer que tal situação não trouxe prejuízos ao custo contratual porque a taxa total de BDI proposta pela contratada foi a mesma constante do orçamento base.

2.6.4.2 Manifestação do TRT

Quanto a este achado, cumpre destacar que a Seção de Contabilidade deste TRT8 prestou os esclarecimentos necessários à auditoria do CSJT, oportunidade em que apresentou a legislação de regência, a respeito do percentual do ISS do Município de Belém-Pa.

Convém registrar que se trata de falha meramente formal, uma vez que a norma municipal vem sendo cumprida pela empresa contratada independentemente do percentual constante da proposta.

Tal situação, conforme concluiu a auditoria, "não trouxe prejuízos ao custo contratual", razão pela qual se requer seja considerada sanada.

2.6.4.3 Análise



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Cumprе ressaltar que o TRT da 8ª Região não refuta a ocorrência apontada, mas a considera como falha meramente formal.

Não obstante a falha detectada no orçamento não ter gerado prejuízos ao contrato, a questão central refere-se a falhas no processo de preparação do certame. Assim, cabe ao TRT da 8ª Região, antes de iniciar procedimento licitatório, avaliar a compatibilidade dos custos do orçamento base às legislações tributárias, sobretudo municipais, incidentes no objeto de contratação, sob risco de onerar indevidamente o Contrato.

Nesse sentido, mister se faz que o TRT aperfeiçoe o seu processo de contratação, submetendo o orçamento base à avaliação prévia, de maneira a assegurar que os percentuais de custos obrigatórios referentes a impostos e contribuições estejam de acordo com as leis específicas municipais e/ou estaduais.

Por derradeiro, impende registrar a necessidade de se apostilar o Contrato n.º 98/2014, corrigindo o percentual do ISS no BDI, anexo do contrato, passando constar os percentuais da proposta vencedora.

2.6.5 Objetos analisados

- Processo Administrativo n.º 02451/2014.

2.6.6 Critérios de auditoria

- Art. 6º, IX, "f", da Lei n.º 8.666/1993;
- Art. 162 da CLT;
- NR-6 e NR-18 do MET;
- Art. 9º do Decreto n.º 95.247/1987;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- Art. 6º do Decreto n.º 7.983/2013;
- Artigos 7º, § 2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993;
- Acórdãos TCU n.º 33219/2010 - Plenário;
- Acórdão TCU n.º 1.266/2011 - Plenário;
- Decreto Municipal n.º 64.674, de 29 de setembro de 2010;
- Concorrência n.º 1/2014.

2.6.7 Evidências

- Planilhas orçamentárias;
- Detalhamento da composição do BDI;
- Detalhamento dos encargos sociais;
- Pesquisa de preço.

2.6.8 Causas

- Incompreensão sobre a necessidade de conhecimento e controle sobre todos os custos considerados na formação de preço do orçamento da obra.

2.6.9 Efeitos

- Risco real de sobrepreço e superfaturamento.

2.6.10 Proposta de encaminhamento

Determinar ao TRT da 8ª Região que:

- no prazo de 60 dias, aperfeiçoe a etapa do processo de trabalho que antecede a aprovação do projeto básico pela área técnica para, com isso, impedir o prosseguimento do processo de contratação:

o cujo orçamento base não especifique os custos de construção com equipamentos de proteção individual,



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

ferramentas manuais, alimentação, transporte de trabalhadores, higiene, segurança do trabalho e desmobilização;

- o cujo orçamento base, no caso de composições unitárias de custo que não possuam preços referenciais nos sistemas oficiais, não venha acompanhado de pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos e a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentam o preço estimado;
- o cujo orçamento base não observe, na composição do BDI do orçamento base, percentual de ISS compatível com a legislação tributária do(s) município(s) onde serão prestados os serviços previstos da obra.
- no prazo de 15 dias, promova, por meio de termo aditivo ao Contrato n.º 98/2014, a supressão do excesso de quantidade de serviço incluído nos itens 28.1, 28.4, 28.5, 28.6, 28.7, 28.8, 28,10, 28.12 e 28.13, o que gerou sobrepreço de R\$ 265.380,66 no orçamento contratado, e a correção do percentual do ISS constante do BDI anexo ao contrato.

2.7 Deficiências de práticas relativas à gestão de obras - Licitação

2.7.1 Falha no atendimento da legislação ambiental

2.7.1.1 Situação encontrada

O licenciamento ambiental é dividido em três etapas:



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- a) Licença Prévia (LP): concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- b) Licença de Instalação (LI): autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;
- c) Licença de Operação (LO): autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Ao emitir a Licença Prévia (LP), o órgão ambiental define as medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos ambientais do empreendimento, sendo que algumas dessas medidas podem influir nas definições de projetos. Assim, a elaboração de projeto básico e de projeto executivo antes da expedição de Licença Prévia (LP) deve ser evitada.

Da mesma forma, a ausência de Licença de Instalação (LI) pode ocasionar a paralisação da construção pelo órgão ambiental competente ou pelo próprio Poder Judiciário.

Em 18/5/2016, a Secretaria de Meio Ambiente da Prefeitura de Belém (SEMMA) emitiu a Licença Prévia (LP) n.º 012/2016 e a



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Licença de Instalação (LI) n.º 033/2016 para construção do Fórum Trabalhista de Belém.

Dessa forma, o edital de Concorrência n.º 001/2014, de 21/10/2014, é anterior à expedição da Licença Prévia (LP). De igual forma, a Licença de Instalação (LI) foi emitida um ano e quatro meses após o início do empreendimento, conforme Ordem de Serviço SEMAP n.º 01/2014, de 5/1/2015.

Nesse contexto, conclui-se que houve falha de licenciamento ambiental pelo TRT da 8ª Região, pois a construção foi iniciada sem a Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI).

2.7.1.2 Manifestação do TRT

Alega o TRT da 8ª Região que a aprovação dos projetos pelos órgãos públicos competentes e a obtenção de licenças ambientais estavam a cargo da empresa Monte Verde Empreendimentos LTDA.

Como essa empresa não atendeu as solicitações em tempo hábil, o Tribunal Regional aplicou penalidade, qual seja a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública.

Por fim, acrescenta que todos os projetos e licenças foram obtidos.

2.7.1.3 Análise

A Licença Prévia (LP), por conter requisitos e condições necessários à elaboração do projeto básico, é concedida após a apresentação e o exame dos estudos ambientais adequados. Já a Licença de Instalação (LI) deve ser obtida previamente ao início da execução das obras.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Por conseguinte, a alegação do TRT da 8ª Região não exime o fato de o edital de Concorrência n.º 001/2014 ter sido publicado sem a obtenção da Licença Prévia (LP), bem como de a execução da obra ter sido iniciada sem a Licença de Instalação (LI).

Reforçando esse entendimento, cita-se o Acórdão TCU n.º 1140/2005 - Plenário, no qual o relator da matéria consignou em seu voto que tanto a legislação quanto as boas práticas de gestão preconizam que o procedimento licitatório somente seja iniciado após a obtenção da Licença Prévia.

Por todo o exposto, restou demonstrado que não foi providenciada, em tempo hábil, a obtenção do necessário licenciamento ambiental.

2.7.2 Ausência, no item de Administração Local da Obra, de custos exigidos no edital de Concorrência n.º 1/2014

2.7.2.1 Situação encontrada

O edital de Concorrência n.º 001/2014 exige da empresa contratada no mínimo 1 (um) engenheiro civil sênior e 1 (um) engenheiro civil pleno, ambos com dedicação exclusiva à obra.

Contudo, a planilha orçamentária de referência para a licitação trouxe a previsão de apenas 5.720 horas de engenheiro civil pleno.

Como essas 5.720 horas são para um engenheiro civil pleno pelo período de 26 meses, não há previsão no orçamento para mais um engenheiro civil sênior.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

2.7.2.2 Manifestação do TRT

O TRT da 8ª Região, ante o relatório de fatos apurados, alega que a especificação técnica previa a necessidade de dois engenheiros civis (um sênior e outro pleno) e que, a fim de adequar o orçamento final da obra aos parâmetros da Resolução CSJT nº 70/2010, o engenheiro civil sênior foi retirado da planilha orçamentária.

Informa, ainda, que deixou de fazer a atualização da especificação técnica.

Conclui no sentido de que, por não constar na planilha orçamentária e por não ter causado prejuízo ao desenvolvimento dos trabalhos, a atuação do engenheiro civil sênior não foi exigida e nem paga.

2.7.2.3 Análise

Em sua manifestação, o TRT da 8ª Região não afasta a omissão dos custos com o engenheiro civil sênior na planilha orçamentária de referência, apesar de expressamente previsto no edital de Concorrência n.º 001/2014.

Essencialmente, justifica-se pela necessidade de adequação do orçamento final da obra aos parâmetros da Resolução CSJT n.º 70/2010, sem contudo promover a atualização do edital e das especificações técnicas do projeto.

Impede destacar que o início do processo licitatório foi anterior à aprovação do projeto de construção do Fórum Trabalhista de Belém pelo CSJT, uma vez que o Edital de Concorrência n.º 001/2014 foi publicado em 22/10/2014, nove dias antes da aprovação do projeto pelo Plenário do CSJT, ocorrida em 31/10/2014.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Contudo, a data da publicação do acórdão é posterior à data da emissão do Parecer Técnico n.º 16/2014, que subsidiou a decisão do Plenário do CSJT, 1º/9/2014. Sendo assim, o Tribunal Regional teve tempo suficiente para as alterações de projetos antes da publicação do edital da licitação.

Diante da argumentação do Tribunal Regional de que a omissão não causou prejuízos ao desenvolvimento dos trabalhos, conclui-se que a exigência de engenheiro civil sênior do edital de Concorrência n.º 001/2014 não refletia a real necessidade para a execução do projeto e que não houve compatibilização entre os projetos e o edital de licitação.

2.7.3 Exigência de qualificação técnico-operacional em patamares superiores aos recomendados pelo TCU

2.7.3.1 Situação encontrada

A capacidade técnico-operacional refere-se à estrutura que a empresa possui para realizar o empreendimento e deve ser comprovada por meio da experiência da empresa na realização de contratos de obras similares.

Nesse toar, a Lei de Licitações e Contratos (Lei n.º 8.666/1993) assim assegura a capacitação técnico-operacional:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(...)

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:
(...)

Por seu turno, o Tribunal de Contas da União, na Súmula n.º 263, pacificou o entendimento de que "para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado".

Ademais, a Corte de Contas (Acórdãos n.ºs 1.284/2003, 2.088/2004, 1.635/2006, 2.656/2007, 608/2008, 2.215/2008, 311/2009 e 1.949/2008, todos do Plenário) entende que a exigência de quantitativo mínimo de serviços executados, para qualificação técnico-operacional, deve ser de, no máximo, 50% dos quantitativos a serem executados no empreendimento e considera desarrazoada exigência acima desse nível, a menos que se trate de casos excepcionais, devidamente fundamentados.

Na inspeção da obra e na análise da documentação encaminhada pelo TRT da 8ª Região, constatou-se que o prédio dispõe de 14 andares, sendo 1 subsolo, 1 térreo e 12 pavimentos. Para a sua construção, o edital exigiu que a licitante comprove já ter construído prédio de, no mínimo, 10 pavimentos, o que é aproximadamente 71% da totalidade do empreendimento.

Sendo assim, observa-se que há exigência editalícia de quantitativos mínimos que superam 50% do total do empreendimento, sem a devida motivação.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

2.7.3.2 Manifestação do TRT

Em sua manifestação, o TRT da 8ª Região ressalta o pacífico entendimento jurisprudencial de se poder exigir a comprovação da capacidade técnico-operacional, no máximo, 50% dos quantitativos a serem executados.

Alega que o prédio possui 60 metros, que corresponde a um edifício de 20 andares, com o pé direito de 3 metros. Assim, 50% da altura da obra, corresponde a um prédio de 10 andares, parâmetro exigido na licitação.

O Tribunal adotou como critério a altura do prédio e não a quantidade de pavimentos.

2.7.3.3 Análise

Ante as manifestações do TRT da 8ª Região decorrentes dos apontamentos referentes às regras de habilitação contidas no Edital, considera-se que os argumentos trazidos à baila carecem de pressupostos de fato.

O critério de comprovação da capacidade técnico-operacional com base na altura do prédio e não no número de pavimentos não consta dos termos editalícios abaixo transcritos:

(...)

a) para atendimento à qualificação técnico-operacional, será (ão)exigido(s) atestado(s) de capacidade técnico-operacional devidamente registrado(s) no CREA da região onde os serviços foram executados, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) Certidão(ões) de Acervo Técnico CAT, expedida (s) por este (s) Conselho (s), que comprove(m) que o licitante tenha executado para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresas privadas, os serviços de construção de prédio com no mínimo 10 pavimentos contendo elevador comercial ou similar residencial, instalação rede de cabeamento estruturado de dados e voz com no mínimo 150 pontos e subestação com transformador de 300 kva de potência;

(...)



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Corroborar a percepção da equipe da auditoria, o pedido de impugnação realizado pela empresa DECOL DECORAÇÕES, ENGENHARIA E COMÉRCIO LTDA, às fls. 689/693, que argumentou que a técnica para construção de 04 pavimentos seria a mesma para construção de 10 pavimentos.

Na análise abordada pelo TRT da 8ª Região, negou-se o pedido de impugnação, concluindo não haver similaridade entre uma edificação de 15 pavimentos a uma de menor que 10 pavimentos em hipótese, sem fundamentos técnicos, aludindo que as peculiaridades, elevadores e especificações técnicas seriam incompatíveis.

Percebe-se que os termos contidos no Edital não faz nenhuma menção à metragem da altura do prédio a ser construído como referencial para a exigência de qualificação, exclusivamente contempla a quantidade de pavimentos com elevador.

Na prática, o interessado que não possuía em seu portfólio a construção de edifícios em número de pavimentos maior que 10 já se encontrava desqualificado para participação do certame, sem justificativas técnicas que fundamentassem tal critério.

Nesse sentido, reforça-se o entendimento de que o critério de qualificação técnico-operacional, constante do Edital de Concorrência nº 001/2014, foi desarrazoado, extrapolando os limites da jurisprudência, tornando-se elemento restritivo à competição.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

2.7.4 Exigência de qualificação técnico-profissional em desacordo com a legislação

2.7.4.1 Situação encontrada

A capacidade técnico-profissional relaciona-se à qualificação dos profissionais que integram os quadros da sociedade empresarial que realizará o objeto da licitação.

A Lei de Licitações e Contratos, Lei n.º 8.666/1993, assim dispõe acerca da capacitação técnico-profissional, em seu art. 30, § 1º, inciso I:

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

Dessa forma, para a mencionada Lei, é vedada a exigência de quantidades mínimas de serviços e prazos máximos de execução, bastando que o atestado de responsabilidade técnica se refira a "execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação".

