



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

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

**RELATÓRIO DE INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 02/2018 – INSPEÇÃO
ADMINISTRATIVA NA OBRA DE RETOMADA DA CONSTRUÇÃO DO FORO
TRABALHISTA DE ESTRELA**

Porto Alegre, 8 de novembro de 2018.

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

DA INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA

Relatório nº: 02/2018

Objeto da inspeção: obra de retomada da construção do prédio do Foro Trabalhista de Estrela.

Objetivo da inspeção: inspeção na fase inicial de execução da obra de retomada do Foro Trabalhista de Estrela a fim de verificar a conformidade com a legislação regente e entendimentos do CSJT e TCU.

Período abrangido pela inspeção administrativa: maio a novembro de 2018.

Composição da equipe: Luiz Felipe Rocha Salomão Júnior (Supervisão)

Carolina Trindade de Souza (Coordenação do Relatório Preliminar)

Rodrigo Bazácas Corrêa (Coordenação do Relatório Final)

Gabriela Chaves Lange

DA UNIDADE INSPECIONADA

Unidade inspecionada: Secretaria de Manutenção e Projetos (Sempro)

Vinculação: Direção-Geral

Responsável pela unidade inspecionada:

Nome: Sandro Schiavon

Função: Diretor de Secretaria de Manutenção e Projetos.

Período: desde 01/07/2016 (Portaria nº 3.440/2016).

RESUMO

Trata-se de inspeção administrativa realizada na execução da obra de retomada da construção do prédio do Foro Trabalhista de Estrela, cujo objetivo geral é analisar a conformidade dos procedimentos à legislação regente e aos entendimentos do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

Conforme matriz de planejamento elaborada na fase inicial desta inspeção, foram evidenciadas três questões como objetivos específicos: Q1. O Projeto Básico em execução está adequado às exigências legais? Q2. Foram adotadas as providências necessárias ao pleno atendimento das recomendações exaradas pelo CSJT, que autorizou a construção do Foro Trabalhista de Estrela e a sua retomada? Q3. O primeiro termo aditivo contratual da obra de retomada do Foro Trabalhista de Estrela respeitou os dispositivos legais acerca da justificativa para acréscimos e supressões?

As técnicas de inspeção utilizadas neste trabalho foram o exame documental e a consulta a sistemas de informação eletrônica (ADMEletrônico e internet).

Os achados desta inspeção administrativa estão descritos, detalhadamente, nos itens 3 e 4 deste relatório.

Conforme previsto no art. 33 da Portaria TRT nº 7.666/2014, o relatório preliminar foi encaminhado ao titular da unidade inspecionada para apresentar esclarecimentos a respeito dos atos e fatos administrativos sob sua responsabilidade. Assim, após a análise dos comentários apresentados pelo gestor, esta Unidade de Controle Interno propõe seis recomendações. São elas:

(R1) que a Administração deste Tribunal se abstenha de publicar editais de licitação de obras com o projeto básico incompleto ou desatualizado, em obediência aos ditames legais e jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União;

(R2) que a Administração deste Tribunal não inclua a elaboração ou a atualização de qualquer projeto complementar nos editais de licitação para a contratação de empresa para a execução de obras, em respeito ao § 1º do art. 9º da Lei nº 8.666/93 e ao princípio da isonomia na administração pública;

(R3) que a Administração deste Tribunal avalie se a Secretaria de Manutenção e Projetos dispõe de corpo técnico suficiente para suprir a atual demanda de serviços de arquitetura e engenharia deste Tribunal.

(R4) que este Tribunal somente inicie a construção de edifícios após a aprovação dos projetos pelos órgãos públicos competentes.

(R5) que a Administração deste Tribunal deixe de incluir a previsão contratual para pagamento do serviço de administração local da obra como despesa indireta quando da celebração de aditivos contratuais.

(R6) que a Presidência deste Tribunal comunique o resultado desta inspeção administrativa ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e ao Conselho Nacional de Justiça.

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO.....	6
2. INTRODUÇÃO.....	6
2.1. Fundamentação.....	6
2.2 Objetivo.....	7
2.3 Visão Geral do Objeto.....	7
2.4 Questões da Inspeção Administrativa.....	8
2.5. Metodologia utilizada e limitações inerentes à inspeção administrativa.....	8
2.6 Critérios de inspeção.....	9
2.7 Benefícios Estimados.....	10
3. ACHADOS DE INSPEÇÃO.....	10
A1. Irregularidades relacionadas ao projeto básico.....	10
A1.1. Existência de projetos desatualizados ou incompletos.....	10
A1.2. Previsão de elaboração ou alteração do projeto básico pela contratada para executar a obra..	18
A1.3. Utilização dos aditivos contratuais para corrigir falhas no projeto básico.....	22
A2. Obra iniciada sem o regular alvará de construção e aprovação do PPCI.....	28
A3. Publicação incompleta de dados da obra no portal da transparência do TRT 4ª Região.....	33
A4. Falha na comunicação das informações relevantes da contratação ao CSJT e ao CNJ.....	37
4. ACHADO NÃO DECORRENTE DA INVESTIGAÇÃO DAS QUESTÕES DA INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA.....	39
A5. Inclusão da parcela de administração local na contratação mediante aditivo contratual.....	39
5. CONCLUSÃO.....	43
6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	45

1. APRESENTAÇÃO

Dentre as atividades desenvolvidas por esta Secretaria de Controle Interno, consta a inspeção administrativa, técnica de prevenção e controle utilizada para suprir omissões e lacunas de informações ou esclarecer dúvidas quanto à legalidade e à legitimidade de fatos ou atos praticados por agentes públicos no âmbito dos Tribunais Regionais do Trabalho. Segundo a resolução CNJ 171/2013 e a portaria TRT nº 7.666/2014, cabe ao Presidente deste Tribunal determinar a realização de inspeção administrativa sempre que entender necessário.

Dentro da temática obras, esta unidade de controle interno, por força do contido na Resolução CSJT nº 70/2010, realiza o monitoramento da execução das obras aprovadas no Plano Plurianual de Obras deste Regional a fim de garantir o cumprimento do disposto na referida norma legal.

Com relação à construção do Foro Trabalhista de Estrela, o contrato de retomada da obra foi firmado após um longo período de paralisação decorrente da rescisão contratual ocorrida em dezembro de 2015. Não obstante a execução da obra de retomada tenha sido iniciada em 03/12/2017, o primeiro termo aditivo foi celebrado em 16/04/2018, o qual aumentou o valor da contratação em 3,57% e teve como objeto a supressão e o acréscimo de serviços novos e já contratados.

Diante desse quadro, a Presidência determinou a realização desta inspeção administrativa para que se apurem as circunstâncias que ensejaram o aditivo contratual e, em razão do grande número de processos administrativos relacionados, as peculiaridades da contratação.

A execução desta inspeção seguiu esta cronologia: (i) fase de planejamento, em que foi definido o escopo e elaborada a matriz de planejamento (junho); (ii) fase de execução, com o destaque das inconsistências encontradas no planejamento da licitação da retomada e no início da execução da obra (julho); (iii) consolidação dos resultados e elaboração do relatório preliminar desta inspeção administrativa (julho a setembro); e a elaboração do relatório final (outubro/2018).

2. INTRODUÇÃO

2.1. Fundamentação

Esta inspeção administrativa observa os normativos que regem sua elaboração, quais sejam, Portaria TRT nº 7.666/2014 (capítulo III) e Resolução CNJ nº 171/2013 (capítulo XII) cujo art. 2º, II, assim a define:

II – Inspeção Administrativa - técnica de prevenção e controle utilizada para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à ilegalidade e à legitimidade de fatos e atos praticados por agentes responsáveis no âmbito das unidades jurisdicionadas ao Conselho Nacional de Justiça.

2.2 Objetivo

O objetivo geral desta inspeção é avaliar a conformidade da execução da obra de retomada do Foro Trabalhista de Estrela à legislação e aos entendimentos do CSJT e TCU.

Os objetivos específicos, por sua vez, são avaliar se: (i) o projeto básico em execução está adequado às exigências legais; (ii) foram adotadas as providências necessárias ao pleno atendimento das recomendações exaradas pelo CSJT, que autorizou a construção do Foro Trabalhista de Estrela e a sua retomada; (iii) os serviços constantes no primeiro aditivo da obra de retomada do Foro Trabalhista de Estrela respeitaram os dispositivos legais acerca da justificativa para os acréscimos e as supressões.

2.3 Visão Geral do Objeto

A licitação da obra para construção do prédio do Foro Trabalhista de Estrela ocorreu por meio da Concorrência nº 04/2013, cujo licitante vitorioso foi a empresa Hartmann Engenharia Ltda., com quem este Tribunal celebrou o contrato nº 113/2013. O projeto dessa obra foi aprovado pela administração do Tribunal e a sua execução autorizada pelo CSJT nos termos do acórdão CSJT-A-6443-88.2013.5.90.0000.

Após dezenove medições, o contrato foi rescindido por iniciativa deste Tribunal em razão da sua inexecução parcial¹. Naquela oportunidade, segundo a última medição dos serviços, fora executado cerca de 34% do objeto.

O Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), quando informado da rescisão contratual, nos termos do artigo 42 da Resolução CSJT nº 70/2010, autorizou, por meio do Ofício CSJT.SG.CCAUD nº 126/2016, a realização de nova licitação.

O projeto da retomada do Foro Trabalhista de Estrela foi aprovado pela administração deste Tribunal e, segundo informação da área técnica, foram realizadas todas as revisões necessárias para a conclusão da obra a partir da nova contratação². Entretanto, devido ao corte orçamentário no

1 Decisão exarada pela Presidência em 23/11/2015 (fls. 3640 e 3641 do PA nº 0002926-64.2013.5.04.0000).

2 Informação dada pela área técnica às fls. 1248-1249 do PA nº 0001832-81.2013.5.04.0000: *As Coordenadorias de Projetos (COPEX) e de Manutenção (COMIP) fizeram todas as revisões necessárias para a conclusão da obra para esta nova contratação. Revisaram projetos, especificações, orçamento e serviços executados. Quanto aos projetos e especificações houve apenas modificações pontuais, praticamente irrelevantes (alteração na especificação de alguns vasos sanitários; alteração em algumas paredes de gesso acartonado (troca por vidro temperado); exclusão de um sanitário na Coordenadoria e Controle da Direção do Foro; aumento da área de terraço para adequar melhor as*

âmbito deste Tribunal, somente em novembro de 2017, por meio da Concorrência TRT nº 0002/17-3, cuja vencedora foi a empresa DG Engenharia e Construções Ltda. – EPP, celebrou-se, no valor de R\$ 3.894.999,15, o contrato nº 107/2017 para a conclusão da obra. Em fevereiro de 2018, entretanto, a contratada solicitou o primeiro aditivo contratual.

Diante desse contexto, a Presidência, ao aprovar o termo aditivo, determinou a realização desta inspeção administrativa. Atualmente, a retomada da obra encontra-se na sua nona medição.

2.4 Questões da Inspeção Administrativa

As questões desta inspeção administrativa, elaboradas durante a fase de planejamento, são as seguintes:

Q1. O projeto básico em execução está adequado às exigências legais?

Q2. Foram adotadas as providências necessárias ao pleno atendimento das recomendações exaradas pelo CSJT, que autorizou a construção do Foro Trabalhista de Estrela e a sua retomada?

Q3. Os serviços constantes do primeiro termo aditivo da obra de retomada do Foro Trabalhista de Estrela respeitaram os dispositivos legais acerca da justificativa para acréscimos e supressões?

2.5. Metodologia utilizada e limitações inerentes à inspeção administrativa

As técnicas utilizadas para obtenção das informações necessárias à análise do objeto deste estudo foram: exame documental e consulta a sistemas informatizados (ADMEletrônico e Portal do Tribunal na Internet).

A metodologia adotada neste trabalho pode ser assim resumida:

1. Para obter o panorama dos serviços executados, analisaram-se os processos administrativos mencionados na decisão que determinou esta inspeção administrativa relativos à construção inicial e à retomada da obra.

2. Com base nessas informações, evidenciaram-se as peculiaridades e as inconsistências relacionadas à contratação da retomada do Foro Trabalhista de Estrela.

instalações de equipamentos de ar condicionado e reservatórios (consumo e PPCI); construção de duas áreas técnicas no terraço (27,12 m² cada uma) para abrigo de alguns equipamentos (motores da rede de hidrantes, motores de exaustão e renovação de ar) e proteção dos shafts que chegam no terraço. Estas áreas técnicas são consideradas como não computáveis. Portanto, não houve alteração de áreas úteis e houve também pequenas alterações nos quesitos acessibilidade de ambientes internos e PPCI para adequação às normas atuais. Quanto ao novo orçamento, mantivemos os mesmos critérios recomendados pelo resolução 70/2010.

3. Após esse levantamento preliminar, como forma de direcionar a execução dos trabalhos, elaboraram-se as questões gerais e específicas desta inspeção e a sua matriz de planejamento.

4. Examinados os resultados obtidos, elaborou-se o relatório preliminar, o qual foi encaminhado à área inspecionada para que apresentasse, caso entendesse necessário, os esclarecimentos cabíveis.

