



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

**SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**



**AUDITORIA DA OBRA DE CONSTRUÇÃO DO FORO  
TRABALHISTA DE NOVO HAMBURGO**

**RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 07/2019**

Porto Alegre, 14 de julho de 2020.

## SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

### DA AUDITORIA

Modalidade: Operacional

Relatório nº: 07/2019

Objeto da auditoria: Obra de Construção do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo

Objetivo da auditoria: Avaliar os controles internos nas obras realizadas no âmbito do Tribunal.

Integrantes da auditoria: Carolina Feuerharmel Litvin (Supervisão)  
Gabriela Chaves Lange (Auditora responsável e  
Supervisão da questão nº 6 da auditoria)  
José Cláudio da Rosa Riccardi (Equipe de auditoria)  
Mariana Grosser da Costa (Equipe de auditoria)

### DA UNIDADE AUDITADA

Unidade auditada: Secretaria de Manutenção e Projetos (SEMPRO)

Responsável pela unidade auditada:

Nome: Sandro Schiavon

Função: Diretor de Secretaria

Período: desde 28-06-2016 (Portaria nº 3.440/2016)

## RESUMO

Trata-se de auditoria cujo intuito é avaliar os controles internos aplicados na realização da obra de construção do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo.

Em decorrência desse objetivo, foram evidenciadas as seguintes questões: Q1. O projeto básico é completo e suficientemente detalhado para caracterizar o empreendimento? Q2. A descrição e os quantitativos de materiais e serviços previstos na planilha orçamentária são compatíveis com o projeto básico? Q3. As parcelas que compõem o BDI estão de acordo com os valores referenciais definidos pelo TCU? Q4. Os critérios de reajustamento previstos no edital da licitação e aplicados ao contrato estão de acordo com a legislação pertinente? Q5. O valor do reajuste é calculado corretamente? Q6. As irregularidades que possam ensejar a aplicação de sanções contratuais estão sendo apuradas pela fiscalização?

As técnicas de auditoria utilizadas neste trabalho foram: análise documental por meio de consulta a sistemas informatizados (ADMEletrônico, PROAD e portal da transparência do sítio do TRT4), questionário (requisição de documentos e informações - RDI), inspeção física com entrevista *in loco* e aplicação de procedimentos analíticos.

Os achados de auditoria, descritos detalhadamente no item 3 deste relatório, são os seguintes: A1. Projeto básico deficiente; A2. Inconsistências entre a planilha orçamentária e o projeto básico; A3. Deficiências de práticas relativas à fiscalização do contrato; A3.1. Fragilidades nos controles internos relativos à fiscalização em segurança e saúde no trabalho; A3.2. Atraso na apresentação dos documentos exigidos para o início da execução dos serviços; A3.3. Ausência de cronograma físico-financeiro atualizado; e A4. Inconsistências no cálculo da base para aplicação de reajuste contratual.

Além disso, a análise dos dados apurados resultou também em um achado não decorrente das questões de auditoria e na proposição de uma oportunidade de melhoria: A5. Ausência de controle da validade da aprovação dos projetos; e OM1. Padronização dos procedimentos adotados na alteração de gestor e fiscal de contrato.

Conforme previsto no artigo 53 da Resolução CNJ nº 309/2020, o relatório preliminar foi submetido ao titular da unidade auditada para, querendo, apresentar esclarecimentos a respeito dos atos e fatos administrativos sob sua responsabilidade.

Após a análise das respostas apresentadas pelo gestor, esta unidade de controle interno propõe dez recomendações e uma oportunidade de melhoria que visam a agregar valor e aprimorar os procedimentos de trabalho da unidade auditada:

**R1. RECOMENDA-SE** que a Sempro, quando da realização do mapeamento do fluxo do processo de elaboração de projetos, previsto no Plano de Tratamento de Riscos das áreas da Diretoria-Geral deste Tribunal (TR-PRO-50), identifique os principais riscos associados ao referido processo, em especial aqueles relacionados à compatibilização e ao recebimento dos projetos, e proponha novos controles internos capazes de mitigar os riscos detectados.

**R2. SUGERE-SE** que a área auditada dê prosseguimento à iniciativa de implementação do conceito BIM (*Building Information Modelling*) e *clash detection*, de acordo com o previsto no Plano de Tratamento de Riscos das áreas da Diretoria-Geral deste Tribunal (TR-SIS-09), e que, após a implementação do conceito tecnológico, esta unidade de controle interno avalie a sua efetividade por meio da realização de nova auditoria.

**R3. RECOMENDA-SE** que a Sempro aprimore os procedimentos de fiscalização das obras em relação ao cumprimento das Normas Reguladoras de Segurança e Saúde no Trabalho, em especial quanto à: (i) conformidade do PCMAT – para as obras em andamento –, observando, entre outros aspectos, sua revisão periódica; e (ii) conformidade do PGR – para as obras iniciadas a partir de fevereiro de 2021 –, observando, entre outros aspectos, sua atualização de acordo com a etapa em que se encontrar o canteiro de obras.

**R4. RECOMENDA-SE** que a Sempro, nas contratações cujo objeto seja a realização de obras ou serviços que envolvam o fornecimento de mão de obra, implemente rotina efetiva de controle para garantir o adequado cumprimento da exigência de capacitação de todos os trabalhadores em saúde e segurança no trabalho, observada a carga horária mínima de duas horas mensais, de forma a atender ao disposto na Resolução CSJT nº 98/2012.

**R5. RECOMENDA-SE** que a Sempro, ao constatar a ocorrência de descumprimento de cláusulas contratuais, na fiscalização de obras e serviços de engenharia, promova a abertura de processo administrativo específico para registrar as irregularidades praticadas pela empresa contratada e, após a sua instrução, encaminhe o referido processo para deliberação da autoridade competente.

**R6. SUGERE-SE** que o Tribunal avalie a oportunidade e a conveniência de, nas contratações de obras e serviços de engenharia, instituir a fiscalização técnica e a fiscalização administrativa, a exemplo do modelo utilizado nas contratações de TIC e de serviços terceirizados, com o objetivo de proporcionar maior efetividade na fiscalização de todos os aspectos do contrato.

**R7. RECOMENDA-SE** que o Tribunal, nas contratações de obras e serviços de engenharia, quando da celebração de termos aditivos, mantenha o cronograma físico-financeiro atualizado, de forma que esse documento reflita as condições reais do empreendimento. **ALERTA-SE**, ainda, acerca da importância de a fiscalização acompanhar o cumprimento do cronograma físico-financeiro de cada empreendimento, uma vez que esse documento servirá de base para o cálculo do reajuste contratual e para a aplicação de penalidades no caso de eventuais atrasos atribuíveis à empresa contratada.

**R8. SUGERE-SE** que o Tribunal avalie a oportunidade e a conveniência de incluir no Plano de Capacitação da Sempro a realização de ações de treinamento com foco em planejamento de obras, a fim de capacitar os servidores e propiciar condições adequadas para a fiscalização e o acompanhamento dos cronogramas físico-financeiros das obras e serviços de engenharia.

**R9. RECOMENDA-SE** que o Tribunal: (i) apure o valor de reajuste contratual pago sobre os serviços atrasados, na segunda medição, à empresa CONSTRUTORA LF LTDA. – EPP, em razão do Contrato TRT4 nº 134/2017, mediante regular processo administrativo, no qual seja garantido à aludida empresa o exercício do contraditório e da ampla defesa; e (ii) concluído o processo administrativo e definido o valor pago a maior, promova a cobrança do montante a ser ressarcido ao erário.

**R10. SUGERE-SE** que a área auditada dê prosseguimento à implementação da ação prevista no Plano de Tratamento de Riscos das áreas da Diretoria-Geral deste Tribunal – *checklist* de revisão quanto aos aspectos legais dos projetos antes do

encaminhamento à licitação (TP-PRO-33) – e que esta unidade de controle interno avalie a sua efetividade por meio da realização de nova auditoria.

**01. SUGERE-SE** que a Sempro institua procedimento formal a ser aplicado no caso de alteração dos servidores responsáveis pela gestão e/ou fiscalização de contratos de obras ou serviços de engenharia, a exemplo da elaboração de inventário que retrate a exata situação em que se encontra o empreendimento, podendo tal iniciativa ser incluída no Manual de Fiscalização Técnica a ser elaborado por aquela Secretaria.

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

## SUMÁRIO

<b>1. APRESENTAÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>2. INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
2.1 FUNDAMENTAÇÃO	9
2.2 OBJETIVOS	9
2.3 ESCOPO	10
2.4 QUESTÕES DE AUDITORIA	11
2.5 METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES À AUDITORIA	12
2.5.1 Estudo Preliminar e Matriz de Planejamento	13
2.5.2 Coleta de Dados	13
2.5.2.1 Curva ABC	14
2.5.3 Análise	15
2.5.4 Elaboração de Relatório	15
2.5.5 Manifestação dos envolvidos	15
2.5.6 Elaboração do Relatório Final	15
2.6 CRITÉRIOS DE AUDITORIA	15
2.7 BENEFÍCIOS ESTIMADOS	17
<b>3.1 ACHADOS DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AUDITORIA</b>	<b>17</b>
A1. Projeto básico deficiente	17
A2. Inconsistências entre a planilha orçamentária e o projeto básico	34
A3. Deficiências de práticas relativas à fiscalização do contrato	37
A3.1. Fragilidades nos controles internos relativos à fiscalização em segurança e saúde no trabalho	37
A3.2. Atraso na apresentação dos documentos exigidos para o início da execução dos serviços	46
A3.3. Ausência de cronograma físico-financeiro atualizado	54
A4. Inconsistências no cálculo da base para aplicação de reajuste contratual	61
<b>3.2 ACHADOS NÃO DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AUDITORIA</b>	<b>67</b>
A5. Ausência de controle da validade da aprovação dos projetos	67
<b>4. OPORTUNIDADE DE MELHORIA</b>	<b>75</b>
OM1. Padronização dos procedimentos adotados na alteração de gestor e fiscal de contrato	75
<b>5 CONCLUSÃO</b>	<b>80</b>
<b>6 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO</b>	<b>82</b>

## **1. APRESENTAÇÃO**

A presente auditoria está alinhada com o Plano Estratégico Institucional 2015-2020 deste TRT4, que contempla iniciativas relacionadas ao aprimoramento da gestão orçamentária e fortalecimento dos processos de governança, consoante objetivos estratégicos nº 3. Aprimorar a gestão orçamentária e nº 8. Fortalecer os processos de governança.

Nesse contexto, selecionou-se a obra de maior vulto da instituição em andamento no exercício de 2019 para a realização da presente auditoria, considerando-se tanto a área de construção, quanto o valor contratual. A auditoria foi concebida com o objetivo de avaliar os controles internos aplicados na obra de construção do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo.

Para tanto, foram analisadas as informações contidas em processos administrativos relacionados ao empreendimento em questão, os dados registrados no portal da transparência do sítio do TRT4, as informações prestadas por meio das respostas às Requisições de Documentos e Informações (RDI Seconti nº 05/2020 e nº 06/2020), bem como as informações colhidas no momento da inspeção física da obra.