O entendimento do Tribunal de Contas da União (Decisões n.ºs 592/2001 e 1.618/2002, e Acórdãos n.ºs 515/2003, 642/2004, 135/2005, 492/2006, 2.656/2007, 2.882/2008 e 3070/2013, todos do Plenário, é no sentido de que é descabida a exigência de quantitativos mínimos para fins de comprovação técnico-profissional, por vedação legal, excetuados casos específicos devidamente justificados e assentados em critérios razoáveis.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

No que interessa, o item 4.1.4 do edital da licitação da obra do TRT da 8ª Região assim dispôs acerca da qualificação técnico-profissional, na letra c: **"para atendimento à qualificação técnico-profissional, comprovação do licitante de possuir em seu corpo técnico, na data de abertura das propostas, profissional (is) de nível superior ou outro(s) reconhecido(s) pelo CREA, engenheiro(s), detentor(es) de atestado(s) de responsabilidade técnica, devidamente registrado(s) no CREA da região onde os serviços foram executados, acompanhado(s) da(s) respectiva(s) certidão(ões) de Acervo Técnico - CAT, expedida(s) por esse(s) Conselho(s), que comprove(m) ter o(s) profissional(is) executado para órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda, para empresa privada, os serviços de construção de prédio com no mínimo 10 pavimentos contendo elevador comercial ou similar residencial, instalação rede de cabeamento estruturado de dados e voz com no mínimo 150 pontos e subestação com transformador de 300 kva de potência;"**. As exigências citadas e negritadas não foram justificadas.

Ademais, registra-se que a Corte de Contas, no bojo dos Acórdãos n.ºs 2297/2005, 2353/2011, 1447/2015 e 3097/2016, todos do Plenário, entende restritiva a exigência editalícia para fins de qualificação técnica de que a licitante possua em seu corpo técnico os profissionais necessários para a obra com vínculo empregatício permanente. No edital da concorrência em análise, o Tribunal Regional fez a seguinte exigência, no item 4.1.4, letra e:



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

e) a comprovação do vínculo empregatício com a licitante poderá ser efetuada por intermédio do Contrato Social, se sócio, ou da Carteira de Trabalho ou Contrato de Prestação de Serviço ou pela Certidão de Registro da licitante no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA, se nela constar o nome do(s) profissional (is) indicado(s);

Dessa forma, observa-se que as exigências editalícias desbordaram do exigido pela Lei de Licitações e Contratos por exigir quantitativos mínimos para a qualificação técnico-profissional, sem justificativa para tanto, e por exigir que os empregados integrantes do corpo técnico responsável pela obra tenham vínculo empregatício permanente, o que corrobora a potencial restrição à competitividade.

2.7.4.2 Manifestação do TRT

Quanto a este ponto, manifestou-se o TRT argumentando que, no âmbito do TCU, a matéria não é tratada de forma pacífica.

Admite o Regional que a Corte de Contas se manifestou pela impossibilidade de a Administração fixar quantitativos mínimos para a qualificação técnico-profissional, no Acórdão n.º 1214/2013, mas que o Plenário do TCU adotou precedentes em sentido diverso.

Nessa esteira, o TRT discorreu as seguintes ponderações:

a) que o TCU divulgou Informativo de Licitações e Contratos n.º 177, em que cita o Acórdão n.º 3.070/2013, segundo o qual "é legal, para a comprovação da capacidade técnico-profissional da licitante, a exigência de quantitativos mínimos, executados em experiência anterior, compatíveis com o objeto que se pretende contratar". De acordo com o Relator, "a interpretação que mais se coaduna com o



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

interesse da Administração de se resguardar quanto à real capacidade técnica da licitante de prestar adequadamente os serviços pactuados é a que vincula a vedação de exigências de quantidades mínimas ao número de atestados, e não aos serviços objeto dos atestados fornecidos”.

Naquela oportunidade, entendeu-se que, pela complexidade técnica dos serviços, era “imprescindível a apresentação de atestado de capacidade técnico-profissional com exigência de quantitativos mínimos, sob pena de a Administração atribuir responsabilidade pela prestação dos serviços a profissionais que não detém capacidade técnica demonstrada na execução de serviços de porte compatível com os que serão efetivamente contratados”.

- b) que a exigência de quantitativos mínimos em sede de qualificação técnico-profissional não constitui ponto pacífico na jurisprudência do TCU. Todavia, os julgados de 2013 indicam uma tendência da Corte em admitir a fixação de quantitativos mínimos, desde que limitados, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

Por essas razões, foi solicitada a comprovação de instalação de rede de cabeamento estruturado de dados e voz com 150 pontos (correspondendo a aproximadamente 12% do total de pontos previstos para a obra), além do fornecimento e



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília – DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

instalação dos elevadores e subestação de 300 kva, por se tratarem de itens de grande relevância e de custo elevado, sem os quais o funcionamento do prédio ficaria comprometido e inviabilizado.

Quanto à exigência de vínculo permanente do profissional, cabe destacar que a menção, no Edital, em seu item 4.1.4, letra "e", embora a vínculo empregatício, é uma falha formal, pois não o fez com intuito de exigir um vínculo permanente entre o profissional e a contratada, uma vez que, em seu próprio texto, consta que a comprovação do vínculo poderá ser efetivada mediante contrato de prestação de serviço, cuja natureza não espelha um vínculo permanente. Vejamos:

*"e) a comprovação do vínculo empregatício com a licitante poderá ser efetuada por intermédio do Contrato Social, se sócio, ou da Carteira de Trabalho ou **Contrato de Prestação de Serviço** ou pela Certidão de Registro da licitante no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA, se nela constar o nome do(s) profissional(is) indicado(s);"* Grifo não consta do original

Salienta-se que as opções destacadas no Edital observam os Editais da Colenda Corte de Contas, que oferecem as mesmas opções de vínculo profissional, como se pode observar no Edital de Concorrência n.º 1/2016 do TCU, cujo item 24.8.4 menciona:

24.8.4. A comprovação de vínculo do profissional com o licitante poderá ser feita mediante a apresentação de um dos seguintes documentos:

24.8.4.1. Carteira de trabalho e previdência social (CTPS) do profissional, em que conste o licitante como contratante;

24.8.4.2. Contrato social do licitante, em que conste o profissional como sócio;

24.8.4.3. Contrato de prestação de serviços, regido pela legislação comum;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

24.8.4.4. Declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, acompanhada da anuência do profissional.

2.7.4.3 Análise

No que se refere à qualificação profissional, acolhe-se os argumentos trazidos pelo TRT da 8ª Região quanto à fixação de quantitativos mínimos, uma vez que o TCU tem evoluído sua jurisprudência para admitir ser possível - e até mesmo imprescindível à garantia do cumprimento da obrigação - delimitar as características que devem estar presentes na experiência anterior do licitante quanto à capacidade técnico-profissional (Acórdãos 1.214/2013 e 3.070/2013 do Plenário).

Todavia, o TRT, ao fixar os quantitativos mínimos, adotou de maneira desproporcional e desarrozoada os mesmos critérios da habilitação técnico-operacional criticados acima.

Ademais, ao asseverar que a exigência de vínculo de profissional, por ocasião da apresentação da proposta, conforme consta do Edital, em seu item 4.1.4, letra "e", consubstancia-se em falha formal, o TRT da 8ª Região corrobora o entendimento da auditoria de que os critérios definidos para habilitação do licitante restringiam a participação de interessados, fato que pode ter dado causa a participação de um único licitante.

Ante o exposto, mantém-se o achado de achado de auditoria, fazendo-se necessário a adoção de medidas saneadoras para serem observadas nas elaborações de novos editais.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

2.7.5 Ausência no edital de exigência de regularidade de empresas subcontratadas

2.7.5.1 Situação encontrada

Constitui boa prática e já foi objeto de decisão do TCU, no bojo do Acórdão n.º 1529/2006 - Plenário, a exigência de previsão, em edital de licitação, de que as empresas subcontratadas também comprovem que estão em situação de regularidade fiscal e previdenciária e que, entre seus diretores, responsáveis técnicos ou sócios, não constem funcionários, empregados ou ocupante de cargo comissionado no Órgão.

Além disso, a Corte de Contas considera que, por decorrência lógica, se se exige que a empresa contratada esteja regular com seus débitos de natureza fiscal, trabalhista e previdenciária, então as empresas subcontratadas também deverão estar regulares. É o que reza, por exemplo, o entendimento exarado no Acórdão do TCU n.º 1272/2011 - Plenário.

Portanto, é razoável prever em edital que as exigências de regularidade da empresa contratada se estenda às subcontratadas, na medida em que tal medida mitiga o risco de que uma empresa irregular com o fisco e com a previdência esteja prestando serviços para a Administração, o que consiste num subterfúgio à lisura do processo licitatório. Isto é, a própria Administração não deve manter vínculo, direto ou indireto, com empresa em débito com os cofres públicos.

Além disso, tal previsão editalícia contribui para que potenciais riscos à continuidade dos serviços prestados à Administração sejam evitados, uma vez que afasta da execução



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

contratual empresas com possíveis problemas de gestão financeira e administrativa.

Ademais, no tocante à regularidade previdenciária, existe proibição, oriunda da Carta Magna, em seu artigo 195, parágrafo terceiro, abaixo transcrito, de a Administração contratar pessoa jurídica com débito com o sistema de seguridade social.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

§ 3º A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Ainda que a relação entre a Administração e a empresa subcontratada não seja direta e imediata, subsiste a exigência de idoneidade do possível subcontratado para minimizar os riscos de inexecução contratual.

Ao analisar o edital da licitação do Tribunal Regional, constatou-se não haver previsão de exigência de regularidade de empresas subcontratadas, o que constitui falha formal e vai de encontro às melhores práticas atinentes a licitações e contratos.

2.7.5.2 Manifestação do TRT

Quanto à não exigência de atestado de regularidade das empresas subcontratadas, ressalta o TRT da 8ª Região que a possibilidade de subcontratação foi indicada também no Projeto Básico, em suas especificações técnicas, a exemplo do que consta nas cláusulas 2.2.12, 2.2.19 das especificações



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

técnicas, folhas 492-verso, esclarecendo, todavia, que as especificações técnicas também indicam que a responsabilidade por todos os materiais e serviços aplicados na obra recaem sobre a empresa contratada, conforme o item 2.2.1, folhas 492.

Ademais, destaca que o instrumento contratual prevê em sua cláusula 8.11.1 que a contratada só poderá subempreitar serviços com empresas com regularidade fiscal:

8.11.1 A CONTRATADA somente poderá subempreitar serviços com empresas que apresentem regularidade fiscal e em percentual que não exceda a 50% (cinquenta por cento) dos serviços contratados;

Concluiu que cabe à fiscalização contratual a observância e controle sobre tais subcontratações, conforme item 8.11.2, incluindo a exigência da regularidade fiscal das empresas então subcontratadas.

Por fim, concorda, por se tratar de boa prática, em passar a observar em seus Editais a exigência de comprovação da regularidade fiscal das empresas subcontratadas.

2.7.5.3 Análise

Em que pese o TRT da 8ª Região tenha colocado no contrato cláusula que trata das subcontratações, é de boa prática que tais regramentos estejam claramente previstos no corpo do Edital. Cita-se o entendimento constante do Acórdão TCU 0527/2013 - Plenário:

9.8.9.4. não permita a subcontratação integral dos serviços, permitindo-se tão somente a subcontratação parcial quando expressamente prevista no **edital de licitação e no contrato**, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666, de 1993; (negritei)



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

No mesmo sentido, cumpre ressaltar, a título de exemplo, o artigo extraído do Blog da Zênite¹:

À luz das prescrições legislativas citadas, a Corte de Contas vem considerando ilegal a subcontratação não prevista no instrumento convocatório e contratual. Nesse sentido, veja-se, exemplificativamente, o Acórdão n° 1014, proferido ainda do ano de 2005:

"nos ensinamentos de Jessé Torres Pereira Junior (in Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública, Editora Renova, 2002, p. 694.) "(...) poderá subcontratar se for em parte e desde que tal possibilidade houvesse sido prevista no ato convocatório e no contrato, vedada a inclusão, em regulamento, de autorização genérica para subcontratar, uma vez que a subcontratação terá de ser expressamente admitida em cada contrato, inclusive com a fixação de limite condizente com o objeto deste." (grifei) Assim, deve-se observar a previsão de subcontratação no instrumento convocatório do certame licitatório e no contrato celebrado com a empresa, nos termos dos arts. 78, IV, combinado com o art. 72, todos da Lei n° 8.666/1993." (TCU, Acórdão n° 1014/2005, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, j. em 20.07.2005.)

Dessa forma, visando favorecer a transparência das regras necessária ao certame, conclui-se pela necessidade de se recomendar o aperfeiçoamento da elaboração do edital, de maneira que, ao se tratar de subcontratação, faça constar do edital e do contrato as regras definidas pelo TRT da 8ª Região.

2.7.6 Objetos analisados

- Processo Administrativo n.º 02451/2014.

2.7.7 Critérios de auditoria

- Art. 2º, 6º e 8º da Resolução CONAMA n.º 237/1997;
- Acórdão n.º 3.032/2010 - Plenário - TCU;
- Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

¹ Pesquisa realizada no Blog Zenite em 07/05/2015 - <http://www.zenite.blog.br/da-possibilidade-de-subcontratacao-nao-prevista-em-edital-e-contrato-ante-a-ocorrencia-de-situacoes-excepcionais/>



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- Art. 30, caput, da Lei n.º 8.666/1993;
- Art. 30, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993;
- Art. 30, inciso II, da Lei n.º 8.666/1993;
- Art. 30, § 1º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993;
- Decisões do TCU n.º 592/2001 e 1.618/2002, todas do Plenário;
- Acórdãos do TCU n.ºs 1.284/2003, 515/2003, 2.088/2004, 642/2004, 135/2005, 2297/2005, 1.635/2006, 492/2006, 1529/2006, 2.656/2007, 2.656/2007, 608/2008, 2.215/2008, 1.949/2008, 2.882/2008, 311/2009, 2353/2011, 1272/2011, 3070/2013, 1447/2015, 3097/2016, todos do Plenário.

2.7.8 Evidências

- Edital de Concorrência n.º 01/2014.

2.7.9 Causas

- Incompreensão dos custos e riscos envolvidos no descumprimento da legislação ambiental;
- Controle deficiente da correlação entre as regras previstas no edital de licitação e no orçamento da obra;
- Controle deficiente do direito aplicado às regras de qualificação técnica, profissional e operacional, e de subcontratações.

2.7.10 Efeitos

- Risco potencial de elevação de custos da obra em razão do cumprimento da legislação ambiental;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- Risco potencial de se contratar empresa sem as qualificações necessárias ao objeto;
- Risco real de restrição ao caráter competitivo do certame.

