



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO

SECRETARIA DE AUDITORIA



AUDITORIA NA GESTÃO DE BENS IMÓVEIS

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 01/2022

Porto Alegre, 08 de julho de 2022.

SECRETARIA DE AUDITORIA

DA AUDITORIA

Modalidade: Operacional

Relatório nº: 01/2022

Objeto da auditoria: Bens imóveis ocupados pelo TRT4, próprios e locados, utilizados tanto para a atuação judiciária como administrativa.

Objetivo da auditoria: Avaliar aspectos relacionados à governança, à gestão de riscos e aos controles internos adotados pelo TRT4 no processo de Gestão de Bens Imóveis.

Integrantes da auditoria: Carolina Feuerharmel Litvin (Supervisão)

Rodrigo Bazácas Corrêa (Auditor responsável)

José Cláudio da Rosa Riccardi (Equipe de Auditoria)

Marta Pilla de Almada (Equipe de Auditoria)

DAS UNIDADES AUDITADAS

Unidade auditada: Secretaria de Administração (SA)

Responsável pela unidade auditada:

Nome: João Henrique Carvalho de Lima Ribas

Função: Diretor de Secretaria

Período: desde 1º.07.2016 (Portaria TRT4 nº 3.442/2016).

Unidade auditada: Secretaria de Manutenção e Projetos (Sempro)

Responsável pela unidade auditada:

Nome: Sandro Schiavon

Função: Diretor de Secretaria

Período: desde 28.06.2016 (Portaria TRT4 nº 3.440/2016).

RESUMO

O presente trabalho é resultado da Auditoria Operacional realizada com o intuito de avaliar aspectos relacionados à governança, à gestão de riscos e aos controles internos adotados pelo TRT4 no processo de Gestão de Bens Imóveis. A análise englobou os imóveis ocupados pelo Tribunal, próprios e locados, utilizados tanto para a atuação judiciária como administrativa.

Em decorrência desse objetivo, foram evidenciadas as seguintes questões de auditoria: Q1. O Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (PPOAI) do TRT4 para o período 2021-2025 foi elaborado conforme as diretrizes superiores e os princípios de governança, incluindo estratégias para ocupação otimizada e compartilhada dos imóveis, bem como atende às necessidades da prestação jurisdicional com eficiência de recursos? Q2. A atual contratação de seguro dos imóveis ocupados pelo TRT4 atende ao disposto nas normas editadas pela SUSEP e está adequada às necessidades do Tribunal? Q3. Os bens imóveis ocupados pelo TRT4 estão regulares perante o Corpo de Bombeiros e as prefeituras municipais (alvarás, certificados, licenças, autorizações e/ou Habite-se)?

Os achados de auditoria, descritos detalhadamente no item 2 deste relatório, são os seguintes: A1. Falhas de alinhamento entre os instrumentos de planejamento referente às obras (PPOAI-TRT4 2021-2025, PGC 2022, Proposta Orçamentária 2022 e LOA 2022); A2. Falhas na elaboração do Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (2021-2025) do TRT4; A3. Ausência de estudos técnicos preliminares da contratação de seguro predial; A4. Imóveis ocupados pelo TRT4 sem Alvará de Prevenção e Combate a Incêndio (APPCI) vigente; A5. Imóveis ocupados pelo TRT4 sem Carta de Habitação (Habite-se) vigente.

Além disso, a análise dos dados apurados resultou também em uma oportunidade de melhoria, descrita no item 3 deste relatório: OM1. Publicação do Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (2021-2025) no sítio eletrônico do TRT4.

Conforme previsto no artigo 53 da Resolução CNJ nº 309/2020, o relatório preliminar foi submetido aos titulares das unidades auditadas para, querendo,

apresentarem esclarecimentos a respeito dos atos e fatos administrativos sob sua responsabilidade.

Após análise das respostas apresentadas pelos gestores, esta unidade de auditoria interna propõe dez propostas de encaminhamento que visam a agregar valor e aprimorar os procedimentos de trabalho das unidades auditadas.

R1. RECOMENDA-SE que este Tribunal, de forma a mitigar o risco de falhas na governança de suas obras, observe o alinhamento de seus instrumentos de planejamento de obras: Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis do Tribunal (PPOAI-TRT4), Plano de Gestão de Contratações (PGC), Proposta Orçamentária e Lei Orçamentária Anual (LOA), de modo a atender ao disposto nos artigos 3º, inciso V, e 5º da Resolução CNJ nº 347/2020.

R2. RECOMENDA-SE que este Tribunal, a fim de minimizar o risco de realização de obras de médio porte sem a aprovação do Tribunal Pleno e o risco da não autorização de obras pelo CSJT, proceda a revisão do Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis deste Tribunal (PPOAI-TRT4) vigente, para a inclusão de todas as obras de médio e grande porte a serem executadas no período de vigência do referido Plano, em especial a construção dos Foros Trabalhistas de São Leopoldo e Santa Rosa, de forma a atender ao disposto no artigo 4º da Resolução CNJ nº 114/2010, no artigo 7º da Resolução CSJT nº 70/2010, no artigo 8º da Portaria TRT4 nº 714/2012 e no Parecer Técnico nº 14/2019, elaborado pela Secaudi/CSJT.

R3. RECOMENDA-SE que este Tribunal, a fim de mitigar o risco do PPOAI-TRT4 não refletir as necessidades do órgão relacionadas à adequação dos imóveis às atividades jurisdicional e administrativa e o risco de exclusão de obras sem a anuência do Tribunal Pleno, reavalie a legalidade do disposto no § 2º do artigo 2º da Portaria TRT4 nº 714/2012 frente às Resoluções CSJT nº 70/2010 e CNJ nº 114/2010.

R4. RECOMENDA-SE que este Tribunal, de maneira a mitigar os riscos de não atingimento dos objetivos pretendidos com a contratação, de restrição à competição e de contratação ineficiente, realize estudos técnicos preliminares para subsidiar a elaboração de termo de referência para uma nova contratação de seguro predial

para o TRT4, consoante disposto no artigo 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993 e no artigo 14 da Resolução CNJ nº 347/2020.

R5. RECOMENDA-SE que este Tribunal, a fim de mitigar os riscos de recebimento de sanções administrativas, responsabilização em caso de sinistros e exposição dos usuários a níveis inadequados de segurança, dê continuidade ao plano de ação apresentado pela Sempro, o qual visa à obtenção e à manutenção de Alvará PPCI para todos os imóveis ocupados pelo TRT4, de modo a atender à Lei Complementar do Estado do RS nº 14.376/2013 e às jurisprudências do TCU e do CSJT.

R6. RECOMENDA-SE que este Tribunal, no intuito de minimizar os riscos de ocupação de imóvel que não possua condições de habitabilidade e de recebimento de sanções administrativas, elabore plano de ação contendo cronograma para obtenção da Carta de Habitação (Habite-se) para todos os seus imóveis, consoante disposto na legislação municipal, na jurisprudência do TCU e do CSJT.

R7. RECOMENDA-SE que este Tribunal adote a exigência de Carta de Habite-se e de Alvará de PPCI regulares como requisitos para a locação de imóveis e suas renovações, de modo a atender ao artigo 22, inciso I, da Lei nº 8.245/1991, à Lei Complementar do Estado do RS nº 14.376/2013, às legislações municipais, bem como às jurisprudências do TCU e do CSJT.

C1. CIENTIFICA-SE este Tribunal de que os projetos de obras que possuam custo superior a R\$ 1,32 milhão devem ser objeto de ação orçamentária específica na LOA, consoante disposto no § 5º do artigo 7º da Resolução CSJT nº 70/2010 e no § 3º do artigo 5º da Resolução CNJ nº 114/2010.

C2. CIENTIFICA-SE este Tribunal de que a intervenção a ser realizada na fachada do Prédio II do Foro Trabalhista de Porto Alegre enquadra-se no conceito de obra e, por isso, não pode ser realizada utilizando o contrato de manutenção predial, conforme exposto no Parecer Técnico nº 14/2019 da Secaudi/CSJT e na orientação técnica IBRAOP IBR nº 02/2009.

C3. CIENTIFICA-SE este Tribunal acerca da necessidade de que o próximo PPOAI-TRT4 contemple avaliações técnicas individualizadas de todos os imóveis ocupados, a fim de atender ao previsto no inciso I do artigo 5º da Resolução CSJT

nº 70/2010, no inciso I do § 1º do artigo 2º da Resolução CNJ nº 114/2010 e no inciso I do artigo 3º da Portaria TRT4 nº 714/2012.

Por fim, submete-se o presente relatório à consideração da Presidência deste Tribunal.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1 FUNDAMENTAÇÃO	8
1.2 VISÃO GERAL DO OBJETO	9
1.3 OBJETIVO, ESCOPO E QUESTÕES DE AUDITORIA	9
1.4 METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES À AUDITORIA	11
1.4.1 Estudo Preliminar	11
1.4.2 Matriz de Planejamento e Programa de Auditoria	13
1.4.3 Coleta de Dados	13
1.4.4 Análise	14
1.4.5 Elaboração de Relatório	14
1.5 CRITÉRIOS DE AUDITORIA	14
1.6 VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS	16
1.7 BENEFÍCIOS ESTIMADOS	17
2. ACHADOS DE AUDITORIA	18
A1. Falhas de alinhamento entre os instrumentos de planejamento referente às obras (PPOAI-TRT4 2021-2025, PGC 2022, Proposta Orçamentária 2022 e LOA 2022).	18
A2. Falhas na elaboração do Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (2021-2025) do TRT4.	35
A3. Ausência de estudos técnicos preliminares da contratação de seguro predial.	50
A4. Imóveis ocupados pelo TRT4 sem Alvará de Prevenção e Proteção e Combate a Incêndio (APPCI) vigente.	61
A5. Imóveis ocupados pelo TRT4 sem Carta de Habitação (Habite-se) vigente.	69
3. OPORTUNIDADE DE MELHORIA	78
OM1. Publicação do Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (2021-2025) no sítio eletrônico do TRT4.	78
4. CONCLUSÃO	83
5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	84

1. INTRODUÇÃO

1.1 FUNDAMENTAÇÃO

A presente auditoria fora incluída no item 1.2 do Plano Anual de Auditoria (PAA) - Exercício de 2021, conforme registrado no PROAD nº 11020/2020, a partir da aplicação de metodologia baseada em riscos para seleção dos temas a serem avaliados anualmente pela Secretaria de Auditoria do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (Seaudi).

Consoante despacho da Presidência registrado no documento nº 11 do mesmo processo administrativo, o trabalho precisou ser suspenso e adiado para 2022, em virtude da extensão dos testes e do cronograma estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça para a Ação Coordenada de Auditoria em Acessibilidade Digital, para a qual foi designada a mesma equipe de auditores da Seção de Auditoria de Contratações. Dessa forma, a Auditoria em Gestão de Bens Imóveis passou a constar no item 1.2 do PAA - Exercício 2022 (PROAD nº 7491/2021).

A realização deste trabalho apresenta relevância para a governança do patrimônio imobiliário do Tribunal e alinha-se ao Planejamento Estratégico Institucional (PEI 2021-2026)¹, especialmente com o objetivo estratégico número 8, qual seja, “Aperfeiçoar a gestão orçamentária e financeira”. Por ser parte integrante da gestão administrativa do órgão em sentido mais amplo, a gestão de bens imóveis está intimamente conectada, também, aos objetivos estratégicos de números 4 e 7 do PEI - “Promover a integridade e a transparência em relação aos atos de gestão praticados” e “Fortalecer a governança e a gestão estratégica”, respectivamente -, bem como guarda relação, ainda que de forma indireta, com o alcance do Objetivo Estratégico nº 2 - “Promover o trabalho decente e a sustentabilidade”.

Nesse contexto, esta auditoria foi desenvolvida com o objetivo de avaliar aspectos relacionados à governança, à gestão de riscos e aos controles internos adotados pelo TRT4 no processo de Gestão de Bens Imóveis.

¹ PEI 2021-2026: aprovado pela Resolução Administrativa TRT4 nº 11/2021. Disponível em: <https://www.trt4.jus.br/portais/documento-ato/1060592/RA%2011-2021%20-%20PEI%20TRT4%202021-2026-.pdf>.

1.2 VISÃO GERAL DO OBJETO

Os imóveis administrados pelo Tribunal englobam edificações destinadas à prestação da atividade-fim do órgão, distribuídas em 65 cidades do Estado do Rio Grande do Sul, e outras que abrigam exclusivamente áreas de apoio administrativo.

Segundo dados constantes do [Relatório de Gestão de 2020](#) elaborado pela Administração do Tribunal em atendimento à IN nº 84/2020 do Tribunal de Contas da União, “o TRT4 encerrou o ano de 2020 com 100 imóveis, sendo 65 próprios e 35 locados. Os imóveis próprios são compostos por prédios e terrenos e estão avaliados em R\$ 264.162.072,92”.

Além do significativo montante patrimonial, os imóveis são responsáveis por parcela relevante do orçamento do Tribunal. Em 2020, os valores pagos pelas locações de imóveis superaram a marca de 10% das despesas de custeio e, somando-se aos gastos com energia elétrica, manutenções e reformas, foram despendidos cerca de R\$ 11,5 milhões. Quanto às despesas de capital, as construções de novos prédios, mesmo com a drástica redução em relação ao exercício anterior (mais de 50%), foram responsáveis por quase R\$ 5 milhões pagos em 2020.

Outrossim, o processo de Gestão de Bens Imóveis é extenso e complexo. Envolve diversos subprocessos, entre os quais se destacam: o planejamento estratégico de obras e aquisições de imóveis; a gestão de contratações, tais como seguros prediais, locações e energia elétrica; a gestão para a conservação dos imóveis; e a gestão de sua regularidade perante os órgãos públicos competentes.

1.3 OBJETIVO, ESCOPO E QUESTÕES DE AUDITORIA

O objetivo geral desta auditoria foi avaliar aspectos relacionados à governança, à gestão de riscos e aos controles internos adotados pelo TRT4 no processo de Gestão de Bens Imóveis.

A definição dos temas a serem analisados decorreu da Análise de Riscos do objeto, efetuada pela equipe de auditoria na fase de estudos preliminares. A partir da seleção dos riscos mais significativos inseridos no processo de gestão de bens imóveis do Tribunal, foram levantados os questionamentos que deveriam ser

respondidos pelo trabalho. As questões de auditoria, as quais estão dispostas na Matriz de Planejamento, foram as seguintes:

Q1. O Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (PPOAI) do TRT4 para o período 2021-2025 foi elaborado conforme as diretrizes superiores e os princípios de governança, incluindo estratégias para ocupação otimizada e compartilhada dos imóveis, bem como atende às necessidades da prestação jurisdicional com eficiência de recursos?

Q2. A atual contratação de seguro dos imóveis ocupados pelo TRT4 atende ao disposto nas normas editadas pela SUSEP e está adequada às necessidades do Tribunal?

Q3. Os bens imóveis ocupados pelo TRT4 estão regulares perante o Corpo de Bombeiros e as prefeituras municipais (alvarás, certificados, licenças, autorizações e/ou Habite-se)?

Em relação à elaboração do PPOAI-TRT4, optou-se por analisar somente o plano atualmente vigente, ou seja, aquele referente ao período compreendido entre 2021 e 2025 (PROAD nº 4393/2020). Quanto à contratação de seguro predial, igualmente foi selecionada apenas a que se encontra vigente, firmada em 2019, com duração inicial de 12 meses, mas com possibilidade de prorrogação por até 60 meses (PROAD nº 6549/2019).

Além disso, também foram identificadas duas temáticas que envolvem informações peculiares a cada edificação e que, diante da grande quantidade e dispersão dos imóveis ocupados pelo TRT4, elevaram o volume de dados sob análise da equipe designada para o trabalho. A primeira delas está inserida no processo de elaboração do PPOAI-TRT4 e refere-se à avaliação da estrutura física dos prédios e de sua adequação à prestação jurisdicional. A segunda, integrante da verificação de regularidade dos imóveis, versa sobre o confronto entre as suas condições físicas e as exigências dos órgãos competentes (Corpo de Bombeiros e Prefeitura Municipal), em termos de alvarás, Cartas de Habite-se, licenças e outras autorizações específicas de cada município.

Outro aspecto, analisado junto à questão Q1 de auditoria, refere-se à avaliação das estratégias adotadas pelo TRT4 para a ocupação otimizada e

compartilhada dos imóveis frente ao novo cenário da Justiça do Trabalho, a exemplo da restrição orçamentária provocada pela Emenda Constitucional nº 95/2016, da redução da movimentação processual, da instituição do teletrabalho e do trabalho remoto e da possibilidade de compartilhamento de áreas com outros órgãos públicos.

1.4 METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES À AUDITORIA

Os trabalhos foram realizados em conformidade com a Resolução CNJ nº 309/2020, que aprova as Diretrizes Técnicas das Atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário - DIRAUD-Jud e dá outras providências, e com a Portaria GP.TRT4 nº 1.094/2021, que regulamenta a atividade de auditoria desenvolvida pela Seaudi.

As técnicas de auditoria utilizadas para obtenção das informações necessárias à análise do objeto foram: aplicação de questionários às áreas auditadas por meio de Requisições de Documentos e Informações - RDIs; pesquisa realizada em sistemas informatizados (ADMEletrônico, PROAD, SIGEO, SIAFI, SPIUNet), planilhas eletrônicas de controle disponibilizadas pelas áreas auditadas; consulta junto a outros órgãos no tocante ao Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis; e aplicação de procedimentos analíticos.

Ademais, foram apontadas como possíveis limitações à realização desta auditoria: as restrições impostas pela pandemia do Coronavírus (Covid-19), as eventuais questões técnicas que extrapolam a proficiência da equipe de auditores e a ausência ou insuficiência de registros dos procedimentos adotados pelas áreas auditadas em relação às questões levantadas neste trabalho.

Todos os procedimentos encontram-se documentados nos papéis de trabalho da auditoria, e a metodologia adotada é detalhada a seguir.

1.4.1 Estudo Preliminar

No estudo preliminar da auditoria, foram levantados os principais critérios que balizam o tema, entre leis, decretos e resoluções de órgãos superiores. Além disso, foram identificadas Instruções Normativas expedidas pela Secretaria de Patrimônio

da União e jurisprudências do Tribunal de Contas da União e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Prosseguindo-se no estudo preliminar da auditoria, foi efetuado o mapeamento do objeto, ocasião em que foram identificados os principais processos envolvidos na gestão de bens imóveis, os objetivos mais relevantes e os fatores externos e internos que podem gerar impacto sobre eles. Os seguintes processos foram avaliados nessa etapa: 1. Planejamento estratégico de obras e aquisições de imóveis (PPOAI), 2. Gestão das contratações relacionadas aos imóveis próprios e locados (seguros prediais, aluguéis, energia elétrica, termos de cessão), 3. Conservação dos imóveis, e 4. Regularização dos imóveis.

Após, houve a realização do inventário de riscos do objeto, com o levantamento dos riscos genéricos e dos riscos detalhados relacionados aos quatro processos avaliados, os quais serviram de base para a elaboração da matriz de riscos do objeto. Ao todo foram levantados 20 riscos inerentes.

Na referida matriz, foram valorados a probabilidade e o impacto dos riscos inerentes, chegando-se a um montante de 12 riscos significativos, assim considerados aqueles enquadrados como altos e extremos. Sucessivamente, foram levantados e avaliados os controles adotados pela gestão em resposta a esses riscos, obtendo-se a classificação denominada de “risco residual”.

A fim de reduzir o espectro de análise da auditoria e, assim, alcançar uma dimensão de escopo adequada ao trabalho e aos recursos disponíveis da Seaudi, foram excluídos os riscos que, após avaliação dos controles, perderam significância. Desse modo, foram identificados sete riscos residuais significativos, assim considerados os classificados como “altos” (não houve riscos residuais extremos), os quais embasaram a elaboração das questões de auditoria:

- **R1.** Falha na avaliação da condição dos imóveis para elaboração do Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (PPOAI);
- **R2.** Falha na estimativa de custo para cada obra/reforma proposta no PPOAI;
- **R3.** Deficiências na elaboração do PPOAI quanto à governança e à conformidade às normas superiores;

- **R4.** Falha na definição das ações propostas no PPOAI para cada imóvel (construção, ampliação, reforma, adaptação, manutenção, etc);
- **R7.** Falha na contratação de seguro predial e/ou em condições desvantajosas para a administração;
- **R17.** Imóvel em uso sem os devidos alvarás e licenças dos órgãos competentes (prefeituras e Corpo de Bombeiros);
- **R18.** Imóvel em condição inadequada que impossibilita renovação de alvará e/ou licença dos órgãos competentes.

1.4.2 Matriz de Planejamento e Programa de Auditoria

Após o levantamento preliminar, foram elaborados a Matriz de Planejamento e o Programa de Auditoria, os quais contêm o detalhamento dos procedimentos e os testes que foram aplicados na fase de execução, bem como o cronograma para o restante do trabalho.

Esboçado o programa de trabalho, foi realizada uma reunião de abertura com os gestores das áreas auditadas, em 03.02.2021, com o intuito de apresentar a auditoria e o cronograma previsto para a realização das etapas seguintes. Na ocasião, foi oportunizada às áreas auditadas a inclusão de algum item no escopo do trabalho, conforme preconizado na Portaria GP.TRT4 nº 1.094/021, artigo 7º, parágrafo único.

Tendo em vista que não houve manifestação das unidades envolvidas acerca da alteração do escopo, foi consolidada a Matriz de Planejamento.

1.4.3 Coleta de Dados

Para o levantamento de informações, a equipe de auditoria acessou os sítios eletrônicos do próprio TRT4 e de outros Tribunais Regionais Trabalhistas, bem como do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), do Tribunal de Contas da União (TCU), da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e de Prefeituras de alguns municípios gaúchos.

Na execução dos procedimentos previstos na Matriz de Planejamento, os auditores também realizaram pesquisa em arquivos de propriedade das unidades

auditadas, armazenados na plataforma *Google Drive*, e em sistemas informatizados (ADMEletrônico, PROAD, SPIUNet, SIGEO e SIAFI). Ainda, consultaram outros Tribunais por meio de correspondência eletrônica, a qual foi enviada aos setores de engenharia e/ou de auditoria interna dos TRTs, do TRF4 e do TRE-RS.

Com base nas informações disponíveis, foram compiladas as lacunas ou inconsistências que necessitavam de esclarecimentos por parte das unidades auditadas e foram expedidas as requisições de documentos e informações - RDIs Seaudi nº 01/2022 e nº 02/2022.

1.4.4 Análise

Na sequência, todas as informações coletadas foram examinadas sob a perspectiva das questões de auditoria e confrontadas com os critérios adotados como referência para o presente trabalho e com eventuais boas práticas identificadas em outros órgãos consultados.