O trabalho foi executado na seguinte cronologia:

- (i) estudos preliminares: setembro a outubro de 2019;
- (ii) fase de planejamento, em que foi definido o escopo do trabalho e elaborada a Matriz de Planejamento: outubro a novembro de 2019;
- (iii) fase de execução, que abrangeu as etapas de coleta de informações, análise dos dados e elaboração da Matriz de Achados: novembro de 2019 a abril de 2020;
- (iv) consolidação dos resultados no relatório preliminar: abril de 2020;
- (v) manifestação da área auditada: maio a junho de 2020; e
- (vi) elaboração do relatório final de auditoria: junho a julho de 2020.



## **2. INTRODUÇÃO**

### **2.1 FUNDAMENTAÇÃO**

Esta auditoria foi incluída no item 1.4 do Plano Anual de Auditoria (PAA) – Exercício 2019 desta Secretaria (PA nº 0009279-47.2018.5.04.0000), aprovado pela Presidência e publicado no portal deste Tribunal na Internet<sup>1</sup>.

O presente trabalho observa os normativos que regem sua elaboração, quais sejam, Portaria TRT nº 7.666/2014 (Capítulo I) e Resolução CNJ nº 309/2020 (Capítulo VII - Das Normas de Auditoria), cujo artigo 23 dispõe que a atividade de auditoria interna governamental tem como objetivo “aumentar e proteger o valor organizacional das instituições públicas, fornecendo avaliação, assessoria e aconselhamento baseados em risco, e compreende as atividades de planejamento, execução, comunicação dos resultados e monitoramento dos trabalhos”.

Trata-se de auditoria do tipo operacional, consoante classificação apresentada pela resolução supracitada, no inciso II do artigo 25:

Auditoria Operacional ou de Desempenho – com o objetivo de avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas, planos estratégicos e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, avaliar os resultados organizacionais e certificar o funcionamento dos controles internos, baseando-se em análises de risco.

### **2.2 OBJETIVOS**

O objetivo geral desta auditoria foi avaliar se os controles internos aplicados na execução da obra de construção do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo estão de acordo com a legislação aplicável e com as boas práticas preconizadas pelo CSJT e TCU.

Constituem objetivos específicos deste trabalho, por sua vez, avaliar se:

(i) o projeto básico é completo e suficientemente detalhado para caracterizar o empreendimento;

(ii) a descrição e os quantitativos de materiais e serviços previstos na planilha orçamentária são compatíveis com o projeto básico;

(iii) as parcelas que compõem o BDI estão de acordo com os valores referenciais definidos pelo TCU;

---

<sup>1</sup> <https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/controle-interno>

- (iv) os critérios de reajustamento previstos no edital da licitação e aplicados ao contrato estão de acordo com a legislação pertinente;
- (v) o valor do reajuste é calculado corretamente;
- (vi) a fiscalização está apurando irregularidades que possam ensejar a aplicação de sanções contratuais.

## 2.3 ESCOPO

Entre as obras de construção do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, em andamento no exercício de 2019, a do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo, prevista no item 9 do Plano de Obras do quadriênio 2016-2020, se destaca por ter o maior valor contratual e a maior área de construção, conforme detalhamento apresentado no quadro abaixo:

**Quadro 1 - Relação das obras do TRT4 em execução no exercício de 2019**

Foro	Valor do Contrato	Dimensão	Regime da Empreitada	Percentual Concluído <sup>1</sup>
Alegrete	R\$ 1.578.867,11	556,00 m <sup>2</sup>	Preço Unitário	82,33%
São Borja	R\$ 1.587.964,44	553,57 m <sup>2</sup>	Preço Unitário	96,16%
Triunfo	R\$ 1.673.447,12	556,00 m <sup>2</sup>	Preço Unitário	94,16%
Arroio Grande	R\$ 1.691.165,78	556,00 m <sup>2</sup>	Preço Global	100,00%
Lagoa Vermelha	R\$ 1.791.546,21	555,57 m <sup>2</sup>	Preço Global	95,00%
Vacaria	R\$ 1.838.239,20	555,57 m <sup>2</sup>	Preço Global	100,00%
Estrela (retomada)	R\$ 3.894.999,15	2.631,21 m <sup>2</sup>	Preço Unitário	95,80%
<b>Novo Hamburgo</b>	<b>R\$ 9.129.094,14</b>	<b>4.248,06 m<sup>2</sup></b>	<b>Preço Unitário</b>	<b>54,10%</b>

1 - Dados coletados e analisados em setembro de 2019, exceto Triunfo, cuja informação refere-se a junho de 2019.

O empreendimento prevê a construção de 4.248,06 m<sup>2</sup>, sendo composto por oito pavimentos que contemplam áreas para a instalação de cinco Varas Trabalhistas; espaços destinados à capacitação, direção do foro, central de mandados, sala de perícias e arquivo; áreas a serem cedidas para a OAB,

Defensoria, Ministério Público e postos bancários; espaço para estacionamento, bicicletário, além de áreas técnicas e de apoio, como reservatórios e subestação.

Nesse contexto, a obra a ser auditada foi escolhida de acordo com os seguintes critérios que lhe conferiram maior risco e relevância para a Instituição:

(i) materialidade: valor do empreendimento próximo a 10 milhões de reais e área a ser construída maior que 4.000 m<sup>2</sup>;

(ii) atraso no início da execução da obra: a data inicial prevista para o início da obra era 08 de janeiro de 2018, com prazo de 18 meses para a conclusão dos serviços. No mês de setembro de 2019, ao consultar os processos administrativos das obras deste TRT4 em andamento, verificou-se que o início da obra do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo ocorreu efetivamente em 30 de julho de 2018, estando cerca de 54% concluída após transcorridos 14 meses de execução dos serviços;

(iii) contrato em execução (critério de oportunidade): entre as obras deste Tribunal em andamento, a de Novo Hamburgo apresentava o menor percentual de conclusão. Com o intuito de agregar valor à Instituição, elegeu-se a obra menos avançada, considerando-se a oportunidade de avaliar e contribuir para a melhoria dos processos internos.

Na fase dos estudos preliminares desta auditoria, foram analisados os principais processos relacionados ao objeto auditado e os possíveis riscos associados. Concluiu-se que os riscos críticos, classificados como “extremos”, estavam relacionados ao planejamento, aos custos e à aplicação de sanções.

Dessa forma, o escopo da presente auditoria compreende a análise do projeto básico e do orçamento da obra, elaborados na fase de planejamento do empreendimento, dos reajustamentos aplicados ao longo da execução do contrato e da atuação da fiscalização quanto à apuração de irregularidades passíveis de sanções.

## **2.4 QUESTÕES DE AUDITORIA**

As questões de auditoria, elaboradas pela equipe durante a fase de planejamento, foram as seguintes:

Q1. O projeto básico é completo e suficientemente detalhado para caracterizar o empreendimento?

Q2. A descrição e os quantitativos de materiais e serviços previstos na planilha orçamentária são compatíveis com o projeto básico?

Q3. As parcelas que compõem o BDI estão de acordo com os valores referenciais definidos pelo TCU?

Q4. Os critérios de reajustamento previstos no edital da licitação e aplicados ao contrato estão de acordo com a legislação pertinente?

Q5. O valor do reajuste é calculado corretamente?

Q6. As irregularidades que possam ensejar a aplicação de sanções contratuais estão sendo apuradas pela fiscalização?

## **2.5 METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES À AUDITORIA**

Os trabalhos foram realizados em conformidade com a Resolução CNJ nº 309/2020, que aprova as Diretrizes Técnicas das Atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário - DIRAUD-Jud e dá outras providências, e com a Portaria TRT4 nº 7.666/2014, que regulamenta os processos de Auditoria, Fiscalização e Inspeção Administrativa a serem desenvolvidos pela Secretaria de Controle Interno deste Tribunal.

A execução das atividades observou também as normas da Estrutura Internacional de Prática Profissional de Auditoria Interna (IPPF), do IIA Global – *The Institute of Internal Auditors*. Foi utilizado, ainda, como referencial, o Manual de Auditoria Operacional do TCU – 2010, bem como, subsidiariamente, o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal da CGU – 2017.

Não foram verificadas dificuldades ou restrições na aplicação dos procedimentos de auditoria.

As técnicas de auditoria utilizadas neste trabalho foram: análise documental por meio de consulta a sistemas informatizados (ADMEletrônico, PROAD e portal da transparência do sítio do TRT4), questionário (requisição de documentos e informações – RDI), inspeção física com entrevista *in loco* e aplicação de procedimentos analíticos. Todos os procedimentos encontram-se documentados nos papéis de trabalho da equipe de auditores internos, e a metodologia adotada é detalhada a seguir.

### *2.5.1 Estudo Preliminar e Matriz de Planejamento*

A partir do estudo de normativos, de trabalhos de auditoria anteriormente realizados por esta Secretaria e pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) em outros Tribunais e, ainda, de boas práticas adotadas por outras instituições públicas, foi elaborada a matriz de avaliação de riscos.

Primeiramente foram identificados os principais processos relacionados ao objeto auditado e elaborado o inventário de riscos inerentes. Na sequência, foi realizado o levantamento e a avaliação dos controles existentes relacionados aos riscos inerentes, sendo que parte dos controles identificados foram extraídos da Matriz de Análise/Avaliação de Riscos do Projeto de Gestão de Riscos deste Tribunal. A avaliação da eficácia dos controles existentes em relação aos riscos inerentes possibilitou a identificação dos riscos residuais do objeto, os quais foram classificados em quatro níveis – baixo, médio, alto e extremo – de acordo com a sua probabilidade e o seu impacto. Por fim, considerando-se a inviabilidade de avaliar todos os riscos identificados, foram priorizados aqueles classificados como “extremos”, os quais possuem relação direta com o planejamento, os custos e a aplicação de sanções.

A partir dessa análise dos riscos foram elaboradas as possíveis questões de auditoria, que serviram de base para a elaboração da Matriz de Planejamento.

Além disso, foi incluída uma questão de auditoria referente aos apontamentos do Conselho Superior da Justiça do Trabalho no Acórdão exarado no processo nº CSJT-A-13801-36.2015.5.90.0000, quando da aprovação do projeto da obra de construção do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo.

A análise dos riscos utilizada na metodologia, bem como as questões de auditoria resultantes dessa análise, foram apresentadas à área auditada antes do início da execução do trabalho, após a emissão do comunicado de auditoria, em reunião realizada em 23-01-2020.

### *2.5.2 Coleta de Dados*

Para obter o panorama dos serviços executados, analisaram-se os processos administrativos relacionados à construção do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo. Com base nas informações disponíveis, evidenciaram-se as lacunas ou inconsistências encontradas nos processos, que foram posteriormente esclarecidas

e/ou complementadas pelas informações prestadas pela área auditada por meio das Requisições de Documentos e Informações – RDI Seconti nº 05/2020 e nº 06/2020 – e da visita ao local da obra de construção, acompanhada de entrevista, para constatações adicionais.

Para responder à questão 2 de auditoria, que se refere à descrição e aos quantitativos de materiais e serviços, foram realizadas duas metodologias para análise da planilha orçamentária:

(i) para avaliar se o texto (descrição) dos serviços previstos no orçamento são condizentes com aqueles obtidos na tabela oficial de preços do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices (SINAPI), foi elaborada a curva ABC, metodologia descrita a seguir, e selecionadas como amostras as faixas “A” e “B”, que representaram 79,95% dos serviços;

(ii) para avaliar se a descrição e os quantitativos do orçamento são compatíveis com o projeto básico foi utilizado o projeto do Plano de Prevenção Contra Incêndio (PPCI) como referência, uma vez que foram identificadas nesse projeto as divergências mais significativas em comparação ao projeto arquitetônico.