2.7.11 Proposta de encaminhamento

- no prazo de 60 dias, aperfeiçoe a etapa do processo de trabalho que antecede a aprovação de editais de licitação de obras e reformas para, com isso, impedir a realização de certames licitatórios:
 - o sem a obtenção de Licença Prévia, nos casos exigidos pela Lei n.º 6.938/1981 e pela Resolução Conama n.º 237/1997;
 - o com incongruência entre os elementos que influenciam na formação de preços das interessadas, especialmente no que concerne às regras de habilitação, ao orçamento base e ao cronograma físico-financeiro;
 - o com exigências de vínculo empregatício de profissionais especializados, para efeito de comprovação de qualificação técnico-profissional da interessada, em fase anterior à contratação do objeto;
 - o com exigências de qualificação técnica profissional e operacional que não representem parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação;
 - o sem a adequada definição e avaliação da hipótese de subcontratação, que, caso adotada, deverá ser



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília – DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

acompanhada das regras para a comprovação de regularidade fiscal das subcontratadas, vedando-se a subcontratação total.

2.8 Deficiências de práticas relativas à gestão de obras - formalização de contratos de obras e reformas e emissão de ordem de serviço

2.8.1 Falha no atendimento da legislação ambiental

2.8.1.1 Situação encontrada

Preliminarmente, destaca-se que esta questão foi abordada no item 2.7.1 deste relatório na parte que tratou das deficiências relativas ao processo de licitação. Nesta oportunidade, são trazidos os elementos da situação encontrada que ora impactam o processo de trabalho relativo à formalização contratual e emissão de ordem de serviço.

O licenciamento ambiental é dividido em três etapas:

- d) Licença Prévia (LP): concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- e) Licença de Instalação (LI): autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

f) Licença de Operação (LO): autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Ao emitir a Licença Prévia (LP), o órgão ambiental define as medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos ambientais do empreendimento, sendo que algumas dessas medidas podem influir nas definições de projetos. Assim, a elaboração de projeto básico e de projeto executivo antes da expedição de Licença Prévia (LP) deve ser evitada.

Da mesma forma, a ausência de Licença de Instalação (LI) pode ocasionar a paralisação da construção pelo órgão ambiental competente ou pelo próprio Poder Judiciário.

Em 18/5/2016, a Secretaria de Meio Ambiente da Prefeitura de Belém (SEMMA) emitiu a Licença Prévia (LP) n.º 012/2016 e a Licença de Instalação (LI) n.º 033/2016 para construção do Fórum Trabalhista de Belém.

Dessa forma, o edital de Concorrência n.º 001/2014, de 21/10/2014, é anterior à expedição da Licença Prévia (LP). De igual forma, a Licença de Instalação (LI) foi emitida um ano e quatro meses após o início do empreendimento, conforme Ordem de Serviço SEMAP n.º 01/2014, de 5/1/2015.

Nesse contexto, conclui-se que houve falha de licenciamento ambiental pelo TRT da 8ª Região, pois a construção foi iniciada sem a Licença Prévia (LP) e a Licença de Instalação (LI).

2.8.1.2 Manifestação do TRT



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Alega o TRT da 8ª Região que a aprovação dos projetos pelos órgãos públicos competentes e a obtenção de licenças ambientais estavam a cargo da empresa Monte Verde Empreendimentos LTDA.

Como essa empresa não atendeu as solicitações em tempo hábil, o Tribunal Regional aplicou penalidade, qual seja a declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública.

Por fim, acrescenta que todos os projetos e licenças foram obtidos.

2.8.1.3 Análise

A Licença Prévia (LP), por conter requisitos e condições necessários à elaboração do projeto básico, é concedida após a apresentação e o exame dos estudos ambientais adequados. Já a Licença de Instalação (LI) deve ser obtida previamente ao início da execução das obras.

Por conseguinte, a alegação do TRT da 8ª Região não exime o fato de o edital de Concorrência n.º 001/2014 ter sido publicado sem a obtenção da Licença Prévia (LP), bem como de a execução da obra ter sido iniciada sem a Licença de Instalação (LI).

Reforçando esse entendimento, cita-se o Acórdão TCU n.º 1140/2005 - Plenário, no qual o relator da matéria afirma que tanto a legislação quanto as boas práticas de gestão preconizam que o procedimento licitatório somente seja iniciado após a obtenção da Licença Prévia.

Por todo o exposto, restou demonstrado que não foi providenciada, em tempo hábil, a obtenção do necessário licenciamento ambiental.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

2.8.2 Falha no atendimento da legislação de ocupação e uso do solo do Município de Belém

2.8.2.1 Situação encontrada

O art. 122 da Lei Complementar Municipal n.º 2/1999, que trata da ocupação e do uso do solo urbano do Município de Belém, estabelece que, após a aprovação dos projetos, a Prefeitura Municipal expedirá o alvará de obra, válido pelo prazo de doze meses a contar do despacho que o deferiu.

Nesse sentido, o Acórdão CSJT-A-18310-44.2014.5.90.0000, que autorizou a execução do projeto, continha a seguinte ressalva:

b) Atentar-se para que o início da execução da obra esteja condicionado à regular aprovação dos projetos e à expedição de Alvará de Construção pela Prefeitura Municipal de Belém-PA;

Em 7/5/2015, após a aprovação dos projetos, a Prefeitura Municipal de Belém emitiu o Alvará de Obra n.º 0309/2015, com prazo de validade de um ano contado da data de expedição.

Contudo, o TRT da 8ª Região autorizou o início da construção do Fórum Trabalhista de Belém quatro meses antes da emissão do alvará de obra pela Prefeitura Municipal, conforme a Ordem de Serviço SEMAP n.º 01/2014, de 05/01/2015.

Verificou-se, também, que o Alvará de Obra n.º 0309/2015 venceu em 7/5/2016, não tendo sido renovado até o fechamento do relatório de fatos apurados.

A primeira renovação do alvará estava condicionada à apresentação do projeto aprovado e carimbado pelo Corpo de Bombeiros Militar, do parecer da SECULT, da Licença de Instalação SEMMA e do parecer COMAR, aprovando o empreendimento.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

No entanto, o projeto de prevenção e combate a incêndio só foi aprovado pelo Corpo de Bombeiros do Pará em 19/1/2017, portanto depois de iniciada a construção.

Quando questionada sobre a demora na renovação do alvará de obra, a comissão de fiscalização afirmou, em entrevista realizada no dia 14/2/2017, que todos os documentos para a emissão do alvará foram providenciados e estavam aguardando a aprovação da autoridade competente.

Contudo, verificou-se que o empreendimento foi iniciado e o canteiro de obra funcionou sem autorização da Prefeitura Municipal.

2.8.2.2 Manifestação do TRT

O TRT da 8ª Região afirma que, como a empresa Monte Verde Empreendimentos Ltda., responsável pela elaboração dos projetos, incorreu em atraso na obtenção das licenças ambientais, o Tribunal Regional interveio perante a Prefeitura Municipal com o fim de agilizar a aprovação das licenças e não retardar o início da execução da obra.

Com efeito, à época, a Prefeitura Municipal aquiesceu com o início da obra, restando pendente a formalização do documento. A solicitação foi formalmente atendida com a emissão do Alvará de Licenciamento da Obra, em 6/3/2017.

2.8.2.3 Análise

A alegação do TRT da 8ª Região não desconstitui o fato de o Órgão ter autorizado o início da obra de construção do Fórum Trabalhista de Belém quatro meses antes da emissão do alvará de obra pela Prefeitura Municipal.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Bem como o fato de, mesmo depois da concordância da Prefeitura Municipal em emitir, com pendências, o Alvará de Obra n.º 0309/2015, válido até 7/5/2016, a sua primeira renovação só ter ocorrido em 6/3/2017.

Considerando que a obra foi suspensa em 20/9/2016, o canteiro de obras funcionou por mais de três meses com o alvará se construção vencido.

Por todo o exposto, conclui-se que houve falha no atendimento da legislação de ocupação e uso do solo do Município de Belém.

2.8.3 Objetos analisados

- Processo Administrativo n.º 02451/2014;
- Processo Administrativo n.º 00349/2015.

2.8.4 Critérios de auditoria

- Art. 2º, 6º e 8º da Resolução CONAMA n.º 237/1997;
- Acórdão n.º 3.032/2010 - Plenário - TCU;
- Art. 122 da Lei Complementar Municipal n.º 2/1999 (Ocupação e uso do Solo urbano do Município de Belém);
- Lei Municipal n.º 8.655/2008 (Plano Diretor do Município de Belém).

2.8.5 Evidências

- Licença de Prévia n.º 012/2016;
- Licença de Instalação n.º 033/2016;
- Alvará de Obra n.º 0309/2015;
- Entrevista realizada com a comissão de fiscalização no dia 15/2/2017;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- Certidão de Aprovação de Projeto pelo Corpo de Bombeiros Militar do Pará;
- Portaria GP n.º 1193/2014.

2.8.6 Causas

- Incompreensão dos custos e riscos envolvidos no descumprimento da legislação ambiental;
- Incompreensão dos custos e riscos envolvidos no descumprimento da legislação de uso e ocupação do solo.

2.8.7 Efeitos

- Risco potencial de elevação de custos da obra em razão do descumprimento da legislação ambiental;
- Risco potencial de elevação de custos da obra em razão do descumprimento da legislação de uso e ocupação do solo;
- Risco potencial de atraso no cronograma físico-financeiro.

2.8.8 Proposta de encaminhamento

- Determinar ao TRT da 8ª Região que, no prazo de 60 dias, aperfeiçoe a etapa do processo de trabalho de formalização do contrato e emissão de ordem de serviço pela área técnica para, com isso, impedir o início da execução da obra:
 - o sem a obtenção de Licença de Instalação, nos casos exigidos pela Lei n.º 6.938/1981 e pela Resolução Conama n.º 237/1997;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

o sem atendimento à legislação de ocupação e uso do solo do Município de Belém, notadamente a validade do Alvará de Obra.

2.9 Deficiências de práticas relativas à gestão de obras - fiscalização técnica

2.9.1 Ausência de ART ou RRT da fiscalização

2.9.1.1 Situação encontrada

Define-se Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), como o documento que determina, para efeitos legais, os responsáveis técnicos por quaisquer serviços de engenharia/arquitetura, tais como projetos, perícias, avaliações, consultorias, sondagens e a execução da obra propriamente dita.

Para acompanhar a execução do projeto de construção do Fórum Trabalhista de Belém, o presidente do TRT da 8ª Região designou comissão composta pelos senhores Cezar Bentes Gomes da Silva (presidente) e Carlos Roberto Ribeiro Araújo (suplente); e pelas analistas judiciárias Enaemayra Duque Machado e Maria Dilma Cordeiro Pinto (membros), conforme Portaria GP n.º 1.193/2014.

O Tribunal de Contas da União, por meio da Súmula n.º 260, pacificou o entendimento de que é "dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas".

Quando questionados, na entrevista realizada no dia 15/2/2017, sobre as Anotações de Responsabilidade Técnica dos engenheiros civis designados como presidente e suplente da comissão, os presentes afirmaram a ausência das ARTs.

2.9.1.2 Manifestação do TRT

O TRT da 8ª Região afirma que a fiscalização ficou a cargo dos seus profissionais, não sendo necessária a contratação de empresa gerenciadora/fiscalizadora. Dessa forma, não foram retiradas as ARTs dos fiscais.

Como medida saneadora, se necessário, propõe a retirada das ARTs dos fiscais.

2.9.1.3 Análise

O TRT da 8ª Região confirma o achado de auditoria ao afirmar a ausência das ART ou RRT da fiscalização.

Contudo, equivocou-se ao entender que tais documentos não seriam necessários por serem os fiscais do próprio Tribunal Regional.

Como esclarecido anteriormente, o Tribunal de Contas da União possui entendimento pacífico de que é "dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas".



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Por todo o exposto, conclui-se pela ausência de ART ou RRT dos engenheiros civis designados como presidente e suplente da comissão, razão pela qual se faz necessária a melhoria dos controles internos para garantir a existência de ART ou RRT da fiscalização.

2.9.2 Ausência de ART ou RRT da contratada

2.9.2.1 Situação encontrada

O edital de Concorrência n.º 001/2014 exige da empresa contratada no mínimo:

- i. 1 (um) engenheiro civil, sênior, residente, que coordenará, pelo Licitante, o empreendimento, com dedicação exclusiva à obra;
- ii. 1 (um) engenheiro civil, pleno, que coordenará, pelo Licitante, o empreendimento, com dedicação exclusiva à obra e responderá pela parte operacional do empreendimento, inclusive interfaces existentes entre as diversas áreas, com dedicação exclusiva à obra;
- iii. 1 (um) engenheiro mecânico, pleno, que responderá pelos projetos, obras e serviços relativos aos elevadores, ao ar condicionado e aos demais equipamentos e serviços correlatos;
- iv. 1 (um) engenheiro eletricitista, pleno, que responderá pelos projetos, obras e serviços relativos a instalações elétricas, cabeamento estruturado, subestação, grupo gerador, quadros elétricos e demais equipamentos e serviços correlatos, e



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- v. 1 (um) engenheiro de segurança, que responderá pela elaboração de diretrizes contra a prevenção de acidente de trabalho, elaboração de plano de prevenção de riscos ambientais e relativos a saúde e higiene do trabalho.
- vi. 1 (um) técnico de segurança do trabalho, que responderá pelos serviços relativos à área de segurança do trabalho e serviços correlatos, com dedicação exclusiva à obra.

A empresa Quadra Engenharia Ltda. apresentou as Anotações de Responsabilidade Técnica n.ºs PA20150078493 e PA20150078512 para os Eng. Civis Herick Freitas de Castro e Eder Rodrigues Cativo, respectivamente, para o período de 1º/9/2014 a 5/12/2016.

Esses são responsáveis pela execução do sistema de prevenção e combate a incêndio, da estrutura, da alvenaria, da estaca e da rede hidrossanitária.

Contudo, a partir da 10ª até a 21ª medições, foram iniciados os seguintes serviços sem as Anotações de Responsabilidade Técnica do engenheiro mecânico, do engenheiro eletricitista e do engenheiro de segurança do trabalho:

- redes de dutos de ventilação e exaustão mecânica do sistema de refrigeração;
- instalações elétricas de baixa tensão, comunicação e SPDA;
- Programa de Condições e Meio Ambiente do Trabalho (PCMAT) e
- Programa de Controle Médico e Saúde Ocupacional (PCMSO).



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Também, consta nas folhas de pagamento dos períodos de janeiro a maio de 2015, a presença do Eng. Civil Carlos Vinicius Lisboa Moura, contudo não foi apresentada a sua Anotação de Responsabilidade Técnica.

O Tribunal de Contas da União, por meio da Súmula n.º 260, pacificou o entendimento de que é "dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas".