5. Após o recebimento dos esclarecimentos do gestor, elaborou-se este relatório final de inspeção administrativa.

Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

2.6 Critérios de inspeção

Esta inspeção administrativa fundamenta-se nos seguintes critérios:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;
- Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;
- Lei nº 8.666/1993, que regulamenta o art. 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 informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal.
- Resolução CONFEA nº 361, que dispõe sobre a conceituação de Projeto Básico em Consultoria de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.
- 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 monitoramento de obras; II - Parâmetros e orientações para contratação de obras; III – Referenciais de áreas e diretrizes para elaboração de projetos;
- Resolução CNJ nº 171/2013, que dispõe sobre as normas técnicas de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização nas unidades jurisdicionais vinculadas ao Conselho Nacional de Justiça;

- Portaria TRT nº 7.666/2014, que regulamenta os processos de Auditoria, Fiscalização e Inspeção Administrativa a serem desenvolvidos pela Secretaria de Controle Interno deste Tribunal;
- Portaria TRT nº 3.870/2017, que regulamenta as atribuições da Secretaria de Controle Interno do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região e dá outras providências;
- Orientação Técnica nº 001/2006, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, que visa a uniformizar o entendimento quanto à definição de Projeto Básico especificada na Lei Federal 8.666/93 e alterações posteriores;
- Jurisprudência do Tribunal de Contas da União;
- Jurisprudência do Conselho Superior da Justiça do Trabalho;
- Contrato TRT nº 107/2017, referente à retomada da obra de construção do prédio do Foro Trabalhista de Estrela/RS, cuja celebração se deu com a empresa DG Engenharia e Construções Ltda. – EPP.

2.7 Benefícios Estimados

Entre os benefícios estimados nesta inspeção, destacam-se: a melhoria do processo de planejamento das licitações, a conformidade dos controles administrativos às disposições normativas, em especial às expedidas pelo CSJT, e a redução do número de aditivos nos contratos de construção de prédios da Justiça do Trabalho da 4ª Região.

O volume de recursos fiscalizado é de R\$ 2.518.903,82 (61,45% do total do contrato, após nove medições).

3. ACHADOS DE INSPEÇÃO

Após análise do objeto desta inspeção administrativa, a partir das questões contidas no item 2.4 deste relatório, verificaram-se as seguintes desconformidades:

A1. Irregularidades relacionadas ao projeto básico.

A1.1. Existência de projetos desatualizados ou incompletos.

Situação encontrada

A Lei nº 8.666/93, no inciso IX do art. 6º, define projeto básico como “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço”, elencando os elementos que devem estar nele contemplados:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX - 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:

- a) **desenvolvimento da solução escolhida** de forma a fornecer visão global da obra e **identificar todos os seus elementos constitutivos** com clareza;
 - b) **soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas**, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
 - c) **identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra**, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
 - d) **informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra**, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
 - e) **subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra**, compreendendo a sua **programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização** e outros dados necessários em cada caso;
 - f) **orçamento detalhado do custo global da obra**, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; (grifo nosso).
- [...]

Ainda segundo a Lei de Licitações (§ 2º do art. 7º), a aprovação do projeto básico por autoridade competente é requisito de que não prescinde a licitação de uma obra:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

§ 2º **As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:**

I - **houver projeto básico aprovado pela autoridade competente** e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório. (nosso grifo)

Em atenção a tais dispositivos legais, a jurisprudência do TCU consolidou-se no sentido de que o projeto básico é um dos elementos mais importantes na execução de obra pública, pois falhas na sua definição ou constituição podem dificultar a obtenção do resultado almejado pela administração pública, constituindo irregularidade grave a realização da licitação, a assinatura do contrato e o início das obras a partir de projeto básico sem os elementos exigidos por lei, conforme bem ilustram os seguintes precedentes:

1. A Lei 8.666/1993, em seu artigo 6o, inciso IX, dispõe que o projeto básico é documento que compreende um conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, 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 diversos elementos contemplados naquela lei.

2. O dispositivo estabelece de forma clara as características esperadas de um projeto básico, sendo exigência imprescindível para realização de qualquer obra pública, porquanto a sua utilização correta visa a resguardar a Administração Pública de atrasos em licitações, superfaturamentos, aditamentos contratuais desnecessários, modificações no projeto original, entre outras ocorrências indesejáveis que geram consequências e entraves à execução das obras.

3. A realização de licitação, assinatura de contrato e início de obras com adoção de projeto básico deficiente, sem os elementos exigidos em lei, por si só, caracteriza irregularidade grave passível de aplicação de multa aos responsáveis, uma vez que constitui distanciamento indevido do parâmetro de legalidade estabelecido no regime das licitações.” (nosso grifo) (Acórdão nº 725/2016, relator Ministro Marcos Bemquerer Costa, Plenário, julgado em 30/6/2016).

26. Em relação ao Sr. [...], verifico que, de fato, restou caracterizada a conduta irregular, pois homologou e adjudicou o resultado da Concorrência 009/2009/CPLO/SUPEL/RO (peça 15, p. 250), celebrou o Contrato 083/PGE/2009 (peça 7, p. 135-147) e autorizou o início das obras mediante Ordem de Serviço 011/2009/SEPLAN (peça 16, p. 12) , sem que houvesse projeto básico adequado às exigências legais. (nosso grifo) (Acórdão nº 610/2015, relator Ministro Bruno Dantas, Plenário, julgado em 25/3/2015).

Segundo o TCU, portanto, o projeto básico é um conjunto de engenharia completo, composto por todas as disciplinas necessárias para a execução do objeto, as quais, consoante Orientação Técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas OT IBRAOP 01/2006, cuja observância foi determinada pelo plenário do TCU no acórdão 632/2012³, apresentam o conteúdo mínimo para a caracterização do objeto e para a avaliação dos custos do empreendimento:

9.3 determinar ao IFSP que:

9.3.1 nos futuros certames licitatórios relativos à execução de obras de edificações:

9.3.1.1 caso seja adotado o regime da Lei 8.666/1993, faça constar do projeto básico todos os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação, especificamente o projeto de fundação, o projeto estrutural, o projeto de cobertura, o projeto de instalações hidrossanitárias, o projeto de drenagem, o projeto de instalações elétricas e o projeto de instalações de prevenção e combate a incêndio, com fulcro no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993; (nosso grifo) (Acórdão nº 51/2014, relator Ministro Benjamin Zymler, Plenário, julgado em 22/01/2014).

Por conseguinte, o projeto básico deve estar completo, atualizado, compatível com a planilha orçamentária e pronto para ser executado, sob pena de a licitação ser considerada nula, não se admitindo, tampouco, a revisão do contrato para correção de imperfeições, conforme entendimento consolidado na Súmula nº 261 do TCU:

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática

3ACÓRDÃO TCU Nº 632/2012, relator Ministro José Jorge, Plenário, julgado em 21/3/2012: 9.1 determinar à Segecex que dê conhecimento às unidades jurisdicionadas ao Tribunal que as orientações constantes da OT IBR 01/2006, editada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), passarão a ser observadas por esta Corte, quando da fiscalização de obras públicas.

ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos. (nosso grifo)

No mesmo sentido, é o seguinte precedente do TCU:

91. Nesses casos, o Tribunal já decidiu que as licitações para execução de obras somente podem ser iniciadas quando se dispuser de projeto básico atualizado e em perfeitas condições de ser executado, conforme constou do sumário do Acórdão 1.874/2007-TCU-Plenário.

[...]

Para este Tribunal, certames baseados em projetos deficientes ou desatualizados acarretam a nulidade dos atos e contratos decorrentes da licitação, conforme ficou assinalado no voto condutor do Acórdão 353/2007-TCU-Plenário:

‘5. (...) Além disso, é bom lembrar que, nos exatos termos do art. 7º, § 6º, da Lei 8.666/1993, são nulos de pleno direito os atos e contratos derivados de licitações baseadas em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo tal fato ensejar não a alteração do contrato visando à correção das imperfeições, mas sua anulação para realização de nova licitação, bem como a responsabilização do gestor faltoso. (nosso grifo) (Acórdão nº 350/2014, relator Ministro Benjamin Zymler, Plenário, julgado em 19/2/2014)

Ainda que se trate de retomada de obra cujo contrato fora rescindido, o reinício dessa não prescinde da atualização do seu projeto básico, conforme bem ilustram os seguintes precedentes do TCU:

8. O *fumus boni iuris* confirma-se ao se constatar a possibilidade de prejuízos insanáveis ocorrerem em decorrência das incompletudes na peça fundamental licitatória, o projeto básico. Não há garantias de que a retomada das obras sem o projeto completo, devidamente aprovado pelas autoridades competentes, com os novos orçamento e cronograma físico-financeiro correspondentes às modificações que atendam as exatas necessidades da Unirio, não causará transtornos à regular execução do contrato (...) (nosso grifo) (Acórdão nº 573/2013, relator Ministro Valmir Campelo, Plenário, julgado em 20/3/2013)

No atual momento, de forma distinta à anteriormente noticiada pela Infraero, considera-se a possibilidade de retomada contratual. Por analogia à hipótese colocada no parágrafo anterior, é condição necessária para essa ação a atualização do projeto, espelhando as parcelas da obra efetivamente construída e a construir, acompanhado de orçamento revisado. (nosso grifo) (Acórdão nº 778/2012, relator Ministro Raimundo Rocha Furtado, Plenário, julgado em 04/4/2012)

No caso da retomada do Foro de Estrela, o projeto arquitetônico constante do edital da retomada sofreu mudanças em relação ao projeto original cuja contratação fora rescindida. Segundo as informações disponibilizadas pela área técnica⁴, as mudanças consistiram em: alterações nos vasos sanitários e nas paredes de gesso acartonado, bem como, para adequação das instalações de ar-condicionado e reservatórios de água e construção de duas áreas técnicas, aumento da área do terraço. Essas mudanças ensejaram um aumento de área de 59,54 m², além de alterações nos projetos legais e complementares.

⁴ Informação dada a esta secretaria, por ocasião da retomada da Obra da Vara Trabalhista de Estrela, pela Coordenadoria de Projetos e Execuções de Obras e Serviços (COPEX) às fls. 1248-1249 do PA nº0001832-81.2013.5.04.0000.

Não obstante, após análise do edital referente à Concorrência nº 0002/17-3, bem como dos documentos anexados aos processos administrativos relacionados à execução da retomada da obra objeto desta inspeção administrativa, observou-se que:

1. Nem todos os projetos que compõem o projeto básico foram disponibilizados com o edital da licitação, como no caso do projeto de Prevenção e Combate de Incêndio (PPCI). De acordo com a manifestação da área técnica aos questionamentos dos licitantes, “O TRT não possui PPCI aprovado no Corpo de Bombeiros. O TRT tentou mas não conseguiu contratar separadamente a elaboração do PPCI ...” (fl. 1518 do PA 2251-62).

2. O projeto hidrossanitário, disponibilizado no edital da concorrência, não estava de acordo com o arquitetônico atualizado. A evidência está na informação dada pela área técnica, em resposta ao questionamento efetuada por licitante, de que “o projeto hidrossanitário disponibilizado não está de acordo com o arquitetônico atualizado. (...) precisa ter seu projeto hidrossanitário adequado.” (fl. 1518 do PA 2251-62).

3. Do anexo I do edital da Concorrência nº 002/17 (especificações técnicas), constou que os projetos de concreto armado e estrutura metálica não foram atualizados para adequarem-se à nova versão do arquitetônico: “2.3.2 Caberá à Contratada realizar as adequações nos projetos de estruturas de concreto armado e estruturas metálicas”.

4. Considerando a exigência de uma Estação de Tratamento de Efluentes (ETE)⁵ e apesar de tratar-se da retomada de obra inacabada, não houve definição do sistema que será utilizado. Segundo informações do anexo I do edital (especificações técnicas)⁶, haverá uma licitação específica para a contratação da ETE e ficará a cargo da contratada da obra a elaboração e execução do projeto estrutural para a sua instalação. Durante a elaboração do relatório preliminar, o cronograma físico de execução da obra encontrava-se atrasado, não havendo definição formal com relação à Estação de Tratamento de Efluentes.

5. Em relação ao projeto elétrico, que abrange as instalações de lógica e telecomunicação, há indícios de que não estava atualizado. Isso porquanto, de acordo com as mensagens trocadas entre as Seções de Instalações Eletrológicas e de Tecnologia e Segurança

⁵ O sistema de esgoto do novo prédio do Foro Trabalhista de Estrela, em razão da falta de rede cloacais e pluviais na rede pública, exige uma Estação de Tratamento de Efluentes (ETE). O prédio está bem próximo do rio Taquari e, portanto, os efluentes tratados serão lançados nesse rio. A estação precisa ser elaborada por um técnico especializado e aprovada pela Secretaria de Meio Ambiente. Sem a aprovação, este Tribunal não poderá instalar a ETE, tampouco colocar em operação o edifício. A contratação desse serviço tramita no PA nº 0001523-84.2018.5.04.0000.

⁶ “4.4.3 A Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) terá uma licitação específica para sua contratação. A Contratada para a ETE irá executá-la abaixo de algumas vagas de estacionamento. A nova Contratada para a retomada da obra deverá elaborar o projeto estrutural necessário para instalar a ETE naquele local.