1.4.5 Elaboração de Relatório

Com base nos resultados evidenciados, foi elaborada a Matriz de Achados e consolidado o presente relatório. O Relatório Preliminar foi apresentado para a área auditada em reunião realizada em 17.05.2022.

1.4.6 Manifestação dos auditados

O relatório preliminar foi submetido à manifestação da área auditada, oportunidade em que foram apresentados esclarecimentos adicionais sobre atos e fatos administrativos sob sua responsabilidade.

1.4.7 Elaboração do Relatório Final

Por fim, recebidas e analisadas as manifestações, foram consolidadas as propostas de encaminhamento da equipe de auditoria no presente relatório.

1.5 CRITÉRIOS DE AUDITORIA

Os fundamentos deste trabalho foram os seguintes:

- Lei nº 8.245/1991, que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes;
- Lei nº 8.666/1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- Lei nº 12.527/2011, que regula o acesso a informação previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências;
- Lei nº 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos;
- Lei nº 14.303/2022 (Lei Orçamentária Anual), que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022;
- Lei Complementar do Estado do Rio Grande do Sul nº 14.376/2013, que estabelece normas sobre Segurança, Prevenção e Proteção contra Incêndios nas edificações e áreas de risco de incêndio no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências;
- Legislação de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul;
- Decreto nº 9.412/2018, que atualiza os valores das modalidades de licitação que trata o artigo 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- Resolução CNJ nº 114/2010, que dispõe sobre: I - O planejamento, a execução e o monitoramento de obras no poder judiciário; II - Os parâmetros e orientações para precificação, elaboração de editais, composição de BDI, critérios mínimos para habilitação técnica e cláusulas essenciais nos novos contratos de reforma ou construção de imóveis no Poder Judiciário. III - A referência de áreas a serem utilizadas quando da elaboração de novos projetos de reforma ou construção de imóveis no Poder Judiciário; IV - A premiação dos melhores projetos de novas obras no âmbito do Poder Judiciário;

- Resolução CNJ nº 215/2015, que dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;
- Resolução CNJ nº 347/2020, que dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário;
- Resolução CSJT nº 70/2010, que dispõe, no âmbito da Justiça do Trabalho de 1º e 2º Graus, sobre: I - O processo de planejamento, execução e fiscalização de obras e de aquisição e locação de imóveis; II - Parâmetros e orientações para contratação de obras aquisição e locação de imóveis; III - Referenciais de áreas e de custos e diretrizes para elaboração de projetos;
- Resolução CSJT nº 286/2021, que institui o Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis da Justiça do Trabalho - PPOAI-JT;
- Jurisprudência do Tribunal de Contas da União, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e do Tribunal do Distrito Federal;
- Orientação Técnica IBRAOP IBR nº 02/2009, que define obra e serviços de engenharia;
- Circular Susep nº 321/2006, que disponibiliza no sítio da SUSEP as condições contratuais do plano padronizado para os Seguros Compreensivos e dá outras providências.
- Portaria TRT4 nº 714/2012, que institui o Sistema de Avaliação e Priorização de Obras do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região; e
- Portaria TRT4 nº 2.349/2021, que dispõe sobre o Plano de Gestão de Contratações e Comitê Gestor de Contratações do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região.

1.6 VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

Em que pese o presente trabalho de auditoria tenha avaliado questões relacionadas à governança, gestão de riscos e controles internos do processo de gestão de bens imóveis, cumpre destacar que os imóveis próprios do Tribunal, compostos por prédios e terrenos, representam significativo montante patrimonial,

estando avaliados em R\$ 264.162.072,92 (duzentos e sessenta e quatro milhões, cento e sessenta e dois mil e setenta e dois reais e noventa e dois centavos).

Ademais, a locação de imóveis representa parcela relevante do orçamento do Tribunal, chegando a superar em mais de 10% do total das despesas de custeio no exercício de 2020. Somado a isso, incluem-se os gastos com energia elétrica, manutenções e reformas, para os quais foram despendidos cerca de R\$ 11,5 milhões. Quanto às despesas de capital, as construções de novos prédios, mesmo havendo uma redução de mais de 50% quando comparado ao exercício anterior, foram responsáveis por quase R\$ 5 milhões pagos em 2020.

1.7 BENEFÍCIOS ESTIMADOS

Entre os benefícios estimados desta auditoria estão: (i) aprimoramento dos níveis de governança relacionados ao processo de planejamento das obras, gestão dos imóveis e contratação de seguro predial das edificações ocupadas pelo TRT4; (ii) observância do alinhamento entre os instrumentos de planejamento referentes às obras do TRT4 (PPOAI-TRT4, PGC, Proposta Orçamentária e LOA); (iii) elaboração do PPOAI-TRT4 em consonância com o regramento editado pelos órgãos governantes superiores (CNJ e CSJT); (iv) fortalecimento da transparência institucional e do controle social; (v) aumento da eficiência e da eficácia da contratação de seguro predial, a partir do levantamento das necessidades e das peculiaridades dos imóveis ocupados pelo Tribunal; (vi) regularidade de todos os imóveis ocupados pelo TRT4 frente às prefeituras municipais e ao Corpo de Bombeiros do RS; e (vii) atendimento das condições de habitabilidade da edificação, compreendendo adequação do uso, segurança para os usuários (internos e externos) e atendimento às normas técnicas.

2. ACHADOS DE AUDITORIA

A1. Falhas de alinhamento entre os instrumentos de planejamento referente às obras (PPOAI-TRT4 2021-2025, PGC 2022, Proposta Orçamentária 2022 e LOA 2022).

Situação encontrada

O Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (PPOAI), nomenclatura atual para o Plano de Obras, é um instrumento de planejamento das obras e eventuais aquisições de imóveis do Tribunal e indica as prioridades e as estratégias definidas pela Alta Administração para garantir que o órgão disponha de estrutura adequada à prestação jurisdicional. Nos termos do artigo 7º da Resolução CSJT nº 70/2010, o PPOAI deve ser aprovado pelo Tribunal Pleno ou Órgão Especial.

Art. 2º, inciso III – Plano Plurianual de Obras – documento aprovado pelo Pleno ou Órgão Especial do Tribunal que relaciona as obras necessárias à prestação jurisdicional, agrupadas pelo porte da obra, em ordem de prioridade;

[...]

Art. 7º O Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis do Tribunal será aprovado pelo seu Pleno ou Órgão Especial, bem como suas atualizações ou alterações.

No caso do TRT4, a Portaria TRT4 nº 714/2012 definiu o Tribunal Pleno como responsável pela aprovação do PPOAI-TRT4.

Art. 8º - O Plano de Obras do Tribunal, assim como suas atualizações ou alterações, será aprovado pelo Tribunal Pleno, observados os seguintes atributos de exequibilidade: [...] (grifo nosso)

Ressalta-se que o atual PPOAI do TRT4 foi elaborado em 2021 e possui vigência até 2025.

Outro instrumento de planejamento e governança no que tange às obras e eventuais aquisições de imóveis é o Plano de Gestão de Contratações (PGC). De acordo com a Portaria TRT4 nº 2.349/2021, todas as contratações que serão realizadas pelo órgão no decorrer do exercício financeiro devem constar no referido Plano, salvo aquelas relacionadas à capacitação, as dispensas de licitação e as inexigibilidades de licitação cujo valor seja inferior ao definido no inciso II do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993.

Este Plano é elaborado a partir das demandas apresentadas pelas áreas que realizam as contratações no Tribunal. Em seguida, a Secretaria de Administração

consolida as informações e submete a versão preliminar do documento ao Comitê Gestor de Contratações (CGC) que, após a sua manifestação, o submete para a aprovação pela Presidência, conforme artigo 10 da citada Portaria. A versão preliminar do PGC serve de subsídio para elaboração da proposta orçamentária do ano seguinte.

Art. 4º Todas as contratações devem, obrigatoriamente, constar no Plano de Gestão de Contratações, exceto as referentes à capacitação, as dispensas de licitação e as inexigibilidades de licitação cujo valor total não ultrapasse o limite definido no inciso II do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993.

§ 1º As contratações que não estiverem contempladas na versão inicial do Plano de Gestão de Contratações deverão ser incluídas nos períodos de revisão ou mediante manifestação extraordinária do Comitê Gestor de Contratações.

§ 2º Compete às áreas requisitantes, antes do trâmite da contratação, verificar a necessidade de aprovação prévia do Comitê Gestor de Contratações.

Art. 10 São atribuições do Comitê Gestor de Contratações – CGC:

I – manifestar-se sobre o Plano de Gestão de Contratações e suas revisões, submetendo-os à aprovação do(a) Presidente do Tribunal;

II – consolidar e aprovar as propostas de alteração do Plano de Gestão de Contratações; [...]

Art. 11 A Secretaria de Administração submeterá a versão preliminar do Plano de Gestão de Contratações à aprovação do Comitê até o dia 15 (quinze) de abril do exercício anterior ao ano de sua execução.

Parágrafo único. A versão preliminar do Plano de Gestão de Contratações servirá de subsídio para elaboração da proposta orçamentária do ano seguinte. (grifo nosso)

Já a proposta orçamentária deste Tribunal – mais um instrumento de planejamento aprovado pela Presidência do TRT4 – é enviada ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) para consolidação da proposta orçamentária da Justiça do Trabalho por meio do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária e Financeira da Justiça do Trabalho (SIGEO-JT) e, posteriormente, submetida ao Poder Executivo para a consolidação final e edição do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) a ser encaminhado ao Congresso Nacional.

A Resolução CNJ nº 347/2020 estabelece, no artigo 5º, que tanto o Plano Anual de Contratações (ou Plano de Gestão de Contratações, conforme normativo interno deste Tribunal), como o Plano de Obras são instrumentos de governança em contratações públicas do Poder Judiciário.

Art. 5º São considerados instrumentos de governança em contratações públicas do Poder Judiciário, dentre outros:

I – o Plano de Logística Sustentável;

II – o Plano Anual de Contratações;

III – o Plano Anual de Capacitação; e

[...]

§ 2º Além dos planos previstos neste artigo, são considerados instrumentos de governança orientadores das contratações do Poder Judiciário o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação e o Plano de Obras estabelecidos em normativos do CNJ respetivos à matéria. (grifo nosso)

Ademais, a referida Resolução dispõe que o alinhamento entre esses instrumentos é uma diretriz a ser observada pelos órgãos do Poder Judiciário (artigo 3º, inciso V e § 1º do artigo 5º):

Art. 3º A Governança e a Gestão das Contratações Públicas dos órgãos do Poder Judiciário devem observar as seguintes diretrizes:

[...]

V – fomento à cultura de planejamento das contratações, com o respectivo alinhamento ao planejamento estratégico do órgão e às leis orçamentárias;

[...]

Art. 5º, § 1º Os instrumentos de governança previstos nos incisos I, II e III devem estar sistematizados e alinhados entre si, com o plano estratégico do órgão e com os demais planos instituídos em normativos específicos, de modo que consolidem as diretrizes desta Resolução e as estratégias do órgão. (grifo nosso)

Dessa forma, o PPOAI-TRT4, o PGC 2022 e a proposta orçamentária do órgão (concretizada na LOA) – que representam instrumentos de planejamento e de governança do Tribunal – devem estar alinhados entre si, pois norteiam a execução da estratégia do TRT4 definida pela cúpula do órgão.

Entretanto, a presente auditoria detectou algumas divergências no que tange ao alinhamento desses instrumentos de governança acerca das obras do TRT4, relatadas a seguir:

1. Reforma do prédio da Av. Aureliano de Figueiredo Pinto

Uma das ações previstas no Plano de Gestão de Contratações (PGC) 2022 relacionada à Secretaria de Manutenção e Projetos (Sempro) com identificação “Id” SEMPRO-52, refere-se à reforma de prédio de propriedade do Tribunal situado na Avenida Aureliano de Figueiredo Pinto, nº 952 e nº 964, em Porto Alegre.

Conforme o PGC 2022, a justificativa apresentada para a reforma é a necessidade de “adequação das edificações (depósito e Seção de Marcenaria) à legislação, visando a obtenção do Alvará PPCI e melhoria das condições de acessibilidade”. Em que pese a estimativa de custo da obra ser de R\$ 1,3 milhão, a referida reforma não consta no PPOAI-TRT4 2021-2025.

Indagada sobre essa divergência por meio da RDI Seaudi nº 02/2022 (documento nº 26), a área auditada informou que:

O prédio da Av. Aureliano (Porto Alegre) não constou no PPOAI por se tratar de obra de pequeno porte, já que o respectivo valor estimado (R\$ 800.000,00) ficou dentro do limite estabelecido no inciso I do Art. 6º da Resolução CSJT nº 70/2010 (R\$ 1.320.000,00), sendo dispensada a necessidade de aprovação e, conseqüentemente, de figurar no plano em questão (Art. 7º, inciso II). (grifo nosso)

Ainda que o valor informado pela área auditada (R\$ 800 mil) esteja divergente da estimativa constante do PGC 2022 (R\$ 1,32 milhão), a obra deveria ter constado no PPOAI-TRT4 e ser submetida à aprovação do Tribunal Pleno. Isso porque, conforme será abordado em detalhes no achado A2, o PPOAI-TRT4 deve incluir as obras e as aquisições de imóveis que, de acordo com o disposto na Portaria TRT4 nº 714/2012, artigo 8º, § 2º, possuam custo estimado acima de R\$ 330 mil (valor definido pelo Decreto nº 9.412/2018, artigo 1º, inciso I, alínea “a”). Destaca-se que o valor apresentado na portaria interna está alinhado com o disposto no artigo 3º da Resolução CNJ nº 114/2010.

Portaria TRT4 nº 714/2012

Art. 8º - O Plano de Obras do Tribunal, assim como suas atualizações ou alterações, será aprovado pelo Tribunal Pleno, observados os seguintes atributos de exequibilidade:

[...]

§ 2º - Ficam dispensadas da aprovação prevista no caput as obras de pequeno porte, cujo valor se enquadre no limite estabelecido no art. 23, I, “a”, da Lei nº 8.666/93 e aquelas destinadas ao atendimento de casos de emergência e que não representam rubrica orçamentária específica.

Resolução CNJ nº 114/2010

Art. 3º As obras prioritárias serão segregadas em três grupos, de acordo com o seu custo total estimado:

I - Grupo 1 - Obras de pequeno porte. São aquelas cujo valor se enquadra no estabelecido no art. 23, I, a, da Lei nº 8.666/93.

Lei nº 8.666/1993

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais)

Decreto nº 9.412/2018

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) na modalidade convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais); (grifo nosso)

Portanto, diante da ausência da citada reforma no PPOAI-TRT4 e a sua presença no PGC 2022, verifica-se a falta de alinhamento entre os dois instrumentos de planejamento.

2. Contratações de projetos para as obras das Varas do Trabalho de Lajeado e Osório e do Foro Trabalhista de Caxias do Sul

As obras de construção do Foro Trabalhista (FT) de Caxias do Sul, da Vara do Trabalho (VT) de Osório e da Vara do Trabalho de Lajeado estão previstas no PPOAI-TRT4 2021-2025 (PROAD nº 4393/2020), ocupando, respectivamente, 2º, 4º e 5º lugares na ordem de prioridade, e com estimativas de custo de R\$ 15 milhões para a primeira e de R\$ 2,4 milhões para cada uma das demais.

Em consulta ao PGC 2022, verifica-se que não estão previstas ações referentes às contratações de projetos para as três obras citadas.

No PROAD nº 2852/2021, que trata do orçamento do TRT4 para o exercício de 2022 (documento nº 64), a área técnica de planejamento do Tribunal comunica que foram realizados os devidos lançamentos no SIGEO-JT, em consonância às orientações recebidas do CSJT, por meio do Ofício Circular CSJT.GP.SG.SEOFI nº 083/2021 e Mensagem SEOFI/CSJT nº 25/2021, constantes do mesmo processo administrativo, referentes ao encaminhamento da proposta orçamentária deste órgão àquele Conselho Superior.

Acerca das obras, informa que a relação delas e seus respectivos valores foram obtidos por e-mail da Sempro (PROAD nº 2852/2021, documentos nº 35 a 37):

PROAD nº 2852/2021 (documento nº 64)	
São Leopoldo.....	R\$ 3.000.000,00
Rio Grande.....	R\$ 3.000.000,00
Santa Rosa.....	R\$ 400.000,00
Osório.....	R\$ 100.000,00
Lajeado.....	R\$ 100.000,00
Caxias do Sul.....	R\$ 200.000,00
Reforma do Fórum de Porto Alegre.....	R\$ 2.000.000,00
Reforma do Prédio-Sede do TRT4.....	R\$ 2.500.000,00
(grifo nosso)	

Verifica-se, desta maneira, que fizeram parte da proposta orçamentária prévia do TRT4 enviada ao CSJT a previsão de contratação de projetos para as obras de construção nas localidades de Caxias do Sul, Osório e Lajeado, embora não tenham sido previstas no PGC 2022.

Em resposta à RDI Seaudi nº 02/2022 (documento nº 26) a área auditada aduziu:

A contratação dos referidos projetos não fez parte, de forma individualizada, do PGC 2022 porque na ocasião do encaminhamento da proposição de demandas da Secretaria de Manutenção e Projetos, em outubro/2021, a idéia era no sentido de que os projetos das diversas disciplinas fizessem parte do escopo das demandas SEMPRO-31 (Projetos Arquitetônicos), SEMPRO-09 (Projetos: Instalações hidrossanitárias, impermeabilização, PPCIs), SEMPRO-05 (Projetos: Eletrológicos e afins), SEMPRO-06 (Projetos de Climatização) e SEMPRO-11 (Projetos: Estruturas e fundações). (grifo nosso)

Acerca dessa manifestação, em consulta ao PGC 2022, verifica-se que as demandas citadas SEMPRO-31 (Projetos Arquitetônicos), SEMPRO-09 (Projetos: Instalações hidrossanitárias, impermeabilização, PPCIs), SEMPRO-05 (Projetos: Eletrológicos e afins), SEMPRO-06 (Projetos de Climatização) e SEMPRO-11 (Projetos: Estruturas e fundações) totalizam um valor de R\$ 150 mil. Este valor é consideravelmente inferior àquele previsto para a contratação dos projetos das três obras nas localidades analisadas na proposta orçamentária prévia, pois totalizam R\$ 400 mil. Desta forma, constata-se que há um desalinhamento entre os instrumentos de governança do TRT4 em relação ao valor de parte das suas obras.

Sob um novo aspecto, a partir da informação da área de planejamento no PROAD nº 2852/2021 e da resposta à RDI Seaudi nº 02/2022, verifica-se um potencial risco de uma nova inconsistência em relação à contratação de projetos para as obras de construção do FT de Caxias do Sul, da VT de Osório e da VT de Lajeado.

Isso porque, no PROAD nº 2852/2021 (documento nº 64), é informado que o CSJT não incluiu uma ação orçamentária específica para a contratação de projetos para cada uma dessas três obras na proposta orçamentária da Justiça do Trabalho. Além disso, comunicou, informalmente, que as despesas para essas contratações deveriam ser encaminhadas na ação orçamentária “Apreciação de Causas”:

Entretanto, nos limites para projetos (fl. 142), foram contemplados somente as obras já presentes na LOA 2021: São Leopoldo, Rio Grande e Santa Rosa.

[...]

Os valores para as obras de Caxias do Sul, Lajeado e Osório seriam destinados para a alocação inicial de recursos para contratação dos projetos arquitetônicos, conforme previsto no art. 18 da Resolução CSJT nº 70/2010. Foi solicitado, através de e-mail para SEOFI (fl. 147) explicações sobre as razões desses projetos não serem contemplados. Até o presente momento,

próximo do encerramento do prazo de envio da proposta, não foi recebida resposta. Contudo, informalmente, em contatos telefônicos, foi informado que na proposta de 2022 o TRT4 não receberá limite em projetos orçamentários específicos para essas despesas e que elas devem ser encaminhadas na ação Apreciação de Causas. (grifo nosso)

Nesse sentido, a manifestação da área auditada em resposta à RDI Seaudi nº 02/2022 transcrita anteriormente, informa que a contratação de projetos para as obras do FT de Caxias do Sul, da VT de Osório e da VT de Lajeado não estavam previstos “de forma individualizada” no PGC 2022, mas inseridos na previsão de despesas de projetos de diversas disciplinas como: arquitetônico, instalações hidrossanitárias, impermeabilização, Plano de Prevenção e Combate a Incêndio (PPCIs), eletrológicos, climatização, estruturas e fundações.

Acontece que, segundo previsão normativa, as obras que superem R\$ 1,32 milhão somente poderão ser incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA) em ação específica, o que não se verifica em relação às referidas obras.

Resolução CSJT nº 70/2010

Art. 6º As obras e as aquisições de imóveis prioritárias serão segregadas em três grupos, de acordo com o custo total estimado de cada projeto:

I - Grupo 1 - Obra ou aquisição de imóvel de pequeno porte, cujo valor se enquadre no limite de até quatro vezes o estabelecido no art. 23, I, 'a', da Lei nº 8.666/93;

[...]

Art. 7º O Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis do Tribunal será aprovado pelo seu Pleno ou Órgão Especial, bem como suas atualizações ou alterações.

[...]

§ 5º Os projetos e aquisições cujo valor supere o limite do Grupo 1 deverão constituir ação específica na lei orçamentária anual e em seus créditos adicionais. (grifo nosso)

Como informado acima, o custo total estimado para cada uma das três obras de construção em análise supera o valor do Grupo 1 (R\$ 1,32 milhão), estabelecido na Resolução CSJT nº 70/2010, e portanto, as ações orçamentárias deveriam ser específicas para cada obra, mesmo que, inicialmente, apenas para a contratação de projetos.

A Secretaria de Auditoria (Secaudi) do CSJT, nos pareceres técnicos sobre as reformas dos edifícios-sedes do TRT2 (nº 12/2019) e do TRT16 (nº 10/2019) e, ainda, no Parecer Técnico nº 10/2021, sobre o projeto de reforma parcial do edifício-sede do TRT4, expediu propostas de encaminhamento para determinar aos

respectivos Tribunais: “atentar para a exigência de ação específica para obras e aquisições cujo valor supere o limite do Grupo 1 (R\$ 1.320.000,00), nos termos do § 5º do artigo 7º da Resolução CSJT n.º 70/2010”. Nos três pareceres foi enfatizado que a ausência de uma ação orçamentária específica “prejudica tanto o acompanhamento orçamentário efetivo dos recursos a serem executados quanto o devido controle social pela sociedade acerca das despesas realizadas pela Administração Pública”.

No mesmo sentido, consta manifestação da área de planejamento deste Tribunal (PROAD n.º 2852/2021 - documento n.º 64), na qual é enfatizado que a Secaudi/CSJT “vem se manifestando sistematicamente, no sentido de que as reformas com custo superior a R\$ 1.320.000,00 sejam também objeto de ação orçamentária específica”.