Quando a comissão de fiscalização foi questionada pela equipe de auditores sobre a ausência das Anotações de Responsabilidade Técnica do engenheiro mecânico, do engenheiro eletricitista e do engenheiro de segurança do trabalho, ela demandou à empresa Quadra Engenharia Ltda., que justificou a ausência por não terem os serviços sido iniciados, o que não corresponde às medições realizadas.

Portanto, não há Anotações de Responsabilidade Técnica do engenheiro mecânico, do engenheiro eletricitista, do engenheiro de segurança do trabalho e do engenheiro civil Carlos Vinicius Lisboa Moura.

2.9.2.2 Manifestação do TRT

Diante do relatório de fatos apurados, o TRT da 8ª Região justifica que, primeiramente, a natureza dos serviços até então executados inerentes às instalações elétricas, rede de lógica e dados podem ser realizados sem a mobilização do engenheiro eletricitista. Os cinco meses de trabalho, previstos



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

na planilha orçamentária, seriam destinados a etapas de maior complexidade, tais como fechamento de quadros gerais de distribuição, alimentação de equipamentos de maior potência, entrada de energia, montagem da subestação e montagem e terminação das salas de racks.

De forma semelhante, os três meses previstos para engenheiro mecânico estariam reservados para as fases de instalações de equipamentos de ar condicionados e elevadores. Sendo que a fiscalização da obra está habilitada para acompanhar as execuções da rede de dutos e de tubulações frigoríficas.

Quanto ao Engenheiro de Segurança, o Tribunal Regional afirma que, segundo a NR-4, o grau de risco da obra é o três, que somente obrigaria a contratação de um engenheiro de segurança, em tempo parcial, caso o efetivo fosse atingir 501 trabalhadores.

Por último, que a ART do Engenheiro Carlos Vinícius Lisboa Moura não foi emitida, pois existiam as ARTs dos Engenheiros Antônio Couceiro, responsável técnico, Éder Rodrigues Cativo e Hérick Castro, corresponsáveis. Este último supervisiona a execução dos serviços desde o início da obra.

2.9.2.3 Análise

Como esclarecido anteriormente, as ARTs n.ºs PA20150000657, PA20150078512 e PA20150078493, dos Engenheiros Civis Antônio Valério Couceiro, Éder Rodrigues Cativo e Herick Freitas de Castro, respectivamente, para o período de 1º/9/2014 a 5/12/2016, têm como atividades técnicas: execução do sistema de prevenção e combate a incêndio, de estrutura, de



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

alvenaria, de fundações - estaca e de saneamento - rede hidrossanitária.

Em nenhuma dessas ARTs estão previstos os serviços de instalações elétricas, de rede lógica e de dados e de instalações mecânicas, mesmo que de menor complexidade.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento pacífico de que é "dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas".

Quanto ao Engenheiro de Segurança, de fato, a Norma Regulamentadora 4 estabelece que os serviços de grau de risco 3 (três) tenham os seguintes profissionais:

Nº de empregados no estabelecimento	50 a 100	101 a 250	251 a 500
Técnico Seg. Trabalho	-	1	2
Engenheiro Seg. Trabalho	-	-	-
Aux. Enfermagem Trabalho	-	-	-
Enfermeiro do Trabalho	-	-	-
Médico do Trabalho	-	-	-

A argumentação do Tribunal Regional de que a NR 4 não obrigaria a contratação de um engenheiro de segurança do trabalho pela empresa Quadra Engenharia Ltda. confirma o apontado no item 2.6: que a exigência do edital de Concorrência n.º 001/2014 não refletia a real necessidade para a execução do projeto e que não houve compatibilização entre os projetos e o edital de licitação.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Ademais, com a retomada da execução do Contrato n.º 98/2014, em 6/3/2017, faz-se necessário a complementação do prazo previsto nas ARTs n.ºs PA20150000657, PA20150078512 e PA20150078493 (1º/9/2014 a 5/12/2016), conforme orientação contida no art. 10 da Resolução CONFEA n.º 1.025.

Art. 10. Quanto à forma de registro, a ART pode ser classificada em:

I - ART complementar, anotação de responsabilidade técnica do mesmo profissional que, vinculada a uma ART inicial, complementa os dados anotados nos seguintes casos:

a) for realizada alteração contratual que ampliar o objeto, o valor do contrato ou a atividade técnica contratada, ou prorrogar o prazo de execução; ou

b) houver a necessidade de detalhar as atividades técnicas, desde que não impliquem a modificação da caracterização do objeto ou da atividade técnica contratada.

(...)

Por todo o exposto, conclui-se pela ausência de ART ou RRT para os serviços elétricos e mecânicos já executados e pela necessidade de complementação do prazo previsto nas ARTs n.ºs PA20150000657, PA20150078512 e PA20150078493, conforme orientação contida no art. 10 da Resolução CONFEA n.º 1.025.

2.9.3 Ausência de Livro de Ordem ou Diário de Obra

2.9.3.1 Situação encontrada

À época do início da construção do Fórum Trabalhista de Belém, 5/1/2015, era obrigatória a adoção do Livro de Ordem em obras e serviços de engenharia, conforme Resolução CONFEA n.º 1.204/2009.

A partir de 26 de outubro de 2016, a Resolução CONFEA n.º 1.084 alterou o texto da Resolução CONFEA n.º 1.204/2009, facultando o uso do Livro de Ordem ao responsável técnico pelo empreendimento.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Entretanto, constatou-se a ausência do Diário de Obra (ou Livro de Ordem) no período de janeiro a novembro de 2015, período esse em que sua adoção era obrigatória.

2.9.3.2 Manifestação do TRT

O TRT da 8ª Região argumenta que, conforme prática adotada em diversas obras por ele executadas, substituiu o Diário de Obras pelo Relatório de Vistoria da Obra até novembro de 2015.

Após essa data, por recomendação da Coordenadoria de Auditoria e Controle Interno, passou a implantar o Diário de Obras.

2.9.3.3 Análise

Em 24 de março de 2017, a Resolução 1.089 revogou a Resolução CONFEA n.º 1.084 e determinou que a Resolução n.º 1.024 voltasse a vigorar na íntegra, com aplicação obrigatória por todos os CREAs e profissionais a partir de 1º de julho de 2017. Ou seja, volta a ser obrigatória a adoção do Livro de Ordem de obras e serviços de Engenharia, Arquitetura, Agronomia, Geografia, Geologia, Meteorologia e demais profissões vinculadas ao Sistema Confea/CREA.

Em que pese a Corte Regional tenha adotado medidas saneadoras a partir de dezembro de 2015, configurou-se a inexistência de Livro de Ordem/Diário de Obra na construção do Fórum Trabalhista de Belém no período de janeiro a novembro de 2015.

Destaca-se que os Relatórios de Vistoria da Obra não substituem o Livro de Ordem/Diário de Obra por não conterem,



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

por exemplo, os elementos mínimos descritos no art. 4º da Resolução CONFEA n.º 1.204/2009:

Art.4º O livro de Ordem deverá conter o registro, a cargo do responsável técnico, de todas as ocorrências relevantes do empreendimento.

§ 1º Serão, obrigatoriamente, registrados no Livro de Ordem:

I - dados do empreendimento, de seu proprietário, do responsável técnico e da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica;

II - as datas de início e de previsão da conclusão da obra ou serviço;

III - as datas de início e de conclusão de cada etapa programada;

IV - a posição física do empreendimento no dia de cada visita técnica;

V - orientação de execução, mediante a determinação de providências relevantes para o cumprimento dos projetos e especificações;

VI - nomes de empreiteiras ou subempreiteiras, caracterizando as atividades e seus encargos, com as datas de início e conclusão, e números das ARTs respectivas;

VII - acidentes e danos materiais ocorridos durante os trabalhos;

VIII - os períodos de interrupção dos trabalhos e seus motivos, quer de caráter financeiro ou meteorológico, quer por falhas em serviços de terceiros não sujeitas à ingerência do responsável técnico;

IX - as receitas prescritas para cada tipo de cultura nos serviços de Agronomia; e

X - outros fatos e observações que, a juízo ou conveniência do responsável técnico pelo empreendimento, devam ser registrados.

Nesses termos, ratifica-se o achado de auditoria, com vistas a que seja adotado o Livro de Ordem, nos termos da Resolução CONFEA n.º 1.204/2009, não só para a construção do Fórum Trabalhista de Belém, mas para todas as obras e serviços de engenharia do Tribunal Regional.

2.9.4 Falhas nas medidas adotadas para proteção contra queda de altura no canteiro de obras

2.9.4.1 Situação encontrada

I Aberturas



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A Norma Regulamentadora NR 18, item 18.13, estabelece as medidas de proteção contra quedas de altura na construção civil, quanto às aberturas:

18.13.1 É obrigatória a instalação de proteção coletiva onde houver risco de queda de trabalhadores ou de projeção e materiais.

18.13.2 As aberturas no piso devem ter fechamento provisório resistente.

Verificou-se, na visita realizada no canteiro de obras no dia 14/2/2017, que havia aberturas no piso e na caixa de elevador sem fechamento provisório resistente.

II Plataformas de proteção e tela

Quanto à proteção do perímetro da construção contra quedas de altura, o item 18.13 estabelece o seguinte:

18.13.6 Em todo perímetro da construção de edifícios com mais de 4 (quatro) pavimentos ou altura equivalente, é obrigatória a instalação de uma plataforma principal de proteção na altura da primeira laje que esteja, no mínimo, um pé-direito acima do nível do terreno.

18.13.7 Acima e a partir da plataforma principal de proteção, devem ser instaladas, também, plataformas secundárias de proteção, em balanço, de 3 (três) em 3 (três) lajes.

18.13.9 O perímetro da construção de edifícios, além do disposto nos subitens 18.13.6 e 18.13.7, deve ser fechado com tela a partir da plataforma principal de proteção.

18.13.9.1 A tela deve constituir-se de uma barreira protetora contra projeção de materiais e ferramentas.

18.13.9.2 A tela deve ser instalada entre as extremidades de 2 (duas) plataformas de proteção consecutivas, só podendo ser retirada quando a vedação da periferia, até a plataforma imediatamente superior, estiver concluída.

Verificou-se, na visita realizada no canteiro de obras, no dia 14/2/2017, que não havia fechamento nas extremidades laterais da plataforma principal de proteção.

Quanto às plataformas secundárias de proteção, essas haviam sido retiradas por ocasião da conclusão do fechamento



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

em alvenaria. Por isso, a análise foi feita a partir das fotos disponibilizadas pelo TRT da 8ª Região.

Observou-se, nas fotos disponibilizadas, que a primeira plataforma de proteção secundária não foi instalada ou foi retirada antes da conclusão do fechamento da alvenaria da fachada.

Também, que o perímetro da construção não foi fechado com tela a partir da plataforma principal de proteção.

2.9.4.2 Manifestação do TRT

O TRT da 8ª Região, ante o relatório de fatos apurados, afirma que a auditoria realizada pelo CSJT ocorreu 5 (cinco) meses após a suspensão formal da obra, quando os dispositivos de proteção já tinham sido removidos ou se apresentavam danificados.

Acrescentou que as inconformidades constatadas pela SRTE, durante suas inspeções, eram imediatamente sanadas pela empresa contratada.

Por fim, esclarece que a retirada da plataforma de proteção secundária foi posterior à conclusão das alvenarias externas, com exceção da que limita o poço dos elevadores, cuja execução está impedida pela implantação da cremalheira que atende às necessidades de transporte de pessoal e de materiais.

2.9.4.3 Análise

De fato, as plataformas secundárias de proteção podem ser retiradas após a vedação da alvenaria, entretanto se deve manter a plataforma principal de proteção até a conclusão do revestimento externo do prédio acima desta.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Quanto às aberturas no piso e na caixa de elevador, ao fechamento das extremidades laterais da plataforma principal de proteção e ao fechamento do perímetro da construção com tela a partir da plataforma principal de proteção, o Tribunal Regional limitou-se a informar que os dispositivos de proteção já haviam sido removidos ou se apresentavam danificados por ocasião da visita *in loco*.

Assim, manifesta-se pela manutenção do achado de auditoria por não terem sido comprovadas todas as correções das falhas nas medidas de proteção contra queda de altura no canteiro de obras.

2.9.5 Falhas na ordem e limpeza do canteiro de obras

2.9.5.1 Situação encontrada

A Norma Regulamentadora NR 18, item 18.29, trata da ordem e limpeza no canteiro de obras, determinando:

18.29.1 O canteiro de obras deve apresentar-se organizado, limpo e desimpedido, notadamente nas vias de circulação, passagens e escadarias.

18.29.2 O entulho e quaisquer sobras de materiais devem ser regularmente coletados e removidos. Por ocasião de sua remoção, devem ser tomados cuidados especiais, de forma a evitar poeira excessiva e eventuais riscos.

18.29.5 É proibido manter lixo ou entulho acumulado ou exposto em locais inadequados do canteiro de obras.

Verificou-se, na visita realizada no canteiro de obras no dia 14/2/2017, a presença de entulho acumulado no canteiro de obra.

2.9.5.2 Manifestação do TRT

Neste ponto, o TRT da 8^a Região justifica que a sujeira observada no canteiro de obras é decorrente de sua



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

paralisação, e foi removida por ocasião da reativação da execução da obra.

2.9.5.3 Análise

As informações trazidas pelo TRT da 8ª Região ratificam o achado de auditoria, já que durante a visita *in loco* havia entulho acumulado no canteiro de obra.

Nesse sentido, e diante da retomada da execução do Contrato n.º 98/2014, cabe ao Tribunal Regional exigir a manutenção do canteiro de obras organizado, limpo e desimpedido.

2.9.6 Critério de medição inadequado para a administração local

2.9.6.1 Situação encontrada

Constatou-se que o critério adotado pelo TRT da 8ª Região para a medição dos serviços relativos à administração local da obra não considerou o andamento da obra.

Apesar de o Contrato n.º 98/2014 não trazer o critério de medição desses serviços, foi possível aferi-lo pela análise do cronograma físico-financeiro. Esse cronograma prevê o pagamento de forma unitária, segundo a equipe mobilizada na obra, ou seja, da 1ª a 3ª medições foram previstos R\$ 17.981,01 de administração da obra, por mês, e da 4ª a 23ª medições R\$ 56.340,51.

Essa prática não atende à jurisprudência do TCU, notadamente a do Acórdão n.º 2.622/2013 - Plenário, que orienta o estabelecimento de critério objetivo de medição para



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

a administração local, estipulando pagamentos proporcionais à execução financeira da obra.