4.4.4 Considerando que a Estação de Tratamento de Esgoto ficará em local escavado, a nova Contratada para a retomada da obra deverá projetar um sistema de contenção e uma laje acima da ETE que suporte o trânsito de veículos sobre ela. Esta laje deverá ter uma abertura que possibilite o acesso à ETE sempre que precise de manutenção.”

Eletrônica deste Tribunal, constantes no anexo I deste relatório, o projeto elétrico foi atualizado durante a execução da obra, pois alguns serviços seriam acrescidos ou substituídos de acordo com as alterações propostas pela área de segurança, responsável por avaliar os sistemas de alarmes, câmeras e cerca elétrica.

Por fim, salienta-se que a existência de projetos desatualizados e incompletos já foi objeto da auditoria nº 04/2016 desta secretaria. Na ocasião, recomendou-se que “esse Regional somente publique editais de licitação de obras com projetos completos, atualizados, compatibilizados entre si e com todas as informações técnicas necessárias, de forma a cumprir as determinações legais e as orientações do Tribunal de Contas da União e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.”. Pondera-se que, em março de 2018, no monitoramento de 180 dias desta recomendação, ela foi considerada implementada, tendo como base a análise dos projetos constantes nos editais das obras novas das Varas Trabalhistas de Arroio Grande, Vacaria e Lagoa Vermelha.

Critérios da inspeção

- Lei nº 8.666/1993 (artigos 6º e 7º).
- OT IBRAOP 01/2006.
- Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Súmula nº 261, Acórdãos do Plenário nº 725/2016, 610/2015, 51/2014, 350/2014, 573/2013).

Evidências

- Respostas da Coordenadoria de Licitação e Contratos aos questionamentos relativos aos termos do Edital de Concorrência nº02/2017. (<https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/licitacoes-concluidas>).
- Anexo 1 (Especificações técnicas) do Edital de Concorrência nº 002/17-3 (<https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/licitacoes-concluidas>).
- Anexo 3 (Projetos) do Edital de Concorrência nº 002/17-3 (<https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/licitacoes-concluidas>).
- Resultado do monitoramento do relatório de auditoria nº 04/2016 (fls. 654 à 657 e 601 e 606 do PA. 0004205-80.2016.5.04.0000).
- Troca de e-mails para a atualização dos projetos elétricos – Anexo II (fls. 285-288 do PA 0008032-65.2017.5.04.0000).
- Cronograma físico-financeiro com informação das parcelas em atraso (fls. 54 e 55 da PA nº 0002736-28.2018.5.04.0000).
- Contratação do projeto de Estação de Tratamento de Efluentes (PA nº0001523-84.2018.5.04.0000).

Causas

- Deficiência no planejamento da contratação ao optar por licitar a retomada de obra inacabada sem a atualização dos projetos complementares e a definição de todos os elementos construtivos.
- Falha nos controles relacionados à aprovação de projeto básico deficiente e desatualizado.

Riscos e Efeitos

- Possibilidade de anulação da licitação por inconsistências nos documentos que integram o projeto básico.
- Litígio entre a contratada e o contratante decorrente da imprecisão do objeto licitado.
- Necessidade de termos aditivos para correção das deficiências do projeto básico inadequado ou desatualizado, ocasionando atraso no cronograma da obra.
- Comprometimento da isonomia do certame e da segurança necessária para que as empresas possam formular suas propostas, uma vez que não dispõem de informações adequadas e suficientes do objeto a ser contratado.
- Comprometimento da obtenção da proposta mais vantajosa, uma vez que as propostas das licitantes possivelmente devem contemplar parcela associada ao risco ocasionado pela existência de um projeto básico desatualizado e incompleto.

Manifestação do inspecionado

A Secretaria de Manutenção e Projetos informa às fls. 54-55 do PA nº 4769-88:

Em relação ao presente achado, foi entendimento desta SEMPRO à época do encaminhamento do projeto básico para realização da licitação que a inclusão no escopo do objeto, de forma absolutamente consciente e transparente, da elaboração do PPCI e da execução de pequenas adequações em alguns dos projetos complementares (hidrossanitário e estrutural) da obra, não infringia o disposto no § 1º do art. 9º da Lei nº 8.666/93, na medida que o projeto básico encaminhado por esta Secretaria continha todos os elementos necessários e suficientes para a caracterização da obra e a elaboração de seu orçamento, e ainda, que os eventuais acréscimos nos quantitativos dos serviços decorrentes do PPCI e das alterações de projeto em discussão não serão significativas financeiramente, nem tampouco representarão reformulação do projeto básico, de modo que a possibilidade de ocorrência dos riscos e efeitos apontados pela SECONTI era muito baixa. Também foi levado em consideração que as eventuais alterações necessárias nos projetos estrutural e hidrossanitário não eram significativas e trariam muito pequeno impacto financeiro ao contrato e que a elaboração de tais projetos, incluindo os ajustes necessários nas planilhas de orçamento levaria pelo menos 45 dias para serem realizadas, atrasando, com isso o encaminhamento do projeto básico para realização do procedimento licitatório, e ainda, que os acréscimos de serviços para os ajustes necessários não atrasariam o cronograma de execução, pois não fazem parte do caminho crítico da obra.

Quanto a Estação de Tratamento de Efluentes (ETE), em março/2018 foi encaminhado o PA nº 1523-84 propondo a contratação de tal projeto, incluindo a aprovação do mesmo junto ao Município de Estrela, o que está na iminência de ocorrer.

Em relação ao projeto elétrico, por ocasião da elaboração do projeto básico de Estrela não havia definição acerca da necessidade de inclusão de sistemas de segurança no prédio, motivo pelo qual não foi contemplado no projeto elétrico da edificação.

Conclusão da equipe de inspeção

A área inspecionada, em sua manifestação, informa que a desatualização dos projetos estrutural e hidrossanitário e a ausência dos projetos de prevenção e proteção contra incêndio (PPCI) e da estação de tratamento de efluentes (ETE) trariam impacto financeiro não significativo. Afirma, ainda, que os acréscimos de serviços para ajustes necessários não atrasariam o cronograma de execução da obra, pois não fariam parte do caminho crítico. Em relação ao projeto da ETE, informa que, em março deste ano, autuou processo administrativo eletrônico propondo a contratação desse projeto e sua aprovação junto à Prefeitura Municipal de Estrela. Quanto ao projeto elétrico, aponta que não havia definição acerca da necessidade de inclusão de sistemas de segurança no futuro prédio e, por isso, o projeto elétrico constante do projeto básico da contratação não previa esse tipo de sistema.

Em vista da manifestação da área inspecionada, cabe destacar que o projeto básico não se confunde com o projeto arquitetônico. Apesar de esse constituir a peça principal daquele, conforme demonstrado neste achado, o projeto básico é mais amplo, consistindo em um conjunto de projetos e especificações técnicas composto por todas as disciplinas necessárias para a execução do objeto.

A própria Lei de Licitações, em seu art. 6º, inciso IX, explica que o projeto básico é formado pelos conjuntos de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado e visa a minimizar a necessidade de reformulação ou variantes durante a elaboração do projeto executivo ou, ainda, evitar eventuais transtornos a regular execução do contrato.

Convém destacar que, segundo a Orientação Técnica 001/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (OT – IBR 001/2006), já mencionada neste achado, os conteúdos técnicos que devem compor o Projeto Básico de uma edificação são: levantamento topográfico, sondagem, projetos arquitetônico, de terraplanagem, de fundações, estrutural, de instalações hidráulicas, de instalações elétricas, de instalações telefônicas, de instalações de prevenção de incêndio, de instalações especiais (lógicas, CFTV, alarme, detecção de fumaça), de instalações de ar condicionado, de instalação de transporte vertical e de paisagismo.

A jurisprudência do TCU também esclarece que o projeto básico com nível de precisão adequado evita atrasos na entrega das construções, superfaturamentos, aditamentos contratuais desnecessários, entre outras ocorrências indesejáveis que geram consequências e entraves à execução das obras, além dos riscos já abordados anteriormente.

Mesmo diante do entendimento da equipe técnica do Tribunal de que as alterações provocadas pelas atualizações nos projetos complementares seriam insignificantes, é fato que a legislação e o entendimento firmado no âmbito do TCU, no sentido de prevenir riscos, condenam a abertura de processo licitatório sem um projeto básico completo.

Embora a jurisprudência do TCU citada sustente que o projeto básico incompleto ou desatualizado poderia ensejar a nulidade dos atos e contratos decorrentes da licitação, neste caso, como não houve uma transfiguração do objeto contratado em outro de natureza e propósito distintos, bem como considerando possível prejuízo decorrente por nova interrupção da obra, os custos e o prazo de entrega de uma nova contratação, entende-se que não seria hipótese de nulidade do contrato em análise. Entretanto, para afastar o risco de anulação de processos licitatórios por inconsistências nos documentos que integram o projeto básico, entende-se cabível proposta de encaminhamento.

Proposta de encaminhamento

R1. RECOMENDA-SE que a Administração deste Tribunal se abstenha de publicar editais de licitação de obras com o projeto básico incompleto ou desatualizado, em obediência aos ditames legais e jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União.

A1.2. Previsão de elaboração ou alteração do projeto básico pela contratada para executar a obra.

Situação encontrada

O autor do projeto básico ou executivo, consoante dispõe o §1 do art. 9º da lei 8.666/93, não pode participar direta ou indiretamente da execução da obra, salvo na condição de consultor ou técnico nas funções de fiscalização, exclusivamente, a serviço da Administração:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

(...)

§ 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.

O § 2º desse artigo excepciona, também, a contratação de obra que inclua a elaboração de projeto executivo:

§ 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração.

Conforme já mencionado no primeiro achado deste relatório, o projeto básico deve conter todos os elementos necessários e suficientes para a caracterização da obra e a elaboração de seu orçamento. O projeto executivo, portanto, não tem como escopo corrigir falhas e imprecisões, devendo apenas detalhar as soluções do projeto básico⁷.

Conclui-se, destarte, pela impossibilidade de a empresa contratada, executora da obra, elaborar parte do projeto básico, admitindo-se, apenas, o detalhamento construtivo concomitante à execução da obra na forma de projeto executivo, como enfatizado nos acórdãos nº 940/2010 e 1874/2007 do TCU:

17.3.1 É descabida a inferência dos responsáveis de que a autorização legal para a elaboração do projeto executivo pela contratada para a execução das obras se estende à reformulação do projeto básico. Esta tese joga por terra o princípio da isonomia, vez que se assim fosse, seria dado ao licitante vencedor o direito de alterar os critérios que nortearam a sua escolha sem dar aos demais interessados oportunidade de competir segundo estes novos critérios.

[...]

17.3.5 É como se a licitante vencedora estivesse elaborando o projeto básico após a licitação, o que inverte a situação contida no inciso II do art. 9º da Lei N.º 8.666/93. Ora, se é vedada a participação, na licitação, da empresa que elaborou o projeto básico, também é em momento futuro, vedada a interferência do licitante, já na posição de contratado, em eventual alteração do projeto básico. (nosso grifo) (Acórdão nº 940/2010, relator Ministro Benjamin Zymler, Plenário, julgado em 5/5/2010)

9.4.2.2. admite-se que sejam entregues à responsabilidade das empresas contratadas, como encargo, e desde que expressamente previsto no edital, apenas a elaboração do projeto executivo da obra, cujo principal escopo é o de continuação e detalhamento do projeto básico, não se admitindo, por isso, que o projeto executivo traga alterações significativas nos quantitativos dos serviços mais relevantes, em termos financeiros, estimados pelo projeto básico e nas principais soluções técnicas nele adotadas; (nosso grifo) (Acórdão nº 1874/2007, relator Ministro Augusto Nardes, Plenário, julgado em 12/09/2007)

Consoante exposto anteriormente, a obra de retomada foi licitada com projeto básico incompleto. Em virtude disso, analisando-se o edital de licitação e a planilha orçamentária, evidencia-se que a complementação ou a reformulação do projeto básico está a encargo da contratada, conforme se observa na tabela a seguir:

⁷CAMPELO Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. Obras Públicas: Comentários à Jurisprudência do TCU. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2012 (pág. 453). Referenciado na jurisprudência do TCU

Tabela 1 – Evidências, contidas no edital da licitação, da existência de projetos a serem elaborados pela empresa contratada para execução da obra de retomada.