3. Ampliação e Reforma do Foro Trabalhista de São Leopoldo

A obra de ampliação e reforma do FT de São Leopoldo está prevista na proposta orçamentária (PROAD n.º 2852/2021, documento n.º 74 - extraído do sistema SIGEO-JT) com estimativa de gasto para o ano de 2022 na ordem de R\$ 3 milhões. A proposta foi acolhida pelo CSJT e foi incluída na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022 - Lei n.º 14.303/2022, com o mesmo valor. Todavia, a obra não está presente no PGC 2022 do TRT4 e também não consta no PPOAI-TRT4 2021-2025.

A área auditada apresentou a seguinte resposta, quando demandada a este respeito, por meio da RDI Seaudi n.º 02/2022 (documento n.º 26):

O projeto da obra de ampliação do Foro Trabalhista de São Leopoldo está em fase de orçamento e deverá ser submetido à análise do CSJT em maio/2022, ocasião em que será proposta a inclusão no PGC 2022. (grifo nosso)

Diante disso, constata-se uma falha de alinhamento entre esses dois instrumentos de planejamento, uma vez que o Tribunal solicitou recursos do orçamento do exercício de 2022 para a execução de obra que não consta no respectivo PGC.

Além disso, conforme se observa no sítio eletrônico do TRT4², as revisões do PGC 2022 estão previstas para os meses de abril e setembro. Desta forma, caso se

² <https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/plano-de-gestao-de-contratacoes-2022>

concretize a submissão do referido projeto em maio ao CSJT, infere-se que a sua inclusão no PGC 2022 somente será possível em setembro deste ano, próximo do encerramento do exercício.

4. Construção do Foro Trabalhista de Rio Grande

A obra de construção do FT de Rio Grande foi incluída no PGC 2022 com identificação “Id” SEMPRO-42, com estimativa de custo de R\$ 17 milhões. Outra ação prevista no referido plano que faz parte da mesma obra é a ação de “Id” SEMPRO-44, que se refere à contratação de supervisão técnica, com estimativa de custo de R\$ 450 mil. Assim, a previsão de gastos para essa obra totaliza R\$ 17,45 milhões para o ano de 2022.

Contudo, a proposta orçamentária (PROAD nº 2852/2022, documento nº 74 - extraído do sistema SIGEO-JT) foi elaborada prevendo uma despesa na ordem de R\$ 3 milhões. A proposta foi acolhida pelo CSJT e consolidada na Lei nº 14.303/2022 (LOA 2022) com o mesmo valor.

Sobre essa diferença de valor, em resposta à RDI Seaudi nº 02/2022 (documento nº 26), a área auditada manifestou-se:

Os valores constantes no PGC para as demandas em questão se referem aos preços totais estimados das respectivas contratações, enquanto que os previstos na proposta orçamentária se referem às despesas estimadas com a efetiva execução dos serviços no exercício 2022. (grifo nosso)

Nos termos do artigo 12 da Resolução CNJ nº 347/2020, o PGC deverá ser aprovado pela autoridade competente, após seu alinhamento com a Lei Orçamentária Anual.

Assim, em que pese a manifestação da área auditada, verifica-se uma falha de alinhamento entre os instrumentos de planejamento do TRT4 no que tange ao valor estimado para a obra apresentado no PGC e aquele constante da LOA 2022.

5. Reforma do Foro Trabalhista de Porto Alegre

O projeto da obra de reforma do FT de Porto Alegre está previsto no PPOAI-TRT4 2021-2025 na 3ª posição na ordem de prioridade, com um custo estimado de R\$ 2 milhões. A justificativa apresentada pela área técnica foi a adequação dos três prédios do Foro Trabalhista de Porto Alegre ao PPCI aprovado

recentemente pelo Corpo de Bombeiros Militar do RS e às normas mais atuais de acessibilidade.

A reforma do FT de Porto Alegre também está prevista no PGC 2022, com “Id” SEMPRO-69, sob a mesma justificativa apresentada no PPOAI-TRT4, porém com valor estimado de R\$ 1 milhão, ou seja, metade daquele estimado no Plano de Obras.

No que tange à proposta orçamentária prévia do TRT4, verifica-se no processo administrativo que trata do orçamento 2022 (PROAD nº 2852/2021, documento nº 64), que a referida reforma também foi prevista, porém não foi acolhida pelo CSJT como uma ação orçamentária específica. Ademais, o valor proposto foi de R\$ 2 milhões (igual ao PPOAI-TRT4 2021-2025, mas diferente do PGC 2022). Ainda, foi possível verificar, em troca de e-mails entre as áreas técnicas de engenharia e planejamento deste Tribunal (PROAD nº 2852/2021, documentos nº 35 a 37), que fora acrescida à justificativa da obra, além das adequações das três edificações do FT à legislação do PPCI e às normas de acessibilidade, a recuperação da fachada do prédio II.

Em resposta à RDI Seaudi nº 02/2022 (documento nº 26), a área auditada esclarece a divergência de valores e da justificativa para a execução da reforma dentre os instrumentos de planejamento de obras analisados:

O planejamento da SEMPRO prevê a execução da reforma do FT de Porto Alegre, cuja proposta orçamentária destinou R\$ 2 milhões, em duas etapas: 1) a adequação das edificações à legislação, visando a obtenção do Alvará PPCI e a melhoria das condições de acessibilidade, com despesa estimada na ordem de R\$ 1 milhão (demanda SEMPRO-69); 2) a recuperação da fachada do prédio II, com despesa estimada na ordem de R\$ 1 milhão, por intermédio do contrato de manutenção predial vigente. (grifo nosso)

Não obstante a manifestação acima, ratifica-se o desalinhamento entre os instrumentos de planejamento em relação à obra de reforma do FT de Porto Alegre, no que tange ao valor estimado para a obra e à justificativa para a contratação.

Sob novo enfoque, considerando a manifestação da área auditada em resposta à RDI Seaudi nº 02/2022 acima, na qual informa que a recuperação da fachada do prédio II, com despesa estimada na ordem de R\$ 1 milhão, ocorrerá por meio do contrato de manutenção predial, observa-se um novo potencial risco de contrariar normas legais e orientação técnica do CSJT.

No Parecer Técnico Secaudi/CSJT nº 14/2019, referente ao Projeto de Reforma da Fachada do Edifício-Sede deste TRT da 4ª Região (PROAD nº 4293/2019, documento nº 51), aquele Conselho Superior, por intermédio de sua unidade técnica de auditoria de gestão de obras, esclareceu que a recuperação da fachada do prédio-sede do TRT4 se enquadra como obra (reforma) e não como um serviço de manutenção. Assim sendo, deveria ser objeto de uma nova licitação específica para contratação dos serviços e, conseqüentemente, não poderia ser executada utilizando o contrato de manutenção predial.

I - O objeto da Tomada de Preços n.º 2/2019 se enquadra perfeitamente no conceito de obra, por tratar de um conjunto de serviços que visam recuperar as características originais da fachada, inclusive com prazo de execução preestabelecido.

[...]

II - Entre as condições exigidas da contratada na Tomada de Preços n.º 2/2019, constam documentos evidentemente relacionados a uma obra, como: cronograma físico-financeiro da obra, Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), entre outros.

III - Há como precedente a aprovação pelo CSJT do projeto de recuperação de fachadas encaminhado pelo TRT da 1ª Região, Processo CSJT-AvOb-6901-32.2018.5.90.0000. (grifo nosso)

Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP) inclui em sua Orientação Técnica - IBR nº 02/2009 a ação de “recuperar” na definição de obra de engenharia:

Obra de engenharia é a ação de construir, reformar, fabricar, recuperar ou ampliar um bem, na qual seja necessária a utilização de conhecimentos técnicos específicos envolvendo a participação de profissionais habilitados conforme o disposto na Lei Federal nº 5.194/66.

[...]

3.4 Recuperar: tem o sentido de restaurar, de fazer com que a obra retome suas características anteriores abrangendo um conjunto de serviços.(grifo nosso)

A própria Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 6º, traz a definição de obra incluindo também a recuperação: “Art. 6º - Para os fins desta Lei, considera-se: I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”. (grifo nosso)

Em que pese o valor estimado isoladamente para a recuperação da fachada estar abaixo do limite estipulado para o Grupo 1 da Resolução CSJT nº 70/2010 e, por conseguinte, desnecessária a sua submissão à autorização e à aprovação do

CSJT, caso a Administração deste Tribunal decida executar, num mesmo contrato, a recuperação da fachada do prédio II do FT de Porto Alegre e as adequações do projeto de PPCI e acessibilidade dos três prédios, esta proposição deverá ser submetida àquele Conselho Superior em virtude do valor total envolvido.

Crítérios de auditoria

- Lei nº 8.666/1993, artigos 6º e 23;
- Decreto nº 9.412/2018, artigo 1º;
- Resolução CNJ nº 347/2020, artigos 3º e 5º;
- Resolução CNJ nº 114/2010, artigos 3º e 4º;
- Resolução CSJT nº 70/2010, artigos 2º, 6º e 7º;
- Portaria TRT4 nº 2.349/2021, artigos 4º, 10 e 11;
- Portaria TRT4 nº 714/2012, artigo 8º;
- Orientação Técnica IBRAOP IBR nº 02/2009;
- Pareceres Técnico Secaudi/CSJT nº 10/2019, 12/2019, 14/2019 e 10/2021.

Evidências

- Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (PPOAI) do TRT4 2021-2025 (PROAD nº 4393/2020);
- Plano de Gestão de Contratações (PGC) 2022 (PROAD nº 7405/2021);
- Proposta orçamentária prévia do TRT4 (constante do processo administrativo PROAD nº 2852/2021, documento nº 74 - extraída do sistema SIGEO-JT);
- Lei nº 14.303/2022 (Lei Orçamentária Anual - LOA 2022), volume III;
- RDI Seaudi nº 02/2022 (PROAD nº 41/2022, documento nº 26).

Possíveis causas

- Ausência de parecer da área de planejamento quanto à proposta do PPOAI-TRT4 para subsidiar a decisão do Tribunal Pleno;
- Não observância do PPOAI-TRT4 2021-2025 ao elaborar o PGC 2022;
- Não observância da proposta orçamentária para consolidação do PGC 2022;
- O PPOAI-TRT4 não contempla todas as obras previstas para o período;

- Grau de maturidade das áreas responsáveis pelo alinhamento dos instrumentos de planejamento de obras ainda incipiente.

Riscos e efeitos

- Falhas de governança do TRT4 em relação às obras;
- Disponibilização de recursos para obras não previstas no PPOAI-TRT4 2021-2025 e no PGC do exercício;
- Possibilidade de realização de obras de médio porte sem a autorização do Tribunal Pleno;
- Risco de descumprimento de decisões vinculantes emanadas pelos Conselhos Superiores.

Manifestação do Auditado

Acerca desse achado, a área auditada, no documento nº 46, informou que:

Sobre a falta de alinhamento apontada pela SEAUDI esclarecemos que existe um lapso temporal considerável entre a elaboração dos referidos instrumentos de planejamento, os quais são elaborados com objetivos diversos, e que ao longo do tempo, entre um e outro, as estimativas de despesas são revisadas.

(i) O PPOAI-TRT4 é elaborado a cada 5 anos, para ser executado durante o próximo quinquênio, com o objetivo de nortear a Administração quanto aos investimentos de maior materialidade em relação a execução das obras e aquisições de novas edificações. Os valores são estimados com base em obras similares realizadas por este TRT em anos anteriores, corrigidos monetariamente;

(ii) A proposta orçamentária prévia tem como objetivo a inclusão das ações que farão parte do orçamento do ano seguinte e é encaminhada sempre perto do mês de maio do ano anterior. Os valores informados nesta etapa referem-se a orçamentos elaborados de forma expedita, de menor precisão, ainda sem projeto e sem levantamento detalhado dos serviços a serem executados;

(iii) Até o PGC-2022, tal instrumento era elaborado nos últimos meses do ano anterior ao exercício a que se refere, o que permite apurar melhor o valor das contratações, em que pese ainda serem estimados, com base nos valores disponibilizados no orçamento para tais ações ou ainda, levando em conta variações de preços de mercado ocorrida nos últimos meses e até mesmo eventuais variações no escopo das contratações em relação às previsões iniciais.

Destaco que há o compromisso com a realização de estimativas de preços mais precisas nas fases preliminares de planejamento, no entanto, esse lapso de tempo existente entre a elaboração desses diferentes instrumentos interfere diretamente no alinhamento entre os diferentes orçamentos. (grifo nosso)

Sobre os projetos de obras que devem ser objeto de ação orçamentária específica na LOA, a Secretaria de Administração e a Coordenadoria de Planejamento se manifestaram:

[...]

Isto posto, salienta-se que na fase qualitativa da proposta orçamentária para 2022, em virtude da recomendação R6 do Proad nº 9843/2020, foram criados os seguintes projetos orçamentários (Proad nº 2852/2021 - fls. 61-62):

- a) N146 - Reforma do Edifício-Sede do Fórum Trabalhista de Porto Alegre -RS;
- b) N147 – Reforma do Edifício-Sede do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região.

Na mesma ocasião, foram reativados os seguintes processos já existentes, para permitir a inclusão de dotação orçamentária para contratação dos projetos (Proad nº 2852/2021 - fls. 43 e 48- 49):

- a) 133Y - Construção do Edifício-Sede da Vara do Trabalho de Osório – RS;
- b) 134G - Ampliação do Edifício-Sede do Fórum Trabalhista de Lajeado - RS;
- c) 151U - Ampliação do Edifício-Sede do Fórum Trabalhista de Caxias do Sul - RS;

Os valores solicitados para a proposta, planejados pela Secretaria de Manutenção e Projetos, foram encaminhados através do e-mail das fls. 133-134 do Proad nº 2852/2021. Nos limites para a proposta (Proad nº 2852/2021 - fl. 142), não foram incluídos valores específicos para essas obras. Já no e-mail da fl. 147 do Proad nº 2852/2021, foram solicitadas as seguintes informações:

“2) Na planilha de projetos previstos para 2022, enviada no dia 15-07-2021, constaram dois projetos de extrema importância para o Tribunal: Reforma do prédio-sede do TRT4 (R\$ 2,5 milhões) e Reforma do Foro de Porto Alegre (R\$ 2 milhões). Eles foram incluídos na fase qualitativa diante de da (sic) exigência recente do CSJT de tratar as reformas como projetos orçamentários. Foram objetos de tratativas da Presidência do TRT4 com a do CSJT para permitir a inclusão na Proposta 2022. Tendo em vista que não foram contemplados nos limites, significa que está vetada a sua inclusão na proposta ou ainda é possível incluir recursos orçamentários que permitam o início da reforma em 2022 (mesmo que com a utilização de parte do limite de atividades)?

3) Na referida planilha de projetos para 2022 foram incluídos, também, valores para as obras de Osório, Lajeado e Caxias do Sul constantes do Plano de Obras do TRT4. Tratam-se de recursos para a alocação inicial destinada à elaboração dos projetos arquitetônicos necessários para a aprovação junto ao CSJT. Por que esses valores propostos também não foram contemplados?”

Conforme registrado na informação da fl. 199 do Proad nº 2852/2021, o CSJT não formalizou a resposta. Entretanto, através de contato telefônico, a Cplan foi informada de que na proposta de 2022 o TRT4 não receberia limite em projetos orçamentários específicos para essas despesas, bem como elas deveriam ser encaminhadas na ação Apreciação de Causas. Tal entendimento ficou consolidado no Acórdão do PROCESSO Nº CSJT-AvOb-3701-07.2021.5.90.0000, que trata da análise da obra de reforma do Edifício-Sede do TRT da 4ª Região em atendimento à Resolução CSJT nº 70/2010:

“Como bem salientou a Secretaria de Orçamento e Finanças deste Conselho Superior (SEOFI/CSJT), não se vislumbra qualquer óbice à execução do projeto sob o prisma orçamentário, visto que o Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região asseverou dispor de recursos orçamentários próprios para promover sua execução.

Nesse sentido, basta que o Tribunal Interessado utilize os recursos de seu próprio orçamento, alocados em plano orçamentário específico, dentro da ação orçamentária “4256 – Apreciação de Causas da Justiça do Trabalho.” (fl. 3062 do Proad nº 2733/2020).

Desse modo, parece claro que o CSJT entende que a utilização de um PO – Plano Orçamentário para a execução de reformas e/ou projetos já atende aos requisitos de transparência da Resolução CSJT nº 70/2010. O Plano Orçamentário recebe um número de Trabalho Resumido – PTRes, de modo que todas as notas de empenho ficam vinculadas a ele. Assim, é possível realizar pesquisas no Tesouro Gerencial e outras ferramentas de transparência filtrando especificamente as despesas destinadas para cada obra individualmente, de forma muito semelhante a um projeto específico.

[...]

Portanto, esta Secretaria está atenta sobre os procedimentos que devem ser utilizados para alocação de recursos em obras, reformas e projetos, atendendo às diretrizes que são estabelecidas pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, que também é responsável pela liberação dos recursos orçamentários. (grifo nosso)

Conclusão da Equipe de Auditoria

Na manifestação da área auditada não houve contestação acerca da situação encontrada pela equipe de auditoria, na qual foram descritas falhas no alinhamento entre os instrumentos de planejamento do TRT4 relativamente às obras. A Sempro destacou que o lapso temporal entre a elaboração dos referidos instrumentos de planejamento, interfere diretamente no alinhamento entre os diferentes orçamentos. Informou que, na elaboração do PPOAI-TRT4, os valores são estimados com base em obras similares realizadas anteriormente pelo Tribunal, corrigidas monetariamente. A proposta orçamentária prévia apresenta orçamentos elaborados de forma expedita, ainda sem projeto e sem detalhamento dos serviços a serem executados. Já o PGC-2022, permite que o valor da contratação seja estimado com base no orçamento do projeto e leva em conta eventuais variações de preços de mercado ou alterações de escopo.

Dessa forma, sabe-se que a fase de desenvolvimento de um projeto tem impacto direto no grau de precisão da estimativa de custos ou do orçamento dele decorrente (estudos preliminares, anteprojeto, projeto básico ou executivo). Para obras de edificação, a faixa de precisão esperada para a estimativa de custo –

elaborada na fase de estudos preliminares – é de até 30%³. Pondera-se, entretanto, que somente duas divergências apontadas neste achado A1 se referem a diferenças de valores das obras e em nenhuma delas o nível de precisão da estimativa de custos foi objeto de apontamento. Nas divergências nº 4 (Construção do Foro Trabalhista de Rio Grande) e nº 5 (Reforma do Foro Trabalhista de Porto Alegre) detalhadas anteriormente, o que se considerou foi uma discrepância substancial entre os valores apresentados nos diferentes instrumentos de planejamento. Acrescenta-se, ainda, que, conforme previsão normativa, o PPOAI-TRT4 e o PGC devem ser periodicamente revistos, garantindo que estejam atualizados e alinhados entre si.

Por todo exposto nos itens 1 a 5 da situação encontrada, essa equipe de auditoria entende pertinente apresentar uma recomendação quanto ao achado A1, no tocante à necessidade de alinhamento entre os instrumentos de planejamento de obras do TRT4.

Quanto ao potencial risco de descumprimento da Resolução CSJT nº 70/2010, explanado na divergência nº 2 supra, a Secretaria de Administração e a Coordenadoria de Planejamento, em sua manifestação conjunta, confirmaram a informação trazida pela equipe de auditoria na situação encontrada. Ratificaram que apenas informalmente o CSJT indicou que a contratação de projetos para as construções do Foro Trabalhista de Caxias do Sul e das Varas do Trabalho de Lajeado e de Osório “deveriam ser encaminhadas na ação Apreciação de Causas”.

Segundo a área auditada, esse entendimento do CSJT ficou consolidado no Acórdão do Processo nº CSJT-AvOb-3701-07.2021.5.90.0000, que trata do projeto de ampliação e modernização das instalações do CEJUSC/JT-2º grau. Entretanto, verifica-se no mesmo Acórdão (documento nº 105 do PROAD nº 2733/2020) que a decisão que aprova e autoriza a execução do projeto é acompanhada de uma série de determinações para serem adotadas pelo TRT4. A primeira delas se refere ao valor da obra: “a) observar o valor previsto no projeto submetido à deliberação deste Conselho Superior da Justiça do Trabalho, no montante de R\$ 1.227.117,18 (item

³ Orientação Técnica IBRAOP IBR nº 04/2012: Precisão do orçamento de obras públicas. Disponível em: <https://www.ibraop.org.br/orientacoes-tecnicas/>

4.1)”. Diante do valor estimado deste projeto, verifica-se que esta obra prescinde de ação orçamentária específica, pois enquadra-se no Grupo 1 - obra de pequeno porte (inciso I do artigo 6º da Resolução CSJT nº 70/2010). Portanto, corrobora-se com a decisão daquele Conselho Superior quanto à possibilidade de o TRT4 executá-la utilizando recursos alocados em plano orçamentário específico, dentro da ação orçamentária "Apreciação de Causas da Justiça do Trabalho". A decisão do referido Acórdão vem ao encontro dos pareceres da Secaudi/CSJT nº 12/2019 (TRT2), nº 10/2019 (TRT16) e nº 10/2021 (TRT4), já detalhados na divergência nº 2 e ao disposto no § 5º do artigo 7º da Resolução CSJT nº 70/2010. Diferentemente ocorre nos projetos de construção do FT de Caxias do Sul, da VT de Lajeado e da VT de Osório, cujos valores superam o limite para o Grupo 1 e, desta maneira, necessitam de uma ação orçamentária específica.

No mesmo sentido, consta no [“Formulário 2022 - Construções e reformas”](#), a ser utilizado pelos Regionais para encaminhamento de informações e documentos para fins de avaliação de projetos pelo CSJT, a seguinte questão: “6) Foi aberta ação orçamentária específica para elaboração de programa de necessidades, estudo de viabilidade e projetos? (§ 5º, art. 7º, cc art. 18 da Resolução CSJT n.º 70/2010)”. Tal fato reforça que esse dispositivo normativo é considerado para avaliação dos projetos de obras que são submetidos à aprovação daquele conselho.

Com base no exposto, à luz do disposto no § 5º do artigo 7º da Resolução CSJT nº 70/2010, essa equipe de auditoria entende ser necessária uma proposta de encaminhamento a fim de alertar a área auditada acerca da necessidade de constituir uma ação orçamentária específica para obras ou aquisições que superem o limite do Grupo 1 da Resolução CSJT nº 70/2010 (R\$ 1,32 milhão).

Por fim, quanto à utilização do contrato de manutenção predial para a execução da reforma da fachada do Prédio II do FT de Porto Alegre, conforme destacado na divergência nº 5 acima, a área auditada não apresentou novos elementos ou manifestação acerca do apontamento da auditoria quanto à existência de um potencial risco de utilização indevida do contrato de manutenção predial deste Tribunal. Assim, a equipe de auditoria mantém a proposta de encaminhamento a fim

de alertar a área auditada acerca do risco de descumprimento de normas vinculantes do CSJT, a exemplo do Parecer Secaudi/CSJT nº 14/2019.