Observou-se que, nas medições já realizadas no Contrato n.º 98/2014, o pagamento da administração local foi desproporcional à execução financeira da obra, conforme tabela a seguir:

Medições	Acumulado Ad. da obra (%)	Acumulado contrato (%)	Diferença (%)
1	2,97	1,07	1,90
2	5,92	6,20	-0,28
3	8,96	7,97	0,99
4	11,78	9,71	2,07
5	14,61	11,23	3,38
6	17,88	12,26	5,62
7	20,85	14,22	6,63
8	23,83	16,92	6,91
9	26,80	19,56	7,24
10	29,77	22,85	6,92
11	32,75	27,85	4,90
12	36,43	32,80	3,63
13	39,32	34,42	4,90
14	42,21	36,03	6,18
15	44,87	38,41	6,46
16	47,54	39,51	8,03
17	50,06	40,55	9,51
18	52,58	41,44	11,14
19	55,10	42,11	12,99
20	57,84	42,90	14,94
21	58,30	43,54	14,76

A execução financeira do contrato após a 21ª medição foi de 43,54% enquanto o quantitativo medido para a administração da obra foi de 58,30%.

Tal fato gerou uma diferença de 14,76%, ou seja, aproximadamente R\$ 182.296,00 de pagamento de administração local desproporcional à execução da obra.

2.9.6.2 Manifestação do TRT



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A fim de justificar a diferença observada na medição da administração local, o TRT da 8ª Região afirma que contratou a obra pelo regime de empreitada por preço unitário, pagando mensalmente as quantidades aferidas de cada um dos itens da planilha orçamentária, inclusive dos que compunham a administração da obra.

2.9.6.3 Análise

O estabelecimento de critérios de medição dos custos da administração local atrelados ao andamento da obra, orientação contida no Acórdão n.º 2.622/2013 - Plenário, independe do regime de execução adotado, empreitada por preço unitário ou empreitada por preço global.

A medição da administração local de forma proporcional à execução financeira busca resguardar o ritmo previsto no cronograma físico-financeiro e a garantir que a obra chegue ao fim com a medição e pagamento de 100% da parcela de administração local.

O recente Acórdão TCU n.º 2.130/2016 - Plenário corrobora esse entendimento e acrescenta que o pagamento de administração local por meio de parcelas fixas mensais estimula o "paradoxo lucro-incompetência", que consiste em remunerar horas de disponibilidade ainda que não produtivas.

332. Outro julgado que ilustra esse tipo de situação é o Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, no qual o Ministro Relator anota em seu voto o denominado '**paradoxo lucro-incompetência**'. Esse paradoxo consiste na situação em que se **remunera as horas de disponibilidade de empregados da contratada, ainda que não produtivas, em razão da dificuldade da Administração em controlar a efetiva atividade dos profissionais**. Com isso, há a possibilidade de que os desembolsos da Administração Pública sejam maiores quanto mais ineficiente e demorada for a execução da obra, sem deixar de mencionar que é possível que a empresa venha a ser remunerada sem que houvesse a contraprestação em serviços efetivamente realizados.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

333. Com efeito, **pagamentos de Administração Local por meio de parcelas fixas mensais estimula o 'paradoxo lucro-incompetência'**, haja vista que, como não há garantia de efetiva contraprestação da contratada, é possível que ocorram desembolsos indevidos dessa rubrica orçamentária ante eventuais atrasos ou paralisações da obra. (negritei)

Especificamente quando ao regime de execução por preço unitário, o mesmo Acórdão, considera inadequado o critério de medição por permanência de mão-de-obra.

334. Desse modo, a jurisprudência do TCU é no sentido de considerar **inadequada a orçamentação, em contratos sob o regime de empreitada por preço unitário, de serviços por permanência de equipamentos, mão-de-obra, materiais**, a fim de se evitar a apropriação de despesas com base em critério temporal.

335. Portanto, cabe ao administrador orçar, **faturar e pagar os serviços por permanência de equipamentos, mão-de-obra, materiais, notadamente os relacionados ao canteiro de obras e à administração local, como uma proporção da execução financeira dos demais serviços da obra**, devendo, em casa caso, integrar um item único da planilha contratual, estabelecendo as despesas dos seus componentes (pessoal, controle de qualidade, material de escritório, vigilância, etc.) em composição de custo unitário. (negritei)

Por todo o exposto, conclui-se pela inadequação do critério de medição para a administração local, pois essa foi desproporcional à execução financeira do contrato, gerando uma diferença de 14,76% (aproximadamente R\$ 182.296,00).

2.9.7 Falha na medição da estrutura metálica para proteção de prédios vizinhos

2.9.7.1 Situação encontrada

O 1º Termo Aditivo acresceu ao Contrato n.º 98/2014 os serviços de "estrutura metálica para proteção de prédios vizinhos, com tela tipo alambrado e mosquiteiro".

Unid.	Quant.	Custo unit.	Custo total
m ²	1.117,86	83,69	93.553,70



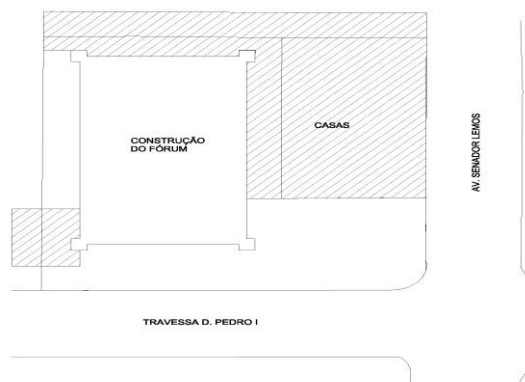
CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A área tracejada do diagrama abaixo representa a área de 1.117,86 m² no projeto de construção do Fórum Trabalhista de Belém.



Contudo, a quantidade medida na 12^a medição não corresponde ao observado nas fotos e na visita realizada no canteiro de obras no dia 14/2/2017.

2.9.7.2 Manifestação do TRT

O TRT da 8^a Região alega que as áreas que foram efetivamente protegidas, conforme recálculo efetuado e representado no desenho encaminhado em anexo, diferem do constante do Relatório de Fatos Apurados.

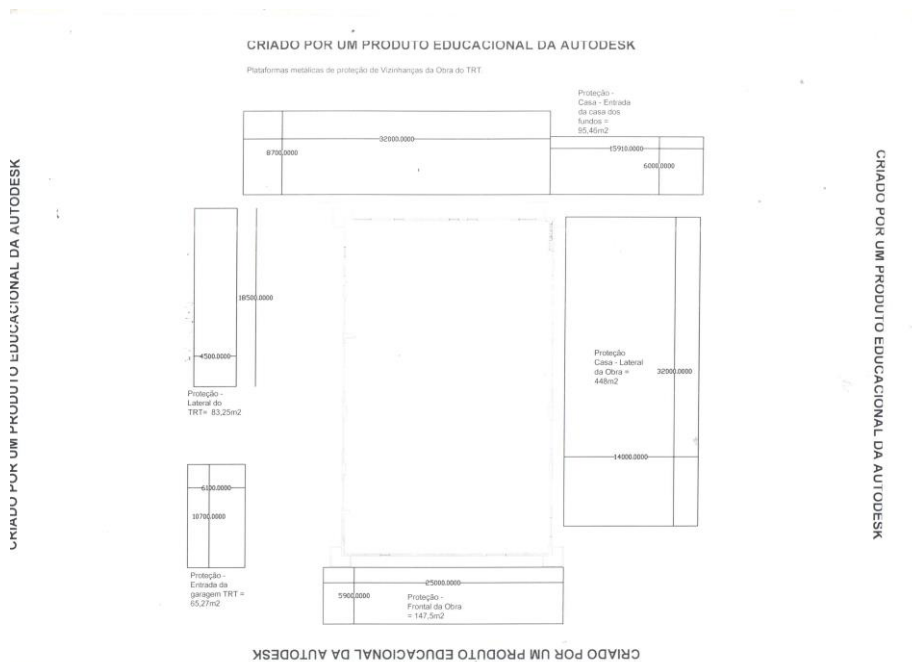


CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília – DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO



2.9.7.3 Análise

Para a verificação do recálculo apresentado pelo TRT da 8ª Região, fez-se a adaptação do croqui encaminhado à planta de situação do projeto, contida no banco de dados da SAGOB.

Planta 1: adaptação do recálculo do TRT à de situação do terreno

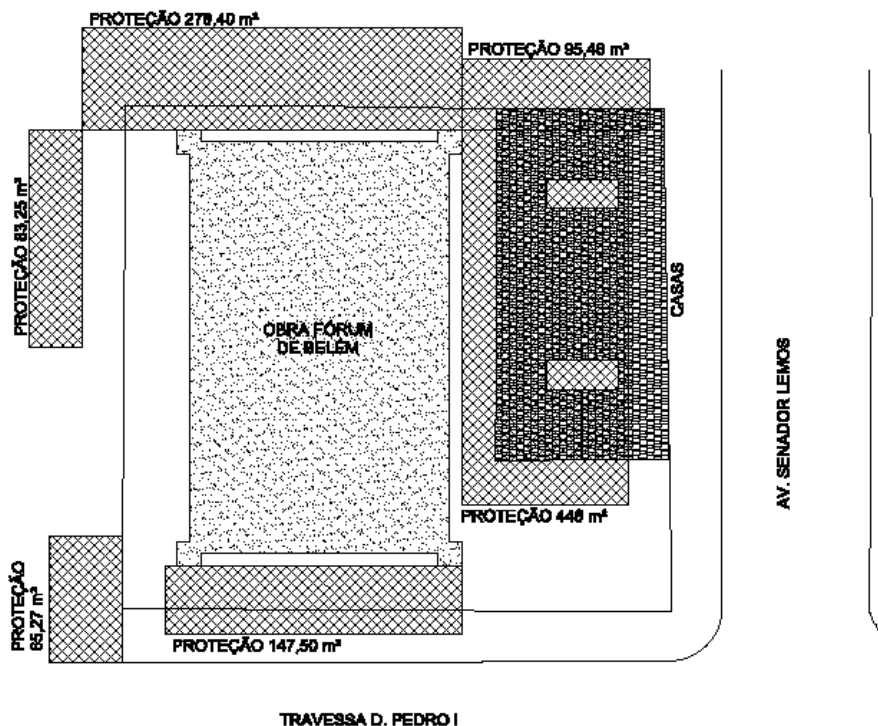


CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO



Do mesmo modo, as áreas de proteção, retratadas nas fotos obtidas na visita realizada ao canteiro de obras no dia 14/2/2017 e no portal eletrônico do TRT da 8ª Região, foram lançadas na planta de situação do projeto.

Planta 2: verificação da equipe de auditoria

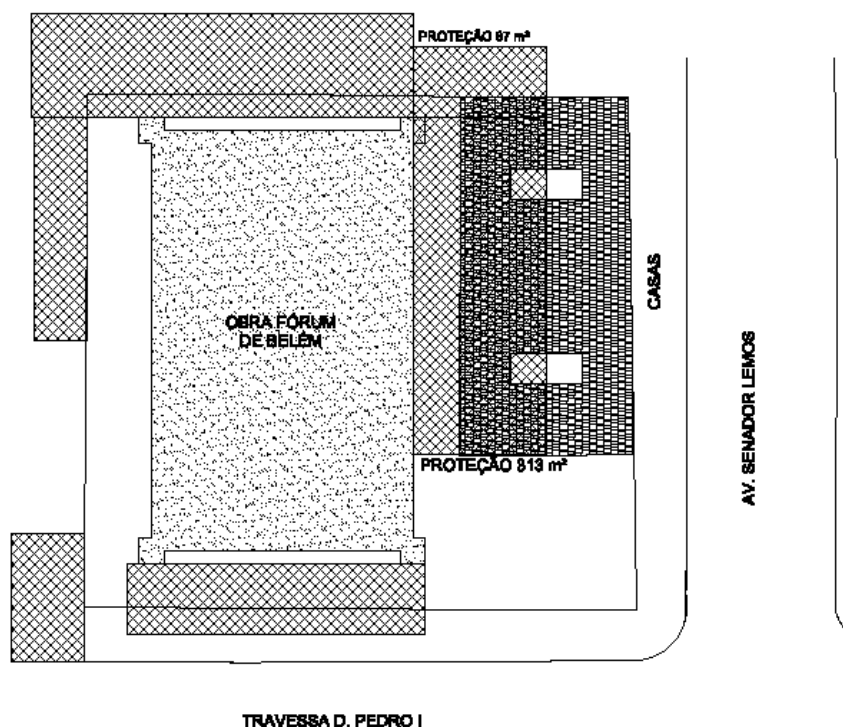


CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO



No recálculo apresentado pelo Tribunal Regional, as áreas de proteção somam 1.117,88 m². Contudo, comparando-se os dois desenhos, notam-se diferenças nas áreas de proteção localizadas à direita da obra do Fórum Trabalhista de Belém (95,46 m² para 67 m² e 448 m² para 313 m²), totalizando aproximadamente 163 m² (R\$ 13.641,47).

Ou seja, observou-se uma diferença de quantitativo a maior no serviço de "estrutura metálica para proteção de prédios vizinhos, com tela tipo alambrado e mosquiteiro" (163 m², aproximadamente R\$ 13.641,47) pago na 12^a Medição.

2.9.8 Falha na medição do vigia

2.9.8.1 Situação encontrada



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

O item 28.10 da planilha orçamentária se refere ao "VIGIA - QTDE: 01; PERÍODO: 30 MESES (24 HORAS POR DIA)" sendo que até a 20ª medição foram medidas 220 horas por mês e na 21ª medição 880 horas.

Já a planilha orçamentária contratada previa vigilância 24 horas, ou seja, o divisor mensal de 180 multiplicado por quatro vigilantes resultariam em 720 horas/mês ($180 \times 4 = 720$).

Como não há vigias nas folhas de pagamento até a 20ª medição, houve pagamento de R\$ 34.320,00 a título de vigia 24 horas sem comprovação da presença no canteiro de obras.

2.9.8.2 Manifestação do TRT

O TRT da 8ª Região, ante o relatório de fatos apurados, afirma ter sido cientificado, em reunião ocorrida no dia 2/12/2015, que a empresa contratada adotava o sistema de vigilância eletrônica em todas as duas obras, por considerá-lo mais eficiente.

2.9.8.3 Análise

As alegações do TRT da 8ª Região não afastam a irregularidade da medição dos serviços, pois até a 20ª Medição foram atestados os serviços de "VIGIA - QTDE: 01; PERÍODO: 30 MESES (24 HORAS POR DIA)" e estavam sendo executados os serviços de vigilância eletrônica.

Pelo contrário, caracterizam uma alteração contratual irregular conhecida como "química" e assim definida no Acórdão TCU n.º 1.606/2008 - Plenário: "consiste em realizarem-se pagamentos de serviços novos, sem cobertura contratual, fora do projeto originalmente licitado, utilizando-se para faturamento outros serviços, estes sim, constantes da planilha



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

de preços original, sem a respectiva execução destes últimos, para futura compensação”.

Esse assunto também foi tratado no Acórdão TCU n.º 2934/2014 - Plenário que, além de descrever o termo, esclarece que tal prática caracteriza-se como realização de serviço sem cobertura contratual ou contrato verbal, prática expressamente vedada no art. 60 da Lei n.º 8.666/2013.