#### *2.5.2.1 Curva ABC*

Conforme a Orientação Técnica nº 05/2012 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP OT - IBR 005/2012), a curva ou classificação ABC possui a seguinte definição:

Tabela obtida a partir da planilha contratual ou do orçamento base da licitação, na qual os itens do orçamento são agrupados e, posteriormente, ordenados por sua importância relativa de preço total, em ordem decrescente, determinando-se o peso percentual do valor de cada um em relação ao valor total do orçamento, calculando-se em seguida os valores percentuais acumulados desses pesos.

Dessa forma, a faixa “A” da curva ABC corresponde aos serviços que representam até 50% de percentual acumulado; a faixa “B” corresponde aos serviços compreendidos entre 50% e 80% do percentual acumulado da curva ABC e a faixa “C” se refere aos serviços compreendidos entre 80% e 100% do percentual acumulado da curva ABC. As faixas “A” e “B”, por refletirem os itens mais importantes da planilha, devem ser objeto de tratamento especial. A faixa “C”, por

representar componentes de menor importância relativa, pode receber atenção circunstancial.

### *2.5.3 Análise*

Na sequência, todas as informações coletadas foram reunidas e examinadas sob a perspectiva das questões contidas na Matriz de Planejamento e dos critérios adotados como referência para o presente trabalho.

### *2.5.4 Elaboração de Relatório*

Com base nos resultados evidenciados, foi elaborada a Matriz de Achados e o Relatório Preliminar.

### *2.5.5 Manifestação dos envolvidos*

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

### *2.5.6 Elaboração do Relatório Final*

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

## **2.6 CRITÉRIOS DE AUDITORIA**

Os fundamentos deste trabalho foram os seguintes:

- Lei nº 8.666/1993, a qual regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;
- Lei Complementar do Município de Novo Hamburgo nº 2.946/2016, que institui o Código de Edificações e revoga a Lei Complementar nº 608, de 5 de novembro de 2001, e a Lei Complementar nº 803, de 2 de dezembro de 2002;
- Lei Complementar do Município de Novo Hamburgo nº 608/2001, que institui o Código de Edificações, dispõe sobre a Comissão Permanente do Código de Edificações, os atos administrativos e técnicos, o processo de construção, as demolições, as vistorias, a fiscalização, as infrações, as penalidades, os prazos [...] e dá outras providências;

- Decreto Federal nº 7.983/2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, e dá outras providências;
- Decreto Federal nº 1.054/1994, que regulamenta o reajuste de preços nos contratos da Administração Federal direta e indireta, e dá outras providências;
- Resolução CSJT nº 98/2012, que dispõe sobre a inclusão de exigência de capacitação em saúde e segurança no trabalho nos editais e contratos administrativos firmados pelos Tribunais Regionais do Trabalho;
- Resolução CNJ nº 309/2020, que aprova as Diretrizes Técnicas das Atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário - DIRAUD-Jud e dá outras providências;
- Resolução Confea nº 361/1991, que dispõe sobre a conceituação de Projeto Básico em Consultoria de Engenharia, Arquitetura e Agronomia;
- Portaria TRT4 nº 7.666/2014, que regulamenta os processos de Auditoria, Fiscalização e Inspeção Administrativa a serem desenvolvidos pela Secretaria de Controle Interno deste Tribunal;
- Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas, publicado pelo Tribunal de Contas da União, 4ª edição, 2014.
- 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;
- Orientação Técnica nº 005/2012, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP, que visa a uniformizar o entendimento quanto a métodos e procedimentos para apuração de sobrepreço e superfaturamento em obras públicas;
- Norma Regulamentadora nº 9 (NR-9) – Programa de Prevenção e Riscos Ambientais;
- Norma Regulamentadora nº 18 (NR-18) – Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção;
- Jurisprudência do Tribunal de Contas da União;



- Jurisprudência do Conselho Superior da Justiça do Trabalho;
- Contrato TRT4 nº 134/2017, referente à obra de construção do prédio do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo/RS, celebrado pelo TRT - 4ª Região com a empresa CONSTRUTORA LF LTDA. – EPP.

## 2.7 BENEFÍCIOS ESTIMADOS

Entre os benefícios estimados com a realização desta auditoria estão: (i) melhoria do processo de planejamento na fase interna das licitações, com a consequente redução da necessidade de realização de aditivos contratuais nas execuções das obras contratadas pela Administração deste Tribunal; (ii) instituição de ferramentas de controle adequadas para o acompanhamento da execução contratual; (iii) fortalecimento do papel da fiscalização; (iv) melhor aproveitamento dos recursos públicos e retorno do investimento à sociedade.

## 3. ACHADOS DE AUDITORIA

### 3.1 ACHADOS DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AUDITORIA

#### A1. Projeto básico deficiente

##### Situação encontrada

A Lei 8.666/1993, em seu artigo 6º, inciso IX, define o projeto básico, bem como os elementos que o compõe:

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)

Altounian<sup>2</sup>, autor de diversas publicações na temática de obras públicas, pormenoriza os objetivos de cada um dos incisos do artigo 6º da Lei 8.666/1993. No tocante às alíneas “b” e “e”, enfatiza que ambas visam à caracterização detalhada do objeto com o intuito de mitigar a necessidade de aditivos, bem como evitar que futuras alterações durante a execução da obra desvirtuem o que foi projetado de tal forma a descaracterizar o objeto licitado:

(Objetivo referente à alínea “b”): O detalhamento da solução deve ser suficiente para **evitar alterações no decorrer do empreendimento que desvirtuam a solução escolhida e, em casos mais graves, descaracterizam o objeto licitado**. Caso contrário, não haverá implementação da solução inicialmente escolhida e, sim, de outra concepção.

(Objetivo referente à alínea “e”): Os responsáveis pela condução da licitação necessitam de elementos para definir o edital e regras para contratação **a fim de evitar pedidos de aditivos futuros pela empresa vencedora**, além de gerenciar a questão relativa ao cronograma físico-financeiro do empreendimento. (grifo nosso)

No mesmo sentido, a Orientação Técnica OT-IBR 001/2006, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), caracteriza o projeto básico como sendo um conjunto de documentos, devidamente detalhados e com precisão necessária para a execução da obra, a fim de evitar possíveis alterações do objeto e eventuais desobediências à legislação e às normas vigentes:

Projeto Básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais **elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente**, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

**Deve estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e realização das obras.** (grifo nosso)

---

<sup>2</sup> ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização. 5.ed. rev. atual. e ampl. - Belo Horizonte: Fórum, 2016.

Convém destacar que essa OT uniformiza o conceito de projeto básico da Lei Geral das Licitações de acordo com o entendimento de engenheiros e arquitetos dos Tribunais de Contas do Brasil, e que o TCU determinou que tais orientações sejam observadas nas fiscalizações de obras públicas a seu cargo (Acórdão TCU nº 632/2012 – Plenário).<sup>3</sup>

De forma objetiva, a Resolução nº 361/1991 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), em seu artigo 3º, além de caracterizar o projeto básico, também recomenda que a precisão do custo global da obra fique em torno de mais ou menos 15%:

Art. 3º - As principais características de um Projeto Básico são:

- a) desenvolvimento da alternativa escolhida como sendo viável, técnica, econômica e ambientalmente, e que atenda aos critérios de conveniência de seu proprietário e da sociedade;
- b) fornecer uma visão global da obra e identificar seus elementos constituintes de forma precisa;
- c) especificar o desempenho esperado da obra;
- d) adotar soluções técnicas, quer para conjunto, quer para suas partes, devendo ser suportadas por memórias de cálculo e de acordo com critérios de projeto pré-estabelecidos de modo a evitar e/ou minimizar reformulações e/ou ajustes acentuados, durante sua fase de execução;
- e) identificar e especificar, sem omissões, os tipos de serviços a executar, os materiais e equipamentos a incorporar à obra;
- f) **definir as quantidades e os custos de serviços e fornecimentos com precisão compatível com o tipo e porte da obra, de tal forma a ensejar a determinação do custo global da obra com precisão de mais ou menos 15% (quinze por cento);**
- g) fornecer subsídios suficientes para a montagem do plano de gestão da obra;
- h) considerar, para uma boa execução, métodos construtivos compatíveis e adequados ao porte da obra;
- i) detalhar os programas ambientais, compativelmente com o porte da obra, de modo a assegurar sua implantação de forma harmônica com os interesses regionais. (grifo nosso)

Em suma, além de garantir o pleno conhecimento do objeto a ser contratado, possibilitando a elaboração do seu orçamento, é fundamental que o projeto básico esteja atualizado e em perfeitas condições de ser executado, 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 ilegal a revisão de

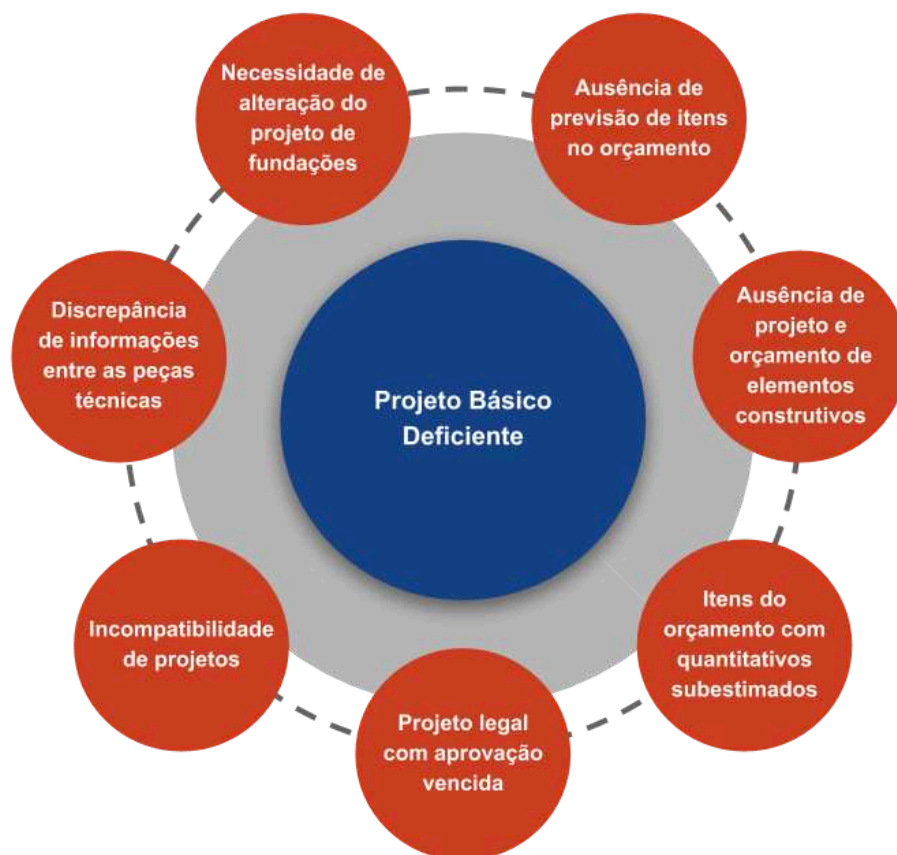
---

<sup>3</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria-Geral de Controle Externo. Roteiro de Auditoria de Obras Públicas. Brasília, 2012, p. 25. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A159B6EC170159B7A9382B0701>> Acesso em: 18 mar. 2020.

projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

No presente trabalho, analisando-se o edital da Concorrência TRT4 nº 03/2017, referente à construção do prédio do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo, bem como os demais documentos anexados aos processos administrativos relacionados à licitação, foram identificadas diversas falhas que deflagraram a deficiência do projeto básico, conforme ilustrado na figura abaixo:

**Figura 1 - Falhas identificadas no projeto básico**



Tais deficiências do projeto básico são apresentadas de forma detalhada a seguir e nos achados A2 e A5:

(i) Deficiências, omissões e ausências de detalhamento e informações do projeto básico que ensejaram a celebração de aditivos contratuais, conforme apresentado no Quadro 2:

**Quadro 2 - Evidências de que o projeto básico deficiente ocasionou a necessidade de Termos Aditivos**

Deficiências do projeto	Evidências extraídas do PA nº 4115-38
<b>Termo Aditivo Segundo (fl. 3492)</b>	
<p>Perda de validade da aprovação do projeto junto à Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo</p>	<p>- <u>Memorando do fiscal, de 14/06/2018 (fl. 3458)</u>:  “[...] encaminhando solicitação de aditamento contratual da contratada, CONSTRUTORA LF LTDA., <b>justamente para que ela proceda ao necessário licenciamento ambiental exigido pela Secretaria do Meio Ambiente (SEMAM) do município.</b>” (grifo nosso)</p> <p>- <u>Solicitação da Sempro (fl. 3460)</u>:  “Em dezembro de 2017, após ser informado pela contratada de que esta enfrentava dificuldades na obtenção do Alvará de Início da Obra [...] o Fiscal da obra verificou junto à Prefeitura Municipal da localidade que <b>era necessária nova aprovação do Projeto Arquitetônico Legal da edificação, de acordo com normas e leis atuais do Município, visto que o projeto existente havia expirado em 2016</b>, conforme relatado no documento de fls. 3422-3423.” (grifo nosso)</p>
<b>Termo Aditivo Terceiro (fl. 4005)</b>	
<p>Quantidade de cópias de projeto e de documentos subestimados</p>	<p>- <u>Memorando do fiscal, de 31/10/2018 (fls. 3959-3960)</u>:  “<b>As quantidades inicialmente estimadas foram consumidas nas primeiras medições, e é preciso incrementar, pois há revisões de projeto que serão demandadas dos escritórios que os originaram (notadamente arquitetura, estrutural, hidrossanitário, eletricidade e PPCI). Ao mesmo tempo, cópias de relatórios de ensaios de resistência, de controle de aterramento, fichas de funcionários, folhas do diário de obra, documentos mandados expedir a órgãos públicos, etc, também serão ainda demandados.</b>”</p>
<p>Ausência de projeto e previsão no orçamento de fechamento definitivo do terreno junto às divisas</p>	<p>- <u>Memorando do fiscal, de 31/10/2018 (fl. 3961)</u>:  “Por razões que a Fiscalização desconhece, a licitação do novo Foro Trabalhista de Novo Hamburgo foi levada a público <b>sem o fechamento definitivo do terreno junto às divisas, nisso entendidos muros de alvenaria</b>: não há projeto desses muros nas divisas (laterais e fundos), somente uma menção genérica (indicado “MURO h: 1,80m”), sem detalhamento, no projeto de arquitetura (Prancha PE-01/25). Tampouco há menção a esses fechamentos nas especificações técnicas (Anexo 1.1 do Edital) ou elementos que permitam compreender de onde foram obtidas as quantidades na planilha de orçamento (Anexo 2.1, item 21.1 “MURO”, página 29).”</p>
<p>Ausência de projeto estrutural da contenção do talude</p>	<p>- <u>Memorando do fiscal, de 31/10/2018 (fl. 3961)</u>:  “[...] há outra falha, tocante à <b>contenção do maciço do talude que divide a metade final do terreno</b> entre um platô, destinado à futura ampliação (“FASE 2”, cota mais alta), e as vagas de estacionamento (61 vagas, na cota mais baixa). Esse elemento também está genericamente mencionado no projeto de arquitetura (indicado como “MURO DE CONTENÇÃO (DRENAGEM)”, vide prancha PE-01/25). <b>Não há no projeto estrutural da licitação esse importante elemento de contenção, somente as contenções dos solosos 1 e 2, sob a projeção do edifício, apesar do referido no item 4.21 do Anexo 1.1, página 16.</b>”</p>

<p>Omissão quanto aos ensaios de resistência nas fundações</p>	<p>- <u>Memorando do fiscal, de 31/10/2018 (fl. 3964):</u>  “[...] O Anexo 1.1 é omissivo quanto aos ensaios de resistência nas fundações, mas tal controle é preconizado por norma técnica da ABNT, e para o caso da supraestrutura, o Anexo 1.1, em seu item 5.1.4 (página 16), estabelece que serão moldados 6 corpos de prova a cada 30m³ de concreto [...]. Firme nessa diretriz, <b>a Fiscalização propõe, em nome da segurança à estabilidade da edificação, o acréscimo de 6 (seis) unidades de ensaio de resistência nas fundações.</b>”</p>
<p>Omissão quanto à drenagem de parte da área de estacionamento e desatualização quanto à presença de caixa de retenção pluvial</p>	<p>- <u>Memorando do fiscal, de 31/10/2018 (fls. 3965-3966):</u>  “A proposição de aditamento desses serviços guarda relação com duas situações distintas, mas que concorrem para o mesmo problema e solução: (i) uma situação em relação a <b>lacuna do projeto original, que foi omissivo ao não prover drenagem à região compreendida entre as vagas 42 a 52 e 53 a 64</b> (vide e-mails a fls. 3937-42, trocados entre 16/08/2018 e 21/08/2018) e (ii) outra situação, relacionada com inovação determinada pela Municipalidade, não exigida à época da aprovação original (ano 2014). Para essa segunda situação, retoma-se que a reaprovação do projeto de arquitetura na Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo (PMNH) acarretou no desencadeamento de uma série de reanálises de outras dimensões do projeto, cada dimensão sob competência de órgãos diferentes da municipalidade. [...] <b>O DEP exigiu que o novo Foro Trabalhista de Novo Hamburgo fosse dotado de Caixa de Retenção Pluvial (CRP), para amenizar a descarga de águas da chuva captadas no terreno do Foro na rede pública, com o objetivo de prevenir a sobrecarga do sistema de coleta do município, e consequentemente alagamentos</b> (documentado no PA nº 1746-37, de Fiscalização, cfe. Memorando a fls. 266-7 daqueles autos).” (grifo nosso)</p>
<p>Ausência do rol de ensaios de controle dos parâmetros de mecânica dos solos</p>	<p>- <u>Memorando do fiscal, de 31/10/2018 (fl. 3971):</u>  “A Planilha Estimativa de Orçamento do Anexo 2.1 do Edital não trouxe esse rol de ensaios para a licitação, apesar de constarem do Anexo 1.1, de especificações técnicas (vide páginas 13-14).”</p>
<p>Ausência de orçamento de aditivo impermeabilizante para concretos</p>	<p>- <u>Memorando do fiscal, de 31/10/2018 (fl. 3973):</u>  “Apesar de previsto no Anexo 1.1 do Edital de Licitação (especificações técnicas), item 4.4, as composições de concreto que compuseram o orçamento da licitação (e por conseguinte a proposta da contratada) não contêm esse material (vide fl. 3917).”</p>
<p><b>Termo Aditivo Quarto (fl. 4608)</b></p>	
<p>Ausência de composição de custo unitário para projeto de linha de vida e respectiva ART</p>	<p>- <u>Pedido de aditivo contratual, pela contratada (fl. 4019):</u>  “[...] viemos através deste documento solicitar Aditivo de Contrato para Execução de Projeto de Linha de Vida. Ao orçar a contratação dos serviços de aluguel de equipamentos para linha de vida, conforme item 2.1.11 – LOCAÇÃO DE LINHA DE VIDA C/ CABO DE AÇO Ø10mm E TUBO FGA Ø3”, do presente contrato, foi constatado que seria necessário a apresentação de um Projeto para tal, incluindo ART, com responsabilidade técnica.”</p> <p>- <u>Memorando do fiscal, de 17/12/2018 (fl. 4049):</u>  “O Edital previa locação do equipamento, mas na composição de custo unitária não há previsão de despesa com projeto (e ART), coisa absolutamente necessária e indissociável, até mesmo por previsão de norma (NR-35).”</p>

<p>Quantificação equivocada de barras Re-bar para execução do sistema de SPDA</p>	<p>- <u>Pedido de aditivo contratual, pela contratada (fl. 4033):</u>  “Ao quantificar as barras Re-bar para solicitação de compra, foi constatado que no orçamento a quantidade de 286 metros de barras é insuficiente para a execução de todo o sistema de SPDA, pois conforme planilha abaixo, a quantidade total necessária é de 1117 metros.”</p> <p>- <u>Memorando do fiscal, de 17/12/2018 (fl. 4046):</u>  “O serviço ora proposto acrescer em quantidade fora contratado subdimensionado [...]. Atualmente, na 4ª medição de apropriação dos serviços para fins de faturamento da contratada), restam 6 (seis) pavimentos para serem moldados, mas somente 14% de saldo restante desses elementos (ou 40 metros lineares).”</p>
<p>Ausência de previsão das fôrmas das escadas no orçamento</p>	<p>- <u>Memorando do fiscal, de 17/12/2018 (fl. 4049):</u>  “Consultado o orçamentista, confirmou-se que foi previsto na planilha do contrato quantidade de concreto e aço para escadas, mas não de formas. Serviço necessário realizar, previsto em projeto, mas ignorado durante a orçamentação; imperativo acrescentar, pois a edificação não pode não ter escadas.”</p>
<p><b>Termo Aditivo Quinto (fl. 4198)</b></p>	
<p>Necessidade de alteração do projeto de fundação</p>	<p>- <u>E-mail do engenheiro responsável técnico pela obra (fl. 4093):</u>  “Estamos com dúvidas com relação à execução das novas fundações que nascerão sobre aterro, especialmente para as Sapatas 15, 16 e 21, que estão em situação preocupante devido ao aterro. <b>O projeto prevê execução com sapatas sobre aterro, mas este aterro, por não ser natural, pode nos causar problemas de recalque diferencial, que necessitarão de reforço estrutural no futuro.</b> Questiono se poderíamos alterar para estacas com blocos de fundação nestes casos, e garantirmos o andamento da obra e sua boa funcionalidade no decorrer de sua vida útil.” (grifo nosso)</p> <p>- <u>Pedido de aditivo contratual, pela contratada (fl. 4118):</u>  “Conforme informado em troca de e-mails que iniciaram em 22 de janeiro de 2019 referente às sapatas 15, 16, 21 e 25, as fundações previstas em projeto original eram sapatas isoladas, e seriam executadas em nível superior às demais sapatas, sobre aterro natural. Ao executar as fundações do Subsolo 2, foi necessário retirar o solo natural no entorno do prédio, não havendo outra opção, e por serem fundações diretas, não houve mais possibilidade de executar as sapatas neste local.”</p> <p>- <u>Memorando do fiscal, de 28/05/2019 (fls. 4155-4162):</u>  “Esses serviços são decorrentes de uma inovação importante no projeto, de alteração do projeto de fundações em relação ao uso de sapatas. [...] O projeto previu execução com sapatas sobre aterro; mas tal aterro, justamente por não ser natural, pode resultar em problemas de recalque diferencial de fundações [...] Como o reaterro, mesmo compactado, constitui material de capacidade de suporte inferior, foi imperativo repensar a solução de fundação daquela porção, sendo unanimidade entre a Fiscalização, o projetista original [...] e o responsável técnico e projetista da empresa executora das fundações [...] a <b>adoção de estacas no lugar de sapatas naquela porção.</b>”</p>