Proposta de Encaminhamento

R1. RECOMENDA-SE que este Tribunal, de forma a mitigar o risco de falhas na governança de suas obras, observe o alinhamento de seus instrumentos de planejamento de obras: Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis do Tribunal (PPOAI-TRT4), Plano de Gestão de Contratações (PGC), Proposta Orçamentária e Lei Orçamentária Anual (LOA), de modo a atender ao disposto nos artigos 3º, inciso V, e 5º da Resolução CNJ nº 347/2020.

C1. CIENTIFICA-SE este Tribunal de que os projetos de obras que possuam custo superior a R\$ 1,32 milhão devem ser objeto de ação orçamentária específica na LOA, consoante disposto no § 5º do artigo 7º da Resolução CSJT nº 70/2010 e no § 3º do artigo 5º da Resolução CNJ nº 114/2010.

C2. CIENTIFICA-SE este Tribunal de que a intervenção a ser realizada na fachada do Prédio II do Foro Trabalhista de Porto Alegre enquadra-se no conceito de obra e, por isso, não pode ser realizada utilizando o contrato de manutenção predial, conforme exposto no Parecer Técnico nº 14/2019 da Secaudi/CSJT e na orientação técnica IBRAOP IBR nº 02/2009.

A2. Falhas na elaboração do Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (2021-2025) do TRT4.

Situação encontrada

De acordo com o disposto no artigo 2º da Resolução CSJT nº 70/2010, o PPOAI é composto pela relação de obras necessárias ao atendimento das finalidades do Tribunal, listadas segundo uma ordem de prioridade:

Art. 2º, inciso III – Plano Plurianual de Obras – documento aprovado pelo Pleno ou Órgão Especial do Tribunal que relaciona as obras necessárias à prestação jurisdicional, agrupadas pelo porte da obra, em ordem de prioridade;

Essa ordem é obtida a partir da pontuação aferida pela Planilha de Avaliação Técnica de cada imóvel, ponderada por atributos de exequibilidade.

Art. 4º Cada obra ou aquisição de imóvel constante do Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis do tribunal terá um Indicador de Prioridade, distinto e sequencial, obtido a partir da pontuação aferida pela Planilha de Avaliação Técnica prevista no art. 5º desta Resolução, ponderada pelos seguintes atributos de exequibilidade: [...] (grifo nosso)

As referidas planilhas são formadas pela avaliação sob dois conjuntos de critérios, o primeiro em relação à estrutura física e funcional dos imóveis e o segundo, acerca da adequação dos imóveis à prestação jurisdicional. O comando do inciso I do artigo 5º da Resolução CSJT nº 70/2010, que trata do conjunto 1 (estrutura física e funcional), dispõe que essa avaliação deverá ocorrer nos imóveis atualmente ocupados pelo Tribunal:

Art. 5º A Planilha de Avaliação Técnica conterà, obrigatoriamente, os seguintes critérios de avaliação, distribuídos nos dois conjuntos:

I - Conjunto 1 – são critérios de avaliação da estrutura física e funcional do imóvel atualmente ocupado, mediante pontuação da situação:

[...]

II - Conjunto 2 – são critérios voltados à análise da adequação do imóvel à prestação jurisdicional, mediante a pontuação: [...] (grifo nosso)

Da mesma maneira, a Portaria TRT4 nº 714/2012 estabelece os mesmos critérios de avaliação dos imóveis dispostos na Resolução do CSJT para indicar o grau de prioridade de cada obra e também prevê a avaliação dos imóveis atualmente ocupados:

Art. 3º O Sistema de Avaliação e Priorização de Obras, que tem por objetivo definir a indicação do grau de prioridade, será consubstanciado nas Planilhas de Avaliação Técnica, as quais contêm os critérios de pontuação agrupados da seguinte forma:

I - conjunto 1: critério para avaliação, por pontuação, da estrutura física e funcional do imóvel atualmente ocupado, considerando a situação:

[...]

II - conjunto 2: critérios voltados à análise da adequação do imóvel à prestação jurisdicional, mediante a pontuação:

[...] (grifo nosso)

Desta forma, a avaliação da estrutura física e funcional deverá ser realizada em todos os imóveis ocupados pelo TRT4, conforme depreende-se dos critérios de pontuação do conjunto 1. Não há, na Resolução CSJT nº 70/2010 ou na Portaria TRT4 nº 714/2012, para fins de elaboração da citada planilha de avaliação, qualquer distinção entre as edificações destinadas à atividade-fim do órgão ou àquelas utilizadas para o necessário apoio administrativo. Os prédios administrativos, assim como aqueles destinados diretamente à prestação jurisdicional, estão expostos aos

desgastes naturais da ação do tempo e, também, àqueles relacionados ao seu uso. Inclusive por esses mesmos motivos as contratações de manutenção e de seguro prediais firmadas pelo TRT4 abrangem todos os seus imóveis ocupados.

Contudo, em análise ao PROAD nº 4393/2020 (documento nº 9), expediente que trata da elaboração e aprovação do PPOAI-TRT4 2021-2025, verifica-se que não foram elaboradas as Planilhas de Avaliação Técnica dos prédios destinados exclusivamente à área administrativa:

a) Porto Alegre:

- Depósito e Seção de Marcenaria - Av. Aureliano de Figueiredo Pinto, nº 952 e nº 964 (já abordado no item 1 do achado A1 deste relatório);
- Almoxarifado - Rua Dr. Barcelos, nº 2667;
- Arquivo de processos e Memorial - Av. Gen. João Telles, nº 369;
- Transportes e Manutenção de Viaturas - Rua Marcílio Dias, nº 446;
- Depósito Centralizado de processos - Av. Provenzano, nº 235;
- Depósitos de bens permanentes - Rua Sérgio Jungblut Dieterich, nº 1020, pav. 1, 7, 8 e 9.

b) Caxias do Sul:

- Arquivo de processos - Rua Luiz Rossi, nº 111, subsolo.

A área auditada, em resposta à RDI Seaudi nº 02/2022 (documento nº 26), alegou:

A decisão de não inclusão dos prédios administrativos no Plano Plurianual de Obras e Aquisições deste TRT e, por consequência, a não elaboração das fichas de avaliação técnica para essas edificações, decorreu do fato de que já era sabido pela Administração que nenhuma dessas edificações necessitava de intervenções que superassem o limite estabelecido no inciso I do Art. 6º da Resolução CSJT nº 70/2010 (R\$ 1.320.000,00), caso em que é dispensada a necessidade de aprovação pelo CSJT e, consequentemente, de figurar no plano em questão (Art. 7º, inciso II). (grifo nosso)

Não obstante a manifestação, entende-se que a estimativa de custo para uma eventual obra não pode ser utilizada como circunstância para a não elaboração da Ficha de Avaliação Técnica, pois a avaliação das condições do imóvel é premissa

para verificar a necessidade de realização de uma obra e, caso se entenda pela necessidade, para estimar o custo dela.

Ainda em relação à avaliação da estrutura física e funcional dos imóveis, constata-se que, no mesmo PROAD nº 4393/2021 (documentos nº 9 e 10), não constam as Planilhas de Avaliação Técnica individualizadas para os prédios do Foro Trabalhista de Porto Alegre (prédios I, II, III e garagem) e do complexo do prédio-sede (edifício-sede, edifício-administrativo e Plenário). Nos dois casos, embora os prédios possuam o mesmo endereço e sejam interligados, tratam-se de edificações distintas, construídas em períodos diferentes e que possuem características, funcionalidades e patologias próprias.

À vista disso, o complexo do prédio-sede, por exemplo, é composto pelo edifício-administrativo e pelo Plenário, ambos construídos em 2013, e pelo edifício-sede, construído em 1984. A diferença de aproximadamente 29 anos entre as construções acarreta diferentes condições em cada edificação. Prova disso é a recente contratação realizada pelo Tribunal para a recuperação da fachada, exclusivamente, para o seu edifício-sede (Contrato TRT4 nº 82/2019).

Assim, em obediência ao disposto no inciso I do artigo 3º da Portaria TRT4 nº 714/2012 e no inciso I do artigo 5º da Resolução CSJT nº 70/2010, durante a elaboração do PPOAI-TRT4, **deverão ser confeccionadas as Fichas de Avaliação Técnica individualizadas de todos os imóveis ocupados pelo Tribunal.**

Em prosseguimento ao processo de elaboração do PPOAI-TRT4, após a obtenção das pontuações por meio das Fichas de Avaliação Técnica dos imóveis, é necessário ponderar cada obra segundo os atributos de exequibilidade previstos no artigo 4º da Resolução CSJT nº 70/2010, para, assim, definir o seu indicador de prioridade distinto e sequencial.

Art. 4º Cada obra ou aquisição de imóvel constante do Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis do tribunal terá um Indicador de Prioridade, distinto e sequencial, obtido a partir da pontuação aferida pela Planilha de Avaliação Técnica prevista no art. 5º desta Resolução, ponderada pelos seguintes atributos de exequibilidade:

I – Disponibilidade de terreno em condição regular para a execução da obra e do respectivo estudo de viabilidade sob os aspectos legal, técnico, econômico, social e ambiental;

II – Existência do projeto básico elaborado conforme as diretrizes, os referenciais de área e os sistemas de custos estabelecidos nesta Resolução;

III – Projetos aprovados pelos órgãos públicos competentes, conforme a legislação vigente. (grifo nosso)

Ao final, as obras, com a indicação do seu grau de prioridade e agrupadas pelo custo total, comporão o Plano de Obras do TRT4, o qual será aprovado pelo Tribunal Pleno, de acordo com o previsto no artigo 8º da Portaria TRT4 nº 714/2012. Nos termos da norma interna, ficam dispensadas da aprovação pelo Pleno as obras de pequeno porte, cujo valor se enquadre no limite estabelecido no artigo 23, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 8.666/1993 (R\$ 330 mil) e aquelas classificadas como emergenciais, desde que não representem rubrica orçamentária específica:

Art. 8º O Plano de Obras do Tribunal, assim como suas atualizações ou alterações, será aprovado pelo Tribunal Pleno, observados os seguintes atributos de exequibilidade:

[...]

§2º Ficam dispensadas da aprovação prevista no *caput* as obras de pequeno porte, cujo valor se enquadre no limite estabelecido no art. 23, I, “a”, da Lei nº 8.666/93 e aquelas destinadas ao atendimento de casos de emergência e que não representem rubrica orçamentária específica. (grifo nosso)

Nesse sentido também dispõem as Resoluções CNJ nº 114/2010 e CSJT nº 70/2010, abaixo transcritas. A única ressalva a ser feita diz respeito ao valor para a obra ou aquisição de imóvel ser classificada no Grupo 1 (pequeno porte). Na Portaria TRT4 nº 714/2012 e na Resolução CNJ nº 114/2010 o limite é de R\$ 330 mil, enquanto na Resolução CSJT nº 70/2010 é de R\$ 1,32 milhão.

Resolução CNJ nº 114/2010

Art. 4º As obras, com a indicação do grau de prioridade e agrupadas pelo custo total, comporão o plano de obras do tribunal, o qual deverá ser aprovado pelo seu pleno ou corte especial, bem como suas atualizações ou alterações, quando necessárias.

Parágrafo único. As obras emergenciais e aquelas abrangidas pelo Grupo 1 poderão ser realizadas sem a aprovação prevista no *caput*.

Grupo 1 - Obras de pequeno porte. São aquelas cujo valor se enquadra no estabelecido no art. 23, I, a, da Lei nº 8.666/93. (grifo nosso)

Resolução CSJT nº 70/2010

Art. 7º O Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis do Tribunal será aprovado pelo seu Pleno ou Órgão Especial, bem como suas atualizações ou alterações.

[...]

§ 2º Ficam dispensados da aprovação prevista no *caput*:

I - os projetos das obras destinadas ao atendimento de casos de emergência, na forma da Lei nº 8.666/93; e

II – os projetos das obras e as aquisições de imóveis classificadas no Grupo

1, vedado o fracionamento da despesa.

Grupo 1 - Obra ou aquisição de imóvel de pequeno porte, cujo valor se enquadre no limite de até quatro vezes o estabelecido no art. 23, I, 'a', da Lei nº 8.666/93; (grifo nosso)

No PPOAI-TRT4 2021-2025, consolidado no documento nº 12 do PROAD nº 4393/2020, a área técnica salienta que o referido documento só abarca as obras e as eventuais aquisições de imóveis cujo “custo total estimado supera o montante de R\$ 1.320.000,00”. Porém, nos termos da Portaria TRT4 nº 714/2012, somente aquelas cujo valor não ultrapasse o custo de R\$ 330 mil prescindem de aprovação pelo Tribunal Pleno.

Pelo exposto, essa equipe de auditoria entende que a falta das Fichas de Avaliação Técnica individualizadas das edificações descritas anteriormente resultou, além da carência de registros sobre as condições das estruturas físicas e funcionais daqueles prédios, na ausência das obras de reforma do prédio da Av. Aureliano de Figueiredo Pinto em Porto Alegre e da recuperação da fachada do Prédio II do FT de Porto Alegre no PPOAI-TRT4 2021-2025, conforme explorado nos itens 1 e 5 do achado A1 deste relatório. Isso porque, a estimativa de custo inicial para essas duas obras supera o limite disposto para dispensa de aprovação pelo Tribunal Pleno estabelecido pelo § 2º do artigo 8º da Portaria TRT4 nº 714/2012 (R\$ 330 mil).

Dessa forma, a fim de atender ao disposto no artigo 4º da Resolução CNJ nº 114/2010, no artigo 7º da Resolução CSJT nº 70/2010 e no artigo 8º a Portaria TRT4 nº 714/2012, **as obras e as aquisições prioritárias (aquelas cujo custo estimado supere R\$ 330 mil) deverão ser consolidadas no PPOAI-TRT4.**

Além disso, esclarece-se que não se pode confundir a dispensa de aprovação pelo Tribunal Pleno deste TRT4 com a desnecessidade da obra constar no PPOAI-TRT4. Entende-se que todas as obras necessárias para a prestação jurisdicional do órgão - nas edificações das áreas judiciária e administrativa - devem estar previstas no referido Plano, por ser um instrumento de planejamento do órgão, conforme explanado no achado A1.

Ademais, o Parecer Técnico Secaudi/CSJT nº 14/2019 (PROAD nº 4293/2019, documento nº 51), que analisou o Projeto de Reforma da Fachada do Edifício-Sede do TRT4, apontou a não inclusão daquele projeto no PPOAI-TRT4.

Ressalta-se que a equipe técnica daquele Conselho Superior não expôs o custo daquela obra para apontar tal deficiência, ou seja, na visão do CSJT, tratando-se de obra, ela deve estar prevista no PPOAI. Em virtude disso, determinou ao TRT4 que “Para os próximos projetos, atente-se para a necessária previsão do projeto em seu Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (item 2.1.1)”. (grifo nosso)

Outra análise feita pela equipe de auditoria recaiu sobre o Foro Trabalhista de São Leopoldo e o Foro Trabalhista de Santa Rosa. Em que pese existirem as Fichas de Avaliação Técnica de ambos imóveis, as duas obras previstas nestas localidades também não foram contempladas na relação final de obras do PPOAI-TRT4 2021-2025. Na proposta final do Plano, elaborada em 15.04.2021, a área técnica de engenharia justificou a ausência:

PROAD nº 4393/2020 (documento nº 12)

Em relação à Planilha de Avaliação Técnica cabe destacar, por oportuno, que as unidades judiciárias enquadradas nas condições abaixo descritas não integram o plano ora proposto:

[...]

II. Unidades com projeto de construção/ampliação já aprovado pelo CSJT: São Leopoldo, Rio Grande e Santa Rosa. (grifo nosso)

Entretanto, a Resolução CSJT nº 286/2021, publicada em 08.04.2021, que instituiu o Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis da Justiça do Trabalho – PPOAI-JT, em seu Anexo I, dispõe que as obras de São Leopoldo e Santa Rosa estão aprovadas e autorizadas, mas que “deverão ser submetidas à nova aprovação do CSJT, em conformidade com o art. 42 da Resolução CSJT nº 70/2010”. Pondera-se, contudo, que não houve revisão ou atualização do PPOAI-TRT4 para inclusão das obras aqui descritas.

Ademais, conforme o artigo 10 da Resolução CSJT nº 70/2010, um dos aspectos analisados pelo CSJT para a aprovação do projeto de uma obra é a sua previsão no PPOAI do Tribunal de origem:

Art. 10. Para subsidiar as decisões do Plenário do CSJT, o Núcleo de Governança das Contratações e a Secretaria de Orçamento e Finanças - SEOFI emitirão pareceres técnicos quanto à adequação de cada obra ou aquisição à presente Resolução e às demais disposições constitucionais e legais aplicáveis, observando o seguinte:

§ 1º O parecer técnico do Núcleo de Governança das Contratações considerará o Planejamento Estratégico da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo grau, o sistema de priorização adotado pelo Tribunal, os atributos de exequibilidade do projeto, o atendimento ou não das diretrizes e dos referenciais de área e custo, bem como a adequação aos sistemas

oficiais de custos, além de outros aspectos técnicos julgados pertinentes em cada obra ou imóvel a ser adquirido. (grifo nosso)

A área auditada aduziu, em resposta à RDI Seaudi nº 02/2022 (documento nº 26), acerca da obra de São Leopoldo:

Inicialmente, cabe lembrar que os projetos originais da obra de ampliação do Foro Trabalhista de São Leopoldo, que envolve a construção de um prédio anexo e a reforma geral do prédio atual, foram concluídos e aprovados pela Secretaria de Planejamento do Município de São Leopoldo em 2013 e aprovados pelo CSJT em fevereiro/2014.

[...]

Em 2020 o projeto arquitetônico foi revisado e atualizado levando em consideração a movimentação processual da respectivas unidades judiciárias nos últimos anos, a Resolução CSJT nº 63/2010 (vigente à época) e os limites de áreas constantes na Resolução CSJT nº 70/2010, conforme registrado no PROAD nº 4653/2020 (doc. 32).

Posteriormente, considerando a inclusão dessa obra no Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis da Justiça do Trabalho (PPOAI-JT), por intermédio da Resolução CSJT nº 286/2021 (com a observação de que tal projeto deveria ser submetido a nova aprovação pelo CSJT) e no PGC 2021 deste TRT, os projetos complementares também foram revisados e atualizados para que pudessem ser submetidos à reaprovação pela Prefeitura Municipal da localidade, já que a aprovação anterior havia expirado e fora alterada a legislação municipal que trata da matéria.

Essa revisão nos projetos implicou, basicamente, pequenos redimensionamentos de área de alguns ambientes internos. Foram evitadas alterações que desconfigurassem a edificação projetada originalmente, a fim de não onerar ainda mais a construção dessa nova edificação com a reelaboração de projetos.

[...]

O orçamento estimativo da obra está em elaboração, com previsão de conclusão até o final do mês de abril próximo, permitindo, assim, que o projeto possa ser submetido à aprovação do CSJT no mês de maio/2022. (grifo nosso)

No tocante à obra de construção do FT de Santa Rosa:

O projeto da obra de construção do Foro Trabalhista de Santa Rosa foi encaminhado para análise do CSJT em janeiro/2021, sem que tenha sido prolatada decisão acerca da aprovação ou não dele até a presente data. Caso seja reprovado, conforme recomendou o Núcleo de Governança das Contratações do CSJT no processo CSJT-AvOb-9251-90.2018.5.90.0000, que tramita no referido Conselho, deverá ser realizado novo levantamento de necessidades contemplando os temas referidos no presente questionamento, a fim de subsidiar a elaboração de novo Estudo Técnico Preliminar, que também deverá levar em consideração as eventuais recomendações consignadas no Acórdão a ser prolatado pelo CSJT, bem como as alterações que deverão ocorrer na Resolução CSJT nº 70/2010, a qual está em processo de revisão pelo Conselho.

Destarte, constata-se que essas obras deveriam ter sido incluídas na relação final de obras do PPOAI-TRT4 2021-2025, com as respectivas ordens de prioridade, para submissão ao Tribunal Pleno deste Tribunal. Além de uma obrigatoriedade,

prevista nos dispositivos acima elencados, novamente alerta-se que o PPOAI-TRT4 é um instrumento de planejamento e governança e, dessa maneira, deve estar alinhado ao PPOAI-JT, ao Plano de Gestão de Contratações do TRT4 e à LOA.

Consultado sobre a previsão de atualização ou revisão do Plano de Obras, por meio da RDI Seaudi nº 02/2022 (documento nº 26), o gestor informou que “há previsão de revisão e atualização, ainda no corrente exercício, do PPOAI-TRT4 2021-2025”.

Diante do exposto, essa equipe de auditoria conclui que houve falhas na elaboração do PPOAI-TRT4 (2021-2025), uma vez que: (i) a avaliação da estrutura física e funcional não foi realizada individualmente para todos os imóveis ocupados pelo TRT4; (ii) não foram incluídas no Plano de Obras algumas obras de médio porte, as quais, nos termos da Portaria TRT4 nº 714/2012, possuem custo superior a R\$ 330 mil; e (iii) houve a exclusão das obras de São Leopoldo e Santa Rosa do Plano sob a justificativa de que o projeto já havia sido aprovado pelo CSJT, as quais, nos termos da Resolução CSJT nº 286/2021, devem ser submetidas à nova aprovação daquele Conselho.

Critérios de auditoria

- Lei nº 8.666/1993, artigo 23;
- Resolução CSJT nº 70/2010, artigos 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 10;
- Resolução CSJT nº 286/2021 - Anexo I;
- Resolução CNJ nº 114/2010, artigos 2º, 3º e 4º;
- Portaria TRT4 nº 714/2012, artigos 3º e 8º;
- Parecer Técnico Secaudi/CSJT nº 14/2019.

Evidências

- Planilhas de Avaliação Técnica dos imóveis do TRT4 (PROAD nº 4393/2020, documento nº 9);
- PPOAI-TRT4 2021-2025 (PROAD nº 4393/2020, documento nº 12);
- RDI Seaudi nº 02/2022 (PROAD nº 41/2022, documento nº 26).

Possíveis causas

- Entendimento da área técnica de que o PPOAI-TRT4 deva ser elaborado com base nas localidades onde o Tribunal possui unidade judiciária ao invés de todos os imóveis ocupados pelo órgão (exceção: FT de Rio Grande);
- Interpretação da norma no sentido de que somente devem estar contempladas no PPOAI-TRT4 as edificações cujas intervenções superem o limite estabelecido no inciso I do artigo 6º da Resolução CSJT nº 70/2010;
- Estabelecimento de critério de exclusão de localidades do PPOAI-TRT4 não previsto na legislação.