	Serviços previstos no item “3.2 Serviços Técnicos” da planilha orçamentária	Custo total	Evidências
01.	3.2.1. ALTERAÇÃO EM PROJETO CLIMATIZAÇÃO	R\$ 4.894,05	O projeto de climatização tem revisão em data posterior à do projeto arquitetônico, ambos constantes no anexo 3 do edital de concorrência nº 002/17 (revisão do projeto arquitetônico: jul/2016; projeto de climatização: ago/2016)
02.	3.2.2 PROJETO ESTRUTURAL (REFORÇO DE LAJE)	R\$ 1.387,13	Consta no anexo 1 do edital de Licitação (Especificações Técnicas): 4.4.5 No pavimento de cobertura do prédio, o projeto arquitetônico novo acrescentou duas casas acima de cada shaft (área técnica). <u>Esta alteração precisará de adequação no projeto estrutural (em virtude da carga a mais que foi acrescentada).</u> 4.4.6 A nova contratada deverá realizar aberturas nas lajes das áreas técnicas (mencionadas no item acima) para os shafts e para a escada de marinho. <u>Para isso, a nova Contratada deverá elaborar um projeto de reforço estrutural para essas lajes que serão abertas.</u>
03.	3.2.3 PROJETO ESTRUTURAL - PARA INST DA ETE	R\$ 1.387,13	Consta no anexo 1 do edital de Licitação (Especificações Técnicas): 4.4.3 A Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) terá uma licitação específica para sua contratação. A Contratada para a ETE irá executá-la abaixo de algumas vagas de estacionamento. <u>A nova Contratada para a retomada da obra deverá elaborar o projeto estrutural necessário para instalar a ETE naquele local.”</u>
04.	3.2.7 PROJETO PPCI - PLANO DE PREVENÇÃO CONTRA INCÊNDIO	R\$ 6.999,02	Resposta da área técnica ao questionamento de uma licitante – Anexo ao edital: <u>O TRT não possui PPCI aprovado no Corpo de Bombeiros. O TRT tentou mas não conseguiu contratar separadamente a elaboração do PPCI. Portanto as licitantes deverão considerar o item 3.2.7 – PROJETO PPCI – plano de prevenção contra incêndio como item a ser executado.</u> (fl. 1518 do PA 2251-62).
05.	3.2.9 PROJETO HIDROSSANIT. HONORARIOS BASICOS	R\$ 7.288,45	Resposta da área técnica ao questionamento de uma licitante – Anexo ao edital: O projeto hidrossanitário disponibilizado não está de acordo com o arquitetônico atualizado. O projeto arquitetônico atualizado (disponibilizado no Edital) precisa ter seu projeto hidrossanitário adequado. <u>Portanto, considerando a elaboração de um novo projeto hidrossanitário.</u> Logo, as licitantes devem considerar o item 3.2.9 – PROJETO HIDROSSANITÁRIO. HONORÁRIOS BÁSICOS como um item a ser executado. (fl. 1518 do PA 2251-62).

Critérios da inspeção

- Lei nº 8.666/1993 (artigos 6º e 9º).
- Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (acórdãos do Plenário nº 1874/2007, 940/2010).

Evidências

- Respostas da Coordenadoria de Licitação e Contratos aos questionamentos relativos aos termos do Edital de Concorrência nº 02/2017 (<https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/licitacoes-concluidas>).
- Anexo 1 (Especificações Técnicas) do Edital de Concorrência nº 002/17-3 (<https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/licitacoes-concluidas>).
- Anexo 2 (Planilha Orçamentária) do Edital de Concorrência nº 002/17-3 (<https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/licitacoes-concluidas>).
- Anexo 3 (Projetos) do Edital de Concorrência nº 002/17-3 (<https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/licitacoes-concluidas>).

Causas

- Deficiência no planejamento da contratação e falha nos controles internos relacionados à publicação do edital, que prevê a complementação do projeto básico pela contratada.
- Inobservância da legislação.

Riscos e Efeitos

- Ofensa aos princípios da moralidade e da isonomia, pois se permite à empresa contratada, após a fase de competição, reformular o projeto básico;
- Conflito de interesse da contratada, que poderia se beneficiar de eventuais aditivos contratuais decorrentes de falhas no projeto por ela realizado.

Manifestação do inspecionado

No tocante a este achado, a área inspecionada presta os seguintes esclarecimentos (fl. 55):

Em relação ao presente achado, foi entendimento desta SEMPRO à época do encaminhamento do projeto básico para realização da licitação que a inclusão no escopo do objeto, de forma absolutamente consciente e transparente, da elaboração do PPCI e da execução de pequenas adequações em alguns dos projetos complementares da obra, não infringia o disposto no § 1º do art. 9º da Lei nº 8.666/93, na medida que o projeto básico encaminhado por esta Secretaria continha todos os elementos necessários e suficientes para a caracterização da obra e a elaboração de seu orçamento, e ainda, que os eventuais acréscimos nos quantitativos dos serviços decorrentes do PPCI e das alterações de projeto em discussão não serão significativas financeiramente, nem tampouco representarão reformulação do projeto básico, de modo que a possibilidade de ocorrência dos riscos e efeitos apontados pela SECONTI é nula.

Conclusão da equipe de inspeção

Em sua resposta, a área inspecionada corrobora este achado, ao informar que, no seu entendimento, a inclusão, no escopo da licitação, da elaboração de PPCI e de adequações de alguns projetos complementares da obra não infringiria o § 1º do art. 9º da Lei nº 8.666/93.

Salienta-se, novamente, que não se confundem projeto básico e projeto arquitetônico. Neste caso, não existiam o PPCI e projeto da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), conforme descrito no achado A1.1, e não estavam atualizados os projetos estrutural e hidrossanitário; portanto, conclui-se que o projeto básico não continha todos elementos necessários e suficientes para a caracterização da obra.

A complementação do projeto básico por empresa contratada para a execução da obra contraria o princípio da isonomia em razão da possibilidade de aquela alterar critérios que nortearam a sua escolha, conforme dispõe o citado acórdão nº 940/2010 do Plenário do TCU. Outro aspecto a ser considerado é a possibilidade de a contratada beneficiar-se de aditivos contratuais decorrentes de falhas do projeto por ela elaborado.

Diante disso, considerando as evidências apontadas para este segundo achado, conclui-se pela necessidade de uma proposta de encaminhamento.

Proposta de encaminhamento

R2. RECOMENDA-SE que a Administração deste Tribunal não inclua a elaboração ou a atualização de qualquer projeto complementar nos editais de licitação para a contratação de empresa para a execução de obras, em respeito ao § 1º do art. 9º da Lei nº 8.666/93 e ao princípio da isonomia que rege a administração pública.

A1.3. Utilização dos aditivos contratuais para corrigir falhas no projeto básico

Situação Encontrada

A Lei nº 8.666/93, nos seus artigos 58 e 65, autoriza alteração contratual nos contratos administrativos nos casos de necessidade de adequação do projeto ou de especificações e de acréscimo ou supressão na quantidade do objeto contratado, cujo limite de aumento, no caso de obras, é de 25%:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração;

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

(...)

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. (nosso grifo)

Tais alterações, entretanto, são exceções à regra, pois, conforme mencionado, deve haver projetos básicos que caracterizem, com precisão, o objeto a ser contratado e sua compatibilização com a planilha orçamentária⁸. Nesse sentido, é ilustrativo o seguinte precedente do TCU:

É indevida a alteração de contratos de obras públicas com a finalidade exclusiva de corrigir erros no projeto que serviu de base à licitação e que se revelou incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo o fato acarretar, nos termos do art. 7º, § 6º, da Lei 8.666/1993, a nulidade do contrato e consequente realização de nova licitação, após refeitura do projeto, e a responsabilização do gestor que realizou a licitação original com projeto inepto. (Acórdão nº 353/2007, relator Ministro Raimundo Carreiro, Plenário, julgado em 25/7/2012)

A elaboração do projeto básico em contratações de retomada de obra deve ser precedida do levantamento dos serviços já executados durante a contratação anterior, delimitando o objeto a ser licitado de forma a evitar a ocorrência de aditivos ao contrato. Nesse sentido, é o seguinte aresto do TCU:

14. Considerando que a importância socioeconômica do empreendimento exige que os remanescentes de obras ainda não executados sejam licitados o mais rápido possível, entendendo necessário fixar prazo para que o Ministério da Integração Nacional realize um inventário de todos os serviços já executados, a fim de delimitar precisamente o objeto do futuro procedimento licitatório. (nosso grifo) (Acórdão nº 1919/2012, relator Ministro Raimundo Carreiro, Plenário, julgado em 25/7/2012)

Da mesma forma, é pacífico o entendimento, no âmbito do TCU, de que as alterações do objeto licitado devem ser precedidos de procedimento administrativo em que fique clara a justificativa das alterações necessárias e caracterizada a superveniência dos motivos ensejadores das alterações à licitação:

19. Em princípio, o aditamento contratual poderia ser admitido, pois se trata de nítida alteração qualitativa, que objetivamente encontra amparo no art. 65, inciso I, alínea “a”, e §3º da Lei 8.666/1993. Todavia, é pacífica a jurisprudência do TCU no sentido de que as alterações do objeto licitado deveriam ser precedidas de procedimento administrativo no qual ficasse adequadamente registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que deveriam ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deveria restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Nesse sentido, cito os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015 e 2.714/2015(...). (nosso grifo) (Acórdão nº 3053/2016, relator Ministro Benjamin Zymler, Plenário, julgado em 30/11/2016)

⁸ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian, Obras Pública: licitação, contratação, fiscalização e utilização: 5. ed. Rev.atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016. (pág. 375 – 10.14 “Alterações contratuais”)

As alterações contratuais devem estar embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, nos quais reste caracterizada a superveniência dos fatos motivadores das alterações em relação à época da licitação. (Informativo TCU nº 339, relativo ao Acórdão TCU nº 170/2018, Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler.)

Na contratação de retomada do Foro Trabalhista de Estrela, o pedido do primeiro aditamento foi acompanhado por fotos da obra e pelas memórias de cálculos, o que se caracteriza como boa prática. As justificativas, porém, não demonstraram que os serviços acrescidos decorreram de fatos supervenientes à época da contratação, mas sim da revisão e da adequação do projeto básico, conforme se demonstra na tabela a seguir:

Tabela 2 – Justificativas apresentadas para a realização do primeiro aditivo contratual, com acréscimos e supressões de serviços, sem a caracterização da natureza superveniente.

Serviços a serem acrescidos		Justificativas apresentadas pela fiscalização (fl. 3190 e 3191 PA nº 2251-62)
01.	Locação mensal de andaime	“quantidade revisada, segundo memória de cálculo.”
02.	Recuperação de estrutura	“serviço será necessário para grampear algumas paredes de alvenaria e vergas nos pilares. Esse serviço não foi feito em todos os locais pela empresa anterior e algumas paredes estavam se abrindo”
03.	Demolição de concreto	“o contrapiso armado e as guias existentes foram removidos para um melhor acabamento e aderência do contrapiso de uma forma geral. Além do mais, o que havia de contrapiso estava extremamente irregular. Fotos em anexo”
04.	Demolição de alvenaria	“referente à casinha de bombas na cobertura, que foi demolida para adequação ao novo projeto desse pavimento. Diferença de quantidade verificada no local. Foto em anexo”
05.	Lona plástica	“a lona do contrapiso armado estava exposta todo esse tempo e isso degradou o material. Foi definido em visita à obra que o material devia ser substituído para garantir melhor execução do novo contrapiso, evitando a mistura deste com a brita da base”
06.	Forma, concreto, lançamento com bomba, aço	“todos esses serviços tiveram as quantidades revisadas em função do encontrado no local de acordo com memória de cálculo”
07.	Alvenaria de vedação	“quantidade recalculada em função do encontrado na obra, conforme memória de cálculo em anexo”
08.	Regularização de contrapiso	“serviço referente à regularização da cobertura onde será impermeabilizada a laje. O item do contrato contempla uma regularização com 2cm de espessura, porém, a laje existente é muito irregular. Para garantir a regularização e o caimento para os ralos, será necessário uma espessura de cerca de 6cm. Por isso a quantidade está sendo acrescida em duas vezes, totalizando uma espessura de 6cm (2cm x 3). Foto da laje em anexo”
09.	Massa única e chapisco	“quantidades verificadas in loco. Memória de cálculo das diferenças encontradas em anexo.”
10.	Furos em concreto	“os furos deixados pela outra construtora não poderão ser utilizados, na sua maioria, pois foram mal feitos. Os tamanhos não são suficientes para passagem das tubulações necessárias. Além disso, muitas esperas não foram deixadas.”
Serviço a ser suprimido		Justificativa apresentada pela fiscalização (fl. 3190 e 3191 PA nº 2251-62)

11.	Aço 10mm e 12,5mm	“essa quantidade dessas bitolas não serão necessárias. Ver memória de cálculo em anexo.
-----	--------------------------	---

A utilização do aditivo contratual para revisão do projeto básico fica evidenciada nas justificativas do gestor para os acréscimos dos serviços à fl. 3190 do PA nº 2251-62. Parte desses acréscimos contratuais foram auferidos mediante levantamento dos serviços existentes na obra, os quais estavam degradados pela ação do tempo ou mal executados pela antiga contratada, razão pela qual precisavam ser refeitos, como nos casos dos itens 2, 3, 5, 8 e 10 da tabela supra.

Da mesma forma, os itens 1, 4, 6, 7, 9 e 11 da tabela evidenciam que o pedido dos acréscimos e da supressão somente ocorreu após a verificação “in loco” dos quantitativos de serviços que realmente deveriam ser contratados. As memórias de cálculo juntadas pela fiscalização às fls. 3194-3197 do PA nº 2251-62, por ocasião do aditivo, demonstram a diferença dos quantitativos previstos na planilha orçamentária e a quantidade a ser executada.