(ii) Discrepância de informações entre as peças técnicas (edital da licitação, projetos, orçamento e especificações técnicas), conforme apresentado no Quadro 3:

**Quadro 3 - Discrepância de informações entre as peças técnicas**

<b>Orçamento</b>	<b>Especificação técnica</b>	<b>Projetos</b>	<b>Edital da licitação</b>
<b>Fundações</b>			
Sapatas (fl. 972)	Sapatas (fl. 829)	Sapatas (fls. 1460-1461)	Hélice contínua (fl. 782)
<b>Administração da obra</b>			
Profissionais previstos: - Engenheiro de obra - Engenheiro eletricista - Engenheiro mecânico - Mestre de obra - Auxiliar administrativo - Técnico de segurança - Vigia (fls. 1025-1026)	Profissionais previstos: - Engenheiro (Responsável Técnico ou Co- Executor das obras) - Mestre de Obras - Auxiliar Administrativo - Técnico de Segurança do Trabalho - Vigilantes (fl. 822)		- Engenheiro Civil ou Arquiteto (Responsável Técnico pela execução da obra) - Engenheiro Eletricista - Engenheiro Mecânico - Mestre de Obras, Encarregado, Técnico de Edificações ou Coordenador dos Serviços (fls. 802-803)
<b>Divisória sanitária</b>			
Divisória sanitária modulada (fl. 977)	Divisória Sanitária em vidro temperado 10 mm gateado (fl. 834)	Divisória em laminado melamínico (fl. 1360)	
<b>Vidro cobertura marquise</b>			
Vidro temperado (fl. 978)	Item 9.5.2: vidro temperado Item 9.5.5: vidro laminado Item 10.5: vidro laminado (fls. 840 e 842)	Vidro laminado (fl. 1349)	
<b>Elevadores</b>			
Com casa de máquinas, conforme descrição constante do documento que serviu de base para a elaboração do orçamento. (fls. 2715-2717, PA 4140-51)	Com casa de máquinas (fls. 883-885)	Projeto arquitetônico sem casa de máquinas (planta baixa acesso reservatório e corte AA) (fls. 1340-1341)	

(iii) Incompatibilidade entre o projeto arquitetônico e o projeto das instalações de PPCI, conforme apresentado no Quadro 4:



**Quadro 4 - Discrepâncias observadas entre o projeto arquitetônico e o projeto de PPCI**

Projeto PPCI	Projeto Arquitetônico	Orçamento	Especificação técnica
<b>Portões de acesso de veículos</b>			
O portão de acesso ao estacionamento dos fundos está representado como portão de correr (fl. 1453)	No detalhamento do portão POF 01: Planta baixa: portão de correr Descrição: basculante (fl. 1354)	Portão de correr (fl. 999)	Portão basculante (fl. 842)
<b>Saída de emergência no <i>hall</i> de entrada</b>			
Porta de saída de emergência com barra antipânico (fl. 1455)	Não há previsão da porta no projeto arquitetônico que constou no edital da licitação.	Não há previsão da porta no orçamento que constou no edital da licitação.	
<b>Esquadrias corta-fogo</b>			
Há previsão de esquadrias resistentes ao fogo nos seguintes ambientes/ elementos: - Antecâmaras e escadas - Depósito (subsolo 1) - Depósito (subsolo 2) - Elevador (subsolo 2) - <i>Shafts</i> (subsolo 2) - Acesso aos reservatórios (subsolo 2) - Circulação (subsolo 2) (fls. 1454-1455)	Nos detalhes das esquadrias, somente possuem descrição "corta fogo" as esquadrias: - PCF 90x210 resistência a 30 minutos de fogo (escada e antecâmara) - JA-22A 248x150/60 (subsolo 2) (fls. 1348, 1353-1354)	Previsão de 18 portas corta-fogo (escada e antecâmara)  Não há previsão das demais esquadrias corta-fogo previstas no PPCI (fl. 989)	
<b>Extintores</b>			
Extintores do tipo PQS ABC (fls. 1454-1455)		Extintor de água pressurizada - Classe A (fl. 1179)	Item 17.6: Estacionamentos: extintores tipo PQS ABC Pavimentos: extintores para o risco grande e, para riscos específicos, extintores tipo CO2. Item 17.24: Extintores pó químico seco PQS-ABC (fls. 867 e 873)
<b>Divisórias leves</b>			
Prancha 05/05, nota nº 8: As divisórias leves e mobiliário terão no máximo a altura do forro menos 45cm. (fl. 1457)	Detalhamento das divisórias: h=3,30m (até o forro mineral) (fl. 1355)		Item 6.2.3: A altura das divisórias será até o forro mineral. (fl. 834)
<b>Parede corta-fogo</b>			
Previsão de parede corta-fogo entre o espaço que abriga os reservatórios e as vagas	Não há previsão de parede corta-fogo entre o espaço que abriga os reservatórios e as vagas		

de estacionamento. (fl. 1454)	de estacionamento, conforme o PPCI. Há previsão de parede- corta fogo entre a circulação e o bicicletário, elemento inexistente no PPCI. (fl. 1340)		
----------------------------------	--	--	--

Cumprido destacar que, analisando-se as peças técnicas, foram identificadas informações divergentes dentro de uma mesma peça, exemplificadas a seguir:

(i) No detalhamento do portão de acesso de veículos POF 01 consta na planta baixa a informação “portão de correr”, enquanto no descritivo consta “portão metálico, tipo basculante” (fl. 1354 do PA nº 4115-38);

(ii) Nas especificações técnicas, no item “9.5 Marquise - Entrada do prédio”, há discrepâncias nos próprios subitens: no subitem 9.5.2 consta que “a cobertura de acesso será executada em concreto armado, estrutura metálica e vidro temperado 10mm”, enquanto no subitem 9.5.5 consta que “o vidro utilizado na cobertura deverá ser laminado 10mm”. Na sequência das especificações, no tópico dos vidros, a peça técnica indica no item 10.5 que “na fachada principal, a cobertura da marquise será em vidro laminado 10mm” (fls. 840-842 do PA nº 4115-38, grifo nosso);

(iii) Nas plantas técnicas do PPCI há indicação de esquadrias corta-fogo com resistência P-90 (90 minutos), ao passo que na legenda só consta a simbologia P60 - resistência ao fogo 60 minutos (fls. 1454-1455 do PA nº 4115-38).

Reforça-se o entendimento do TCU, no Acórdão nº 1847/2005 - Plenário, de que:

[...] vícios de imprecisão no projeto básico de uma licitação podem ensejar não apenas violação aos princípios da isonomia e da obtenção da melhor proposta, mas também distorções no planejamento físico e financeiro inicialmente previsto, com alterações contratuais supervenientes, que, em muitos casos, apenas aumentam a necessidade de aporte de recursos orçamentários e retardam a conclusão dos serviços.

Cabe ressaltar que foi contratada uma empresa para a elaboração dos projetos básico, executivo e complementares para a construção do prédio do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo, por meio do Contrato TRT4 nº 13/2013. O objeto da contratação compreendia, ainda, a coordenação e supervisão de todos os projetos:

[...] o desenvolvimento dos projetos básicos e detalhamento de todos os projetos complementares, especificações técnicas, orçamento analítico e sintético, memórias de cálculo, memoriais descritivos, maquetes, simulação de cronograma físico-financeiro, bem como a **coordenação e supervisão de todos os projetos**, conforme especificações técnicas constantes no

“Anexo I - Projeto Básico” da Tomada de Preços nº 07/2012 e seus anexos. (fl. 1497 do PA nº 2835-08, grifo nosso).

De acordo com o item 4 - Coordenação de Projetos, do Anexo I do projeto básico dessa contratação, são tarefas básicas e responsabilidades do Coordenador dos projetos:

#### 4.1 – TAREFAS BÁSICAS DO COORDENADOR

4.1.1 – O Coordenador será responsável pelas seguintes tarefas: **compatibilização de projetos**; gerenciamento de projetos; consolidação de planilhas estimativas de orçamento; coordenação de soluções técnicas das diversas áreas; consolidação de informações e dados; verificação e controle do desempenho dos diversos profissionais envolvidos; entre outras atividades necessárias ao correto andamento do conjunto de ações que compõem a presente Contratação.

#### 4.2 – RESPONSABILIDADES DO COORDENADOR

4.2.1 – São de responsabilidade do Coordenador: dar ciência aos profissionais envolvidos dos critérios e parâmetros de projeto; concentrar e controlar o fluxo de comunicação entre a Fiscalização e os profissionais da Contratada; comparecer a todas as reuniões entre a Fiscalização e a Contratada; garantir o cumprimento das etapas do contrato, com respeito a prazos e elementos para entrega; exigir dos profissionais da Contratada o atendimento aos pedidos da Fiscalização, quanto a informações e/ou alterações; mediar a adoção de soluções que envolvam mais de uma disciplina técnica; **reunir e organizar as informações de todos os projetos, mantendo a coerência e a compatibilidade entre os mesmos; consolidar o orçamento das diversas especialidades técnicas**; entre outras obrigações exigíveis para o cumprimento integral do contrato. (fls. 260-261 do PA nº 2835-08, grifo nosso).

Para Bonatto<sup>4</sup>, a coordenação e o gerenciamento de projetos consistem na “organização, programação, estabelecimento de critérios, prioridades, métodos e cronogramas de trabalho para a elaboração da compatibilização dos projetos complementares específicos em relação ao projeto de arquitetura, principalmente para evitar problemas posteriores junto à execução de obras”.

O autor ainda defende que:

[...] a coordenação e gerenciamento de projetos devem ser realizados pelo escritório responsável pelo projeto arquitetônico ou por equipe especialmente designada para este fim. Porém, devem ser acompanhadas *pari passu* pela Administração, preferencialmente pelo profissional que fiscalizará a obra, numa visão sistêmica do conjunto, fazendo com que cada um dos projetistas otimize sua parte tendo como objetivo o todo.

[...]

A Administração deve nomear um coordenador e gerenciador dos projetos, o qual responderá pela qualidade das partes, em função da qualidade do todo, entendida não apenas sob o aspecto técnico dos projetos, mas também sob o enfoque dos prazos e dos custos a serem arcados.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> BONATTO, Hamilton. Governança e gestão de obras públicas: do planejamento à pós-ocupação. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 351.

<sup>5</sup> BONATTO, 2018, p. 351.

Portanto, a fiscalização de contratos referentes à elaboração de projetos básico e executivo assume papel de fundamental relevância tanto para a fase de planejamento quanto para a fase de execução da obra.

Conforme demonstrado no presente achado de auditoria, a tarefa de compatibilização dos projetos da construção do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo, em que pese prevista no contrato, não foi efetiva.