Riscos e efeitos

- Risco de descumprimento de normas e decisões vinculantes;
- Definição da ordem de priorização de imóveis em discordância com as respectivas avaliações técnicas;
- Realização de obra de médio porte sem inclusão no PPOAI-TRT4 e, conseqüentemente, sem aprovação do Tribunal Pleno;
- Risco de não autorização de obras pelo CSJT por não constarem no PPOAI-TRT4 vigente;
- Risco de interrupção de obra pelo CSJT por não ter sido submetida à sua aprovação;
- Risco do PPOAI-TRT4 não refletir a realidade dos imóveis do Tribunal.

Manifestação do Auditado

Em relação aos apontamentos do presente achado, a área auditada esclareceu, no documento nº 46, que:

As obras de ampliação do Foro Trabalhista de São Leopoldo e de construção do prédio do Foro Trabalhista de Santa Rosa serão incluídas na revisão do Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis deste Tribunal (PPOAI-TRT4), que se encontra em fase final de elaboração nesta SEMPPO, com previsão de encaminhamento no mês de julho. A obra de reforma do imóvel situado na Av. Aureliano de Figueiredo Pinto, em Porto Alegre, não será incluída porque não será executada, uma vez que o imóvel será devolvido à União, conforme informação constante no PROAD nº 2134/2020. (grifo nosso)

A respeito das avaliações técnicas individualizadas de todos os imóveis ocupados para fins de elaboração do PPOAI-TRT4 e do valor limite previsto para obras serem dispensadas de aprovação pelo Tribunal Pleno do TRT4, conforme § 2º, do artigo 8º, da Portaria TRT4 nº 714/2012 (R\$ 330 mil), a Sempro aduziu que:

Estamos cientes da necessidade de realização de avaliações técnicas individualizadas, no entanto, destaco que a Portaria TRT4 nº 714/2012, publicada originalmente em fev/2012, foi atualizada recentemente, por intermédio da Portaria TRT4 nº 2.374/2022, de 09/06/2022, para refletir as alterações ocorridas na Resolução CSJT nº 70/2010, além de compatibilizá-la à atual realidade deste Tribunal, conforme motivações constantes no PROAD nº 3898/2022, o que inclui a possibilidade, mediante justificativa técnica e no interesse da Administração, da dispensa de avaliação técnica em algumas edificações. Cabe destacar que a avaliação das edificações (segundo arts. 3º e 4º da Resolução CSJT nº 70/2010) tem como objetivo a priorização de obras, reformas ou aquisições para elaboração do Plano Plurianual de Obras e Aquisições e que algumas edificações utilizadas por este Tribunal, por motivos diversos (ex.: edificações recentemente construídas ou adquiridas, prédios locados, postos avançados da justiça do trabalho, etc.), sabidamente não farão parte do Plano em questão, o que dispensaria a necessidade de elaboração de relatórios e avaliações. Além disso, a elaboração de avaliação de edificações que decerto não constariam no Plano Plurianual de Obras oneraria o corpo técnico da SEMPRO, que deixaria de atuar em outras demandas para elaboração de tais relatórios.

Com relação ao apontamento da SEAUDI de que as obras e aquisições prioritárias que possuam custo superior a R\$ 330 mil devem ser incluídas nos PPOAI-TRT4, reconheço que a Portaria TRT4 nº 714/2012 previa isso, entretanto, não é o que dispõe a Resolução nº 70/2010. Neste sentido, cabem as seguintes ponderações:

(i) Considerando que o art. 2º da Resolução nº 70/2010 define o Plano de Obras como **documento a ser aprovado** pelo Órgão Especial do Tribunal e que as obras constantes no grupo 1 (pequeno porte) não necessitam de aprovação deste órgão, o Plano de Obras deve abranger as edificações que precisaram de intervenção enquadrada como obra cujos valores superem o montante de R\$ 1.320.000,00 (médio e grande porte).

[...]

(ii) Conforme ressalvado no próprio relatório de auditoria (fl. 154), a Resolução CSJT nº 70/2010, após alteração ocorrida em 2018, modificou o valor de classificação das obras do Grupo 1 (pequeno porte) de R\$ 330.000,00 para R\$ 1.320.000,00, embora a Portaria TRT nº 714/2012, que instituiu o Sistema de Avaliação e Priorização de Obras deste Tribunal, elaborada em conformidade com a referida Resolução, não tenha sido atualizada, permanecendo o valor original para as obras de pequeno porte. Por isso, para fins de sanar a falha identificada, foi atualizada a referida Portaria, a qual foi republicada em 09/06/2022 com as alterações necessárias para refletir os atuais dispositivos da Resolução CSJT nº 70/2010 no que se refere ao processo de planejamento de obras e aquisições no âmbito da Justiça do Trabalho, conforme constante no PROAD nº 3898/2022.

(iii) Em relação à evidência abaixo transcrita, ao recuperarmos o histórico e os motivos que ensejaram aquela recomendação do CSJT, é possível verificar ela que foi fundamentada na argumentação de que a referida ação tratava-se de obra, enquanto o entendimento desta SEMPRO, à época, com

base na Orientação Técnica OT - IBR 002/2009 do IBRAOP (Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas), era no sentido de que a recuperação e manutenção da fachada do edifício-sede deste TRT4 se tratava de serviço de engenharia, não cabendo, assim, enquadramento dele em relação às exigências contidas na Resolução nº 70/2010, motivo pelo qual deixou de constar no Plano de Obras deste TRT4 e ser submetida à aprovação prévia do CSJT.

[...]

(iv) Na época da análise pelo CSJT do projeto da recuperação da fachada do prédio-sede deste TRT, cujo montante era da ordem de R\$ 1,7 milhões, também foi analisada a reforma do 7º andar da mesma edificação, que totalizava cerca de R\$ 1,3 milhões. Nenhum apontamento ou recomendação foi realizado no sentido de que esse último projeto deveria constar no Plano de Obras deste TRT ou de que deveria ter sido submetido previamente à aprovação pelo CSJT.

(v) Importante destacar que o Plano de Obras PPOAI-TRT4 de 2021-2025, em que pese constar apenas as obras com valores superiores a R\$ 1,32 milhões (conforme dispõe art. 7º da Resolução CSJT nº 70/2010) refletiu a priorização originada pelas inspeções físicas e demais critérios jurisdicionais das obras com possibilidade de execução. Além disso, esta lista sequencial com indicadores de priorização é utilizada como instrumento de planejamento para levantamento das reformas de pequeno porte que irão compor o Plano Geral de Contratações.

(vi) Em pesquisa nos portais transparência de outros TRTs, verificamos que os Tribunais elaboram seus planos de formas diversas: O TRT5 e o TRT23 incluem no PPOAI apenas as obras de médio e grande porte, cujo montante seja superior a R\$ 1,32 milhões, assim como este TRT4; o TRT3, o TRT12 e o TRT13 apenas apresentam a lista sequencial de priorização sem menção aos valores; o TRT7 apresenta plano com todas as edificações, mas destaca-se que tal Tribunal tem apenas 12 prédios, enquanto este TRT4 ocupa 84 edificações.

Com base no exposto, propõe-se para os próximos Planos de Obras e Aquisições de Imóveis a serem elaborados por este TRT4 que sejam incluídas e submetidas à aprovação pelo Tribunal Pleno deste TRT4 apenas as obras cujo valor seja superior a R\$ 1.320.000,00, além daquelas destinadas ao atendimento de emergência, conforme dispõe art. 7º da Resolução CSJT nº 70/2010 e conforme prevê a Portaria TRT4 nº 714/2012, atualizada recentemente.

Conclusão da Equipe de Auditoria

Inicialmente, a Sempro informou que as obras previstas para os Foros Trabalhistas de São Leopoldo e de Santa Rosa serão incluídas na revisão do PPOAI-TRT4, com previsão de encaminhamento ao Tribunal Pleno no mês de julho. Ademais, esclareceu que a obra prevista para o prédio da Av. Aureliano de Figueiredo Pinto, em Porto Alegre, não será mais executada, pois a Administração do TRT4 decidiu devolver o imóvel à União, conforme as informações constantes no PROAD nº 2134/2020.

A área auditada registrou, ainda, que houve uma alteração nos valores limites para submissão de projetos de obras ao Tribunal Pleno, conforme Portaria TRT4 nº

2.374/2022. A partir de sua publicação, em 09.06.2022, ocorrida após o envio do relatório preliminar de auditoria para manifestação das áreas auditadas, obras com custo estimado abaixo de R\$ 1,32 milhão prescindem de aprovação pelo Pleno do TRT4, ajustando este valor ao constante na Resolução CSJT nº 70/2010.

Portanto, a fim de ratificar a proposta de inclusão das obras previstas para o FT de São Leopoldo e para o FT de Santa Rosa, bem como para possibilitar o monitoramento futuro por esta Secretaria de Auditoria acerca da revisão do PPOAI-TRT4 (2021-2025), entende-se necessária a proposição de uma recomendação no tocante ao presente achado A2.

No que tange às avaliações técnicas individualizadas de todos os imóveis ocupados por este Tribunal, embora inicialmente a Sempro tenha destacado estar ciente da necessidade de realização dessas avaliações, atentou para a alteração da Portaria TRT4 nº 714/2012, que incluiu o § 2º ao artigo 2º, por meio da Portaria TRT4 nº 2.374/2022, de forma a dispensar a avaliação das edificações, mediante justificativa técnica e no interesse da Administração. Complementou informando que algumas edificações, por motivos diversos (ex. edificações recentemente construídas ou adquiridas, prédios locados, postos avançados da Justiça do Trabalho, etc), “sabidamente não farão parte do Plano em questão, o que dispensaria a necessidade de elaboração de relatórios e avaliações”.

Art. 2º O desenvolvimento do Sistema de Avaliação e Priorização de Obras será realizado por meio de inspeções nos prédios desta Justiça Especializada, consistindo na análise isolada ou combinada das condições técnicas de uso e de manutenção da edificação e dos aspectos inerentes à prestação jurisdicional.

[...]

§ 2º A avaliação poderá ser dispensada em edificações que não venham a figurar no Plano Plurianual de Obras e Aquisições a ser aprovado, desde que mediante justificativa da área técnica e no interesse da Administração. (Redação dada pela Portaria TRT4 nº 2.374/2022) (grifo nosso)

Após análise desse novo parágrafo, cotejando-o com as normas dos órgãos governantes superiores, verifica-se que não há, nos dispositivos da Resolução CSJT nº 70/2010 ou da Resolução CNJ nº 114/2010, menção expressa quanto à dispensa de avaliação da estrutura física dos imóveis ocupados (Conjunto 1) e da análise do imóvel à prestação jurisdicional (Conjunto 2), ainda que com justificativa técnica e no interesse da Administração.

Além disso, conforme detalhado na situação encontrada, entende-se que a avaliação da condição física e funcional do imóvel é premissa para verificar a necessidade de realização de uma intervenção e deve ser realizada antes de elencar as obras que farão parte do PPOAI-TRT4. Nesse sentido, cita-se o Acórdão do CSJT no processo nº CSJT-AvOb-3701-07.2021.5.90.0000, que trata do projeto de ampliação e modernização das instalações do CEJUSC/JT-2º grau. Nele é transcrito um trecho do Parecer Técnico nº 01/2022 do Núcleo de Gestão de Contratações (NGC/CSJT): “A Planilha de Avaliação Técnica serve de base para a confecção do Plano Plurianual de Obras e Aquisição de Imóveis e deve ser elaborada pelo Tribunal Regional de forma a aferir pontuações relacionadas a atributos do projeto em questão”. Todavia, o novo § 2º do artigo 2º da Portaria TRT4 nº 714/2012 dispõe em sentido contrário, que a avaliação dos imóveis poderá ser dispensada nas edificações que não venham a figurar no PPOAI-TRT4.

Com base nas situações elencadas pela Sempro que poderiam dispensar a avaliação da condição física e funcional do imóvel, essa equipe de auditoria entende pertinente tecer algumas considerações. Quanto às edificações recentemente construídas ou reformadas, seria razoável supor que estas apresentariam pontuação mais elevada nos critérios do conjunto 1 e, conseqüentemente, menor necessidade de intervenção. Já a dispensa da ficha de avaliação técnica para os prédios locados ou para postos avançados da JT merece ser vista com atenção, pois sem a aferição da estrutura física e funcional (conjunto 1) dessas edificações e sem a análise da adequação do imóvel à prestação jurisdicional (conjunto 2) não há como garantir que estes imóveis não devam ser priorizados. Destaca-se, ainda, que a avaliação técnica dos prédios locados serve de subsídio para importantes decisões que podem ser tomadas pela Administração deste Tribunal, como: (i) escolha de outro imóvel para abrigar a unidade judiciária; (ii) contato com o proprietário para que patologias sejam sanadas; ou (iii) procura de outros imóveis ou terrenos na localidade para futura construção ou aquisição.

Por fim, de acordo com o novo dispositivo em análise, há possibilidade de que o corpo técnico, justificadamente, exclua obras antes mesmo delas constarem na lista de priorização do PPOAI-TRT4. Entende-se que essa possibilidade deve ser

vista com cautela e que, caso seja adotada por este Regional, essa decisão deve ser levada ao conhecimento do Tribunal Pleno, pois compete a esse corpo colegiado aprovar o Plano de Obras da Instituição, bem como suas alterações e revisões, conforme artigo 8º da Portaria TRT4 nº 714/2012.

Diante do exposto, essa equipe de auditoria entende necessária a expedição de propostas de encaminhamento a fim de que seja reavaliada a legalidade do § 2º do artigo 2º da Portaria TRT4 nº 714/2012 frente às Resoluções CSJT nº 70/2010 e CNJ nº 114/2010, e de alertar a área auditada acerca da necessidade de avaliações técnicas individualizadas de todos os imóveis ocupados antes da formalização do PPOAI-TRT4.

Proposta de Encaminhamento

R2. RECOMENDA-SE que este Tribunal, a fim de minimizar o risco de realização de obras de médio porte sem a aprovação do Tribunal Pleno e o risco da não autorização de obras pelo CSJT, proceda a revisão do Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis deste Tribunal (PPOAI-TRT4) vigente, para a inclusão de todas as obras de médio e grande porte a serem executadas no período de vigência do referido Plano, em especial a construção dos Foros Trabalhistas de São Leopoldo e Santa Rosa, de forma a atender ao disposto no artigo 4º da Resolução CNJ nº 114/2010, no artigo 7º da Resolução CSJT nº 70/2010, no artigo 8º da Portaria TRT4 nº 714/2012 e no Parecer Técnico nº 14/2019, elaborado pela Secaudi/CSJT.

R3. RECOMENDA-SE que este Tribunal, a fim de mitigar o risco do PPOAI-TRT4 não refletir as necessidades do órgão relacionadas à adequação dos imóveis às atividades jurisdicional e administrativa e o risco de exclusão de obras sem a anuência do Tribunal Pleno, reavalie a legalidade do disposto no § 2º do artigo 2º da Portaria TRT4 nº 714/2012 frente às Resoluções CSJT nº 70/2010 e CNJ nº 114/2010.

C3. CIENTIFICA-SE este Tribunal acerca da necessidade de que o próximo PPOAI-TRT4 contemple avaliações técnicas individualizadas de todos os imóveis ocupados, a fim de atender ao previsto no inciso I do artigo 5º da Resolução CSJT

nº 70/2010, no inciso I do § 1º do artigo 2º da Resolução CNJ nº 114/2010 e no inciso I do artigo 3º da Portaria TRT4 nº 714/2012.

A3. Ausência de estudos técnicos preliminares da contratação de seguro predial.

Situação encontrada

O planejamento é requisito fundamental para as contratações públicas. A fim de elaborar um planejamento adequado, se faz necessário o desenvolvimento de um estudo técnico preliminar (ETP), o qual servirá, em linhas gerais, para evidenciar o problema a ser resolvido, levantar os tipos de soluções possíveis, avaliar a viabilidade técnica da solução escolhida e realizar a estimativa inicial de custo para a contratação.

A Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 6º, inciso IX, dispõe que o projeto básico (ou termo de referência), principal registro do planejamento para uma licitação, deve ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares:

Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (grifo nosso)

A nova Lei de Licitações - Lei nº 14.133/2021 - traz maior ênfase à fase de planejamento das contratações públicas. Além de atentar para a compatibilização do planejamento da contratação com o plano de contratações anual (no TRT4, Plano de Gestão de Contratações - PGC), dispõe sobre a obrigatoriedade do ETP e elenca todas as informações que nele devem ser contempladas.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução.

de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. (grifo nosso)

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou a Resolução CNJ nº 347/2020, que trata sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário, na qual evidencia a importância da realização dos estudos técnicos preliminares, sempre que necessário:

Art. 14. Observadas as disposições legais e sem prejuízo das disposições normativas já publicadas pelo Conselho Nacional de Justiça, a gestão das contratações dos órgãos do Poder Judiciário deve:

[...]

IV – garantir a presença dos estudos técnicos preliminares, quando necessário, e demais atos praticados nos processos de contratação; (grifo nosso)

Antes mesmo da publicação desta Resolução, o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou ao TRT8 que, em atenção ao disposto no inciso IX do artigo 6º da Lei nº 8.666/1993, antes de uma eventual prorrogação de contrato para a prestação de serviços ou de uma nova licitação, inclua nos estudos técnicos preliminares uma avaliação das soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade daquele órgão.

Acórdão TCU nº 2.747/2015 - Plenário

9.1. recomendar ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos, com vistas à melhoria do sistema de controle interno da organização:

[...]

9.1.22.1. realizar levantamento de mercado junto a diferentes fontes possíveis, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, alínea c);

[...]

9.2. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. em atenção ao art. 6º, inciso IX, alínea “c”, da Lei 8.666/1993, antes da eventual prorrogação dos contratos de transporte de cargas e materiais, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, a avaliação das alternativas de soluções disponíveis no mercado para atender à necessidade que originou a contratação atual (resolver o problema do transporte de pessoas e cargas em regiões metropolitanas), a fim de identificar a solução mais vantajosa dentre as existentes, considerando, por exemplo, as alternativas de compra de veículos, locação de veículos e contratação de serviços de transporte pagos por quilômetro rodado;

Da mesma forma, outra decisão do TCU recomenda a realização de levantamento de mercado junto às diferentes fontes possíveis durante a confecção de estudos técnicos preliminares:

Acórdão TCU nº 1.236/2015 - Plenário

9.1.23. no modelo de processo de aquisições para a contratação de bens e serviços, incluir os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

9.1.23.1. realizar levantamento de mercado junto às diferentes fontes possíveis, verificando contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, a

fim de avaliar as diferentes soluções que possam atender às necessidades que originaram a contratação;

Em análise ao processo de contratação de seguro predial vigente do TRT4 (Contrato TRT4 nº 27/2019 - PROAD nº 6549/2019), verifica-se a ausência de ETP para embasamento do termo de referência. Com isso, definições importantes deixaram de ser apresentadas e/ou justificadas, como: (i) o detalhamento sobre a necessidade da contratação para o Tribunal, preferencialmente com a análise dos riscos envolvidos; (ii) o levantamento dos tipos de soluções possíveis; (iii) a escolha e a descrição da melhor solução frente aos riscos identificados; (iv) o quantitativo a ser contratado e a estimativa de valor da contratação acompanhados dos memoriais de cálculos; (v) os resultados esperados com a contratação; e (vi) o alinhamento com o planejamento estratégico do Tribunal.

Indagada, por meio da RDI Seaudi nº 02/2022 (documento nº 26), sobre a existência de estudo técnico preliminar, a área auditada aduziu:

Não foi realizado Estudo Técnico Preliminar (ETP) uma vez que, inicialmente, havia interesse na prorrogação do Contrato TRT4 nº 34/2018, celebrado com a Travelers Seguros do Brasil S/A. A seguradora manifestou interesse na manutenção do acordo, conforme documento juntado à fl. 08 do Proad nº 6549/2019, assinado em 19 de março de 2019. O valor previsto para a vigência de junho de 2019 a junho de 2020 era de R\$ 45.274,97, o mesmo praticado nos 12 meses anteriores.

O pedido de prorrogação foi encaminhado à Coordenadoria de Licitações e Contratos, acompanhado de dois orçamentos obtidos junto a corretoras de seguro, atestando a compatibilidade de preços e a vantajosidade da prorrogação. Todavia, em 17 de abril de 2019, a Travelers anunciou a saída do mercado brasileiro, inviabilizando a continuidade do processo. A nova contratação teve andamento em caráter de urgência, a fim de garantir a cobertura do seguro antes do término da vigência da apólice emitida pela Travelers Seguros do Brasil S/A, em 23 de junho de 2019.

Complementarmente, cumpre informar que a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares não era obrigatória para este tipo de contratação. A necessidade de realização de estudos preliminares é abordada em acórdãos do Tribunal de Contas da União, sendo considerado um instrumento importante para levantamento de outras soluções disponíveis no mercado para atendimento da demanda e identificação da solução mais vantajosa dentre as existentes. Além disso, na Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, que regulamenta a contratação de serviços sob o regime de execução indireta (terceirizados), a realização de estudos preliminares é uma etapa obrigatória na fase de planejamento da contratação.

No âmbito do Poder Judiciário, as contratações de tecnologia da informação e comunicações vêm sendo realizadas, há algum tempo, com a elaboração de estudos preliminares em razão da determinação contida na Resolução CNJ nº 182/2013. Em relação aos demais tipos de contratações, recentemente foi publicada a Resolução CNJ nº 347/2020, que dispõe sobre a política de governança das contratações públicas no Poder Judiciário. No

inciso IV do art. 14, o referido normativo estabelece que: "...a gestão das contratações dos órgãos do Poder Judiciário deve garantir a presença dos estudos técnicos preliminares, quando necessário, e demais atos praticados nos processos de contratação". Ou seja, o CNJ não estabeleceu a obrigatoriedade de realização de Estudos Técnicos Preliminares em todas as contratações, já que o inciso IV do art. 14 estabelece que os ETP's sejam elaborados quando necessário, pressupondo-se que compete a cada Regional avaliar em quais circunstâncias eles devem ser elaborados.

Acrescento que foi autuado o Proad nº 10215/2020 para tratar, no TRT4, das providências relativas à implementação da Política de Governança das Contratações Públicas em razão da publicação da Resolução CNJ nº 347/2020. Conforme pode ser observado neste PA, foi explicado que a realização de Estudos Técnicos Preliminares nas contratações deste TRT4 já é prática recorrente. Apesar de não existir um ato normativo regulamentando a matéria no Tribunal, a partir de reuniões e tratativas realizadas junto às áreas requisitantes, as contratações que envolvem maior complexidade passaram a ser realizadas com a presença de Estudos Técnicos Preliminares, com base em modelo criado pela SA a partir da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017. Essa prática se tornou recorrente principalmente a partir do ano de 2020, período posterior ao da contratação do seguro vigente atualmente. A partir desse período, as contratações realizadas pela SA para serviços contínuos passaram a contemplar os Estudos Técnicos Preliminares, conforme pode ser observado, por exemplo, na contratação do Serviço de Transporte de Carga Comum e Bens Diversos (Proad nº 7760/2020) e Serviço de Agenciamento de Viagens - Passagens Aéreas (Proad nº 4874/2021). Caso a contratação do serviço de seguro tivesse sido realizada nesse período, ela teria contemplado a elaboração de estudos preliminares.