Cabe ressaltar que alguns serviços aditados ao contrato já poderiam ser previstos durante a elaboração do projeto básico, pois foram motivo de questionamento das empresas licitantes. Citam-se, por oportuno, alguns desses:

Pergunta nº 2:

2.1.9. LOCACAO MENSAL DE ANDAIME METALICO TIPO FACHADEIRO, INCLUSIVE MONTAGEM - 2.926,00 M2.

A Unidade Apresentada no serviço não está de acordo com a descrição do mesmo. Veja que temos aproximadamente 1600 m2 de revestimento externo. Considerando o prazo necessário para execução do Chapisco, Emboço de cada fachada, considerando ainda o tempo de cura deste revestimento bruto para posterior recebimento dos acabamentos de cerâmica e pintura, entendemos que o quantitativo apresentado é insuficiente. Pedimos a revisão desta composição ou do quantitativo apresentado (grifo nosso).

Resposta: Entendo que o quantitativo e a unidade estão de acordo. A Unidade m² refere-se à um mês de locação. A contratada não pode alterar as quantidades e unidades previstas no PO, conforme item 14.1 do edital. Serviços extras que eventualmente sejam julgados necessários pela fiscalização serão tratados conforme item 26 do edital. (fl. 1501 do PA nº 2251-62)

Pergunta nº 14:

9.3.1 REGULARIZAÇÃO DE CONTRAPISO e = 2cm 276,09 M2

A composição fornecida considera como 2 cm sendo a espessura média para regularização. Esta espessura está equivocada, visto que é na regularização da área a ser impermeabilizada é onde são ajustados os caimentos da peças a serem impermeabilizadas para os pontos de captações pluviais ou sentido de escoamento da mesma, evitando a situação de empoçamentos futuros. Neste caso 2cm deve ser a espessura mínima, havendo locais com espessura de 10 cm nos pontos mais altos do início do escoamento.

[...]

Pedimos a revisão desta composição (grifo nosso).

Resposta: Entendo que 2,0cm sejam suficientes para conformação do pavimento.

Serviços extras que eventualmente sejam julgados necessários pela fiscalização serão tratados conforme item 26 do edital. (fl. 1508 do PA nº 2251-62)

Critério de inspeção

- Lei 8.666/1993 (artigo 58, inciso I e 65, inciso I, §1).

- Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (acórdãos do Plenário nº 353/2007, nº 1919/2012, nº 170/2018 e nº 3.053/2016).

Evidências

- Pedido de aditivo contratual (fls. 3190-3210 do PA nº 0002251-62.2017.5.04.0000).
- Questões formuladas pelas licitantes e respostas deste Tribunal (fls. 1495-1525 do PA nº 0002251-62.2017.5.04.0000).
- Termo aditivo primeiro ao Contrato TRT 107/2017 (fls. 3228-3229 do PA nº 0002251-62.2017.5.04.0000).

Causas

- Deficiência no planejamento ao licitar a retomada de uma obra inacabada sem o levantamento completo do objeto a ser contratado.
- Uso indevido dos aditivos contratuais, utilizados para corrigir deficiências do projeto básico.
- Insuficiência de controles internos no planejamento da contratação.

Riscos e Efeitos

- Risco de nulidade do contrato e necessidade de nova licitação.
- Ocorrência de elevado número de aditivos contratuais e, conseqüentemente, atraso no cronograma da obra, além de eventual extrapolação do limite legal de acréscimos.

Manifestação do inspecionado

A Sempro manifestou-se às fl. 55-56 dos autos, com relação a esse achado:

O projeto básico da obra de retomada da construção do Foro Trabalhista de Estrela foi precedido de levantamento dos serviços já executados durante a contratação anterior, delimitando com precisão os elementos que caracterizavam o objeto a ser licitado, guardando compatibilidade com as respectivas planilhas orçamentárias.

Todos os aditivos contratuais propostos pela Fiscalização visam sanar lacunas nos projetos complementares que não foram observadas por ocasião do encaminhamento do projeto básico, as quais decorrem de diversos motivos. O principal é que está SEMPRO não dispunha, à época, e também não dispõe hoje, de equipe de técnicos suficiente e necessária, em termos quantitativos, para fazer frente a todas demandas a que têm sido submetida, tanto em relação ao volume quanto à complexidade das ações e projetos, com o grau de exigência formal que tem sido cobrado na presente inspeção administrativa. Como exemplo cito o caso da presente obra, cujo encaminhamento do projeto básico para licitação ocorreu simultaneamente ao desenvolvimento de vários projetos de novas edificações, sobre os quais também era exercida pressão para encaminhamento em prazo compatível com a realização do necessário procedimento licitatório e efetivação da contratação ainda no

exercício 2017, sob pena de perda dos respectivos recursos orçamentários, o que inviabilizaria a concretização dos empreendimentos.

Cabe destacar que o acréscimo de serviços decorrentes da revisão e de ajustes no projeto básico é medida que se impõe no decorrer da obra, uma vez que praticamente impossível ter um projeto perfeito, que possa ser integralmente executado sem a necessidade de complementações e correções.

Conclusão da equipe de inspeção

Quanto à manifestação da área inspecionada, verifica-se, por meio das justificativas ao primeiro e ao novo segundo termos aditivos (fls. 3190-3191 e 3283-3285, PA 2251-62), assim como na proposta corrente de um terceiro termo aditivo contratual (fls. 3359-3362), ainda em trâmite administrativo, que todos tiveram aumento da quantidade de serviços previstos em planilha orçamentária inicial e que, parte deles, decorrem da falta de compatibilização da referida planilha com os projetos arquitetônico e complementares, ou seja, da deficiência do projeto básico. Ainda, entende-se que, pelo demonstrado na tabela nº 2 deste relatório, faltou acurácia ao levantamento dos serviços prévios à contratação.

Por outro lado, este achado decorre dos dois primeiros deste relatório, pois parte dos riscos apontados para aqueles se concretizam neste, ou seja, na necessidade de realizar aditivo contratual para a complementação de serviços não previstos, seja pela desatualização de projetos complementares, pela inexistência de outros ou, no caso de retomada da obra, pelo ineficaz levantamento dos serviços já executados.

Embora, ao final da sua manifestação, a área inspecionada observe que é “praticamente impossível ter um projeto perfeito, que possa ser integralmente executado sem a necessidade de complementações e correções”, oportuno ressaltar que, diante das peculiaridades envolvidas numa obra de construção civil, como a ocorrência de imprevistos, a legislação e a jurisprudência do TCU não exigem um projeto básico perfeito, sem necessidade de complementações e/ou correções. Contudo, se, conscientemente, o projeto básico é encaminhado para a licitação mesmo estando incompleto ou desatualizado, a possibilidade transforma-se na certeza da celebração de aditivos contratuais, que seriam desnecessários caso houvesse um projeto básico completo e atualizado.

A Lei nº 8.666/93 limita o valor dos acréscimos decorrentes de aditivos em 25%, valor que serve de controle para a Administração. Entretanto, os aditivos de prazo não encontram limite legal, apesar de a prorrogação da entrega da obra alterar o planejamento da construção, frustrar magistrados, servidores, jurisdicionados da localidade em que se realiza a obra, a sociedade em geral e os objetivos estratégicos do Tribunal, devendo, por isso, ser evitados. A celebração de aditivos, portanto, não deve ser o usual, mas a exceção.

Neste caso, de acordo com a proposta do terceiro termo aditivo contratual, evidencia-se o pedido de dilação no prazo de entrega da obra em sessenta dias, devido a “provável demora na entrega da Estação de Tratamento de Esgoto” (fl. 3361 do PA nº 2251-62).

Em virtude da alegação da área inspecionada de não possuir quadro técnico suficiente para atender a demanda atual deste Tribunal e de que esta carência pode ensejar na repetição dos achados A1.1, A1.2 e A1.3 em obras futuras, entende-se adequado realizar uma proposta de encaminhamento.

Proposta de encaminhamento

R3. RECOMENDA-SE que a Administração deste Tribunal avalie se a Secretaria de Manutenção e Projetos dispõe de corpo técnico suficiente para suprir a atual demanda de serviços de arquitetura e engenharia deste Tribunal.

A2. Obra iniciada sem o regular alvará de construção e aprovação do PPCI.

Situação Encontrada

Conforme o disposto no item 8 do anexo II – Diretrizes para elaboração de projetos – da Resolução CSJT nº 70/2010, nas contratações de obra no âmbito dos Tribunais Regionais do Trabalho, os projetos deverão ser submetidos à aprovação dos órgãos competentes, como Prefeitura Municipal e Corpo de Bombeiros:

8ª - Todos os projetos de arquitetura, urbanismo e de engenharia serão submetidos à aprovação do Órgão Licenciador (Prefeitura Municipal, Corpo de Bombeiros, Concessionárias de Serviços Públicos, Órgão de Licença Ambiental, etc.).

Em razão disso, no acórdão CSJT-A-6443-88.2013.5.90.0000, que autorizou a execução do projeto do Foro Trabalhista da Foro de Estrela, recomendou-se que este Tribunal atentasse para a obtenção do alvará de construção antes do início da execução da obra, conforme se observa no seguinte excerto daquele julgado:

ACORDAM os Membros do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, por unanimidade, conhecer da matéria tratada nestes autos, com fulcro nos arts. 12, IX, 73 e 75 do Regimento Interno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e 8º da Resolução CSJT nº 70/2010, para, no mérito, homologar o resultado da auditoria que concluiu pela autorização para continuidade da obra de construção do Edifício-Sede do Fórum Trabalhista de Estrela(RS), sob a jurisdição do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, determinando, ainda, a adoção das providências necessárias ao pleno atendimento das recomendações constantes do parecer técnico, quais sejam (a) o condicionamento do início da execução da obra à regular expedição de alvará de construção pela Prefeitura Municipal de Estrela (RS) (nosso grifo)

Da mesma forma, em outros acórdãos do CSJT decorrentes da análise da observância às diretrizes da Resolução CSJT nº 70/2010 nas obras deste Tribunal, essa recomendação foi reiterada, como nos casos recentes das obras de construção das Varas Trabalhistas de São Borja⁹, Alegrete¹⁰ e Lagoa Vermelha¹¹.

Com relação ao acórdão que autorizou a execução da Vara de Viamão (CSJT-A-12102-10.2015.5.90.0000), recomendou-se que, antes do início da execução da obra, se providenciasse, além do alvará de construção junto à prefeitura, a aprovação do projeto de PPCI (Projeto de Prevenção e Combate à Incêndio) pelo Corpo de Bombeiros:

Assim sendo, tendo os itens da Resolução CSJT 70/2010 sido atendidos pelo TRT-4, voto pela APROVAÇÃO do projeto de construção da Vara do Trabalho de Viamão-RS, determinando, porém, que aquela Regional leve em consideração a adoção das seguintes medidas:

(...)

b) Que somente inicie a obra após a regular expedição do Alvará de Construção pela Prefeitura Municipal de Viamão e após aprovação do Projeto de Prevenção e Combate a Incêndio pelo Corpo de Bombeiros (item 2.2 deste parecer); (nosso grifo) (Acórdão CSJT-A-12102-10.2015.5.90.0000, que aprovou a execução do projeto de Viamão, relator Conselheiro Edson Bueno de Souza, julgado em 25/09/2015)

Nas situações de retomada de obra, em que tenha havido mudança do projeto anteriormente aprovado, a jurisprudência do TCU vê com ressalvas o reinício da obra sem os devidos licenciamentos nos órgãos competentes do novo projeto, pois os alvarás, a serem expedidos pela municipalidade e pelo Corpo de Bombeiros, objetivam não apenas viabilização do início das obras, mas também a posterior concessão do “habite-se”, conforme se observa no seguinte precedente:

9. Vejo com preocupação iniciar a obra, somente com parte do projeto, sem os necessários licenciamentos dos órgãos a serem expedidos em casos de modificação de projeto anteriormente aprovado. Avalio que, depois de concluso o novo projeto básico, o mesmo deverá ser submetido, novamente, ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio de Janeiro - CREA-RJ - e aos órgãos da municipalidade e do corpo de bombeiros responsáveis pela emissão de licenciamentos que viabilizam o início das obras e, posteriormente, a concessão do “habite-se” da edificação.

12. Do exposto, ao tempo que entendo apropriada a adoção dessa medida de exceção, considero necessário condicionar o reinício das obras à conclusão do projeto básico, com todos os ajustes que se fizerem necessários, acompanhado das respectivas aprovações dos órgãos competentes. Para deliberação de mérito, faz-se necessária a oitiva dos contratantes, nos termos do art. 276. §3º do Regimento Interno do TCU, diante da possibilidade de anulação da contratação e dos atos administrativos anteriormente a ela vinculados, bem como o pedido à Unirio de informações relacionadas ao projeto básico. (Acórdão nº 573/2013, Relator Valmir Campelo, Plenário, julgado em 23/3/2013) (nosso grifo)

Neste caso, embora a obra de retomada tenha tido seu projeto arquitetônico e área alterados em relação à contratação rescindida, constatou-se a inexistência de aprovação do projeto alterado na Prefeitura Municipal e no Corpo de Bombeiros. A obra, portanto, foi iniciada sem o alvará de

9 Acórdão CSJT-A-352-40.2017.5.90.0000.

10 Acórdão CSJT-AvOb-16701-21.2017.5.90.0000.

11 Acórdão CSJT-AvOb-18301-77.2017.5.90.0000.

construção que contemplasse os novos dados da contratação. Em razão disso, apresentam-se as seguintes considerações:

1. Conforme documentos anexos às fls. 5 e 126 do PA nº 8032-65, a ordem de início de serviço da retomada foi expedida em 13/11/2017 e o alvará de construção foi renovado pela prefeitura de Estrela em 30/11/2017, constando, porém, no alvará de construção, dados da antiga contratação, como responsável técnico e área total de projeto de 2.571,67m².