Questionada sobre a existência de procedimento interno para o recebimento dos projetos básico, executivo e complementares, por meio da RDI Seconti nº 05/2020, a área auditada informou que há um procedimento estabelecido, que consiste basicamente em análises preliminares realizadas pela fiscalização responsável pelo recebimento dos projetos e na concessão de prazo para a contratada realizar correções e ajustes:

Sim, há procedimento interno estabelecido para recebimento de projetos. Antes do recebimento provisório são feitas várias análises preliminares por parte da fiscalização, sendo que diversas vezes os projetos são devolvidos a contratada para realização de correções e ajustes e somente após a correção de todos os apontamentos feitos pela Fiscalização é que realizado o recebimento do objeto.

Na época, os projetos do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo foram recebidos pela fiscalização em caráter provisório (Termo de Recebimento Provisório), apontando algumas pendências a serem sanadas pela contratada com prazo definido em 90 dias. Após sanadas as pendências, inclusive as que não dependiam exclusivamente da contratada (o que fez com que fosse necessário estender o prazo concedido para correções), emitiu-se o Termo de Recebimento Definitivo.

Em relação à compatibilização dos projetos, a área auditada informou que foi realizada a verificação, pela fiscalização do contrato, do atendimento do item “compatibilização de projetos”, no entanto, salientou que:

[...] mesmo os projetos compatibilizados são passíveis de inconsistências, principalmente projetos em 2D, o que efetivamente ocorreu em algumas situações no projeto em questão. A análise feita quanto à compatibilização dos projetos do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo foi realizada em termos gerais, em pontos mais corriqueiros dos projetos, como a compatibilização entre estrutura, arquitetura e instalações, contudo sem um software específico para tal. Essa análise foi realizada em alguns momentos sobre os desenhos em papel, ou mesmo em CAD e também com as especificações dos projetos específicos.

[...]

Esclareço que já está em estudo nesta SEMPRO a adoção da plataforma BIM, importante ferramenta de projeto (em 3D) que vai minimizar, e muito, os erros/omissões nos processos de “clash detection” (detecção de colisões).

Em que pese a manifestação da área auditada, diante do exposto no presente achado de auditoria, infere-se que existiram falhas no recebimento dos projetos básico, executivo e complementares para a construção do prédio do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo, e que os controles internos existentes não são efetivos para garantir a precisão e a adequação do projeto básico aos institutos legais.

#### **Critérios de auditoria**

- Lei nº 8.666/1993 (artigo 6º, inciso IX);
- Orientação Técnica do IBRAOP: OT-IBR 001/2006 – Projeto Básico;
- Resolução Confea nº 361/1991;
- Jurisprudência TCU (Súmula nº 261; Acórdãos TCU nº 1847/2005 e nº 632/2012 – Plenário).

#### **Evidências**

- Processo Administrativo nº 0004115-38.2017.5.04.0000: edital e projeto básico da Concorrência TRT4 nº 03/2017 (fls. 782-1528); documentação referente aos termos aditivos segundo (fls. 3422-3493), terceiro (fls. 3906-4006), quarto (fls. 4010-4069) e quinto (fls. 4092-4199);
- Processo Administrativo nº 0004140-51.2017.5.04.0000: documento que serviu de base para elaboração do orçamento dos elevadores (fls. 2715-2717);
- Processo Administrativo nº 0002835-08.2012.5.04.0000: Contrato TRT4 nº 13/2013 (fls. 1497-1504) e projeto básico da tomada de preços TRT4 nº 07/2012 (fls. 233-351);
- Resposta à RDI Seconti nº 05/2020.

#### **Possíveis causas**

- Falhas na fase de planejamento da licitação;
- Falta de estudos técnicos preliminares;
- Projetos incompletos, omissos e incompatíveis;
- Falhas nos controles internos relacionados ao processo de orçamentação da obra;
- Falhas nos controles internos relacionados ao recebimento dos projetos contratados.

## **Riscos e efeitos**

- Necessidade de aditivos contratuais para correção de deficiências do projeto básico;
- Necessidade de alterações de projetos, com risco de descaracterização do objeto licitado;
- Falta de clareza do objeto a ser executado;
- Dificuldades de fiscalização na etapa da execução da obra.

## **Manifestação do Auditado**

Acerca deste achado, a área auditada, à fl. 201, informou que:

Em relação aos achados A1 e A2, que basicamente se referem a inconsistências e desconformidades observadas no projeto básico, que refletiram na planilha orçamentária, cabe esclarecer que grande parte dessas deficiências constatadas se a devem a complexa configuração geológica do terreno e ao tamanho da obra, uma edificação com 8 pavimentos e mais de 4.000 m<sup>2</sup> de área construída, com a necessidade de compatibilização de uma série de sistemas (hidrossanitário, elétrica, lógica, climatização, PPCI, etc.) projetados por diferentes profissionais e detalhados em mais de 50 pranchas de desenho. Em um projeto com estas características é inevitável que no decorrer da execução da obra se verifiquem imperfeições, desconformidades e falhas na compatibilização de sistemas e da própria planilha orçamentária, que não foram detectados na fase preliminar.

Além disso, a área auditada alegou que, no ano de 2014 - quando do encaminhamento do projeto do Foro de Novo Hamburgo para aprovação junto ao CSJT - definiu-se que o cercamento do terreno e a contenção do maciço do talude que divide a metade final do terreno entre um platô e as vagas de estacionamento seriam contratados separadamente; porém, “em função do desconto muito atrativo oferecido pela contratada na licitação e de outras justificativas técnicas apresentadas pelo fiscal da obra na época, foi proposta à Administração a inclusão desses serviços, mediante aditivo ao contrato”.

O Diretor da Sempro informou, também, que:

[...] os comprometidos profissionais desta SEMPRO vêm constantemente aperfeiçoando a elaboração dos estudos preliminares, dos anteprojetos, dos Termos de Referência para contratação de projetos das diversas disciplinas, do recebimento, compatibilização e elaboração de projetos e orçamentos, e ainda, dos procedimentos de gestão e fiscalização de obras. Merece destaque o fato de que nos contratos das últimas obras entregues por este Tribunal, se verifica considerável diminuição dos valores aditados aos contratos, na grande maioria abaixo dos 15% do valor total da obra, como orienta o CONFEA. Esta considerável diminuição dos valores aditados evidencia a elaboração de projetos com maior nível de precisão, ocasionado

pelo avanço na compatibilização dos projetos entre si e na elaboração dos orçamentos analíticos e sintéticos das obras [...]

Por fim, o gestor da área auditada mencionou o Projeto de Gestão de Riscos deste Tribunal, no qual “foram constatadas como causas para a ocorrência de aditivos aos contratos de obra, as deficiências relacionadas à compatibilização de projetos e à elaboração de orçamentos”. As ações de tratamento aos riscos identificados serão realizadas de acordo com o cronograma definido pela Administração, estando incluídas nessas ações o mapeamento do fluxo do processo de elaboração de projetos e a implementação do conceito BIM (*Building Information Modelling*) e “*clash detection*” com intuito de melhorar a qualidade dos projetos e a compatibilização entre as diversas disciplinas.

### **Conclusão da Equipe de Auditoria**

Em que pese a manifestação da área auditada sobre o decréscimo de aditivos contratuais das obras últimas obras concluídas por este Tribunal, observa-se, conforme informação constante à fl. 121 do PROAD nº 658/2020, que o empreendimento em questão já possui um acréscimo de 21,61% sobre o valor inicial atualizado do contrato (até o décimo termo aditivo formalizado em abril do corrente ano), sendo que, ao final de março, a obra estava 77,30% concluída (fl. 264, PROAD nº 7675/2019).

Destarte, enfatiza-se a relevância da etapa de planejamento de uma obra, a fim de evitar surpresas no decorrer de sua execução. Nesse sentido, Bonatto<sup>6</sup> – autor já mencionado anteriormente – salienta que:

Não existe obra bem executada sem projetos adequados. Porém, não basta que todos os projetos sejam bem elaborados, pois a qualidade só se verifica no todo, na inter-relação entre os diversos projetos, na harmonização entre eles. Para que não causem transtornos no procedimento licitatório e depois, e especialmente, na execução da obra pública, **é importante que haja uma perfeita compatibilização entre o projeto arquitetônico e os seus complementares.**

Por isso, o profissional responsável em manter essa compatibilidade deve ser alguém que, além de entender dos projetos, tenha larga experiência em execução de obras, com uma visão sistêmica que permita a integração das diversas partes projetadas e a noção de como deverá ser executado. Esse profissional deve favorecer a troca de conhecimentos entre os diversos projetistas. (grifo nosso)

---

<sup>6</sup> Bonatto, 2018, p. 335.

Percebe-se que é de suma importância que a Administração tenha um rígido controle aplicado no recebimento dos projetos arquitetônicos e complementares, visando a assegurar a compatibilidade dos mesmos e a qualidade das soluções adotadas. Nesse escopo, a equipe de auditoria reforça o entendimento quanto à significativa contribuição da atividade de avaliação da conformidade dos projetos quando do seu recebimento – na ocasião da contratação de empresa para elaboração do projeto básico – como forma de reduzir o risco do prosseguimento de licitação com projeto deficiente.

Tendo em vista a pertinência do tema, o CSJT expediu recomendação ao Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região para que, nas contratações de obras, sejam feitas análises quantitativa, qualitativa e técnica dos projetos como condição para o seu recebimento:

2.8.9 Determinar ao TRT da 17ª Região que, nas próximas contratações para obras, faça análise quantitativa, qualitativa e técnica dos projetos, como condição para o seu recebimento. (Acórdão CSJT PROCESSO Nº. CSJT-A-2101-58.2018.5.90.0000)

Cumprir destacar que a Administração, por meio do Projeto de Gestão de Riscos, estimulou as áreas vinculadas à Diretoria-Geral deste Tribunal a identificarem seus processos e atividades potencialmente críticos, bem como os principais riscos associados a cada atividade. A área auditada apontou em sua manifestação que, em virtude desse projeto, foi constatado que as causas para a ocorrência de aditivos contratuais de obras estão relacionadas às deficiências na compatibilização dos projetos e na elaboração dos orçamentos. Conforme informado pelo Diretor da Sempro, o Projeto de Gestão de Riscos está na fase de implementação das ações para tratamento dos riscos mapeados, seguindo o cronograma proposto pela Administração.

Entre as ações de tratamento previstas, o auditado informa que constam o mapeamento do fluxo do processo de elaboração de projetos e a implementação do conceito BIM (*Building Information Modelling*) e *clash detection* visando a aumentar a qualidade e a compatibilização dos projetos, além de aperfeiçoar os orçamentos das obras.

A adoção do conceito BIM por este Tribunal vai ao encontro do disposto no Decreto Federal nº 10.306, de 2 de abril de 2020, o qual estabeleceu a utilização do *Building Information Modelling* na execução direta ou indireta de obras e serviços de



engenharia realizada pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, no âmbito da Estratégia Nacional de Disseminação do *Building Information Modelling* – Estratégia BIM BR, instituída pelo Decreto Federal nº 9.983, de 22 de agosto de 2019. De acordo com o referido normativo, *Building Information Modelling* – BIM ou Modelagem da Informação da Construção é o "conjunto de tecnologias e processos integrados que permite a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de uma construção, de modo colaborativo, que sirva a todos os participantes do empreendimento, em qualquer etapa do ciclo de vida da construção".

Esta equipe de auditoria acredita que a utilização da tecnologia BIM nas obras deste Tribunal aumentará a confiabilidade tanto da compatibilização entre o projeto arquitetônico e os diversos projetos complementares, como da estimativa dos quantitativos de materiais e serviços constantes do orçamento. Além disso, vislumbra-se que essa iniciativa possibilitará o aumento da qualidade de todas as etapas da obra, especialmente da fase de planejamento.