316. Verifica-se, no caso concreto, que **foram atestadas medições nas quais estavam sendo executados serviços que não correspondiam ao constante da planilha orçamentária original.** A falha ocorreu devido a erro no levantamento de quantitativos, bem como alteração posterior do projeto. Contudo, tal procedimento caracteriza **realização de serviço sem cobertura contratual ou contrato verbal** com a administração, ou ainda *'química contratual'*, prática vedada expressamente pelo art. 60 da Lei 8.666/1993.

(...)

320. Além disso, em razão da prática de *'química contratual'*, torna-se difícil ou, até mesmo impossível, comprovar se o pagamento irregular foi destinado a outro serviço ou se foi desviado a interesses diversos da finalidade da contratação. (negritei)

A ocorrência de “química contratual” fragiliza o controle da execução do contrato e pode propiciar a descaracterização do objeto, visto que especificações originais do projeto podem ser substituídas por outras de complexidade inferior para compensar itens sem previsão contratual ou quantitativos extrapolados.

Dessa forma, conclui-se pela substituição verbal do serviço de “VIGIA - QTDE: 01; PERÍODO: 30 MESES (24 HORAS POR DIA)” pela vigilância eletrônica, em dissonância com os Acórdãos TCU n.ºs 1.606/2008 e 2.934/2014, ambos do Plenário, e com a vedação do art. 60 da Lei n.º 8.666/1993.

2.9.9 Objetos analisados

- Processo Administrativo n.º 02451/2014;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- Processo Administrativo n.º 00349/2015.

2.9.10 Critérios de auditoria

- Súmula TCU n.º 260;
- Art. 1º e 2º da Lei n.º 6.496/1977;
- Art. 45 da Lei n.º 12.378/2010;
- Resoluções Confea n.ºs 359/1991, 425/1998, 437/1999, 1.023/2008 e 1.025/2009;
- Concorrência n.º 001/2014;
- Contrato n.º 98/2014;
- Resolução Confea n.º 1.024/2009;
- NR 18 do Ministério do Trabalho e Emprego.

2.9.11 Evidências

- Entrevista realizada com a comissão de fiscalização no dia 15/2/2017;
- Portaria GP n.º 1193/2014;
- Anotações de Responsabilidade Técnica n.ºs PA20150078493 e PA20150078512;
- Diário de Obra;
- Relatório fotográfico.

2.9.12 Causas

- Desconhecimento sobre a necessidade de anotação de responsabilidade técnica de serviços públicos, com formação em engenharia ou arquitetura, responsáveis pela supervisão/fiscalização da obra;
- Controles deficientes sobre a anotação de responsabilidade técnica dos profissionais da contratada atuantes na obra;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- Controles deficientes sobre as normas que regem a gestão do canteiro de obras, especialmente, em relação ao adequado preenchimento do Diário de Obras;
- Controles deficientes sobre as normas de segurança e limpeza aplicáveis aos canteiros de obras;
- Ausência de rigor na realização de cálculos de medição.

2.9.13 Efeitos

- Risco real de dificuldades de atribuição de responsabilidade civil e profissional aos diversos profissionais atuantes na obra;
- Risco real de deficiência de informações sobre as ocorrências diárias no canteiro de obras;
- Risco potencial de acidentes fatais no canteiro de obras;
- Risco real de superfaturamento de serviços.

2.9.14 Proposta de encaminhamento

- Determinar ao TRT da 8ª Região que, no prazo de 60 dias, aperfeiçoe o processo de trabalho de fiscalização de obra e reformas pela respectiva comissão para, com isso, impedir a execução de obras e reformas:
 - o sem as anotações de responsabilidade técnica de todos os profissionais atuantes na obra, obrigados a tais registros, especialmente os profissionais responsáveis pela supervisão e fiscalização da obra;
 - o sem o Livro de Ordem, exigido pela Resolução CONFEA n.º 1.204/2009;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- o sem a adequada proteção do perímetro da construção, proteção contra quedas de altura, manutenção e limpeza do canteiro de obras, conforme itens 18.13 e 18.29 da Norma Regulamentadora NR 18;
- o com metodologia de pagamento da administração local desproporcional à execução física e financeira do contrato, o que contraria o entendimento do Tribunal de Contas da União externado no Acórdão n.º 2.622/2013 - Plenário.
- de imediato, providencie perante a empresa contratada, os fechamentos provisórios das aberturas no piso e na caixa de elevador, das extremidades laterais da plataforma principal de proteção e do perímetro da construção com tela a partir da plataforma principal de proteção, conforme item 18.13 da Norma Regulamentadora NR 18;
- no prazo de 30 dias, providencie as Anotações de Responsabilidade Técnica de supervisão e fiscalização da obra de construção do Fórum Trabalhista de Belém, notadamente dos Engenheiros Civis Cezar Bentes Gomes da Silva e Carlos Roberto Ribeiro Araújo;
- no prazo de 30 dias, providencie a complementação das atividades técnicas previstas nas ARTs n.ºs PA20150000657, PA20150078512 e PA20150078493, a fim de incluir os serviços elétricos e mecânicos já executados;
- no prazo de 30 dias, providencie a complementação do prazo previsto nas ARTs n.ºs PA20150000657, PA20150078512 e PA20150078493, conforme orientação contida no art. 10 da Resolução CONFEA n.º 1.025;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- apure, no prazo de 90 dias, mediante regular processo administrativo, no qual deve ser garantido à contratada o exercício do contraditório e da ampla defesa, os valores faturados com superfaturamento em razão da desproporcionalidade do percentual pago pela administração local da obra em relação ao percentual de execução da obra;
- no prazo de 90 dias, apure a diferença paga a maior no quantitativo do serviço de "estrutura metálica para proteção de prédios vizinhos, com tela tipo alambrado e mosquiteiro", verificada na 12ª medição;
- apure, no prazo de 90 dias, mediante regular processo administrativo, no qual deve ser garantido à contratada o exercício do contraditório e da ampla defesa, os valores faturados com indícios de superfaturamento em razão da diferença de custos para a contratação de vigia, 24 horas por dia, e de sistema de vigilância eletrônica;
- concluídos os processos administrativos e definidos os valores pagos a maior, deduza, dos valores pendentes de pagamento, o montante a ser ressarcido ao erário, atualizado monetariamente, bem como promova a repactuação com vistas a reestabelecer o equilíbrio da equação econômico-financeira com base nos custos reais verificados na execução do contrato;
- caso os valores retidos não sejam suficientes e haja desinteresse da contratada na realização da repactuação, a oficie para que, no prazo de 30 dias, recolha ao erário os valores recebidos indevidamente;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- vencido o prazo sem a reposição dos valores, promova a execução da garantia contratual, para o que, caso necessário, deve ser acionada a Advocacia-Geral da União.

2.10 Deficiências de práticas relativas à gestão de obras - fiscalização administrativa

2.10.1 Aditivos de serviços já suportados pelos custos do BDI

2.10.1.1 Situação encontrada

A formação de preços de uma obra tradicionalmente é determinada pelo somatório dos custos diretos e do BDI expresso em porcentagem do próprio custo direto.

A Taxa de BDI - Bonificação e Despesas é decorrente do somatório de taxas incidentes, conforme prevê o Decreto n.º 7.893/2013, em seu artigo 9ª, a saber:

Art. 9º O preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo:
I - taxa de rateio da administração central;
II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;
III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e
IV - taxa de lucro.

Sobre a definição de valores de referência para as taxas de BDI, o Tribunal de Contas da Reunião realizou estudo que conclui, por meio do Acórdão n.º 2622/2013 - Plenário, pela fixação de patamares a serem observados no detalhamento das taxas que compõe o BDI.

Em face dos elementos esclarecedores apresentados no relatório do referido acórdão, vale destacar as finalidades e as razões de incidências das taxas de riscos e seguros constantes do BDI. Cita-se:



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

2.3.1.2. Riscos

(...)

Por fim, importa registrar que o nível de riscos está associado ao nível de lucratividade de um empreendimento, já que, quando da não materialização de eventos futuros e incertos, o percentual de riscos estimado na composição de BDI de obras públicas para fazer face aos seus impactos financeiros passa a ser incorporado à remuneração do construtor, não podendo ser glosado, conforme bem destacou o relatório do Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, in verbis:

Assim sendo, por serem despesas que não participam da formação dos custos unitários, nada mais adequado do que contemplar, no BDI, uma parcela para reposição dos custos com seguros e garantias e com riscos. Não se trata de custear situações previsíveis que deverão estar contempladas no custo direto, nem tão pouco de ressarcir despesas com eventos aleatórios que podem ser ressarcidos por meio de mecanismos legais. Busca-se, sim, recompor os custos com os riscos e as incertezas propriamente ditos, que, caso não ocorram, serão incorporadas ao lucro, e não poderão ser glosadas. (grifos nossos)

(...)

Uma medida que pode ser eficaz para reduzir ou minimizar os efeitos financeiros da ocorrência de eventos desfavoráveis (ameaças) a que o construtor está exposto é a previsão de contratação de seguros da obra para cobrir grande parte desses eventos futuros e incertos, como: riscos de engenharia, responsabilidade civil etc. Embora os prêmios de seguros onerem os preços de contratação da obra, por outro lado, a cobertura desses riscos permite reduzir a taxa de riscos considerada na composição de BDI, cuja análise custo-benefício (prêmios de seguro vs. taxa de riscos) deve ser feita caso a caso, conforme será abordado no tópico que trata especificamente de seguros em obras públicas.

(...)

Em face do exposto, conclui-se que o cálculo da taxa de riscos do BDI de obras públicas está relacionado à identificação e mensuração dos riscos de engenharia e, a depender do regime de execução do contrato, dos riscos normais de projeto de engenharia, não decorrentes de erros por parte da Administração Pública. Esses riscos podem ser mitigados com a elaboração de projeto com alto grau de detalhamento ou repartidos de acordo com o regime de execução contratual e/ou da exigência de contratação de seguros. A materialização de outros eventos ou circunstâncias que onerem os encargos assumidos pelo particular pode ser objeto de aditivos contratuais, com o objetivo de garantir a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da avença.

(...)

2.3.1.3. Seguros

Seguros são contratos regidos pelo direito privado firmados entre o particular (segurado) e a companhia seguradora (segurador), por meio dos quais o segurador se obriga, mediante o recebimento antecipado de um prêmio, **a reparar danos causados ao particular segurado ou a terceiros pela ocorrência de eventos alheios a sua vontade** devidamente especificados na apólice de seguro, limitando-se essa



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

obrigação ao valor da importância segurada a que tem direito o segurado pela ocorrência do sinistro.

Em contratações de obras públicas, a exigência de contratação de seguros tem por objetivo a transferência principalmente dos riscos inerentes às atividades empresariais de construção civil (riscos de engenharia ou de construção) para as companhias seguradoras, como: erros de execução, incêndio e explosão, danos da natureza (vendaval, destelhamento, alagamento, inundação, desmoronamento, geadas etc.), emprego de material defeituoso ou inadequado, roubo e/ou furto qualificado, quebra de equipamentos, **desmoronamento de estrutura, dentre outros.**

O Seguro de Riscos de Engenharia, por exemplo, atualmente disciplinado pela Circular Susep 419, de 17 de janeiro de 2011, da Superintendência de Seguros Privados, é um tipo de seguro amplamente empregado em grandes projetos de infraestrutura especificamente destinado à transferência de riscos de contratos de empreitada de obras. De acordo com Escola Nacional de Seguros, essa espécie de seguro é denominada internacionalmente de All Risks, ou seja, todo e qualquer evento está coberto na apólice de seguro, à exceção daqueles que são citados expressamente como excluídos. Sendo assim, todos os eventos não listados como excluídos têm cobertura do seguro de riscos de engenharia (http://www.tudosobreseguros.org.br/sws/portal/pagina.php?l=505#all_risks).

De acordo com a Circular Susep 419/2011, para empreendimentos em fase de construção, a contratação desse seguro pode compreender as seguintes modalidades de coberturas básicas: (i) Obras Cíveis em Construção (OCC); Instalação e Montagem (IM); e Obras Cíveis em Construção e Instalação e Montagem (OCC/IM). Também podem ser contratadas coberturas adicionais para ampliação dessas coberturas básicas, como: cobertura de responsabilidade civil geral, cobertura de responsabilidade civil cruzada, cobertura de despesas extraordinárias, cobertura de tumultos, cobertura de desentulho do local, cobertura de riscos do fabricante, dentre outras.
(...)

Nos orçamentos de obras públicas, considera-se que a parcela de seguros da composição de BDI refere-se ao valor monetário do prêmio de seguro pago pelo particular segurado à companhia seguradora em contrapartida à cobertura dos riscos contratados, cujos encargos financeiros assumidos pelo particular são repassados aos preços das obras a serem contratadas pela Administração Pública. O cálculo do prêmio de seguro pode variar de acordo com o perfil dos segurados e as características do objeto segurado, como: custos totais de implantação, complexidade e porte da obra, cronograma de execução, condições locais, métodos construtivos, dentre outras variáveis.
(...)

Portanto, conquanto não elimine todos os riscos associados à execução do objeto contratual, **conclui-se que a contratação de seguros é uma das medidas adotadas pelo gestor público como estratégia de alocação dos riscos inerentes às atividades de execução da obra,** cujo cálculo dos encargos financeiros do prêmio de seguros a serem repassados aos preços das obras públicas deve ser avaliado em conjunto com a mensuração dos



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

riscos residuais a serem incluídos na composição de BDI, por meio de uma análise custo-benefício para cada caso concreto. (grifei e negritei)
(...)

A Concorrência n.º 01/2014, realizada pelo TRT para a contratação de empresa para os serviços de construção do Fórum Trabalhista de Belém, continha no detalhamento do BDI, aplicado aos custos diretos do orçamento base, a previsão de taxas de riscos e seguro.

No mesmo sentido, a proposta vencedora do certame apresentou em seu BDI detalhamento de percentuais referentes à taxas riscos e de seguro na ordem de 0,50% e 0,36%, respectivamente.

Em face disso, pode-se aferir que a contratada fixou em seus custos os gastos necessários aos riscos decorrentes do tipo de serviço de engenharia, especificamente para manter apólice de seguro para cobertura de eventos incertos, aos quais se sujeita o objeto contratado.

A partir desse cenário, faz-se necessário contextualizar os pressupostos de fato que motivaram a celebração do segundo Termo Aditivo ao Contrato n.º 98/2014, no valor de R\$ 274.091,50.