Portanto, diante das informações prestadas acima, já está sendo adotada, no âmbito da SA e das demais áreas requisitantes, a prática de realizar estudos preliminares nas contratações de serviços prestados de forma contínua, bem como em contratações com objetos mais complexos.

Por fim, cumpre informar que foi autuado o Proad nº 337/2022 para registro das atividades realizadas pelo Grupo de Trabalho responsável por conduzir os estudos relacionados às adaptações necessárias em virtude da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021). Dentre os itens que serão abordados pelo GT, será regulamentada, com base na referida Lei, os casos em que a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares será obrigatório e opcional. Dessa forma, será sanada qualquer dúvida acerca do assunto no âmbito do Tribunal, ficando claro para as áreas requisitantes quando este instrumento deve ser utilizado no planejamento das contratações.

Em que pese a área auditada ter informado o caráter de urgência da celebração do contrato de seguro predial em 2019, não fora adotada a hipótese de dispensa de licitação do inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, utilizada para casos emergenciais, a qual estabelece um prazo máximo de duração do contrato de 180 dias. Portanto, como a contratação se deu por meio de regular licitação e enquadrada como de serviços continuados, foi prevista a possibilidade para a sua prorrogação "por iguais e sucessivos períodos, até o limite de 60 meses, conforme disposto no art. 57 da Lei nº 8.666/93", de acordo com a cláusula segunda do

Contrato TRT4 nº 27/2019 (documento nº 9 do PROAD nº 6549/2019). Em análise ao referido processo, verifica-se que o citado contrato, com duração inicial de 12 meses, foi prorrogado duas vezes e está prestes a ser novamente aditado com vistas à terceira prorrogação, ou seja, entrará no seu quarto ano de vigência.

Ademais, na manifestação acima, verifica-se que os gestores reconhecem a importância do ETP, pois fazem referência a determinações do TCU nesse sentido e a recente Resolução CNJ nº 347/2021. Acerca dessa norma, embora afirmem que a realização de estudos técnicos preliminares é prática recorrente deste Tribunal e que as contratações que “envolvem maior complexidade passaram a ser realizadas com a presença de Estudos Técnicos Preliminares”, afirmam que o ETP não é obrigatório e que “compete a cada Regional avaliar em quais circunstâncias eles devem ser elaborados”. Por fim, informam que se a contratação de seguro predial tivesse ocorrido a partir do ano de 2020, ela conteria os citados estudos.

No entendimento desta equipe de auditoria, a contratação de seguro predial é de alta complexidade, primeiramente, por especificidades do TRT4, como a expressiva quantidade de imóveis que possui, localizados em diversas cidades do Estado do RS, bem como o alto valor agregado pelo conteúdo que abrigam. Além disso, há diversos parâmetros neste tipo de contratação que precisam estar bem definidos frente à realidade e às necessidades do Tribunal. Podemos citar a definição da modalidade de seguro a ser contratado, o tipo de cobertura principal, a avaliação de quais coberturas acessórias deveriam ser contratadas em função dos riscos e dos possíveis sinistros que podem ocorrer nas edificações, a forma de contratação de cada cobertura, a isenção ou não de franquia, entre outros. Salienta-se ainda que todas essas particularidades interferem diretamente no valor do prêmio, ou seja, no custo dessa contratação para o Tribunal. Entretanto, sem a realização de ETP não há registros, memórias de cálculos e outras importantes informações que embasaram as definições constantes no edital da licitação e no termo de referência (documentos nº 3 e 6 do PROAD nº 6549/2019).

Além do mais, devido à complexidade da contratação de seguro predial, entende-se que após a formalização do atual contrato em 2019, cuja tramitação se deu em caráter de urgência, segundo a área auditada, seria oportuno e conveniente

a designação de equipe de trabalho para a realização de estudos técnicos preliminares, visando uma nova licitação.

Questionada sobre a isenção de franquia para a cobertura básica da contratação vigente, por meio da RDI Seaudi nº 02/2022 (documento nº 26), a área auditada informou:

Questão: Descreva quais os critérios utilizados para a especificação do atual contrato de seguro dos imóveis do TRT4 não prever franquia para a cobertura básica.

Conforme opção da Coordenadoria de Material e Logística/Seção de Bens Imóveis, setores que conduziram os estudos para essa contratação, não houve previsão de franquia para a cobertura básica por contemplar os eventos que usualmente causam danos de maior vulto (incêndio, queda de raio e explosão de qualquer natureza), ocasionando prejuízos maiores. Considerando que a franquia é proporcional ao prejuízo, optou-se por estabelecer a participação apenas para as coberturas acessórias. (grifo nosso)

De acordo com a área auditada, não houve previsão de franquia para a cobertura básica por contemplar os eventos que causam maiores prejuízos. Ainda, foi considerado que a franquia é proporcional ao prejuízo. Não obstante a afirmação acima, se analisarmos do ponto de vista da empresa seguradora, a que vai arcar com os prejuízos em caso de ocorrência de sinistro, a lógica é inversa. Assim, para a contratação de seguro que não prevê o pagamento de franquia pelo segurado, o valor do prêmio (valor que é pago pelo Tribunal) deve ser maior. Nesse sentido, destaca-se o questionamento realizado por uma das empresas interessadas em participar da licitação (documento nº 6 do PROAD nº 6549/2019):

[...]

A não aplicação de franquia para a cobertura básica prejudica o caráter competitivo da licitação, podendo acarretar inclusive licitação deserta, ou no mínimo reduz drasticamente o número de licitantes, excluindo da competição as seguradoras que poderiam eventualmente oferecer um preço mais vantajoso à administração. Deve ser considerado, ainda, o relevante fato de que a aplicação de franquia e/ou participação do segurado nos prejuízos reduz consideravelmente o valor do prêmio, proporcionando condições mais vantajosas à administração. Desta forma, solicitamos a retificação do referido edital para que contemple a aplicação de franquia em caso de sinistro envolvendo a cobertura básica, com a indicação do respectivo valor.

RESPOSTA (da área técnica do Tribunal): O Termo de Referência levou em consideração as contratações de seguro predial realizadas por este Tribunal, portanto não deverá sofrer alterações. (grifo nosso)

Evidencia-se a necessidade de demonstração de estudos técnicos preliminares que avaliem a opção mais vantajosa ao Tribunal, a fim de justificar a opção pela isenção de franquia para a cobertura básica, seja pela redução do custo da contratação, seja por outra justificativa técnica.

Noutra questão da RDI Seaudi nº 02/2022 que aborda os critérios utilizados para a definição das coberturas, também fica caracterizada a manutenção dos parâmetros das contratações anteriores, embora naquelas contratações igualmente não ficaram evidenciados a confecção de estudos preliminares:

Questão: Descreva quais os critérios utilizados para a definição de quais coberturas acessórias seriam contratadas pelo Tribunal.

Foram mantidas as coberturas acessórias de vendaval, ciclone, tornado, granizo, queda de aeronave, impacto de veículos terrestres e fumaça, danos elétricos e derrame d'água ou substância líquida contida em chuveiros automáticos (sprinklers), previstas nas apólices de seguro dos imóveis do TRT4 nas contratações anteriores. (grifo nosso)

A decisão de manter os parâmetros das contratações anteriores deste Tribunal também foi adotada na definição da forma de contratação, de acordo com os critérios estabelecidos pela Circular Susep nº 321/2006 (vigente à época da formalização do contrato de seguro predial em análise):

Questão: De que modo foi definida a forma de contratação para cada cobertura do seguro, entre risco absoluto, relativo ou total?

A forma de contratação foi mantida nos moldes das contratações anteriores, haja vista que vinha atendendo às necessidades do Tribunal. (grifo nosso)

Além dos critérios adotados para a definição das coberturas e da forma de contratação, a adoção de outros parâmetros para a contratação de seguro predial não tiveram justificativas evidenciadas no processo administrativo correspondente (PROAD nº 6549/2019). Um desses parâmetros diz respeito à opção pela modalidade “LMI Único” ao invés de modelos usuais de mercado como o “seguro de danos”, “patrimonial”, “compreensivo empresarial” ou “de riscos nomeados”. A justificativa somente foi obtida por meio de resposta à RDI Seaudi nº 01/2022 (documento nº 21):

A contratação vigente adota o critério de Limite Máximo de Indenização Único (LMI Único) para a cobertura de incêndio, queda de raio e explosão de qualquer natureza, cujo valor corresponde à avaliação dos prédios e conteúdos do complexo localizado na Av. Praia de Belas, 1.100 (Prédio-Sede, Anexo Administrativo e Plenário). O objetivo da contratação por LMI Único é garantir a proteção do patrimônio sem custos excessivos, uma vez que o valor do prêmio é proporcional ao valor em risco. Caso fosse

considerado o valor de avaliação de cada imóvel (local a local), o valor total em risco seria aproximadamente cinco vezes maior, sendo muito pequena a probabilidade de ocorrência de sinistros simultâneos. (grifo nosso)

Outro parâmetro sem o devido detalhamento é acerca dos valores dos imóveis e dos seus conteúdos segurados pelo Tribunal. Nesse aspecto, a área auditada esclarece, por meio da RDI Seaudi nº 02/2022 (documento nº 26):

Questão: Informe como foram determinados os valores dos prédios e dos seus conteúdos constantes do Anexo I do Termo de Referência da contratação de seguro dos imóveis do Tribunal.

Os valores dos prédios próprios foram determinados a partir das avaliações de mercado disponíveis à época. Essas avaliações são realizadas por empresas contratadas pelo Tribunal para elaborar um laudo de avaliação do valor de mercado do imóvel. Compete à Secretaria de Manutenção e Projetos providenciar a contratação e atestar a conformidade dos laudos elaborados pelas empresas contratadas.

Quanto aos prédios locados, foi mantido o valor informado na contratação anterior, acrescido de 10%.

Os valores dos conteúdos foram obtidos originalmente pela Coordenadoria de Material e Logística através do Sistema de Patrimônio, sobre o qual foi aplicada uma correção anual de 10%. (grifo nosso)

A respeito dos imóveis cobertos pelo seguro, em que pese a manifestação acima, não foram demonstradas as memórias de cálculo para a obtenção do valor final de cada imóvel. Além disso, constata-se a ausência do prédio-garagem do Foro Trabalhista de Porto Alegre da cobertura contratual, sem a necessária justificativa.

Critérios de auditoria

- Lei nº 8.666/1993, artigo 6º;
- Lei nº 14.133/2021, artigo 6º e artigo 18;
- Resolução CNJ nº 347/2020, artigo 14;
- Circular SUSEP nº 321/2006, cláusulas 5ª e 6ª da Parte I - Condições Gerais (vigente à época);
- Jurisprudência TCU (Acórdão nº 1.236/2015 - Plenário e Acórdão nº 2.747/2015 - Plenário).

Evidências

- Processo administrativo da atual contratação de seguro predial pelo TRT4 (PROAD nº 6549/2019);
- RDI Seaudi nº 01/2022 (PROAD nº 41/2022, documento nº 21);

- RDI Seaudi nº 02/2022 (PROAD nº41/2022, documento nº 26).

Possíveis causas

- Falha no desenho do processo de contratação;
- Deficiência dos mecanismos de controle interno relacionados à fase de planejamento da contratação;
- Não designação de equipe de trabalho para a realização de ETP com a devida antecedência.

Riscos e efeitos

- Risco de restrição à competição;
- Risco de contratação de modelo ineficiente e/ou ineficaz para o órgão;
- Risco de não atingimento dos objetivos pretendidos com a contratação.

Manifestação do Auditado

Acerca desse achado, a área auditada informou, no documento nº 46, que:

Conforme anteriormente informado, já está sendo adotada, no âmbito da SA e das demais unidades requisitantes do Tribunal, a prática de realizar estudos preliminares nas contratações de serviços prestados de forma contínua, bem como em contratações com objetos mais complexos. Todavia, para a prorrogação do atual contrato de seguro predial não houve tempo hábil para a realização dos estudos técnicos preliminares, bem como ainda não há a obrigatoriedade em produzir tal documento para todas as contratações.

Destaca-se, novamente, que a Resolução CNJ nº 347/2020, que trata sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário, evidencia em seu Art. 14, que o ETP deve ser produzido sempre que necessário, não sendo obrigatória a sua elaboração em todas as contratações, [...]

Desse modo, o CNJ não estabeleceu a obrigatoriedade de realização de Estudos Técnicos Preliminares em todas as contratações, já que o inciso IV do art. 14 estabelece que os ETP's sejam elaborados quando necessário, pressupondo-se que compete a cada Regional avaliar em quais circunstâncias eles devem ser elaborados

Em relação a este aspecto, cumpre informar que nos estudos que estão sendo realizados para implementar as adaptações necessárias em virtude da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), haverá regulamentação, com base na referida Lei, acerca dos casos em que a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares será obrigatório e opcional. Dessa forma, será sanada qualquer dúvida acerca do assunto no âmbito do Tribunal, ficando claro para as unidades requisitantes quando este instrumento deve ser utilizado no planejamento das contratações.

De todo o modo, conforme já manifestado anteriormente, reconhece-se que a contratação de seguro envolve aspectos que demandam estudos

complexos, sendo necessária a elaboração de estudo técnico preliminar para avaliar qual a melhor opção de contratação para o Tribunal. Assim, o contrato atualmente vigente não será mais prorrogado e será elaborado o planejamento de uma nova contratação, que será realizada com base na elaboração de estudos técnicos preliminares.(grifo nosso)

Conclusão da Equipe de Auditoria

A manifestação da área auditada corroborou com o entendimento da equipe de auditoria que, diante das análises realizadas durante a execução do trabalho, concluiu que a contratação de seguro predial por este Tribunal é de alta complexidade. Informou, ainda, que realiza estudos preliminares nas contratações de objetos mais complexos, porém não o fez para o contrato vigente de seguro predial, pois “não houve tempo hábil”.

Entende-se que este tipo de contratação depende de numerosas e importantes definições sobre os parâmetros a serem adotados para uma correta e necessária adequação à realidade do TRT4. Os parâmetros importarão diretamente no custo e na efetiva indenização para os prejuízos sofridos em virtude dos eventuais sinistros ocorridos. Consequentemente, todas essas considerações e definições devem fazer parte de estudos técnicos preliminares, elaborados por equipe especialmente designada para esse fim e evidenciados no processo administrativo correspondente.

Assim, em que pese a área auditada tenha informado que a atual contratação não será mais prorrogada e que serão realizados estudos técnicos preliminares com vistas a uma nova contratação, essa equipe de auditoria entende pertinente apresentar uma proposta de encaminhamento quanto ao achado A3.

Proposta de Encaminhamento

R4. RECOMENDA-SE que este Tribunal, de maneira a mitigar os riscos de não atingimento dos objetivos pretendidos com a contratação, de restrição à competição e de contratação ineficiente, realize estudos técnicos preliminares para subsidiar a elaboração de termo de referência para uma nova contratação de seguro predial para o TRT4, consoante disposto no artigo 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993 e no artigo 14 da Resolução CNJ nº 347/2020.

A4. Imóveis ocupados pelo TRT4 sem Alvará de Prevenção e Proteção e Combate a Incêndio (APPCI) vigente.

Situação encontrada

A Lei Complementar nº 14.376/2013 do Estado do Rio Grande do Sul estabelece normas sobre segurança, prevenção e proteção contra incêndio nas edificações e áreas de risco de incêndio no âmbito do RS. Em seu artigo 4º, consta a obrigatoriedade do Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndios (APPCI), expedido pelo Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul (CBMRS):

Art. 4.º As edificações e áreas de risco de incêndio deverão possuir Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndios – APPCI –, expedido pelo CBMRS.

§ 1.º Excluem-se das exigências desta Lei Complementar:

- I - edificações de uso residencial exclusivamente unifamiliares;
- II - residências exclusivamente unifamiliares localizadas em edificação com ocupação mista de até 2 (dois) pavimentos, desde que as ocupações possuam acessos independentes;
- III - propriedades destinadas a atividades agrossilvipastoris, excetuando-se silos e armazéns, que serão regulamentadas por RTCBMRS;
- IV - empreendedor que utilize residência unifamiliar, sem atendimento ao público ou estoque de materiais. (grifo nosso)

O APPCI, conforme a definição apresentada no inciso IX do artigo 6º da mencionada norma, “é a certificação emitida pelo CBMRS de que a edificação está de acordo com a legislação vigente, conforme o Plano de Prevenção e Proteção contra Incêndio – PPCI”.

Já o PPCI é definido no inciso XXXI do mesmo artigo:

Art. 6º, inciso XXXI - é um processo que contém os elementos formais, que todo proprietário ou responsável pelas áreas de risco de incêndio e edificações deve encaminhar ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul, conforme orientações do referido órgão. O PPCI será exigido na sua forma completa ou simplificada, de acordo com o uso, a classificação e a atividade desenvolvida na edificação” (grifo nosso)

Quanto à aplicação das exigências de segurança previstas na referida lei, o artigo 7º detalha em que ocasiões elas devem ser especialmente observadas. Verifica-se que a partir da construção da edificação já devem ser observadas as normas de segurança, prevenção e proteção contra incêndio:

Art. 7.º As exigências de segurança previstas nesta Legislação aplicam-se às edificações e áreas de risco de incêndio no Estado do Rio Grande do Sul, devendo ser observadas em especial, por ocasião:

- I - da construção de uma edificação e área de risco de incêndio;

- II - da mudança de divisão de ocupação;
- III - da ampliação da área construída;
- IV - do aumento da altura da edificação;
- V - da regularização das edificações ou áreas de risco de incêndio existentes;
- VI - do aumento do grau de risco de incêndio;
- VII - do aumento da capacidade de lotação, quando resultar em alterações nas medidas de segurança contra incêndio. (grifo nosso)

A Lei dispõe, ainda, sobre a responsabilidade do proprietário ou do responsável pelo uso da edificação em utilizá-la conforme o uso para o qual foi licenciada, bem como por manter as medidas de segurança contra incêndio, providenciando a necessária manutenção e adequação ao normativo. No caso de descumprimento, estão previstas sanções administrativas, independentemente de eventual responsabilização nas esferas civil ou penal.

Art. 12. Nas edificações e áreas de risco de incêndio já construídas, é de inteira responsabilidade do proprietário ou do responsável pelo uso, a qualquer título:

- I - utilizar a edificação de acordo com o uso para o qual foi licenciada;
- II - tomar todas as providências cabíveis para a adequação e/ou mudança de uso da edificação e das áreas de risco de incêndio às exigências desta Lei Complementar;
- III - encaminhar com antecedência mínima de 2 (dois) meses ao CBMRS o pedido de renovação do APPCI, sob pena das sanções previstas nesta Lei Complementar.

Art. 13. O proprietário ou o responsável pelo uso da edificação obriga-se a manter as medidas de segurança contra incêndio, em condições de utilização, providenciando sua manutenção e adequação a esta Lei Complementar.

§ 1.º O não cumprimento do disposto no “caput” deste artigo implicará nas sanções administrativas previstas nesta Lei Complementar, independentemente das responsabilidades civis e penais cabíveis. (grifo nosso)

Salienta-se que a ausência de PPCI e APPCI pode acarretar a negativa de emissão da Carta de Habite-se e de outras licenças e/ou autorizações pelas prefeituras municipais (artigo 5º da Lei Complementar nº 14.376/2013 do RS).

A obrigatoriedade de obtenção do APPCI foi destacada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão TCU nº 7.165/2014 - Segunda Câmara, o qual determinou ao TRT2, nos itens 1.7.2 e 1.7.2.2 que, “conclua todas as medidas de sua responsabilidade para a regularização dos imóveis com Atestado de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) expirado ou inexistente;” (grifo nosso).

Da mesma forma, o CSJT, na Ação Coordenada⁴ que teve por objeto o levantamento e avaliação dos imóveis da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus, alertou a todos os Tribunais Regionais do Trabalho sobre a necessidade de regularização dos imóveis ocupados pela Justiça do Trabalho perante os órgãos públicos competentes, notadamente prefeituras municipais e Corpo de Bombeiros Estaduais.

Ressalta-se, ainda, que a falta ou a ausência do documento válido pode resultar no julgamento, pelo TCU, das contas dos responsáveis pelos órgãos como regulares com ressalvas. A Corte de Contas, em algumas oportunidades, também notificou o Corpo de Bombeiros para que fossem adotadas as medidas cabíveis em relação ao descumprimento das leis estaduais.

Acórdão TCU nº 1.286/2015 - Primeira Câmara (Prestação de Contas)

[...] com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, incisos I e II; 17, 18 e 23, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I; 17, inciso I; 143, inciso I; 207 e 208 do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em julgar regulares com ressalva as contas de [...] dando-lhe quitação, regulares as dos demais responsáveis, dando-lhes quitação plena, e dar ciência à entidade das impropriedades apontadas nos pareceres emitidos nos autos.

[...]

1.7. dar ciência ao Departamento Regional do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de São Paulo (Sebrae/SP) sobre as seguintes impropriedades, para que promova seu saneamento e evite sua repetição:

1.7.1. existência de imóveis com licenças de funcionamento e autos de vistoria do Corpo de Bombeiros vencidos, como identificado nos Escritórios Regionais (ER) de Araraquara, Capital Leste II – Itaquera e Piracicaba e nos Pontos de Atendimento (PA) de Sapopemba, São Mateus, Brasilândia, Pirituba, mencionados no relatório de auditoria de gestão elaborado pela CGU/SP, fato que afronta o estipulado no Decreto Estadual/SP 56.819/2011; (grifo nosso)

Acórdão TCU nº 1.565/2016 - Primeira Câmara (Prestação de Contas)

[...] com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 143, inciso I, alínea "a", 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis a seguir, dando-lhe quitação:

[...]

a.2) [...] – Ocorrências: deficiências nos controles internos administrativos sobre o patrimônio imobiliário; não cumprimento do cronograma da Portaria STN 439/2012 – inventário dos bens imóveis; inexistência de Carta de Habite-se e Alvará de Prevenção e Proteção contra Incêndio dos prédios da UFPel e outros; e condições inadequadas das salas de aula em prédios da UFPel; (grifo nosso)

Acórdão TCU nº 3.474/2016 - Primeira Câmara (Prestação de Contas)

[...] com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 143, inciso I, alínea "a", 208 e 214,

⁴ Acórdão nº CSJT-A-1152-63.2020.5.9.0000

inciso II, do Regimento Interno/TCU, em julgar regulares com ressalva as contas de [...], Pró-Reitor de Administração em 2014, dando-lhe quitação, em face das seguintes ocorrências:

a.1) falta de planos de combate a incêndios e Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros na FUFSCAR;

[...]