Ante o exposto, entende-se pertinente apresentar proposta de encaminhamento quanto ao presente achado, com o intuito de aprimorar a iniciativa apresentada pela área auditada.

### **Proposta de Encaminhamento**

**R1. RECOMENDA-SE** que a Sempro, quando da realização do mapeamento do fluxo do processo de elaboração de projetos, previsto no Plano de Tratamento de Riscos das áreas da Diretoria-Geral deste Tribunal (TR-PRO-50), identifique os principais riscos associados ao referido processo, em especial aqueles relacionados à compatibilização e ao recebimento dos projetos, e proponha novos controles internos capazes de mitigar os riscos detectados.

**R2. SUGERE-SE** que a área auditada dê prosseguimento à iniciativa de implementação do conceito BIM (*Building Information Modelling*) e *clash detection*, de acordo com o previsto no Plano de Tratamento de Riscos das áreas da Diretoria-Geral deste Tribunal (TR-SIS-09), e que, após a implementação do conceito tecnológico, esta unidade de controle interno avalie a sua efetividade por meio da realização de nova auditoria.

## **A2. Inconsistências entre a planilha orçamentária e o projeto básico**

### **Situação encontrada**

O Projeto Básico, conforme mencionado no achado anterior, deve conter orçamento detalhado do custo global da obra, por meio de planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, em atenção ao disposto nos artigos 6º, inciso IX, alínea f, e 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Além disso, a Lei Geral das Licitações prevê a vedação da “inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo” bem como determina que “a execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução” (artigo 7º, §4º e artigo 8º, *caput*). Essa vedação, nos termos do Acórdão TCU nº 2636/2015 – Plenário:

[...] tem o escopo de evitar que as quantidades incluídas na planilha orçamentária não sejam condizentes com aquelas definidas em projeto, o que acarretaria a majoração do valor total do orçamento, culminando em sobrepreço decorrentes de quantitativos inadequados.

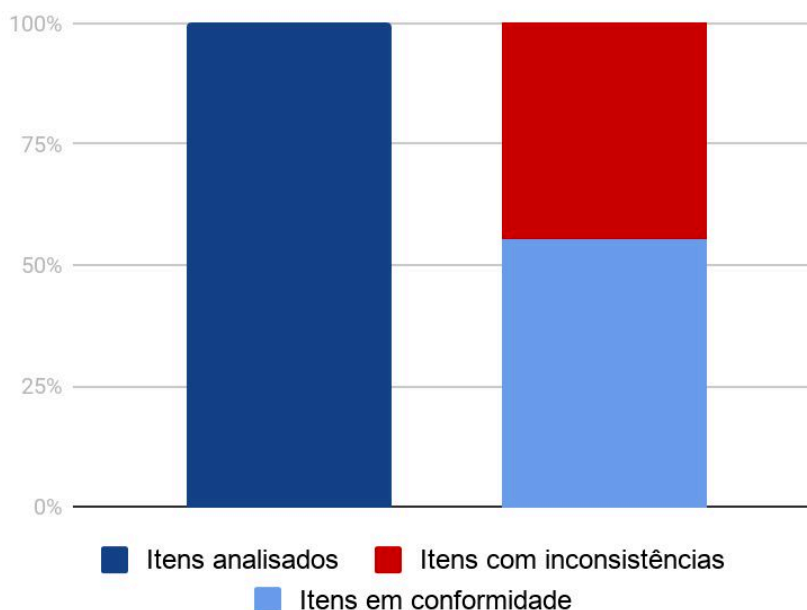
Além das evidências relatadas no Achado 1, referentes às falhas do projeto básico que ensejaram a celebração de aditivos contratuais, a equipe de auditoria realizou a análise quanto à adequação da descrição e dos quantitativos previstos na planilha orçamentária. Conforme detalhado no item 2.5.2 deste relatório, tal análise restringiu-se ao projeto do PPCI que constou do Edital da Licitação, tendo em vista que foram identificadas nesse projeto as divergências mais significativas em relação ao projeto arquitetônico.

Ao comparar a planta técnica e a planilha orçamentária de 18 itens que compõem o PPCI (fls. 1453-1457 e 989-990 do PA nº 4115-38) foram verificadas inconsistências em 44,44% da amostra analisada, tanto na descrição como nos quantitativos de materiais e serviços, conforme ilustrado no Gráfico 1. O quadro abaixo apresenta de forma resumida as incoerências identificadas:

**Quadro 5 - Inconsistências de informações entre Orçamento e Planta Técnica do PPCI**

Inconsistência	Planta técnica - PPCI	Orçamento
Quantitativo de porta corta-fogo 90x210x4cm <sup>1</sup>	22 unidades	18 unidades
Quantitativo de barra anti-pânico com fechadura	1 unidade	18 unidades
Descrição de extintor de incêndio	Extintor incêndio pó químico seco (PQS-2A:20B:C)	Extintor incêndio água-pressurizada 10L
Quantitativo de extintor de incêndio	24 unidades	23 unidades
Quantitativo de placa fotoluminescente de sinalização	122 unidades	180 unidades
Quantitativo de porta corta-fogo 2,10x1,10m	1 unidade	não consta
Quantitativo de detector óptico	129 unidades	não consta
Quantitativo de bloco autônomo de iluminação de emergência	106 unidades	109 unidades
Quantitativo de sprinkler 68°, ½" c/ canopla cromada	380 unidades	379 unidades + 358 unidades <sup>2</sup>
<p><sup>1</sup> Em relação à porta corta-fogo, há inconsistência também entre o que consta no desenho e o que consta na legenda da planta: nos desenhos consta porta "P90", enquanto na legenda consta "P60".</p> <p><sup>2</sup> Foram incluídas 358 unidades de "sprinkler 68°, ½" c/ canopla cromada" no sétimo termo aditivo (fl. 4276 do PA nº 4115-38), sob a justificativa de que "o orçamento previu menos que o necessário" (fl. 4260).</p>		

**Gráfico 1 - Itens analisados do orçamento e projeto de PPCI**



Considerando-se que falhas de projeto básico dão margem à realização de aditivos contratuais, convém mencionar o Acórdão TCU nº 209/2017 – Plenário, que apresentou a seguinte recomendação:

9.9.5 estabelecer mecanismos de controle no sentido de garantir que as licitações para a execução de obras contenham projeto básico adequado e planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, **de modo a evitar a incidência frequente de aditivos sem respaldo no art. 65 da Lei 8.666/1993.** (grifo nosso)

Frisa-se, portanto, que inconsistências como as relatadas no presente achado podem contribuir para uma maior incidência de aditivos contratuais na tentativa de minimizar as falhas de projeto básico, além de possibilitar a ocorrência de pagamentos equivocados. Ademais, a incompatibilidade de documentos de um mesmo projeto pode induzir o fiscal a erros e dificultar a fiscalização dos serviços, uma vez que tal atividade está atrelada ao fiel cumprimento do contrato.

#### **Crítérios de auditoria**

- Lei nº 8.666/1993 (artigo 6º, inciso IX, alínea f; c/c artigo 7º, § 2º inciso II e § 4º; c/c artigo 8º, *caput*);
- Jurisprudência TCU (Acórdãos TCU nº 2636/2015 e nº 209/2017 – Plenário).

#### **Evidências**

- Processo Administrativo nº 0004115-38.2017.5.04.0000: projeto de PPCI (fls. 1453-1457) e orçamento (fls. 989-990).

#### **Possíveis causas**

- Falhas nos controles internos relacionados ao processo de orçamentação da obra;
- Falhas nos mecanismos de revisão dos projetos.

#### **Riscos e efeitos**

- Necessidade de aditivos contratuais para a correção de deficiências do projeto básico;
- Atraso na execução da obra;
- Falta de clareza do objeto a ser executado;
- Comprometimento da qualidade da obra;
- Dificuldades de fiscalização na etapa da execução da obra;
- Risco de pagamentos incorretos.

## **Manifestação do Auditado**

A área auditada optou por se manifestar em relação ao achado A2 em conjunto com o achado A1 por entender que “basicamente se referem a inconsistências e desconformidades observadas no projeto básico, que refletiram na planilha orçamentária”, conforme já mencionado anteriormente.

## **Conclusão da Equipe de Auditoria**

Conforme já abordado na análise do achado A1, esta equipe de auditoria reforça o entendimento de que projetos básicos mal elaborados, com planilhas orçamentárias inconsistentes, favorecem a ocorrência de problemas de execução no decorrer da obra que podem impactar significativamente o orçamento.

Considerando que a área auditada noticiou a adoção de ações para mitigar o evento apontado no presente achado de auditoria, e que as recomendações emitidas no achado A1 deste Relatório contemplam a análise dessas medidas, prescinde a apresentação de proposta de encaminhamento quanto ao presente achado.

## **A3. Deficiências de práticas relativas à fiscalização do contrato**

### **A3.1. Fragilidades nos controles internos relativos à fiscalização em segurança e saúde no trabalho**

#### **Situação encontrada**

Conforme estabelecido no Contrato TRT4 nº 134/2017, cláusula terceira, alínea f, é condição obrigatória para o início da execução dos serviços a apresentação, pela contratada, do Programa de Condições e Meio Ambiente do Trabalho na Indústria da Construção (PCMAT), elaborado e assinado por Engenheiro de Segurança do Trabalho devidamente habilitado no CONFEA/CREA.

Tal documento, cuja obrigatoriedade é instituída pela Norma Regulamentadora nº 18 (NR-18) – Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção para os estabelecimentos com 20 trabalhadores ou mais, deve contemplar, além dos documentos que o integram, as exigências contidas na Norma Regulamentadora nº 9 (NR-9) – Programa de Prevenção e Riscos

Ambientais, a qual estabelece a obrigatoriedade da elaboração e implementação, por parte de todos os empregadores e instituições que admitam trabalhadores como empregados, do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA, visando à preservação da saúde e da integridade dos trabalhadores.

Ambas as Normas Regulamentadoras estabelecem critérios que indicam expressamente a necessidade periódica de revisão e renovação dos Programas:

NR-18

18.3.4. Integram o PCMAT:

[...]

b) projeto de execução das proteções coletivas **em conformidade com as etapas de execução da obra;**

[...]

d) cronograma de implantação das medidas preventivas definidas no PCMAT **em conformidade com as etapas de execução da obra.**

NR-9

9.2.1 O Programa de Prevenção de Riscos Ambientais deverá conter, no mínimo, a seguinte estrutura:

a) **planejamento anual** com estabelecimento de metas, prioridades e cronograma;

[...]

9.2.1.1 Deverá ser efetuada, **sempre que necessário e pelo menos uma vez ao ano**, uma análise global do PPRA para avaliação do seu desenvolvimento e realização dos ajustes necessários e estabelecimento de novas metas e prioridades. (grifo nosso)

No caso em tela, na página de apresentação do PCMAT elaborado pela contratada (juntado às fls. 9-85 do PA nº 4150-27) consta que o “documento necessita ser renovado anualmente”. Além disso, constam também na página de informações do documento, à fl. 13, os seguintes campos: “data início do PCMAT: 26-01-2018” e “**data renovação PCMAT: 26-01-2019**” (grifo nosso).