Com o objetivo de obter o alvará de construção com a nova área de projeto, tendo em vista o acréscimo de 59,54m² de área a ser construída, este Tribunal protocolou, em fevereiro de 2018, junto à prefeitura de Estrela, o requerimento de aprovação da ampliação do projeto. Em julho de 2018, após a quinta medição dos serviços pela fiscalização, ainda não fora obtido novo alvará de liberação da construção que contemple o atual responsável técnico e a nova área do prédio (2.631,21m²).

2. A obra foi licitada sem a existência do Plano de Prevenção contra Incêndio (PPCI), como já foi evidenciado nos achados “A1.1” e “A1.2”, e, por consequência, sem sua aprovação junto ao Corpo de Bombeiros. O PPCI, contemplando as alterações arquitetônicas, foi elaborado durante a execução da obra pela empresa contratada e, em 07/03/2018, foi protocolado junto ao Corpo de Bombeiros para análise. Até o final da fase de execução desta inspeção administrativa, não existe informação acerca de sua aprovação, embora a obra já estivesse na quinta medição.

Critério de inspeção

- Resolução CSJT nº 70/2010 (Anexo II - Diretrizes para elaboração de projetos, item 8).
- Jurisprudência do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (acórdãos CSJT-A-6443-88.2013.5.90.0000, CSJT-AvOb-16701-21.2017.5.90.0000, CSJT-AvOb-19301-77.2017.5.90.0000 e CSJT-A-12102-10.2015.5.90.0000).
- Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 573/2013 – Plenário).

Evidências

- Ofício CSJT.SG.CCAUD nº 78/2013 (fl. 742 do PA nº 0001832-81.2013.5.04.0000).
- Ofício CSJT.SG.CCAUD nº 126/2016 (fl. 1258 do PA nº 0001832-81.2013.5.04.0000).
- Documentos necessários para a expedição de novo alvará pela Prefeitura Municipal de Estrela (fls. 160-162 do PA nº 0008032-65.2017.5.04.0000).

- Planejamento da licitação da retomada da obra de construção do Foro Trabalhista de Estrela (fls. 4-18 do PA nº 2251-62.2017.5.04.0000).
- Protocolo da Prefeitura Municipal de Estrela (fl. 3189 do PA nº 0002251-62.2017.5.04.0000).
- Comprovante de protocolo de análise do PPCI (fls. 277 e 288 do PA 0008032-65.2017.5.04.0000).
- Anexo 1 (Especificações Técnicas) do Edital de Concorrência nº 002/17-3 (<https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/licitacoes-concluidas>).
- Anexo 2 (Planilha Orçamentária) do Edital de Concorrência nº 002/17-3 (<https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/licitacoes-concluidas>).

Causas

- Insuficiência de controles internos no planejamento da contratação.
- Descumprimento das recomendações do CSJT.

Riscos e Efeitos

- Risco de o projeto arquitetônico não se adequar à legislação e, por isso, ser negado o “habite-se”.
- Possibilidade de exigência, pela legislação, de mudança no projeto já executado, causando prejuízo ao erário.

Manifestação do inspecionado

Em relação a esse achado, a Sempro se manifesta à fl. 56 dos autos:

O alvará de construção referente à retomada da obra em questão foi expedido pela respectiva prefeitura municipal em 30/11/2017, logo após a emissão da Ordem do Início de Serviço por esta SEMPRO. Foi entendimento desta SEMPRO na época, que o fato do documento apresentar incorreções não invalidava sua finalidade (autorização, por parte do município, para início da obra), o que pode ser comprovado pelo fato de que em nenhum momento houve qualquer movimento da prefeitura no sentido de mandar paralisar a obra, mesmo tendo sido protocolado requerimento de aprovação da ampliação do projeto, para correção do alvará e mesmo tendo sido aberta discussão acerca da necessidade de execução, pelo município, de rede pluvial nas ruas adjacentes. O alvará de construção contemplando o acréscimo de 59,54 m² de área a ser construída, cujo requerimento foi protocolado em fevereiro/18 está na iminência de ser expedido, segundo informações obtidas pela Fiscalização junto ao setor competente na Prefeitura Municipal de Estrela.

Em relação ao Projeto de Prevenção contra Incêndio (PPCI), protocolado junto ao Corpo de Bombeiros em 07/03/2018, a previsão é de que seja aprovado até o final do corrente mês, conforme estimado pela Fiscalização, após tratativas mantidas junto ao Corpo de Bombeiros Militar de Estrela. Todavia, cabe destacar que o risco do projeto arquitetônico ou do PPCI não se adequarem a legislação, impondo a necessidade de alguma mudança no projeto, é ínfimo, se comparado ao fato de que se fossem aguardadas as aprovações em

questão possivelmente a licitação ainda não teria sido realizada e as obras não iniciadas, com a conseqüente perda do recurso orçamentário destinado ao projeto em questão no Orçamento Geral da União do exercício 2017, permanecendo a obra em questão inacabada, exposta à ação do tempo, se deteriorando.

Conclusão da equipe de inspeção

A área inspecionada justifica que, apesar de o alvará de construção expedido pela Prefeitura Municipal de Estrela apresentar incorreções, essas não invalidam a finalidade do documento. Informa, ainda, que foi protocolado, em fevereiro de 2018, requerimento para aprovação da ampliação do projeto e para correção do alvará de construção, estando no aguardo do seu deferimento. Salienta-se, contudo, a importância de o alvará de construção informar o correto responsável técnico pela obra, de forma a permitir a correta responsabilização no caso de surgirem sinistros.

Quanto ao Plano de Prevenção e Combate a Incêndio (PPCI), a Sempro informa o protocolo junto ao Corpo de Bombeiros em março deste ano e a previsão de sua aprovação é até o final do mês de outubro.

Não obstante as observações da Sempro, a ordem de início dos serviços foi expedida cerca de três meses antes do requerimento para aprovação da ampliação do projeto e para correção do alvará de construção pela Prefeitura Municipal de Estrela e do pedido de aprovação do PPCI pelo Corpo de Bombeiros, o que vai de encontro aos entendimentos do TCU e do CSJT apresentados.

Além disso, conforme demonstrado anteriormente, existe o acórdão do CSJT (CSJT-A-6443-88.2013.5.90.0000) recomendando que este Tribunal somente inicie a obra de construção do Foro Trabalhista de Estrela após a expedição do regular alvará de construção. Em que pese o mencionado acórdão trate do início da construção do Foro, por analogia, entende-se da necessidade do regular alvará de construção também para o início da retomada da obra, o que foi descumprido pela Administração.

Registra-se que, até a elaboração deste relatório final, já ocorreram nove medições de serviços realizados pela contratada, sem a regular expedição dos referidos documentos.

Por conseguinte, entende-se cabível proposta de encaminhamento para que este Tribunal atente à necessidade de aprovar os projetos junto aos órgãos públicos competentes, antes do início das obras.

Proposta de encaminhamento

R4. RECOMENDA-SE que este Tribunal somente inicie a construção de edifícios após a aprovação dos projetos pelos órgãos públicos competentes.

A3. Publicação incompleta de dados da obra no portal da transparência do TRT 4ª Região.

Situação Encontrada

Conforme disposto na Resolução CSJT nº 70/2010, os Tribunais Regionais do Trabalho deverão divulgar, em seus portais da internet, informações relacionadas às suas contratações de obras, bem como as alterações que vierem a surgir no decorrer de suas execuções:

Art. 42. As alterações substanciais dos projetos, as principais ocorrências relacionadas ao procedimento licitatório, os resultados de auditorias, as alterações relevantes dos contratos e do valor, bem como a interrupção da execução da obra serão comunicados imediatamente pelo Presidente do respectivo Tribunal ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e ao Conselho Nacional de Justiça.

Parágrafo único. O Tribunal divulgará na rede mundial de computadores, na forma disciplinada pelo Ato CSJT.GP.SE nº 8/2009, 20.01.2009 ou por Ato que o substitua, as ocorrências relacionadas no caput deste artigo, assim como relatórios periódicos previstos no art. 39, os editais de licitação e demais informações que possam facilitar o controle social da execução do projeto (grifo nosso).

Da mesma forma, o ATO CSJT.GP.SE 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, elenca os documentos que deverão estar acessíveis:

Art. 8.º As seguintes informações, relativas aos contratos e seus aditivos e outros termos congêneres firmados pelos Tribunais Regionais, deverão ser divulgadas nas páginas “Contas Públicas” até o quinto dia útil do segundo mês seguinte ao de sua assinatura:

(...)

XIII – relação de aditivos ao contrato com as seguintes informações: a) número do aditivo; b) data de assinatura e de publicação no Diário Oficial da União; c) número do processo; d) objeto do aditivo (grifo nosso).

Oportuno ressaltar que o disposto nos normativos citados estão alinhados ao que dispõe o art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que asseguram a transparência e a divulgação das informações de interesse público, independentemente de solicitação:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

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:

IV – informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

(...)

§ 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)

Em consonância com a Resolução CSJT nº 70/2010, no Acórdão CSJT-A-6443-88.2013.5.90.0000, em que se autorizou a execução do projeto do Foro Trabalhista de Estrela, recomendou-se que este Tribunal publicasse os principais documentos relacionados à execução da obra de construção no portal da transparência.

ACORDAM os Membros do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, por unanimidade, conhecer da matéria tratada nestes autos, com fulcro nos arts. 12, IX, 73 e 75 do Regimento Interno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e 8º da Resolução CSJT nº 70/2010, para, no mérito, homologar o resultado da auditoria que concluiu pela autorização para continuidade da obra de construção do Edifício-Sede do Fórum Trabalhista de Estrela(RS), sob a jurisdição do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, determinando, ainda, a adoção das providências necessárias ao pleno atendimento das recomendações constantes do parecer técnico, quais sejam (...) (b) a publicação, no Portal da Transparência do TRT da 4ª Região, dos dados do projeto e suas alterações, alvará de construção, principais procedimentos e documentos licitatórios e contratuais (como, por exemplo, edital, contrato e termos aditivos), relatórios de medições e pagamentos, relatórios de auditoria, bem como de eventual interrupção ou atrasos no cronograma da obra, comunicando-as imediatamente à Presidência do CSJT, na forma do art. 42 da Resolução CSJT nº 70/2010. (grifo nosso)

Salienta-se que, nos últimos pareceres expedidos pelo CSJT decorrentes das análises de projetos de obras deste Tribunal, esta recomendação se repetiu, como nos casos recentes das obras de construção das Varas Trabalhistas de São Borja¹², Alegrete¹³ e Lagoa Vermelha¹⁴.

No mesmo sentido, a Coordenadoria de Controle e Auditoria do CSJT (CCAUD/CSJT), em auditorias realizadas nos Tribunais Regionais do Trabalho das 13ª e 18ª Regiões, determinou a esses tribunais que publicassem as informações de suas obras em seu sítio eletrônico de forma contemporânea aos fatos:

I. Determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região:

7.6 publicar, em até 60 dias, a contar da ciência desta deliberação, em seu portal eletrônico, os dados e as informações referentes à construção do Fórum Trabalhista de João Pessoa, nos termos disciplinados pelo art. 42 da Resolução CSJT n.º 70/2010, em especial os dados dos projetos e suas alterações, o edital de licitação, os relatórios de medições e pagamentos, os relatórios de auditoria realizada pelo Tribunal Regional e o Termo Aditivo n.º 1/2014. (Acórdão nº CSJT-A-8303-90.2014.5.90.0000) (grifo nosso)

4.1 Determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região que:

4.1.1.4 promova o adequado controle das informações relacionadas à execução da obra de construção do Complexo Trabalhista de Goiânia e a publicação destas de forma contemporânea aos fatos em seu sítio eletrônico; (acórdão nº CSJT-A-451-78.2015.5.90.0000) (grifo nosso)

Da análise dos processos administrativos e do portal transparência deste Tribunal, constatou-se falha na divulgação das informações relacionadas ao andamento da obra de retomada. Embora o primeiro aditivo contratual tenha sido assinado em 16/04/2018, até elaboração do relatório preliminar de auditoria, não estava disponibilizado na Página do Tribunal.

12 Parecer Técnico Final nº 01/2017, aprovado pelo Acórdão CSJT-A-352-40.2017.5.90.0000.

13 Parecer Técnico Final nº 10/2017, aprovado pelo Acórdão CSJT-AvOb-16701-21.2017.5.90.0000.

14 Parecer Técnico Final nº 25/2017, aprovado pelo Acórdão CSJT-AvOb-18301-77.2017.5.90.0000.

Por fim, destaca-se que a publicação incompleta de documentos também foi constatada no trabalho de auditoria operacional realizado por esta secretaria, apontada no relatório de auditoria nº 05/2017 (Auditoria de Obras – 2017), que resultou no seguinte encaminhamento:

RECOMENDA-SE que este Tribunal incorpore em suas rotinas de trabalho sistemática a ser adotada para garantir a atualização das informações referentes à execução das obras no seu sítio eletrônico, a fim de assegurar a transparência e o controle social, bem como atender ao disposto na legislação (Resolução CSJT nº 70/2010, Lei Complementar nº 101/2000 e Lei nº 12.527/2011).