1.7. Notificar o Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo – CBPMESP de que a Controladoria Regional da União no Estado de São Paulo - CGU/SP, no item 3.1.1.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 201503677, relativo à prestação de contas de 2014 da Fundação Universidade Federal de São Carlos – FUFSCAR, registrou falta de planos de combate a incêndios e de Autos de Vistoria do Corpo de Bombeiros nos campi da Universidade, situados nos municípios de São Carlos/SP, Araras/SP, Sorocaba/SP e Buri/SP, encaminhando cópia da página inicial e do item 3.1.1.3 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 201503677 - peça 5, p. 1 e 27-28, para que adote as medidas que considerar cabíveis;

Acórdão nº 3.632/2016 - Primeira Câmara (Prestação de Contas)

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

[...] com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 143, inciso I, alínea "a", 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em julgar regulares com ressalva as contas de [...], dando-lhe quitação, em face das seguintes falhas:

[...]

a.8) inexistência de certidão Habite-se e/ou Alvará de Prevenção e Proteção Contra Incêndio (APPCI) para prédios da UNIPAMPA;

Acórdão TCU nº 5.489/2016 - Primeira Câmara (Prestação de Contas)

[...] com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 143, inciso I, alínea "a", 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em julgar regulares com ressalva, em face das falhas adiante apontadas, as contas dos responsáveis a seguir, dando-lhes quitação:

[...]

a.2) [...]: inexistência de atos autorizativos do poder público relacionados ao uso de edificações e a plano de prevenção contra incêndios (falta de alvarás de prevenção e proteção contra incêndio para a maior parte das edificações e as cartas de habite-se); (grifo nosso)

Acórdão TCU nº 13.910/2019 - Primeira Câmara (Representação)

1.7.1. ciência ao Comando da 1ª Região Militar, à Comissão Regional de Obras da 1ª Região Militar e ao Hospital Central do Exército sobre as seguintes impropriedades:

[...]

1.7.1.3. não obtenção do Certificado de Aprovação (alvará) e do Auto de Conclusão (habite-se) das obras do Edifício Garagem do Hospital Central do Exército, objeto do Contrato 10/2013-CRO/1, junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro e à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro/RJ, respectivamente, em desrespeito ao art. 1º da Lei 125/1935, art. 3º da Lei 13.425/2017, Nota DGST 207/2014 e art. 97, § 4º, da Lei Complementar do Município do Rio de Janeiro n. 16/1992;

1.7.2. informar ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro que a não obtenção do necessário Certificado de Aprovação (alvará) das obras do Edifício Garagem do Hospital Central do Exército, objeto do Contrato 10/2013-CRO/1, afronta ao art. 1º da Lei 125/1935, art. 3º da Lei 13.425/2017 e Nota DGST 207/2014; (grifo nosso)

Em resposta à RDI Seaudi nº 01/2022 (documento nº 21), a área auditada compartilhou a planilha denominada “CADASTRO E AVALIAÇÃO DOS IMÓVEIS DO TRT4”, a qual é utilizada para levantamento e controle de todos os imóveis do TRT4. Essa planilha apresenta, além dos dados de identificação dos imóveis, a informação sobre a existência ou não de APPCI. Segundo a área auditada, essa informação é atualizada “sempre que é renovado ou obtido novo Alvará PPCI”.

O TRT4 ocupa, atualmente, 84 imóveis, sendo 33 locados e 51 próprios que são utilizados tanto pela área administrativa, como pela área que desempenha a atividade-fim do órgão. Por meio da análise dos dados constantes na planilha compartilhada pela área técnica, verifica-se que 31 imóveis ocupados atualmente pelo TRT4 não possuem APPCI, o que representa cerca de 37% do total das edificações ocupadas pelo Tribunal (quadro 1). Dentre esses, 6 são locados e 25 são próprios.

Quadro 1 - Edificações ocupadas pelo TRT4 sem APPCI

Localidade	Imóvel (próprio ou locado)
Cachoeirinha - FT	Próprio
Camaquã - VT	Próprio
Canoas - FT	Próprio
Capão da Canoa - PAJT	Locado
Carazinho - VT	Próprio
Erechim - FT	Próprio
Estância Velha - VT	Próprio
Farroupilha - VT	Próprio
Ijuí - VT	Próprio
Lajeado - FT	Próprio
Palmeira das Missões - VT	Próprio
Pelotas - FT	Próprio
Porto Alegre - Almoxarifado	Locado
Porto Alegre - Depósito Centralizado de Processos	Locado
Porto Alegre - Edifício-Sede	Próprio
Porto Alegre - Edifício-Administrativo	Próprio
Porto Alegre - FT - Prédio I	Próprio
Porto Alegre - FT - Prédio II	Próprio

Porto Alegre - FT - Prédio III	Próprio
Porto Alegre - FT - Edifício Garagem	Próprio
Porto Alegre - Marcenaria	Próprio
Porto Alegre - Memorial e Arquivo	Próprio
Porto Alegre - Plenário	Próprio
Rio Grande - CCDF, 1ª e 2ª VTs	Próprio
Rio Grande - 3ª e 4ª VTs	Locado
Rosário do Sul - VT	Locado
São Gabriel - VT	Próprio
São Leopoldo - FT	Próprio
Sapucaia do Sul - FT	Locado
Uruguaiana - FT	Próprio
Viamão - VT	Próprio

A Sempro informa, em resposta à RDI Seaudi nº 01/2022 (documento nº 21), que utiliza outra planilha para controle especificamente do APPCI e do PPCI denominada “PPCI - PROJETOS DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO”. Essa planilha, segundo o gestor, “traz informações resumidas e atualizadas acerca do andamento das ações empreendidas e/ou a serem adotadas em cada edificação com vistas à obtenção dos respectivos Alvarás PPCIs”.

Ao analisar a planilha, observa-se que há um acompanhamento efetivo da situação de cada imóvel em relação ao APPCI. Para cada edificação é informada: (i) a situação em que se encontra (alvará vigente, aguardando vistoria, PPCI aprovado ou protocolado no Corpo de Bombeiros, projeto de PPCI a ser contratado ou em fase de elaboração); (ii) a vigência do Alvará para os imóveis que já o possuem; (iii) os procedimentos a serem adotados para a regularização com o respectivo prazo; (iv) o número do processo administrativo no qual são mantidos os registros; e (v) o responsável pelas ações.

Além disso, em consulta à referida planilha, em 13.04.2022, verificou-se, no cronograma estimado para a conclusão dos PPCIs e emissão dos alvarás, o prazo até maio de 2023 para o encerramento dos procedimentos para a regularização de todos os imóveis ocupados pelo TRT4.

Critérios de auditoria

- Lei Complementar nº 14.376/2013 do Estado do Rio Grande do Sul, artigos 4º; 5º, 6º, 7º, 12 e 13;
- Jurisprudência TCU (Acórdão nº 7.165/2014 - Segunda Câmara, Acórdão nº 1.286/2015 - Primeira Câmara, Acórdão nº 1.565/2016 - Primeira Câmara, Acórdão nº 3.474/2016 - Primeira Câmara, Acórdão nº 3.632/2016 - Primeira Câmara, Acórdão nº 5.489/2016 - Primeira Câmara, Acórdão nº 13.910/2019 - Primeira Câmara);
- Jurisprudência CSJT (Acórdão nº CSJT-A-1152-63.2020.5.9.0000).

Evidências

- RDI Seaudi nº 01/2022 (PROAD nº 41/2022, documento nº 21);
- Planilhas compartilhadas pelas áreas auditadas com esta Secretaria de Auditoria ([Projetos de Proteção Contra Incêndio](#) e [Cadastro e Avaliação dos Imóveis do TRT4](#)).

Possíveis causas

- Secretaria de Manutenção e Projetos (Sempro) com capacidade operacional reduzida para atendimento das demandas;
- Priorização de outras demandas em detrimento da obtenção do Alvará de prevenção e Combate à Incêndio (APPCI) pela área técnica;
- Tempo necessário para a tramitação do processo de aprovação do APPCI no Corpo de Bombeiros.

Riscos e efeitos

- Risco do recebimento de sanções administrativas por órgãos municipais e estaduais;
- Risco das edificações ocupadas pelo TRT4 não apresentarem condições de segurança na prevenção e combate a incêndios;

- Risco de agravamento de penalidade imputada ao Tribunal em caso de ocorrência de incêndio em seus imóveis sem APPCI com danos físicos e materiais a terceiros;
- Risco de exposição dos usuários dos imóveis sem APPCI a condições inadequadas de segurança em caso de incêndio;
- Risco de julgamento das contas regulares com ressalva por não existir APPCI em todas as edificações;
- Risco de não obtenção da Carta de Habite-se e de outras licenças e/ou autorizações das edificações que não possuem APPCI válido.

Manifestação do Auditado

Acerca desse achado, a Sempro informou, no documento nº 46, que:

Atentos a necessidade de atualização dos Alvarás de PPCI para todos os imóveis ocupados pelo TRT4, informa-se que o plano de ação elaborado pela Sempro para obtenção e manutenção da vigência de tais documentos para todos os imóveis ocupados pelo TRT4 está em pleno andamento. (grifo nosso)

Ainda com relação ao PPCI dos prédios locados, a Secretaria de Administração e a Coordenadoria de Material e Logística apresentaram, no mesmo documento, a seguinte manifestação:

Com relação ao Plano de Prevenção Contra Incêndios - PPCI, trata-se de um documento essencial para a segurança do imóvel. Não existe na Lei do Inquilinato definição sobre a responsabilidade do documento ser do locador ou do locatário, podendo-se considerar uma responsabilidade solidária, conforme acordo entre as partes.

A obtenção do PPCI está diretamente relacionada à atividade exercida no prédio, sendo que as alterações de uso e de layout alteram as exigências. Como os imóveis recebem adaptação para o uso específico do TRT, na maioria das vezes compete ao próprio Tribunal a regularização dos imóveis em uso.

Como mencionado pela Secretaria de Manutenção e Projetos, existe um plano de ação para obtenção do Alvará de todos os imóveis do Tribunal, incluindo os locados. A Seção de Bens Imóveis/CLOG/SA tem participado desse processo, conforme o caso específico de cada imóvel, por meio de diligências junto aos locadores.(grifo nosso)

Conclusão da Equipe de Auditoria

A Sempro informou que o plano de ação para obtenção e manutenção da vigência de APPCI para os imóveis ocupados pelo Tribunal “está em pleno

andamento". A SA/Clog informaram que participam desse plano de ação em relação aos imóveis locados.

Dessarte, em que pese a Sempro e SA/Clog estejam empreendendo ações no sentido de regularizar a validade dos APPCI, inclusive naquelas edificações que necessitam de adaptações físicas, esta equipe de auditoria entende que cabe uma proposta de encaminhamento ratificando a importância da continuidade do plano de ação apresentado na planilha compartilhada "PPCI - PROJETOS DE PROTEÇÃO CONTRA INCÊNDIO".

Proposta de Encaminhamento

R5. RECOMENDA-SE que este Tribunal, a fim de mitigar os riscos de recebimento de sanções administrativas, responsabilização em caso de sinistros e exposição dos usuários a níveis inadequados de segurança, dê continuidade ao plano de ação apresentado pela Sempro, o qual visa à obtenção e à manutenção de Alvará PPCI para todos os imóveis ocupados pelo TRT4, de modo a atender à Lei Complementar do Estado do RS nº 14.376/2013 e às jurisprudências do TCU e do CSJT.

A5. Imóveis ocupados pelo TRT4 sem Carta de Habitação (Habite-se) vigente.

Situação encontrada

A Carta de Habitação representa o ato administrativo, expedido pelas prefeituras municipais, que atesta que o imóvel está pronto para ser habitado e que foi construído - ou reformado - conforme as exigências legais do município, especialmente as contidas no código de obras. Conforme relatório de auditoria realizada pelo TCU⁵, o Habite-se serve, indiretamente, "para resguardar o interesse local da população em relação à segurança, à ocupação e ao uso dos edifícios". Ademais, a exigência desse documento fornece garantia da qualidade dos serviços executados e sua ausência impede a expedição de alvará de funcionamento das edificações, bem como a averbação de construções nas respectivas matrículas.

Assim como abordado no achado A4 em relação à ausência do APPCI, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União também indica o posicionamento de

⁵ Acórdão TCU nº 423/2014 - Plenário

julgar regulares com ressalvas as contas de responsáveis por órgãos públicos cujas edificações estejam em situação de irregularidade no que tange à ausência de Carta de Habite-se, conforme os Acórdãos TCU nº 1.565/2016, nº 3.632/2016 e nº 5.489/2016, todos da Primeira Câmara, apresentados anteriormente. Da mesma forma, a Corte de Contas, em algumas decisões, notifica as prefeituras dos municípios sobre a ausência desse documento, além de recomendar, em suas auditorias operacionais, que os órgãos públicos procedam à regularização de seus imóveis para a obtenção do Habite-se.

Acórdão nº 3.474/2016 - Primeira Câmara (Prestação de Contas)

[...com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 143, inciso I, alínea "a", 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em julgar regulares com ressalva as contas de [...], Pró-Reitor de Administração em 2014, dando-lhe quitação, em face das seguintes ocorrências:

[...]

a.2) falta de "habite-se" para as edificações localizadas nos campi da FUFSCAR;

[...]

1.8. Notificar as Prefeituras dos municípios de São Carlos/SP, Araras/SP, Sorocaba/SP e Buri/SP da ausência de "habite-se" referentes aos campi da Fundação Universidade Federal de São Carlos - FUFSCAR nesses municípios, encaminhando cópia da página inicial e do item 3.1.1.4 do Relatório de Auditoria Anual de Contas 201503677 elaborado pela Controladoria Regional da União no Estado de São Paulo - CGU/SP - peça 5, p. 1 e 28-29, para que adotem as medidas que considerarem cabíveis;

Acórdão TCU nº 13.910/2019 - Primeira Câmara (Representação)

1.7.1. ciência ao Comando da 1ª Região Militar, à Comissão Regional de Obras da 1ª Região Militar e ao Hospital Central do Exército sobre as seguintes impropriedades:

[...]

1.7.1.3. não obtenção do Certificado de Aprovação (alvará) e do Auto de Conclusão (habite-se) das obras do Edifício Garagem do Hospital Central do Exército, objeto do Contrato 10/2013-CRO/1, junto ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro e à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro/RJ, respectivamente, em desrespeito ao art. 1º da Lei 125/1935, art. 3º da Lei 13.425/2017, Nota DGST 207/2014 e art. 97, § 4º, da Lei Complementar do Município do Rio de Janeiro n. 16/1992;

[...]

1.7.3. informar à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro que a não obtenção do necessário Auto de Conclusão (habite-se) das obras do Edifício Garagem do Hospital Central do Exército, objeto do Contrato 10/2013-CRO/1, afronta ao art. 1º da Lei 125/1935, e art. 97, § 4º, da Lei Complementar do Município do Rio de Janeiro n. 16/1992.

Acórdão 53/2015 - Plenário (Auditoria)

9.1.recomendar à Universidade Federal do Ceará que:

[...]

9.1.28. adote as providências necessárias para a obtenção do “habite-se” de suas construções, conforme determina o art. 55 do Código de Obras e Posturas do Município de Fortaleza.

Acórdão 1117/2015 - Plenário (Auditoria)

1.8. determinar à UFRGS, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que informe, nos próximos Relatórios de Gestão, o andamento das providências que estão sendo adotadas, bem como o momento da regularização das pendências de engenharia do Prédio 11202 – Salas de Aula e liberação para uso de alunos, professores e funcionários, bem como a emissão do alvará pelo Corpo de Bombeiros e do Habite-se pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, sem prejuízo de que a UFRGS, se quiser, efetue tais comunicações por ofício tão logo os fatos ocorram; (grifo nosso)

Do mesmo modo, o CSJT alertou aos Tribunais Regionais do Trabalho, na Ação Coordenada realizada para o levantamento e avaliação dos imóveis da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus, sobre a necessidade de regularização dos imóveis ocupados pela Justiça do Trabalho perante os órgãos públicos competentes, notadamente prefeituras municipais e Corpo de Bombeiros Estaduais, conforme também destacado anteriormente em relação ao APPCI.

Nesse contexto, a título exemplificativo, o Decreto nº 18.623/2014 do Município de Porto Alegre, no § 2º do artigo 1º, determina que “Nenhuma edificação poderá ser ocupada anteriormente à expedição da Carta de Habitação”. Da mesma forma, outras prefeituras também possuem legislação com determinações similares:

- Canoas: “Nenhuma edificação poderá ser ocupada sem que seja procedida a vistoria e expedido o respectivo Habite-se” (Lei Complementar nº 5/2016, artigo 36);
- São Leopoldo: “Nenhuma edificação poderá ser ocupada sem que tenha sido procedida a vistoria pelo órgão competente e expedida a carta de habitação.” (Lei nº 6.628/2008, artigo 27);
- Sapiranga: “Nenhuma edificação poderá ser ocupada sem que seja procedida a vistoria pela Prefeitura e expedido o respectivo HABITE-SE.” (Lei nº 4.938/2012, artigo 13).

Considerando que o Tribunal também ocupa imóveis locados, o inciso I do artigo 22 da Lei nº 8.245/1991, que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes, determina que o locador é obrigado a entregar ao locatário o imóvel alugado em estado de servir ao uso a que se destina.

Nesse sentido, a Jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJ/SC), no Acórdão do processo nº 2013.079675-4, deliberou que:

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL - CONTRATOS - LOCAÇÃO NÃO RESIDENCIAL - AUSÊNCIA DE "HABITE-SE" DO PRÉDIO ONDE ESTÁ SITUADA A SALA LOCADA - DESFAZIMENTO DO PACTO PELO INQUILINO - COBRANÇA DE ALUGUÉIS E ENCARGOS LOCATÍCIOS MOVIDA PELA LOCADORA - PLEITO RECONVENCIONAL DO INQUILINO POSTULANDO MULTA CONTRATUAL, DEVOLUÇÃO DE CAUÇÃO E PAGAMENTO EM DOBRO DOS VALORES INDEVIDOS - PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS PLEITOS DE AMBAS AS PARTES NO JUÍZO A QUO - IRRESIGNAÇÃO DA LOCADORA REQUERENTE - ALEGADA CIÊNCIA DO INQUILINO SOBRE A SITUAÇÃO IRREGULAR DO IMÓVEL - IRRELEVÂNCIA - OBRIGAÇÃO INAFASTÁVEL DA LOCADORA DE ENTREGAR O IMÓVEL ALUGADO EM ESTADO DE SERVIR AO USO A QUE SE DESTINA - APLICAÇÃO DO ART. 22, I, C/C 45 DA LI - INADIMPLEMENTO DA LOCADORA CONFIGURADO - RESCISÃO PELO INQUILINO VIÁVEL - SENTENÇA MANTIDA - APELO IMPROVIDO.
É obrigação legal inafastável do locador "entregar ao locatário o imóvel alugado em estado de servir ao uso a que se destina" (art. 22, I, LI), sendo irrelevante a ciência prévia do inquilino sobre a inexistência de "habite-se" do prédio, até porque "são nulas de pleno direito as cláusulas do contrato de locação que visem a elidir os objetivos da presente lei" (art. 45, LI). (grifo nosso)

Nesse sentido, a Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJ/DF), Acórdão nº 565746, decidiu que:

APELAÇÃO CÍVEL – RESCISÃO CONTRATUAL – ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEL PARA LOCAÇÃO – AUSÊNCIA DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO E HABITE-SE – IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE ATIVIDADE COMERCIAL.
1. O proprietário de imóvel comercial é responsável pela rescisão do contrato de administração do bem em razão da impossibilidade de locação a terceiros, por ausência de alvará de construção e habite-se. (grifo nosso)

Com isso, a Zênite, em sua Orientação Prática de 11 de junho de 2020⁶, conclui que:

7) Na locação de bem imóvel urbano, a Administração deve instruir o processo com cópia atualizada da matrícula do imóvel.
 Como não há lei de eficácia nacional disciplinando o prazo de validade das certidões contendo cópia da matrícula atualizada, é fundamental que a Administração, ao receber o referido documento, promova diligência junto ao seu emissor com o objetivo de identificar por qual prazo ele será considerado válido.
Também deve ser solicitado o habite-se, o qual representa a autorização expedida pelas autoridades locais que, reconhecendo a adequação do imóvel, permite a sua regular ocupação. Daí porque dizer que, como regra, a falta do habite-se impede a regular ocupação de um imóvel e, assim, a sua locação.

⁶ Locação de imóvel: cabimento da dispensa do art. 24, X, estudos técnicos preliminares e documentos exigíveis do locador e do imóvel. Zênite Fácil. Orientação Prática, 11 junho de 2020. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 21 de março de 2022.

Ainda, se a utilização do imóvel para o fim pretendido pressupõe a emissão de laudo e aprovação pelo corpo de bombeiros, a locação somente poderá ser celebrada se tal requisito for devidamente observado. Logo, deve a Administração avaliar se, a partir das normas locais aplicáveis ao imóvel, o laudo do corpo de bombeiros constitui requisito para a regular utilização do imóvel. Caso tais diligências indiquem que sim, o processo de contratação deverá ser instruído com tal documento. (grifo nosso)

Em resposta à RDI Seaudi nº 01/2022 (documento nº 21), a área auditada compartilhou a planilha denominada “CADASTRO E AVALIAÇÃO DOS IMÓVEIS DO TRT4”, que apresenta dados dos imóveis do Tribunal, incluindo a informação sobre a existência da Carta de Habite-se. Em análise, verifica-se que existem 28 imóveis ocupados pelo TRT4 atualmente sem o Habite-se, o que representa cerca de 33% dos imóveis utilizados, sendo 3 alugados e 25 próprios, conforme se observa no quadro 2.