Em 29 de junho de 2015, a Presidência do TRT da 8ª Região solicitou, por meio do Ofício DIGER/PRESI n.º 33/2015, recursos com vistas à desapropriação de imóveis circunvizinhos à construção, ocasião em que foi noticiado ao CSJT que, com início das obras, a execução da fundação e movimentação do solo gerou agravamento das estruturas físicas dos imóveis comentados, ocasionando inclusive o desabamento de muro limítrofe entre a obra e uma das residências.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Posteriormente, a empresa Contratada protocolou solicitação de aditivo contratual, argumentando tratar-se de serviços extracontratuais indispensáveis ao perfeito funcionamento da obra e consignou que, conforme reunião anteriormente realizada com o TRT, havia acertado a necessidade de escoramento dos imóveis afetados, localizado à esquerda da obra, para dar segurança física aos moradores.

Ato contínuo, o gestor do contrato propôs o aditivo de R\$ 274.091,50 para atender ao custo mensal de R\$ 6.926,54 com a locação de 924 escoras metálicas.

Diante dos fatos relatos e considerando o entendimento acima delineado, pode-se perceber que o aditivo de referência não trata de serviços do projeto da execução da obra em si, mas uma medida paliativa para garantir a segurança decorrente de incidentes na execução da obra.

Trata-se daqueles eventos imprevisíveis incorporados aos riscos a que este tipo de obra encontra-se sujeita.

Nesses termos, a previsão dos custos de seguro da obra visam ao atendimento de tais situações e, portanto, não cabe ao TRT da 8ª Região transpor ao contrato os custos de tais serviços.

Cumprе ressaltar que a feitura do seguro e as consequências de não fazê-lo, inclusive como alternativa de aumento do lucro, é por conta e risco da contratada.

Corroborando o entendimento acima exposto, o fato de que durante a inspeção foi apresentado à equipe de auditoria a Apólice 670000540166, da empresa TOKIO MARINE SEGURADORA, cuja emissão está registrada em 19/01/2017, prevendo endosso com limite de indenização de propriedades circunvizinhas na ordem



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

de R\$ 1.000.000,00, bem como para despesas extraordinárias na ordem de 1.231.005,32.

Assim, conclui-se que as motivações para a celebração do aditivo em comento não deveriam ter prosperado, uma vez que os serviços para correção de danos aos imóveis da vizinhança deveriam ser atendidos pelo seguro da obra.

Nesse sentido, sob nenhuma hipótese, a Administração pode assumir os custos de deficiências administrativas ou operacionais da contratada, em não manter durante a execução contratual os mecanismos de mitigação dos riscos de engenharia, como no caso em questão, a manutenção do seguro.

Conseqüentemente, considera-se sobrepreço o valor de R\$ 274.091,50 decorrente do aditivo, razão pela qual mister se faz a anulação do respectivo aditivo contratual e correspondente superfaturamento no montante de R\$ 124.677,54 (considerando até a 21ª medição), uma vez que o aditivo dos serviços a realizar nos imóveis afetados pela obra já se encontram suportados pelos custos do BDI.

2.10.1.2 Manifestação do TRT

Quanto a este achado, primeiramente, cumpre destacar que as ações para aquisição dos imóveis contíguos ao terreno onde vem sendo construído o Fórum Trabalhista de Belém foram intensificadas, a partir de 2012, com o desenvolvimento de projetos para a ocupação da área, conforme documentos em anexo.

Por ocasião das visitas técnicas realizadas pelas empresas que se propunham a participar das licitações para as construções, foi-lhes participada a expectativa da iminente aquisição e demolição daqueles imóveis, tornando-se



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

desnecessária a inclusão, na planilha que integrava o Edital, de item destinado a remunerar as medidas requeridas para evitar a previsível danificação e até mesmo desabamento dos prédios vizinhos.

Assim, o TRT8 discorda da consideração de que o escoramento dos imóveis vizinhos deveria estar coberto pela relação contratual que mantém com a QUADRA ENGENHARIA LTDA.

Desta forma, entende-se que o objeto do Termo Aditivo n.º 98/2015, ao invés de superfaturamento, configura-se como reparação de uma falha no orçamento-base, provocada pela dificuldade de concretizar as aquisições pretendidas pelo Tribunal, pelos cortes orçamentários já referidos.

Desde a mobilização, a Contratada vinha realizando, por meio das empresas ARCHITETTARE Arquitetura e Perícias e SOLOS Consultoria e Projetos Ltda., o acompanhamento da progressão dos danos nos prédios vizinhos, que culminaram com o desabamento do muro de um deles.

O Corpo de Bombeiros, ao referendar os laudos apresentados pela Contratada, recomendou "que seja realizado um reparo estrutural no local imediatamente", para evitar que a defesa civil viesse a adotar as medidas cabíveis. Diante da perspectiva de desapropriação dos imóveis e de suas futuras demolições optou-se, ao invés da execução de uma estrutura de reforço e reparos de danos existentes, pelo escoramento.

Por conta disso, a Administração tomou todas as providências com a finalidade de resguardar a vida das pessoas que habitam o entorno do Tribunal e a continuidade da obra, agindo de modo a prevenir que um acidente viesse a macular a imagem de correção do TRT8 e causar um dano a terceiros,



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

paralisando, de modo permanente, a realização da obra em referência.

A urgência requerida levou à elaboração de uma estimativa de custo do serviço, negociado com a QUADRA ENGENHARIA LTDA., tendo sido considerada a área das paredes externas a serem escoradas acrescida de 5%, para o apoio de partes internas das edificações. A quantidade das escoras a ser empregada foi estabelecida considerando o uso de 2 (duas) escoras por metro quadrado e o aluguel mensal foi fixado com base no custo unitário do item 1.1.4 do Contrato original. Após executado, a Contratada passou a reivindicar a revisão dos parâmetros adotados para estimativa do custo do escoramento.

Por não ter a Comissão de Fiscalização concordado com a revisão proposta, o valor do serviço não foi incorporado no Termo Aditivo n.º 98/2015, datado de 22/12/2015, o que só veio a ocorrer em setembro de 2016, quando, possivelmente considerando as dúvidas quanto ao futuro das relações contratuais, a QUADRA ENGENHARIA LTDA. optou pela aceitação do valor estimado inicialmente. O Termo Aditivo n.º 101/2016, finalmente, regularizou o impasse.

2.10.1.3 Análise

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a equipe de auditoria, ao delinear o presente achado de auditoria, concluiu pela impossibilidade da transferência de custos decorrentes de eventos relativos a riscos de engenharia (incidentes) ao contrato vigente, face à previsão no BDI de percentuais para atendimento de tais situações.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Vale relembrar que, em 5 de junho de 2015, ocorreu o desabamento do muro limítrofe da obra, atingindo o quintal de uma das casas. Ante essa ocorrência, a empresa contratada assumiu as despesas decorrentes dos danos relativos à queda do muro. Neste momento, o Corpo de Bombeiros, após inspeção, recomendou um reparo estrutural imediato dos imóveis circunvizinhos. Ato contínuo, o TRT da 8ª optou pelo escoramento dos imóveis em vez de repará-los, ante o processo de desapropriação, e assumiu os custos do escoramento.

No entanto, em sua manifestação, o TRT da 8ª Região afirma que discorda da consideração de que o escoramento dos imóveis vizinhos deveria estar coberto pela relação contratual, fato não defendido pela auditoria, diga-se de passagem, mas, contraditoriamente, toda a sua argumentação visa justificar a decisão de assumir os custos de escoramento dos imóveis circunvizinhos, a partir da informação de que a contratada conhecia do processo desapropriação em andamento, quando da licitação, da necessidade de medidas de segurança emergenciais e de sua opção de não recuperar as estruturas de reforço e os danos permanentes, ante a expectativa de desapropriação.

Ademais, como essa expectativa não se concretizou, o TRT considerou que o custo para atendimento das medidas saneadoras tratava-se de uma falha no orçamento base e concluiu pelo aditivo contratual, sem fazer constar os fundamentos que balizem a relação entre o orçamento do projeto e os incidentes.

Cumprido destacar que a opção de locação de escoras até a efetiva desapropriação não considerou o risco do custo



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

relativo ao interregno necessário, podendo a locação ter custos superiores à aquisição dos equipamentos.

Portanto, *data vênia*, se o TRT da 8ª Região entende que o escoramento não deve estar coberto pela relação contratual, conseqüentemente, não haveria motivação para aditar o contrato.

Assim, considerando que a queda de muro e os danos estruturais dos imóveis possuem o mesmo fato gerador, isto é: a execução de fases primárias da obra (fundação e estrutura), somado ao fato de que a contratada assumiu, prontamente, os custos de recuperação do muro, tratando, assim, o evento como risco de engenharia, não se pode vislumbrar na decisão do TRT, s.m.j., qualquer pressuposto de fato e de direito para que este assumisse os respectivos custos de escoramento.

Outrossim, como já abordado, compõe os custos da obra valores destinados a cobrir gastos com tais situações, consoante planilha de custos sob os percentuais de composição de riscos e seguros, que no contrato atualizado perfazem o montante de R\$ 224.967,19, tendo sido realizado o pagamento até 21ª medição do valor de R\$ 96.581,35.

Ilustra-se, ainda, que a apólice de seguro da obra, apresentada pela contratada, atenderia perfeitamente aos custos saneadores do sinistro ocorrido.

Para tanto, impende informar que o seguro contratado pela empresa Quadra Engenharia Ltda. encontra-se registrado na Superintendência de Seguros Privados, órgão responsável pelo controle e fiscalização dos mercados de seguro, sob o Protocolo de Produto n.º 15414.003062/2011-40, consoante



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Apólice n.º 6700000540166, grupo 01 patrimonial, ramo 07 risco de engenharia.

Nas condições gerais do respectivo produto, conforme cláusula 6.2, há previsão de correr por conta da Seguradora, por meio de cobertura adicional ou, na hipótese de não ter sido contratada, dentro do limite máximo de indenização de cada cobertura expressamente convencionada na apólice, as despesas incorridas com a tomada de medidas imediatas ou ações emergências para evitar evento iminente amparado pelo seguro.

Tais informações encontram-se disponíveis no "site" da SUSEP, na aba consulta produtos, inclusive com a data de comercialização (<http://www.susep.gov.br/menu/consulta-de-produtos-1>).

Além disso, compete ao assegurado, isto é, à contratada, a decisão de acionar ou não o seguro. Todavia, espera-se do Tribunal Regional o resguardo do Erário, exigindo da contratada responder por suas obrigações segundo os termos de sua proposta.

Nesse sentido, conclui-se pela manutenção do presente achado de auditoria, cabendo ao TRT adotar medidas de reparação o Erário, por meio de glosas de futuros pagamentos à Contratada, cujos valores correspondem ao montante já pago por locação de escoramento.

2.10.2 Objetos analisados

- Processo Administrativo n.º 02451/2014;
- Processo Administrativo n.º 00349/2015.

2.10.3 Critérios de auditoria

- Art. 60, 67 e 68 da Lei n.º 8.666/1993;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- Acórdão TCU n.º 1.606/2008 - Plenário;
- Acórdão TCU n.º 2.934/2014 - Plenário;
- Acórdão TCU n.º 2.622/2013 - Plenário;
- Acórdão TCU n.º 2.190/2016 - Plenário;
- Acórdão TCU n.º 1.227/2012 - Plenário;
- Artigo 14 do Decreto n.º 7.983/2013;
- Acórdão TCU n.º 872/2008 - Plenário;
- Art. 9º do Decreto n.º 7.893/2013.

2.10.4 Evidências

- Cronograma físico-financeiro;
- Medições 1 a 21;
- Contrato n.º 98/2014;
- Ordem de Serviço - SEMAP 01/2015;
- ASJUR PA n.º 282/2015;
- Manifestação do Gestor do Contrato - 1º aditivo;
- Primeiro Aditivo Contratual;
- Detalhamento do BDI orçamento base;
- Detalhamento do BDI da proposta;
- Ofício DIGER/PRESI n.º 33/2015;
- Solicitação de aditivo pela Contratada;
- Instrução do Gestor do Contrato - 2º Aditivo;
- Segundo Termo Aditivo ao Contrato n.º 98/2014;
- Apólice 670000540166 - Seguradora TOKIO MARINE.

2.10.5 Causas

- Ausência de rigor na avaliação jurídica de pedido de aditamentos contratuais, especialmente no que se refere ao direito securitário atinente aos seguros da



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

obra constantes da formação de preço contratado, por meio do BDI.

2.10.6 Efeitos

- Risco real de superfaturamento.

2.10.7 Proposta de encaminhamento:

- Determinar ao TRT da 8ª Região que, no prazo de 60 dias, aperfeiçoe o processo de trabalho de fiscalização dos contratos de obras e reformas pela área responsável pela gestão de contratos e pela comissão de fiscalização para, com isso, impedir a formalização de aditamentos contratuais para acréscimos de serviços já suportados pelo BDI da contratada.
- apure, no prazo de 90 dias, mediante regular processo administrativo, no qual deve ser garantido à contratada o exercício do contraditório e da ampla defesa, os valores faturados com superfaturamento em razão da duplicidade de pagamento de custos relacionados a danos em prédios vizinhos;
- concluído o processo administrativo e definidos os valores pagos a maior, deduza, dos valores pendentes de pagamento, o montante a ser ressarcido ao erário, atualizado monetariamente, bem como promova a repactuação com vistas a reestabelecer o equilíbrio da equação econômico-financeira com base nos custos reais verificados na execução do contrato;
- caso os valores retidos não sejam suficientes e haja desinteresse da contratada na realização da repactuação,



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

a oficie para que, no prazo de 30 dias, recolha ao erário os valores recebidos indevidamente;

- vencido o prazo sem a reposição dos valores, promova a execução da garantia contratual, para o que, caso necessário, deve ser acionada a Advocacia-Geral da União.

3 CONCLUSÃO

A partir dos trabalhos desenvolvidos, pode-se concluir que os objetivos delineados para a auditoria foram alcançados, sendo possível obter respostas para as questões inicialmente formuladas.

Com base nas questões de números 1 a 12, que se referem a aspectos de governança institucional e de obras, identificaram-se oportunidades de melhoria nos mecanismos de controle do TRT com vistas a aperfeiçoar a avaliação e o monitoramento das decisões da Presidência resultantes dos resultados dos trabalhos de auditoria, os Planos Anuais de Auditoria e a gestão de riscos (Achados 2.1.1, 2.2.1 e 2.3.2).

Ainda, identificaram-se impropriedades relacionadas a falhas na disponibilização de dados da obra no sítio eletrônico do TRT (Achado 2.2.2), bem como irregularidades relacionadas à atuação da comissão de fiscalização da obra, que autorizou a medição e pagamento de itens de serviço em desconformidade com o previsto em contrato e com a legislação aplicável, e ao ato de autorização de realização do certame sem a dotação orçamentária suficiente para o cumprimento do cronograma físico-financeiro (Achados 2.3.1 a 2.4).