Critério de inspeção

- Resolução CSJT nº 70/2010 (artigo 42, parágrafo único).
- Ato CSJT.GP.SE nº 8/2009 (artigo 8º).
- Lei Complementar nº 101/2000 (art. 48).
- Lei 12.527/2011 (art. 8º).
- Jurisprudência do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (acórdãos nº CSJT-A-6443-88.2013.5.90.0000, nº CSJT-A-8303-90.2014.5.90.0000 e nº CSJT-A-451-78.2015.5.90.0000).

Evidências

- Termo aditivo primeiro ao contrato TRT nº 107/2017 (fls. 3228-3229 da PA nº 2251-62.2017.5.04.0000).
- Relatório de Auditoria nº 05/2017 – Auditoria de Obras de 2017 (fls. 129-203 do PA nº 0006331-69.2017.5.04.0000).
- Sítio Eletrônico do TRT 4ª Região.

Causas

- Ineficácia de procedimentos, rotinas e controles internos relacionados à alimentação do portal da transparência do TRT 4ª Região.

Riscos e Efeitos

- Comprometimento da transparência dos atos administrativos.
- Dificuldade no controle social dos gastos relacionados às obras fragilização da confiabilidade das informações institucionais.

Manifestação do inspecionado

Consoante manifestação à fl. 56 dos autos, a Sempro informa, em relação ao achado A3, que:

Já foi implementada nesta SEMPRO sistemática para atualização das informações referentes à execução das obras no sítio eletrônico deste TRT: Todos os fiscais foram orientados a manter as informações referentes a cada obra em endereços de rede pré-definidos e na primeira semana de cada mês, as informações e arquivos são disponibilizados no local adequado na homepage deste Tribunal na internet, atendendo plenamente todos os elementos solicitados pela Resolução CSJT nº 70/2010 e pelo ATO CSJT.GP.SE nº 8/2009. Por equívoco, o arquivo contendo o primeiro aditivo contratual da obra em questão estava publicado no diretório “Aprovações, Alvarás e Licenças”, que fica na linha imediatamente superior ao diretório “Contrato e Termos Aditivos” no sítio referido acima. Tal situação já foi devidamente corrigida.

Conclusão da equipe de inspeção

Em resposta a este achado, a Sempro informa que já implementou procedimento para atualização das informações relativas à execução das obras no sítio eletrônico deste Tribunal. A unidade inspecionada esclarece, também, que o primeiro aditivo contratual da retomada da obra do Foro Trabalhista de Estrela havia sido publicado em diretório diverso e que a situação já foi reparada.

Em consulta ao sítio eletrônico deste Tribunal, em 10/10/2018, verificou-se que, no diretório “Contrato e Termos Aditivos”, referente à retomada da obra do Foro Trabalhista de Estrela, constam o primeiro termo aditivo, formalizado em 16/04/2018, e o segundo termo aditivo, formalizado em 31/07/2018.

No monitoramento de noventa dias da Auditoria de Obras de 2017, a recomendação referente à atualização das informações relacionadas à execução das obras no sítio eletrônico deste Tribunal foi considerada parcialmente implementada por esta Secretaria de Controle Interno. Entretanto, foi recomendado, na matriz de monitoramento da implementação das recomendações (fls. 242-248 do PA nº 6331-69), que a Sempro incluía, no procedimento operacional padrão proposto, os prazos estabelecidos pelos artigos 13 e 19 do Ato nº 8/2009 CSJT.GP.SE, bem como a publicação, no sítio eletrônico, das alterações relevantes dos contratos, como a celebração de termos aditivos e a informação de interrupção da execução da obra, se houver.

A Secretaria de Controle Interno SE ABSTÉM de fazer proposta de encaminhamento quanto a este achado, tendo em vista que a área inspecionada atualizou as informações referentes à retomada da obra do Foro Trabalhista de Estrela no sítio eletrônico deste Regional e, que a recomendação a respeito deste tema está sendo objeto de monitoramento da Auditoria de Obras de 2017.

A4. Falha na comunicação das informações relevantes da contratação ao CSJT e ao CNJ.

Situação Encontrada

Segundo o disposto no art. 42 da Resolução CSJT nº 70/2010, os Tribunais Regionais do Trabalho deverão comunicar, ao CSJT e ao CNJ, as principais situações relacionadas ao andamento das obras.

O CSJT, com o objetivo de garantir o cumprimento dos princípios estabelecidos na Resolução CSJT nº 70/2010 e a fim de verificar a implementação das determinações do Acórdão nº nº CSJT-A-6443-88.2013.5.90.0000, que autorizou a execução do prédio do Foro Trabalhista de Estrela, realizou uma ação de monitoramento cujo resultado foi o encaminhamento do ofício CSJT.SG.CCAUD nº 126/2016 com a recomendação de que, diante da rescisão do contrato de construção, este Tribunal encaminhasse, à CCAUD, cópia do novo contrato de retomada da obra e o respectivo cronograma físico-financeiro, tão logo ocorresse a contratação, conforme se observa no seguinte excerto:

Em face das conclusões constantes do citado relatório, recomenda-se a essa Corte que encaminhe à Coordenadoria de Controle e Auditoria do CSJT, tão logo realizada contratação para conclusão da obra de construção do Fórum Trabalhista de Estrela, cópia do novo contrato de execução acompanhado do respectivo cronograma físico-financeiro (grifo nosso).

Depois de realizada a licitação para a retomada da obra, firmou-se o Contrato TRT nº 107/2017, em 03/11/2017, entre este Tribunal e a empresa vencedora do certame, DG Engenharia e Construções Ltda – EPP, cujos serviços iniciaram em 13/11/2017, após autorização expedida pela Coordenadoria de Projetos e Execução de Obras e Serviços (COPEX) deste Tribunal.

Apesar da recomendação disposta no Ofício do CSJT para que este Tribunal encaminhasse o novo contrato e o cronograma físico-financeiro logo após a assinatura do contrato e do disposto no art. 42 da Resolução CSJT nº 70/2010, esses documentos foram encaminhados ao CSJT e ao CNJ somente em 18/05/2018 mediante os ofícios TRT DG nº 258/208 e 259/2018, respectivamente (fls. 1317 e 1318 do PA nº 1832-81).

A constatação de situação similar já havia sido apontada por ocasião da auditoria de obras realizada por esta secretaria em 2017, em cujo relatório de auditoria nº 05/2017 propôs, entre outras conclusões, a seguinte oportunidade de melhoria:

SUGERE-SE que este Regional normatize o processo de comunicação das informações relacionadas à gestão de suas obras aos órgãos governantes superiores, contemplando a definição de quais informações devem ser levadas ao conhecimento do CSJT e CNJ, bem como responsáveis e prazos, de forma a atender ao disposto no art. 42 da Resolução CSJT nº 70/2010.

Em resposta ao relatório final da auditoria, à fl. 236 do PA nº 6331-69, a Sempro informou que estava elaborando uma proposta de normatização do processo referente à comunicação ao CSJT e ao CNJ e que deveria ser concluída até o final do mês de agosto:

Está sendo elaborada nesta SEMPRO uma proposta de normatização do processo de comunicação das informações relacionadas à gestão das obras deste TRT ao CSJT e ao CNJ, a qual deverá ser concluída até o final do mês de agosto próximo.

Critério de inspeção

- Resolução CSJT nº 70/2010 (art. 42).
- Ofício CSJT.SG.CCAUD nº 126/2016.
- Decisão do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (acórdão nº CSJT-A-6443-88.2013.5.90.0000 e o respectivo relatório de monitoramento).

Evidências

- Ofício CSJT.SG.CCAUD nº 126/2016 (fl. 1258 do PA nº 0001832-81.2013.5.04.0000).
- Contrato TRT nº 107/2017 (fls. 3013-3027 do PA nº 0002251-62.2017.5.04.0000).

Causas

- Ineficácia dos procedimentos, rotinas e controles internos relacionados à transmissão das informações relevantes da execução de obras do TRT 4ª Região ao CSJT e ao CNJ.
- Descumprimento das recomendações do CSJT.

Riscos e Efeitos

- Possibilidade de bloqueio da dotação orçamentária para a execução do projeto de retomada pelo CSJT.

Manifestação do inspecionado

Com relação a esse achado, o Diretor da Sempro informou às fls. 56-57 dos autos:

Esta Secretaria de Manutenção e Projetos encaminhou à Administração, em 08/08/2018, por intermédio do processo 0005652-35.2018.5.04.0000 (PA), proposta de normatização dos procedimentos referentes à comunicação das informações relacionadas à gestão das obras aos órgãos superiores e à atualização das informações no sítio eletrônico deste TRT.

Conclusão da equipe de inspeção

A Sempro, ao manifestar-se acerca do relatório preliminar, informou que encaminhou à Administração deste Tribunal, em 08/08/2018, proposta para normatizar os procedimentos relativos à comunicação das informações concernentes à gestão das obras aos órgãos superiores.

No monitoramento de noventa dias da Auditoria de Obras de 2017, a oportunidade de melhoria relacionada à normatização do processo de comunicação das informações relacionadas à gestão de obras aos conselhos superiores foi considerada em implementação por esta Secretaria. Conforme a matriz de monitoramento anexada às fls. 242-248 do PA nº 6331-69, o procedimento operacional padrão disponibilizado pela Sempro contempla as informações requeridas no art. 42 da Resolução CSJT n. 70/2010. No entanto, cumpre destacar que foi sugerida a inclusão, no procedimento operacional padrão, do prazo para o envio das informações ao CSJT e ao CNJ previsto na referida Resolução, qual seja, imediato.

Dessa forma, a Secretaria de Controle Interno SE ABSTÉM de fazer proposta de encaminhamento quanto a este achado, pois as informações referentes à obra de retomada de construção do Foro Trabalhista de Estrela foram encaminhadas ao CSJT e ao CNJ e a implementação do novo procedimento já está sendo objeto de monitoramento da Auditoria de Obras de 2017.

4. ACHADO NÃO DECORRENTE DA INVESTIGAÇÃO DAS QUESTÕES DA INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA

Esta inspeção administrativa foi realizada para averiguar o atendimento à legislação e aos entendimentos do CSJT e TCU por ocasião da obra de retomada da construção do Foro Trabalhista de Estrela, por determinação da Presidência deste Tribunal. Entretanto, a partir da análise efetuada nos processos de contratação, esta equipe de inspeção verificou a existência de achado não decorrente das questões da inspeção administrativa.

A5. Inclusão da parcela de administração local na contratação mediante aditivo contratual.

Situação Encontrada

Segundo disposto no parágrafo único do art. 27 da Resolução CSJT nº 70/2010, o item administração local não deve constar entre os custos indiretos¹⁵ da obra, mas sim nos custos diretos¹⁶, salvo em condições excepcionais devidamente justificadas:

Art. 27. A taxa de Bonificação de Despesas Indiretas (BDI ou LDI), aplicada sobre o custo direto total da obra, contemplará somente as seguintes despesas:
I – Taxa de rateio da Administração Central;

15 Custos indiretos abrangem o somatório dos insumos que, embora sejam identificáveis, não são passíveis de serem economicamente quantificáveis para serem atribuídos à execução de um determinado serviço. São despesas que devem ser rateadas entre os vários serviços a serem executados (Manual Técnico de Fiscalização de Obras Públicas e Serviços de Engenharia do Tribunal de Contas do Município de São Paulo - 2005).

16 Custos diretos refletem o somatório das despesas com insumos identificáveis e economicamente quantificáveis, que podem ser atribuídos à execução dos vários serviços. São despesas intrínsecas e, portanto, específicas de cada um dos serviços a serem executados (Manual Técnico de Fiscalização de Obras Públicas e Serviços de Engenharia do Tribunal de Contas do Município de São Paulo - 2005).

- II – Taxa das despesas indiretas;
- III – Taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento;
- IV – Taxa de tributos (Cofins, Pis e ISS);
- V – Margem ou lucro.

Parágrafo único. Despesas relativas à administração local de obras, mobilização e desmobilização e instalação e manutenção de canteiro serão incluídas na planilha orçamentária da obra como custo direto, salvo em condições excepcionais, devidamente justificadas.