Quadro 2 - Edificações ocupadas pelo TRT4 sem Carta de Habite-se

Localidade	Imóvel (próprio ou locado)
Alvorada - VT	Locado
Cachoeirinha - FT	Próprio
Canoas - FT	Próprio
Carazinho - VT	Próprio
Estância Velha - VT	Próprio
Guaíba - VT	Próprio
Lajeado - FT	Próprio
Montenegro - VT	Próprio
Porto Alegre - Edifício-Sede	Próprio
Porto Alegre - Edifício-Administrativo	Próprio
Porto Alegre - Plenário	Próprio
Porto Alegre - FT - Prédio I	Próprio
Porto Alegre - FT - Prédio II	Próprio
Porto Alegre - FT - Prédio III	Próprio
Porto Alegre - FT - Edifício Garagem	Próprio
Porto Alegre - Marcenaria	Próprio
Porto Alegre - Memorial e Arquivo	Próprio
Porto Alegre - Transportes	Próprio
Rio Grande - CCDF, 1ª e 2ª VTs	Próprio
Rio Grande - 3ª e 4ª VTs	Locado
Santa Cruz do Sul - FT	Próprio

Santa Rosa - FT	Próprio
São Jerônimo - VT	Próprio
São Leopoldo - FT	Próprio
São Leopoldo - 4ª VT	Locado
Sapiranga - FT	Próprio
Uruguaiana - FT	Próprio
Viamão - VT	Próprio

Na resposta à mencionada RDI, a Sempro acrescentou que as informações constantes na referida planilha em relação ao Habite-se são atualizadas “sempre que é obtido novo documento”. Ademais, informou que estão regulares todas as edificações finalizadas a partir de 2019 e que pretende dar prosseguimento à regularização do Habite-se quando finalizar o processo de regularização dos imóveis acerca do APPCI junto ao CBMRS, conforme exposto no achado A4 deste relatório:

Em relação às Cartas de Habite-se, embora ainda não formalizado o processo para sua obtenção, estão regulares todas as edificações entregues a partir de 2019. Há 25 prédios, construídos em anos anteriores, para os quais não foram feitos os ajustes necessários para a regularização junto às Prefeituras. Considerando a capacidade operacional da SEMPRO, tal demanda será retomada após a conclusão das obras exigidas nos PPCIs, ou seja, em janeiro de 2023. Na oportunidade, será definido e formalizado o processo para a obtenção de tais registros, bem como o planejamento para regularização das edificações citadas. (grifo nosso)

Já a Secretaria de Administração (SA) informou, em resposta à mesma RDI Seaudi nº 01/2022, que é responsável pela atualização da citada planilha compartilhada em relação à Carta de Habite-se dos imóveis locados. Manifesta, ainda, que os dados são atualizados conforme a ocorrência:

No âmbito da SA/CLOG/Seção de Bens Imóveis, a referida planilha é utilizada para o registro das informações relativas a:

- a) habite-se e ano de construção dos imóveis locados;
- b) áreas cedidas/compartilhadas (ex: Banco do Brasil, OAB, etc.); e
- c) cadastro/registro dos imóveis (colunas “AF:AJ”).

[...]

A atualização dos dados é realizada conforme ocorrência, após o registro da alteração no processo administrativo correspondente.(grifo nosso)

Critérios de auditoria

- Lei nº 8.245/1991, artigo 22, inciso I;

- Legislação municipal (Decreto nº 18.623/2014 da Prefeitura de Porto Alegre, Lei Complementar nº 5/2016 da Prefeitura de Canoas, Lei nº 6.628/2008 da Prefeitura de São Leopoldo, Lei nº 4.938/2012 da Prefeitura de Sapiranga);
- Jurisprudência do TCU (Acórdão nº 53/2015 - Plenário, Acórdãos nº 1.117/2015 - Plenário, Acórdão nº 1.565/2016 - Primeira Câmara, Acórdão nº 3.474/2016 - Primeira Câmara, Acórdão nº 3.632/2016 - Primeira Câmara, Acórdão nº 5.489/2016 - Primeira Câmara e Acórdão nº 13.910/2019 - Primeira Câmara);
- Jurisprudência do CSJT (Acórdão nº CSJT-A-1152-63.2020.5.90.0000);
- Jurisprudência do TJ/SC (Acórdão do processo nº 2013.079675-4);
- Jurisprudência do TJ/DF (Acórdão nº 565746).

Evidências

- Planilhas compartilhadas pelas áreas auditadas com esta Secretaria de Auditoria ([Cadastro e Avaliação dos Imóveis do TRT4](#));
- RDI Seaudi nº 01/2021 (documento nº 21).

Possíveis causas

- Área de engenharia (Sempro) com capacidade operacional reduzida para atendimento das demandas;
- Priorização de outras demandas em detrimento da regularização da Carta de Habitação pela área técnica;
- Não obtenção da Carta de Habitação no momento oportuno - após a conclusão da obra e antes de firmar o contrato de locação;
- Tempo necessário para a tramitação do processo de aprovação da Carta de Habitação nas prefeituras municipais.

Riscos e efeitos

- Risco do recebimento de sanções administrativas por órgãos municipais;
- Risco de ocupação de imóvel que não atenda às condições de habitabilidade, relacionadas à segurança, à ocupação e ao uso da edificação;

- Risco de julgamento das contas regulares com ressalva por não existir habite-se em todas as edificações.

Manifestação do Auditado

Com relação à este achado, a Sempro informou, no documento nº 46, que:

Em atenção aos questionamentos formulados pela Secretaria de Auditoria, quanto à regularidade dos bens imóveis ocupados pelo TRT4, especificamente sobre as certidões de Habite-se das edificações, foi realizado um levantamento do quadro atual das unidades judiciais e administrativas ocupadas, com o objetivo otimizar o planejamento para regularização das edificações que ainda não contam com tal documentação, conforme registrado no PROAD nº 1577/2022, onde foi proposto e acolhido pela Administração que, considerando a capacidade operacional da Sempro, a demanda de emissão das certidões para as 24 edificações que ainda não a possuem será retomada no início de 2023, após a conclusão das obras exigidas para obtenção dos Alvarás PPCI das edificações ocupadas por este TRT, ocasião em que será definido e formalizado o processo para obtenção de Habite-se, bem como o planejamento para regularização das edificações citadas, conforme já informado em resposta encaminhada à Secretaria de Auditoria, no Questionário – RDI Seaudi nº 01/2022, subitem 1.2, tratado no PROAD nº 41/2022 (fl. 34). (grifo nosso)

Já a SA/Clog apresentou, no mesmo documento, a seguinte manifestação:

Inicialmente, é importante destacar que a contratação de locação de imóveis é pouco frequente e a maior parte dos contratos vigentes atualmente foi firmada já há bastante tempo. Portanto, atualmente, é comum haver somente tramitações para renovações contratuais, sendo a realização de uma nova contratação uma exceção.

Feito o relato acima, entende-se pertinente a recomendação para que se adote a exigência de Carta de Habite-se e de Alvará de PPCI regulares como requisitos para a locação de novos imóveis. Ressalta-se que o procedimento de locação de imóveis foi mapeado através do Proad nº 2390/2020, não tendo sido abordados os aspectos relacionados à Carta de Habite-se e PPCI. Diante disso, o mapeamento será revisto para que passe a adotar essas exigências como requisito da contratação.

[...]

Atualmente dos 34 imóveis locados, 3 não possuem Habite-se: a) Alvorada, b) Rio Grande (3ª e 4ª VT's) e São Leopoldo (4ª VT). Destaca-se que a Seção de Bens Imóveis, setor responsável pelos contratos de locação, realizou, recentemente, um trabalho para obtenção do Habite-se de todos os imóveis locados do Tribunal, sendo que vários dos imóveis foram atendidos a partir dessas diligências. No entanto, não se obteve sucesso para os 3 imóveis citados acima.

[...]

Ressalta-se, ainda, a informação prestada na manifestação da Recomendação R5, por meio da qual é feito o registro da autuação do Proad nº 1577/2022 pela Sempro para acompanhamento da emissões das certidões de Habite-se nos imóveis em que ainda o documento não obtido. Conforme registrado no referido PA, haverá prioridade na obtenção do Alvará de PPCI, sendo que as tratativas para emissão da Carta de Habite-se serão retomadas a partir de janeiro de 2023.

De qualquer modo, a SBI vai retomar as tratativas com os locadores dos 3

imóveis pendentes com o objetivo de obter o documento.

Em complemento, entende-se oportuno esclarecer que as locações de imóveis são contratações sensíveis, e muitas vezes há grandes dificuldades em encontrar um outro imóvel que seja apto a atender as demandas do Tribunal. Ainda, deve ser levado em consideração que é comum a realização de investimentos pelo próprio Tribunal para ocupar um imóvel locado, deixando o imóvel com as características necessárias para a atuação da Justiça do Trabalho. Em razão desses aspectos, há sempre uma preferência por tentar regularizar eventual irregularidade do imóvel locado ao invés de iniciar um procedimento de procura por um novo imóvel. (grifo nosso)

Conclusão da Equipe de Auditoria

Em sua manifestação, a Sempro informou que, devido a sua limitada capacidade operacional, optou, com anuência da Presidência, por priorizar a obtenção da regularização dos imóveis do TRT4 quanto ao APPCI. Entretanto, ratificou a informação anteriormente prestada que, tão logo seja finalizada a regularização dos imóveis quanto aos aspectos de prevenção e proteção contra incêndio, será realizado um planejamento acerca da obtenção de Habite-se para os imóveis que ainda não o possuem.

A SA/Clog manifestaram sua anuência quanto à necessidade de regularização dos imóveis, em relação à Carta de Habitação, previamente à contratação de uma nova locação pelo Tribunal. Para isso, informaram que efetuarão a revisão do procedimento de locação de imóveis (mapeado e documentado no PROAD nº 2390/2020) para inclusão de “aspectos relacionados à Carta de Habite-se e PPCI”. No que tange às edificações atualmente locadas pelo TRT4, esclareceram que três delas não possuem Habite-se, e que retomarão “tratativas com os locadores dos 3 imóveis pendentes com o objetivo de obter o documento”.

Ante o exposto, esta equipe de auditoria entende que cabem propostas de encaminhamento com o objetivo de promover a elaboração de um plano de ação contendo cronograma para obtenção da Carta de Habitação (Habite-se) para todos os imóveis ocupados pelo Tribunal, bem como recomendar que a exigência de Carta de Habite-se e de Alvará de PPCI regulares sejam requisitos obrigatórios para a locação de imóveis e suas renovações pelo TRT4.

Proposta de Encaminhamento

R6. RECOMENDA-SE que este Tribunal, no intuito de minimizar os riscos de ocupação de imóvel que não possua condições de habitabilidade e de recebimento de sanções administrativas, elabore plano de ação contendo cronograma para obtenção da Carta de Habitação (Habite-se) para todos os seus imóveis, consoante disposto na legislação municipal, na jurisprudência do TCU e do CSJT.

R7. RECOMENDA-SE que este Tribunal adote a exigência de Carta de Habite-se e de Alvará de PPCI regulares como requisitos para a locação de imóveis e suas renovações, de modo a atender ao artigo 22, inciso I, da Lei nº 8.245/1991, à Lei Complementar do Estado do RS nº 14.376/2013, às legislações municipais, bem como às jurisprudências do TCU e do CSJT.

3. OPORTUNIDADE DE MELHORIA

As oportunidades de melhoria consistem em soluções, modelos, experiências ou boas práticas adotadas em outros órgãos ou em outras áreas do próprio Tribunal, que apresentaram resultados positivos e que poderiam ser adotadas pelas unidades auditadas (Portaria GP.TRT4 nº 1.094/2021, artigo 10, §2º). No decorrer da execução do presente trabalho, foi observada uma situação para a qual a equipe de auditoria entende pertinente apresentar uma oportunidade de melhoria, no intuito de contribuir para o aprimoramento do processo de Gestão de Bens Imóveis no âmbito deste Tribunal.

OM1. Publicação do Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (2021-2025) no sítio eletrônico do TRT4.

Situação encontrada

A Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) dispõe, em seus artigos 3º, 6º, 7º e 8º, que a divulgação de informações sobre o patrimônio público, consideradas como um direito fundamental, é dever da Administração Pública, independentemente de solicitação:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

[...]

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

[...]

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

[...]

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

[...]

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

[...]

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;

[...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). (grifo nosso)

No âmbito do Poder Judiciário, a Resolução CNJ nº 215/2015 estabelece, em seu artigo 3º, as diretrizes que orientam a atuação dos Tribunais no sentido de fomentar a cultura da transparência. No artigo 6º, dispõe que programas, projetos, ações e obras desenvolvidas deverão ser publicados nos sítios eletrônicos dos seus respectivos Tribunais:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Resolução devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV – fomento ao desenvolvimento da cultura da transparência na administração pública;

V – contribuição para o desenvolvimento do controle social da administração pública.

[...]

Art. 6º Os sítios eletrônicos do Poder Judiciário deverão conter:

[...]

III – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras desenvolvidos; (grifo nosso)

Da mesma forma, a Resolução CNJ nº 347/2020 elenca a transparência como um princípio e uma diretriz que rege a Política de Governança das Contratações Públicas dos órgãos do Poder Judiciário, bem como estabelece que o Plano de Obras representa um dos instrumentos a ser utilizado pela governança.

Art. 2º A Política de Governança das Contratações Públicas dos Órgãos e Conselhos do Poder Judiciário rege-se pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da economicidade, do desenvolvimento sustentável, da isonomia, da integridade, da confiabilidade, da probidade administrativa, da motivação, da segurança jurídica, da prestação de contas e responsabilidade, da transparência, do interesse público e pelos demais princípios constitucionais e legais e atos normativos correlatos.

Art. 3º A Governança e a Gestão das Contratações Públicas dos órgãos do Poder Judiciário devem observar as seguintes diretrizes:

[...]

II – transparência dos procedimentos e dos resultados;

[...]

Art. 5º São considerados instrumentos de governança em contratações públicas do Poder Judiciário, dentre outros:

[...]

§ 2º Além dos planos previstos neste artigo, são considerados instrumentos de governança orientadores das contratações do Poder Judiciário o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação e o Plano de Obras estabelecidos em normativos do CNJ respectivos à matéria. (grifo nosso)

O relatório de auditoria do Acórdão TCU nº 1.832/2018 - Plenário, em seu item 2, traz a definição de transparência ativa, ou seja, a divulgação dos dados pela Administração Pública sem qualquer solicitação, utilizando os seus sítios eletrônicos:

Acórdão TCU nº 1.832/2018 - Plenário:

No âmbito da Administração Pública, a transparência normalmente se dá de duas formas:

Transparência ativa: é a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a internet. As seções de acesso a informações dos sítios eletrônicos de órgãos e entidades públicas, bem como os portais de transparência são exemplos de transparência ativa. Essa divulgação proativa de informações de interesse público tem o potencial de evitar o acúmulo de pedidos de acesso à informação formulados pelos cidadãos sobre temas semelhantes, reduzindo, portanto, o esforço empreendido pela Administração Pública na tarefa de processar e responder esses pedidos.

Transparência passiva: é a disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica, como, por exemplo, respostas a pedidos de informação registrados para determinado Ministério, seja de forma presencial (por meio do Serviço de Informações ao Cidadão – SIC) ou eletrônica (mediante uso do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC). (grifo nosso)

Ainda, conforme consta no Relatório de Auditoria da Ação Coordenada realizada para o levantamento e avaliação dos imóveis da Justiça do Trabalho de 1º e 2º graus, os resultados desse levantamento contribuirão para atender à necessidade gerencial do CSJT acerca das informações relativas ao patrimônio imobiliário gerido pela Justiça do Trabalho e para:

[...] disponibilizar essas informações no Portal do CSJT, atendendo a demandas da sociedade, que, com certa frequência, recorre à Ouvidoria do CSJT para requerer essas informações, bem como atender às disposições normativas que tratam da transparência pública. (grifo nosso)

Nesse contexto de transparência ativa, constata-se que alguns Tribunais adotam a boa prática de publicar em seus sítios eletrônicos seus respectivos Planos de Obras, pois, como um instrumento de planejamento do órgão, esse documento consolida a estratégia definida pela Alta Administração no que concerne à gestão do patrimônio imobiliário utilizado para a concretização das finalidades da instituição. A seguir, destacam-se alguns órgãos que publicam esse documento na internet:

- TRT3: [Plano de Obras e Aquisições de Imóveis - Quadriênio 2020-2023](#);
- TRT5: [Plano Plurianual de Obras 2020](#);
- TRT7: [Plano Plurianual de Obras - Versão 2021.1](#);
- TRT12: [Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis 2020-2023](#);
- TRT13: [Plano Plurianual de Obras - 2021/2023](#);
- TRT23: [Plano Plurianual de Obras - Biênio 2018/2019](#);
- TRT24: [Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região, referente ao período 2019-2022](#);
- TRE/RS: [Plano de Obras 2019-2022](#).

Nessa esfera, verifica-se que não está disponibilizado no sítio eletrônico do TRT4 o Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (2021-2025).

Em resposta à RDI Seaudi nº 02/2022 (documento nº 26), a Sempro informa que:

As informações disponibilizadas por esta SEMPRO no Portal da Transparência deste TRT, relativas às obras, são aquelas exigidas pelo Ato CSJT nº 8/2009 - que disciplina a divulgação de dados e informações relativas às contas públicas pelos Tribunais Regionais do Trabalho, por meio da rede mundial de computadores - e pela Resolução CSJT nº 70/2010 - que dispõe acerca das diretrizes para elaboração e aprovação dos Planos Plurianuais de Imóveis no âmbito dos TRTs e de outras questões

relacionadas às locações, obras e reformas das edificações ocupadas pelos Tribunais.

Tais dispositivos exigem, com relação às obras, a disponibilização no Portal Transparência dos documentos relativos ao processo de contratação e à execução física e financeira das obras executadas, não fazendo qualquer referência ao Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis. (grifo nosso)

Apesar de não haver dispositivo legal que determine, especificamente, a publicação do Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (PPOAI) no sítio eletrônico deste Tribunal, à luz da transparência ativa, esta equipe de auditoria entende que o TRT4, a exemplo de outros órgãos da Justiça do Trabalho, avalie a conveniência e a oportunidade de publicar, no Portal da Transparência do TRT4, o Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (PPOAI) vigente.

Benefícios Estimados

- Proporcionar maior transparência aos atos de gestão;
- Fortalecer o controle social, a partir da divulgação proativa de informações de interesse público.

Manifestação do Auditado

No tocante a essa oportunidade de melhoria, a unidade auditada, no documento nº 46, prestou os seguintes esclarecimentos:

Em que pese mantermos o entendimento de que a referida publicação não é exigida por nenhum dispositivo legal, nem recomendada por órgãos de controle externo, ou mesmo pelo CSJT, informo que o Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis deste TRT foi incluído na página transparência deste Tribunal, conforme sugerido, mediante acesso ao link “Contas Públicas” (<https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/obras?13&cid=3>); entretanto, entendemos que a publicação de documentos na rede de computadores deve ser avaliada com cautela, tendo em vista que enseja mais um compromisso assumido pela Administração de divulgação e atualizações. Por fim, no contexto de obras públicas, entendo que o controle social eficaz deve objetivar a execução financeira das obras, o que já é disponibilizado por este Tribunal, e não a expectativa de execução, que pode inclusive por motivos diversos não se concretizar. (grifo nosso)

Conclusão da Equipe de Auditoria

Ante a manifestação da área auditada, que passou a adotar a boa prática de publicar na página da Transparência deste Tribunal o Plano Plurianual de Obras e

Aquisições de Imóveis vigente, esta equipe de auditoria opta por não apresentar proposta de encaminhamento em relação a essa oportunidade de melhoria.

4. CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo avaliar aspectos relacionados à governança, à gestão de riscos e aos controles internos adotados pelo TRT4 no processo de Gestão de Bens Imóveis. O escopo do trabalho, delimitado por meio de análise dos riscos associados ao objeto auditado, compreendeu o exame: (i) do processo de elaboração do Plano Plurianual de Obras e Aquisições de Imóveis (PPOAI-TRT4), para o período compreendido entre 2021 e 2025; (ii) da contratação do seguro predial que se encontra vigente, inicialmente firmada em 2019; e (iii) da regularidade dos imóveis frente às exigências dos órgãos competentes (Corpo de Bombeiros e Prefeituras Municipais), em termos de Alvarás de Prevenção e Combate a Incêndio (APPCI) e Cartas de Habitação (Habite-se).

Todas as questões de auditoria, elaboradas a partir do levantamento e classificação dos riscos, foram respondidas e resultaram na constatação de cinco achados de auditoria e uma oportunidade de melhoria.

Em atendimento ao disposto no artigo 53 da Resolução CNJ nº 309/2020, as unidades auditadas manifestaram-se acerca do relatório preliminar de auditoria, apresentando esclarecimentos e justificativas quanto aos apontamentos desta Seaudi.

Após a análise da manifestação das unidades auditadas, foram elaboradas dez propostas de encaminhamento, sendo sete recomendações e três ciências, as quais objetivam contribuir para o alinhamento entre os instrumentos de planejamento referentes às obras do TRT4 (PPOAI-TRT4, PGC, Proposta Orçamentária e LOA); a adequação do PPOAI-TRT4 ao regramento editado pelos órgãos governantes superiores (CNJ e CSJT); o aumento da eficiência e da eficácia da contratação de seguro predial, a partir da elaboração de estudos técnicos preliminares; e a elaboração e manutenção de planos de ação com vistas à regularidade de todos os imóveis ocupados pelo TRT4 frente às prefeituras municipais e ao Corpo de

Bombeiros do RS, especialmente no que se refere à Carta de Habite-se e Alvará de PPCI.

Convém destacar que, apesar de alguns pontos de divergências entre as opiniões de auditores e de auditados, observa-se que esse debate enriquece a compreensão da realidade na qual o Tribunal está inserido e promove reflexões que oportunizam que melhorias sejam incorporadas aos processos de trabalho. Ademais, é inegável que tanto auditores quanto auditados visam a atingir o mesmo objetivo, qual seja, aprimorar os mecanismos relacionados à governança, ao gerenciamento de riscos e aos controles internos do TRT4.

Portanto, as propostas de encaminhamento apresentadas por esta Secretaria de Auditoria tem como finalidade assegurar o cumprimento das normas vigentes e das jurisprudências de órgãos superiores, agregar valor à Instituição, melhorar as rotinas de trabalho e auxiliar o Tribunal a alcançar as suas metas e os seus objetivos organizacionais.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em consonância com o papel da auditoria interna estabelecido na Resolução CNJ nº 309/2020, na Resolução CSJT nº 282/2021 e na Resolução Administrativa TRT4 nº 03/2021, e com o intuito de auxiliar a Administração deste Tribunal a avaliar a adequação e a eficácia da governança e da gestão e comprovar a integridade e adequação dos controles internos administrativos, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão patrimonial, operacional e finalística, levamos à consideração de Vossa Excelência o resultado desta auditoria.

Em 08 de julho de 2022.

Documento assinado digitalmente
RODRIGO BAZÁCAS CORRÊA
Auditor responsável
Seção de Auditoria de Contratações

Documento assinado digitalmente
MARTA PILLA DE ALMADA
Membro da equipe
Seção de Auditoria de Contratações

Documento assinado digitalmente
JOSÉ CLÁUDIO DA ROSA RICCARDI
Membro da equipe
Seção de Auditoria de Contratações

Documento assinado digitalmente
CAROLINA FEUERHARMEL LITVIN
Diretora da Secretaria de Auditoria