Com base nas questões de números 13 a 17, que se referem às fases interna e externa da licitação, identificaram-se



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

oportunidades de melhoria nos mecanismos de controle do TRT com vistas a aperfeiçoar os estudos técnicos preliminares sobre o regime de contratação a ser adotado nas obras (empregada por preço unitário ou empregada por preço global) (Achado 2.5.1).

Também, identificaram-se impropriedades relacionadas à ausência de itens de serviços que devem compor os custos de Administração Local da Obra (Achados 2.6.1 e 2.6.2); à deficiência da documentação comprobatória da pesquisa de mercado (Achado 2.6.3); à imprecisão do percentual do ISS que deve constar do BDI (Achado 2.6.4); à falha no atendimento da legislação ambiental (Achado 2.7.1); à incompatibilidade entre itens de custos constantes do orçamento da obra e do edital de Concorrência Pública n.º 01/2014 (Achado 2.7.2); e ausência de previsão editalícia que estabeleça o regramento para as subcontratações (Achado 2.7.5).

Verificaram-se, ainda, irregularidades relacionadas à ocorrência de sobrepreço, no montante de R\$ 265.380,66, no orçamento base (Achado 2.6.2) e às regras de qualificação técnica, profissional e operacional, limitadoras da competitividade (Achados 2.7.3 e 2.7.4).

Com base nas questões de números 18 a 19, que se referem a aspectos de gestão do canteiro de obras e do contrato, identificaram-se impropriedades relacionadas ao atendimento da legislação ambiental (Achado 2.8.1) e da legislação de ocupação e uso do solo do Município de Belém (Achado 2.8.2); à ausência de ARTs ou RRTs da fiscalização e da contratada (Achados 2.9.1 e 2.9.2); à ausência de Livro de Ordem ou Diário de Obra (Achado 2.9.3); a falhas nas medidas adotadas



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

para proteção contra queda de altura no canteiro de obras (Achado 2.9.4) e a falhas na ordem e limpeza do canteiro de obras (Achado 2.9.5).

E, ainda, identificaram-se irregularidades relacionadas à medição inadequada para a administração local (Achado 2.9.6), importando em superfaturamento aproximado de R\$ 182.296,00, para estrutura metálica de proteção de prédios vizinhos (Achado 2.9.7), importando em superfaturamento de aproximadamente R\$ 13.641,47, e para serviço de vigia (Achado 2.9.8); e à formalização de termo aditivo para inclusão de serviços já suportados pelos custos do BDI da proposta original da contratada (Achado 2.10.1), resultando em superfaturamento de R\$ 124.677,54.

Em relação a cada achado, apresentam-se proposições de providências a serem adimplidas pela Corte Regional, das quais se extraem os benefícios qualitativos e quantitativos da auditoria.

4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Como resultado da auditoria realizada na obra de construção do edifício-sede do Fórum Trabalhista de Belém (PA), a equipe identificou, em função do escopo definido para os trabalhos de inspeção, 27 achados de auditoria.

Em sua manifestação acerca dos fatos apurados, o Tribunal Regional apresentou algumas ações já realizadas e outras que pretende ultimar com o objetivo de sanear algumas impropriedades identificadas. Todavia, remanescem inconformidades e irregularidades que requerem o devido tratamento por parte da Corte Regional.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Assim, em face da premente necessidade de adoção de medidas corretivas, propõe-se ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho:

4.1 Determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região que:

4.1.1 Com relação aos mecanismos de governança institucional e de obras (Achados 2.1.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.3.1, 2.3.2 e 2.4):

4.1.1.1 no prazo de 60 dias, aperfeiçoe o processo de trabalho relacionado ao monitoramento da obediência às decisões da Presidência e/ou da Diretoria-Geral, inclusive as referentes aos resultados dos trabalhos da auditoria interna;

4.1.1.2 inclua, nos planos anuais de auditoria, inclusive no referente ao exercício de 2017, os trabalhos de acompanhamento das medições e pagamentos das obras e reformas executadas pelo TRT, dotando a unidade de auditoria interna da força de trabalho necessária para a realização de tal mister;

4.1.1.3 no prazo de 60 dias, aperfeiçoe o processo de trabalho relacionado às informações cujo conteúdo deva constar no sítio eletrônico do TRT, inclusive as referentes a obras e reformas;

4.1.1.4 abstenha-se, sob pena de responsabilidade dos integrantes da comissão de fiscalização de obras, de autorizar a realização de itens de serviços de obras e reformas, bem como a posterior medição e pagamento, em



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

desacordo com o estabelecido em contrato e eventuais termos aditivos;

4.1.1.5 no prazo de 60 dias, elabore o plano de tratamento de riscos em obras e reformas, avaliando, entre outros, os efeitos da escolha do regime de empreitada por preço unitário, o nível de dedicação da comissão de fiscalização em projetos de elevada materialidade e a utilização de mão de obra "extraquadro" como representante da Administração do TRT com atuação diária no canteiro de obras;

4.1.1.6 em respeito ao disposto no art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993, sob pena de responsabilidade, não realize certame licitatório sem dotação orçamentária suficiente, no momento da autorização do procedimento, para honrar a execução da despesa prevista.

4.1.2 Com relação aos mecanismos de controle relacionados à aprovação do projeto básico (Achado 2.5.1, 2.6.1, 2.6.2, 2.6.3 e 2.6.4):

4.1.2.1 no prazo de 60 dias, aperfeiçoe a etapa do processo de trabalho que antecede a aprovação do projeto básico pela área técnica para, com isso, impedir o prosseguimento do processo de contratação:

a) sem a adequada definição e avaliação do regime de execução contratual, se empreitada por preço unitário ou por preço global, e dos riscos envolvidos em cada alternativa;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- b) cujo orçamento base não especifique os custos de construção com equipamentos de proteção individual, ferramentas manuais, alimentação, transporte de trabalhadores, higiene, segurança do trabalho e desmobilização;
- c) cujo orçamento base, no caso de composições unitárias de custo que não possuam preços referenciais nos sistemas oficiais, não venha acompanhado de pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos e a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentam o preço estimado;
- d) cujo o orçamento base não observe, na composição do BDI do orçamento base, percentual de ISS compatível com a legislação tributária do(s) município(s) onde serão prestados os serviços previstos da obra.

4.1.3 Com relação aos mecanismos de controle relacionados à licitação (Achado 2.7.1, 2.7.2, 2.7.3, 2.7.4 e 2.7.5):

4.1.3.1 no prazo de 60 dias, aperfeiçoe a etapa do processo de trabalho que antecede a aprovação de editais de licitação de obras e reformas para, com isso, impedir a realização de certames licitatórios:

- a) sem a obtenção de Licença Prévia, nos casos exigidos pela Lei n.º 6.938/1981 e pela Resolução Conama n.º 237/1997;
- b) com incongruência entre os elementos que influenciam na formação de preços da interessadas, especialmente entre



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

as regras de habilitação, o orçamento base e o cronograma físico-financeiro;

- c) com exigências de vínculo empregatício de profissionais especializados, para efeito de comprovação de qualificação técnico-profissional da interessada, em fase anterior à contratação do objeto;
- d) com exigências de qualificação técnica profissional e operacional que não representem parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação;
- e) sem a adequada definição e avaliação da hipótese de subcontratação, que, caso adotada, deverá ser acompanhada das regras para a comprovação de regularidade fiscal das subcontratadas, vedando-se a subcontratação total.

4.1.4 Com relação aos mecanismos de controle relacionados à formalização de contratos de obras e reformas e emissão de ordem de serviço (Achados 2.8.1 e 2.8.2):

4.1.4.1 no prazo de 60 dias, aperfeiçoe a etapa do processo de trabalho de formalização do contrato e emissão de ordem de serviço pela área técnica para, com isso, impedir o início da execução da obra:

- a) sem a obtenção de Licença de Instalação, nos casos exigidos pela Lei n.º 6.938/1981 e pela Resolução Conama n.º 237/1997;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

b) sem atendimento à legislação de ocupação e uso do solo do Município de Belém, notadamente a validade do Alvará de Obra.

4.1.5 Com relação aos mecanismos de controle relacionados à fiscalização técnica da execução de obras e reformas (Achados 2.9.1, 2.9.2, 2.9.3, 2.9.4, 2.9.5, 2.9.6, 2.9.7 e 2.9.8):

4.1.5.1 no prazo de 60 dias, aperfeiçoe o processo de trabalho de fiscalização de obra e reformas pela respectiva comissão para, com isso, impedir a execução de obras e reformas:

- a) sem as anotações de responsabilidade técnica de todos os profissionais atuantes na obra, obrigados a tais registros, especialmente os profissionais responsáveis pela supervisão e fiscalização da obra;
- b) sem o Livro de Ordem, exigido pela Resolução CONFEA n.º 1.204/2009;
- c) sem a adequada proteção do perímetro da construção, proteção contra quedas de altura, manutenção e limpeza do canteiro de obras, conforme itens 18.13 e 18.29 da Norma Regulamentadora NR 18;
- d) com metodologia de pagamento da administração local desproporcional à execução física e financeira do contrato, o que contraria o entendimento do Tribunal de Contas da União externado no Acórdão n.º 2.622/2013 - Plenário.



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

4.1.6 Com relação aos mecanismos de controle relacionados à fiscalização administrativa da execução de obras e reformas (Achados 2.10.1):

4.1.6.1 Determinar ao TRT da 8ª Região que, no prazo de 60 dias, aperfeiçoe o processo de trabalho de fiscalização dos contratos de obras e reformas pela área responsável pela gestão de contratos e pela comissão de fiscalização para, com isso, impedir a formalização de aditamentos contratuais para acréscimos de serviços já suportados pelo BDI da contratada.

4.1.7 Com relação ao Contrato TRT8 n.º 098/2014, firmado entre o TRT da 8ª Região e a Empresa Quadra Engenharia Ltda. para a execução da obra de Construção do Fórum Trabalhista de Belém (Achados 2.6.2, 2.6.4, 2.9 e 2.10):

4.1.7.1 no prazo de 15 dias, promova, por meio de termo aditivo ao Contrato n.º 98/2014, a supressão do excesso de quantidade de serviço incluído nos itens 28.1, 28.4, 28.5, 28.6, 28.7, 28.8, 28,10, 28.12 e 28.13, o que gerou sobrepreço de R\$ 265.380,66 no orçamento contratado, e a correção do percentual do ISS constante do BDI anexo ao contrato;

4.1.7.2 de imediato, providencie perante a empresa contratada, os fechamentos provisórios das aberturas no piso e na caixa de elevador, das extremidades laterais da plataforma principal de proteção e do perímetro da construção com tela a partir da plataforma principal



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

de proteção, conforme item 18.13 da Norma Regulamentadora NR 18;

- 4.1.7.3** no prazo de 30 dias, providencie as Anotações de Responsabilidade Técnica de supervisão e fiscalização da obra de construção do Fórum Trabalhista de Belém, notadamente dos Engenheiros Civis Cezar Bentes Gomes da Silva e Carlos Roberto Ribeiro Araújo;
- 4.1.7.4** no prazo de 30 dias, providencie a complementação das atividades técnicas previstas nas ARTs n.ºs PA20150000657, PA20150078512 e PA20150078493, a fim de incluir os serviços elétricos e mecânicos já executados;
- 4.1.7.5** no prazo de 30 dias, providencie a complementação do prazo previsto nas ARTs n.ºs PA20150000657, PA20150078512 e PA20150078493, conforme orientação contida no art. 10 da Resolução CONFEA n.º 1.025;
- 4.1.7.6** apure, no prazo de 90 dias, mediante regular processo administrativo, no qual deve ser garantido à contratada o exercício do contraditório e da ampla defesa, os valores faturados com superfaturamento em razão da desproporcionalidade do percentual pago pela administração local da obra em relação ao percentual de execução da obra;
- 4.1.7.7** no prazo de 90 dias, apure a diferença paga a maior no quantitativo do serviço de "estrutura metálica para proteção de prédios vizinhos, com tela tipo alambrado e mosquiteiro", verificada na 12ª medição;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- 4.1.7.8** apure, no prazo de 90 dias, mediante regular processo administrativo, no qual deve ser garantido à contratada o exercício do contraditório e da ampla defesa, os valores faturados com indícios de superfaturamento em razão da diferença de custos para a contratação de vigia, 24 horas por dia, e de sistema de vigilância eletrônica;
- 4.1.7.9** apure, no prazo de 90 dias, mediante regular processo administrativo, no qual deve ser garantido à contratada o exercício do contraditório e da ampla defesa, os valores faturados com superfaturamento em razão da duplicidade de pagamento de custos relacionados a danos em prédios vizinhos;
- 4.1.7.10** concluídos os processos administrativos e definidos os valores pagos a maior, deduza, dos valores pendentes de pagamento, o montante a ser ressarcido ao erário, atualizado monetariamente, bem como promova a repactuação com vistas a reestabelecer o equilíbrio da equação econômico-financeira com base nos custos reais verificados na execução do contrato;
- 4.1.7.11** caso os valores retidos não sejam suficientes e haja desinteresse da contratada na realização da repactuação, a oficie para que, no prazo de 30 dias, recolha ao erário os valores recebidos indevidamente;
- 4.1.7.12** vencido o prazo sem a reposição dos valores, promova a execução da garantia contratual, para o que, caso necessário, deve ser acionada a Advocacia-Geral da União;



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- 4.1.8** incluia, nos relatórios de gestão inerentes a sua prestação de contas anual, na seção relativa às demandas dos órgãos de controle interno, informações sobre as providências adotadas no respectivo exercício para o cumprimento das determinações acima descritas;
- 4.2** Representar ao Tribunal de Contas da União, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei n.º 8.666/93, sobre os indícios de irregularidades constatados no Contrato TRT8 n.º 098/2014, firmado entre o TRT da 8ª Região e a Empresa Quadra Engenharia Ltda. para a execução da obra de Construção do Fórum Trabalhista de Belém.

Brasília, 22 de junho de 2017.

JOSÉ TADEU TAVERNARD LIMA

Supervisor da Seção de Auditoria de
Gestão Administrativa da CCAUD/CSJT

SILVIO RODRIGUES CAMPOS

Assistente da Seção de Auditoria de
Gestão Administrativa da CCAUD/CSJT

SONALY DE CARVALHO PENA

Supervisora da Seção de Auditoria de
Gestão de Obras da CCAUD/CSJT

RILSON RAMOS DE LIMA

Chefe da Divisão de Auditoria da
CCAUD/CSJT

GILVAN NOGUEIRA DO NASCIMENTO

Coordenador da CCAUD/CSJT



CONSELHO SUPERIOR DA
JUSTIÇA DO TRABALHO

Coordenadoria de Controle e Auditoria - CCAUD
Setor de Administração Federal Sul - SAFS
Quadra 8, Lote 1, Bloco A, Sala 513
Brasília - DF - CEP: 70.070-600
Telefone: (61) 3043-3123 - Correio eletrônico: ccaud@csjt.jus.br