Da mesma forma, a jurisprudência do TCU, em consonância com o princípio da transparência dos gastos públicos, ratificou o entendimento de que o serviço “administração local da obra” deve ser previsto na planilha orçamentária como despesa direta. Isso porquanto os custos com a equipe técnica necessária para a execução do empreendimento são passíveis de quantificação, medição e pagamento individualizado:

9.1. A administração local e os gastos com instalação de canteiro de obras e com acampamento e mobilização e desmobilização não devem entrar no BDI mas sim estar especificados na planilha orçamentária como item de custo direto; (nosso grifo) (Acórdão TCU nº 236/2011 - Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer, julgado em 31/08/2011)

Esse critério, prévio e imparcial, está em conformidade com o entendimento dominante deste Tribunal e com as disposições legais previstas nas últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias e, recentemente, no Decreto 7.983/2013. Em função disso, no presente trabalho, considera-se que os itens da administração local e os demais custos diretamente apropriados e associados à execução da obra devem ser discriminados na planilha de custos diretos e são passíveis de controle, medição e pagamento individualizado, em consonância com o princípio da transparência dos gastos públicos. (nosso grifo) (Acórdão TCU nº 2622/2013 - Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer, julgado em 25/09/2013)

Outra razão abordada pelo TCU para que a administração local não faça parte dos custos indiretos e, por isso, não conste no BDI é que, nos casos de celebração de aditivos contratuais, como o BDI incide sobre todo o custo da obra, haveria um aumento no valor referente à administração local, embora essa tenha pouca correlação com as alterações quantitativas de serviços. Infere-se, dessa forma, que as alterações da planilha orçamentária da obra não têm impacto direto nos custos relacionados à administração da obra, consoante bem ilustra o seguinte excerto de julgado do TCU:

Além da questão da transparência, têm-se também os aspectos relacionados com os efeitos que tais componentes de custos produzem quando inclusos no BDI. No caso da celebração de aditivos contratuais, considera-se que os custos da administração local possuem pouca ou nenhuma correlação direta com as alterações de quantitativos de serviços dentro do limite legal de 25%, nem com a alteração de prazos de execução das obras. Por exemplo, a alteração no tipo de piso cerâmico para porcelanato ou nos serviços de terraplenagem não impacta proporcionalmente os custos de aluguel do canteiro de obras e/ou os custos com equipes técnica e administrativa (Acórdão TCU nº 2622/2013 - Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer, julgado em 25/09/2013)

No item 3.1.1 da planilha orçamentária de referência da retomada da obra do Foro Trabalhista de Estrela, por exemplo, o montante relativo à administração local foi auferido de acordo com os custos dos profissionais envolvidos com a execução da obra durante o período em que eles

deveriam atuar. Em resposta ao questionamento de um licitante, à fl. 1503 do PA nº 2251-65, o gestor detalhou como foi elaborada esta composição:

Esta composição está baseada no período de atuação dos profissionais, segue discriminação:
 Engenheiro Civil (4h/d): R\$ 5.859,70 mês 58.597,00
 Engenheiro Eletricista (4h/d): R\$ 5.859,70 mês 23.438,80
 Engenheiro Mecânico (4h/d): R\$ 5.859,70 03 mês 17.579,10
 Mestre de Obra (8h/d): R\$ 9.427,00 mês 94.270,00
 Aux. Administrativo (8h/d): R\$ 2.079,00 10 mês 20.790,00
 Total R\$ 214.674,90

Em que pese a administração da obra ser tratada na planilha orçamentária como custo direto da obra e não ter feito parte do BDI da contratação, o contrato TRT nº107/2017 prevê a inclusão de uma taxa de administração a ser aplicada em cada aditivo contratual que modifique o valor da contratação. Especificamente na cláusula sexta do contrato, consta a determinação de que, em cada aditivo de acréscimo ou supressão, incidirá, na mesma proporção, um valor referente à administração da obra, haja ou não aumento no prazo de execução do empreendimento:

CLÁUSULA SEXTA.

[...]

Parágrafo Terceiro. Os acréscimos e/ou supressões de serviços no contrato terão acrescidos e/ou suprimidos, na mesma proporção, o valor da administração da obra, independentemente de envolverem aditivo de prazo ou não.

Parágrafo Quarto. Aditivos de prazo que não envolvam acréscimo de serviços não terão acréscimo de valor decorrente de administração da obra.

Diante disso, no primeiro aditivo contratual, foi somado, ao montante dos acréscimos e supressões de serviços, valor referente à parcela de administração, como demonstra a tabela a seguir, embora não tenha sido evidenciado que os serviços aditados impactassem no custo do serviço “administração da obra”.

Tabela 3 – Valores referentes ao primeiro aditivo contratual (pg. 3208 PA 2251-62)

Descrição	Valores
Acréscimos	R\$ 105.415,98
Supressões	(-) R\$ 193,07
Sub Total	R\$ 105.222,91
Parcela de administração (taxa de 6,85% *)	R\$ 7.207,76
BDI	R\$ 26.363,37
Valor Total	R\$ 138.794,04
*Calculado segundo a fórmula: Valor da administração / (Valor total da obra – Valor da administração). (Cláusula sexta, parágrafo segundo do Contrato TRT nº 107/17)	

Portanto, embora a inclusão da taxa esteja em consonância com o parágrafo terceiro da cláusula sexta do Contrato TRT nº 107/2017, a incidência de um percentual para o serviço administração da obra em cada aditivo equivale à inclusão de uma nova parcela aos custos indiretos da obra, contrariando a legislação e a jurisprudência do TCU.

Critério de inspeção

- Resolução CSJT nº 70/2010 (art. 27).
- Jurisprudência do TCU (acórdãos do Plenário n 3.443/2012 e 2.622/2013).

Evidências

- Contrato TRT nº 107/2017 (fls. 3013-3027 do PA nº 0002251-62.2017.5.04.0000).
- Planilha orçamentária (fls. 4-34 do PA nº 0008033-50.2017.5.04.0000).
- Planilha orçamentária do primeiro aditivo contratual (fl. 3208 do PA nº 0002251-62.2017.5.04.0000).
 - Fotografias da obra e memória de cálculo do primeiro aditivo (fls. 3192-3202 do PA nº 0002251-62.2017.5.04.0000).
 - Questões formuladas pelas licitantes e respostas deste TRT (fls. 1495-1525 do PA nº 0002251-62.2017.5.04.0000).

Causas

- Inobservância da legislação e da jurisprudência do TCU acerca da inclusão da administração da obra nos aditivos contratuais.
- Falha nos controles internos, admitindo a existência de cláusula contratual que contrarie a legislação e a jurisprudência do TCU.

Riscos e Efeitos

- Possibilidade de superfaturamento da obra pela inclusão indevida de parcelas de administração da obra à contratação.

Manifestação do inspecionado

De acordo com a manifestação à fl. 56 dos autos, a Sempro informa:

Em relação ao achado da SECONTI cabe destacar que o procedimento adotado pela Fiscalização obedeceu rigorosamente ao critério estabelecido no parágrafo terceiro da cláusula sexta do Contrato TRT nº 107/2017.

Todavia, entendo que as cláusulas que disciplinam o impacto do item “administração local” nas alterações contratuais nos contratos de obras deste Tribunal podem ser aperfeiçoadas nas próximas licitações, visando entrar em perfeita consonância com a jurisprudência do TCU.

Conclusão da equipe de inspeção

A área inspecionada esclarece que seguiu o contrato TRT nº 107/2017, mas admite rever a cláusula analisada nas próximas licitações.

Em análise aos esclarecimentos da área inspecionada, esta secretaria entendeu que a Secretaria de Administração (SA), à qual se vincula a Coordenadoria de Licitações e Contratos deste Tribunal, deveria tomar conhecimento deste achado e, assim, ter a oportunidade de manifestar-se, razão pela qual o relatório preliminar foi encaminhado àquela secretaria, que se manifestou à fl. 61 dos autos:

Ciente do “*Achado A5 - Inclusão da parcela de administração local na contratação mediante aditivo contratual*”, referente ao Relatório de Inspeção Administrativa nº 02/2018.

Destaco que como se trata de questão relativa à área técnica, foi verificado que a Secretaria de Manutenção e Projetos está estudando a melhor forma de se adequar à legislação e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Diante das manifestações da Sempro e da SA, infere-se que, apesar de o processo administrativo para a contratação da execução da retomada da obra de construção do Foro Trabalhista de Estrela tramitar por mais de uma área dentro deste TRT, em consonância ao princípio da segregação de funções, que fortalece controle interno da gestão, a definição quanto às condições de pagamento (como os critérios para a inclusão do serviço administração local nos aditivos) fica a cargo somente da Sempro, embora seja questão que não requeira conhecimentos técnicos de execução de uma obra civil. A partir dos esclarecimentos acima, percebe-se que há uma deficiência nos controles internos de gestão, razão pela qual se conclui pela necessidade de proposta encaminhamento.

Proposta de encaminhamento

R5. RECOMENDA-SE que a Administração deste Tribunal deixe de incluir a previsão contratual para pagamento do serviço de administração local da obra como despesa indireta quando da celebração de aditivos contratuais.

5. CONCLUSÃO

A partir do trabalho desenvolvido, conclui-se que os objetivos delineados para esta inspeção administrativa foram alcançados, considerando as questões formuladas e a determinação da presidência deste Tribunal à fl. 3225 do PA nº 2251-62.

Em relação à questão de inspeção administrativa Q1, constatou-se a desatualização do projeto básico, que estava incompleto, a existência de previsão contratual para que a contratada efetue alterações no projeto básico e a utilização de aditivos contratuais para corrigir as falhas do

projeto básico, as quais resultaram em três recomendações à Administração deste Tribunal: **(R1)** abstenha-se de publicar os editais de licitação de obras com o projeto básico incompleto ou desatualizado, em obediência aos ditames legais e jurisprudenciais do Tribunal de Contas da União; **(R2)** não inclua a elaboração ou a atualização de qualquer projeto complementar nos editais de licitação para a contratação de empresa para a execução de obras, em respeito ao § 1º do art. 9º da Lei nº 8.666/93 e ao princípio da isonomia da administração pública; **(R3)** avalie se a Secretaria de Manutenção e Projetos dispõe de corpo técnico suficiente para suprir a atual demanda de serviços de arquitetura e engenharia deste Regional.

Quanto à questão Q2, constatou-se que o início dos serviços se deu sem o regular alvará de construção pela Prefeitura Municipal de Estrela e sem a aprovação do PPCI pelo Corpo de Bombeiros, originando a seguinte proposta de encaminhamento: **(R4)** recomenda-se que a Administração deste TRT somente inicie a construção de edifícios após a aprovação dos projetos pelos órgãos públicos competentes.

Não obstante a constatação de mais dois achados durante a realização desta inspeção administrativa – quanto ao objetivo específico Q2: a publicação incompleta de dados da obra no portal da transparência do TRT 4ª Região e a falha na comunicação das informações relevantes da contratação ao CSJT e ao CNJ –, esta equipe entendeu que não cabem propostas de encaminhamento em virtude dos esclarecimentos e das ações tomadas pela área auditada.

Com base na questão de inspeção administrativa Q3, entende-se que não cabe proposta de encaminhamento, pois se verifica que houve a apresentação de justificativa formal para o primeiro aditivo, acompanhada de fotos e memória de cálculo. Cabe salientar que não foi evidenciada a superveniência dos motivos ensejadores dos acréscimos dos serviços constantes do primeiro termo aditivo em relação à contratação inicial, mas entende-se que este fato está estreitamente relacionado ao achado A.1.3 e à proposta de recomendação R3 e, portanto, esta secretaria se abstém de propor novo encaminhamento.

Contudo, durante a análise documental no desenvolvimento deste trabalho, esta equipe se deparou com um achado não decorrente das questões propostas, qual seja, a inclusão de parcela de administração local na contratação do aditivo contratual. Dessa forma, propõe-se outro encaminhamento: **(R5)** recomenda-se à Administração deste Tribunal que deixe de incluir a previsão contratual para pagamento do serviço de administração local da obra como despesa indireta quando da celebração de aditivos contratuais.

Em face dos achados desta inspeção administrativa e dos esclarecimentos da área auditada, é possível concluir que as inconformidades encontradas estão relacionadas, direta ou indiretamente, a uma deficiência na fase de planejamento da contratação da obra para a retomada da construção do

Foro Trabalhista de Estrela, aliado a uma deficiência nos controles internos próprios da gestão. Dessa forma, necessária a implementação de ações que visem ao aprimoramento dos controles internos e do processo de planejamento da gestão de obras por este TRT 4ª Região.

Por fim, em atenção do disposto no art. 42 da Resolução CSJT nº 70/2010, segundo o qual “[...] os resultados de auditorias [...] serão comunicados imediatamente pelo Presidente do respectivo Tribunal ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e ao Conselho Nacional de Justiça”, propõe-se a seguinte recomendação: **(R6)** que a Presidência deste Tribunal comunique o resultado desta inspeção administrativa ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e ao Conselho Nacional de Justiça.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

De acordo com o art. 74 da Constituição Federal, o qual estabelece as finalidades do controle interno e consoante o disposto no art. 36 da Portaria nº 7.666/2014, leva-se à consideração de Vossa Excelência o resultado desta inspeção administrativa.

Caso V. Exa. julgue oportunas e convenientes as recomendações constantes neste relatório, propõe-se que seja concedido prazo à área inspecionada para que apresente um plano de ação para a implementação das medidas saneadoras.

Em 8 de novembro de 2018.

RODRIGO BAZÁCAS CORRÊA

Assistente-chefe da Seção de Auditoria de Obras

GABRIELA CHAVES LANGE

Assistente da Seção de Auditoria de Obras

LUIZ FELIPE ROCHA SALOMÃO JÚNIOR

Diretor da Secretaria de Controle Interno