Em que pese a existência dessas orientações, a área auditada confirmou, em resposta à RDI Seconti nº 05/2020, que não houve a renovação do PCMAT prevista para 2019, tampouco a renovação correspondente a 2020. Informou, também, que a contratada apresentou somente um adendo referente à área de vivência/alojamento, juntado às fls. 109-113, o que não atende às previsões contidas no documento apresentado inicialmente.

Tais constatações deflagram, portanto, que houve deficiência nos procedimentos da área de fiscalização para exigir da contratada a atualização ou a revisão do PCMAT, documento obrigatório que deve ser mantido no canteiro de obras.

Ainda na temática de saúde e segurança no trabalho, o Contrato TRT4 nº 134/2017, na cláusula décima primeira, alínea k, prevê a obrigação da contratada treinar os trabalhadores presentes na obra em saúde e segurança no trabalho, com carga horária mínima de duas horas mensais:

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA. Serão obrigações da CONTRATADA:

[...]

k) **promover a capacitação de todos os trabalhadores alocados na execução dos serviços em saúde e segurança no trabalho, com ênfase na prevenção de acidentes, com carga horária mínima de 2 horas mensais, a ser realizada dentro da jornada de trabalho**, nos termos da Resolução nº 98/2012 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho. A documentação comprobatória da realização das capacitações exigidas deverá ser encaminhada à Fiscalização até o 5º dia útil do mês subsequente ao da realização dos treinamentos. (grifo nosso)

Essa cláusula contratual obedece à Resolução nº 98/2012 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), que dispõe sobre a inclusão de exigência de capacitação em saúde e segurança no trabalho nos editais e contratos administrativos firmados pelos Tribunais Regionais do Trabalho. De acordo com o artigo 1º do referido normativo, para a contratação de obras, a carga horária mínima de capacitação de todos os trabalhadores em saúde e segurança no trabalho a ser exigida é de duas horas mensais:

Artigo 1º Os Tribunais Regionais do Trabalho deverão inserir nos editais de licitação cujo objeto seja a contratação de obras ou serviços que envolvam o fornecimento de mão de obra, bem como nos correspondentes contratos administrativos, **cláusula com exigência de capacitação de todos os trabalhadores em saúde e segurança no trabalho, dentro da jornada de trabalho, observada a carga horária mínima de duas horas mensais**, com ênfase na prevenção de acidentes.

Parágrafo único **Os Tribunais Regionais do Trabalho adotarão medidas para o efetivo controle do cumprimento da exigência de capacitação de que trata este artigo.** (grifo nosso)

Na mesma linha de posicionamento, a NR-18 preconiza a importância da realização de treinamentos periódicos de todos os trabalhadores da obra, bem como institui que os programas educativos sejam documentos integrantes do PCMAT:

18.3.4 Documentos que integram o PCMAT:

f) programa educativo contemplando a temática de prevenção de acidentes e doenças do trabalho, **com sua carga horária.**

[...]

18.28 Treinamento

18.28.1 **Todos os empregados devem receber treinamentos** admissional e **periódico, visando a garantir a execução de suas atividades com segurança.**

[...]

18.28.3 O treinamento periódico deve ser ministrado:

- a) sempre que se tornar necessário;
- b) ao início de cada fase da obra. (grifo nosso)

Devido à importância do tema, o contrato em tela prevê, na cláusula décima terceira, a aplicação de penalidade à contratada caso não sejam apresentados os comprovantes de realização das capacitações:

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA. Na hipótese de atraso na apresentação dos documentos exigidos na alínea "k" da cláusula décima primeira, a CONTRATADA ficará sujeita à aplicação de multa moratória de R\$ 200,00 (duzentos reais) por dia de atraso na apresentação de cada um dos documentos exigidos.

No presente trabalho de auditoria, durante a visita de inspeção *in loco*, questionou-se ao engenheiro responsável e ao técnico em segurança do trabalho quanto à realização das atividades de capacitação envolvendo a temática da prevenção de acidentes. Foi informado que são realizados Diálogos Diários de Segurança (DDS) e que certamente tal atividade estaria contemplando a carga horária mínima de duas horas mensais.

O DDS é um instrumento que pode ser utilizado para a disseminação de atitudes que visam à prevenção de acidentes no canteiro de obras. Segundo o Manual de Segurança do Trabalho e Saúde Ocupacional da Eletrobras<sup>7</sup> o DDS consiste de “[...] breves reuniões diárias da chefia imediata com seus subordinados, antes do início das atividades, onde devem ser abordados diversos tópicos preventivistas, em especial aqueles relativos aos riscos das tarefas a serem desenvolvidas [...]”. Ainda, segundo esse manual, na adoção do DDS deve ocorrer o registro dos assuntos abordados e dos nomes dos participantes.

Conforme informado pelo técnico em segurança do trabalho da obra, os comprovantes de realização dos DDS são repassados ao engenheiro do Tribunal que atua na fiscalização da área de saúde e segurança no trabalho.

Em resposta à RDI Seconti nº 05/2020, a área auditada informou que:

Segundo informação levantada junto ao Fiscal de Segurança no Trabalho, tem sido aceita a realização dos Diálogos Diários de Segurança - DDS, com cerca de 10 minutos diários de duração, como ação que atende ao disposto no instrumento contratual.

---

<sup>7</sup> ELETROBRAS ELETRONUCLEAR S.A. Manual de Segurança do Trabalho e Saúde Ocupacional. Brasil: 2010, p. 20. Disponível em: <[http://www.eletronuclear.gov.br/Documents/politicas-empresariais/Manual\\_de\\_Seguranca\\_do\\_Trabalho\\_e\\_Saude\\_Ocupacional.pdf](http://www.eletronuclear.gov.br/Documents/politicas-empresariais/Manual_de_Seguranca_do_Trabalho_e_Saude_Ocupacional.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2020.



O gestor da Coordenadoria de Projetos e Execução de Obras e Serviços (Copex) enviou a esta Secretaria, por correspondência eletrônica, em 03-04-2020, comprovantes de DDS referentes aos dias 09 a 13-12-2019, 16 a 20-12-2019, 27 a 31-01-2020, 03 a 07-02-2020, 12-02-2020, 18-02-2020, 20-02-2020, 28-02-2020 e 04-03-2020.

Após analisar os documentos enviados pela área auditada e os Diários de Obra disponíveis no PROAD nº 7354/2019, a equipe de auditoria apresenta as seguintes considerações:

(i) Embora existam comprovantes da realização de DDS, esses não possuem indicativo da carga horária efetivamente cumprida, não sendo possível assegurar que as duas horas mensais estão sendo observadas;

(ii) Comparando-se os comprovantes de DDS apresentados do mês de dezembro de 2019 com os respectivos Diários de Obra foi possível verificar que nem todos os trabalhadores presentes no canteiro de obras participaram do diálogo de segurança, conforme se visualiza no quadro abaixo:

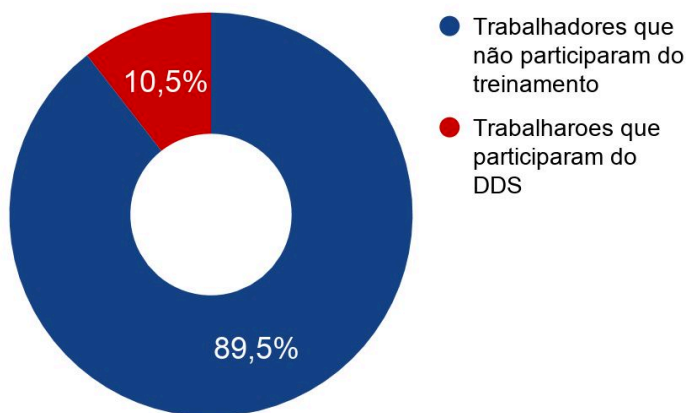
**Quadro 6 - Discrepância entre o número de trabalhadores presentes no canteiro de obras e os que participaram do DDS**

<b>Data</b>	<b>Nº de trabalhadores presentes no canteiro de obras<sup>1</sup></b>	<b>Participaram do DDS</b>
09-12-2019	37	5
10-12-2019	37	4
11-12-2019	37	4
12-12-2019	37	4
13-12-2019	37	3
16-12-2019	37	6
17-12-2019	37	6
18-12-2019	37	5
19-12-2019	37	1
20-12-2019	37	1

1 - Informação retirada dos diários de obra constantes do PROAD nº 7354/2019, excluídos os seguintes profissionais: vigia, técnico de segurança, auxiliar administrativo e engenheiro civil.

Fazendo-se uma média simples do período, pouco mais de 10% dos trabalhadores presentes no canteiro de obras participaram do DDS, conforme se visualiza no gráfico a seguir:

**Gráfico 2 - Média dos trabalhadores presentes no canteiro de obras que participaram do DDS e dos que não participaram do treinamento**



Ante o exposto, infere-se que o controle utilizado para a aferição do cumprimento dos termos contratuais referentes à capacitação em saúde e segurança no trabalho é limitado, pois não permite afirmar que a realização dos treinamentos alcança a carga horária mínima para todos os trabalhadores alocados na execução dos serviços.

Cumprindo ressaltar que em auditorias realizadas por esta Secretaria de Controle Interno, nos anos de 2014 e 2015, já haviam sido detectadas inconsistências relacionadas aos cursos de capacitação em saúde e segurança no trabalho para os trabalhadores das obras de construção dos Foros Trabalhistas de Erechim e Estrela.

#### **Crítérios de auditoria**

- Contrato TRT4 nº 134/2017;
- Norma Regulamentadora nº 9 (NR-9) – Programa de Prevenção e Riscos Ambientais;
- Norma Regulamentadora nº 18 (NR-18) – Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção;
- Resolução CSJT nº 98/2012.

## Evidências

- Processo Administrativo nº 0004115-38.2017.5.04.0000: Contrato TRT4 nº 134/2017 (fls. 3315-3329);
- Processo Administrativo nº 0004150-27.2019.5.04.0000: PCMAT (fls. 9-85);
- PROAD nº 7354/2019: diário de obras (fls. 17-28);
- Entrevista realizada na inspeção física in loco;
- Respostas à RDI Seconti nº 05/2020.

## Possíveis causas

- Insuficiência de controles que visem a assegurar o cumprimento do disposto no contrato;
- Deficiência na fiscalização das exigências contratuais.

## Riscos e efeitos

- Risco de acidentes no canteiro de obras;
- Possibilidade de responsabilização da Administração Pública pelos acidentes de trabalho que venham a ocorrer com os trabalhadores da empresa contratada;
- Risco de descumprimento de cláusulas contratuais.

## Manifestação do Auditado

Em relação ao achado A3.1, a área auditada, à fl. 203, informou que:

Segundo informação prestada pelo servidor Rodrigo dos Santos, Engenheiro de Segurança do Trabalho deste TRT, fiscal da obra nessa disciplina, a Norma Regulamentadora nº 18 (NR-18), que regulamenta o Programa de Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria da Construção (PCMAT), não prevê que ele seja renovado anualmente. **Tal informação, presente na capa do PCMAT da obra em questão, não possui fundamento legal, tratando-se, possivelmente, de mera “prática de mercado”, e sem efeito vinculante, motivo pelo qual foi ignorada pela Fiscalização.**

**Com relação a capacitação em saúde e segurança no trabalho, em que pese não ter havido a comprovação da realização de treinamentos para todos os funcionários alocados na obra com a carga horária estipulada no contrato**, o fiscal de segurança do trabalho, em suas visitas à obra, sempre verificou o cumprimento às normas de segurança do trabalho, nunca tendo observado qualquer incidente que evidenciasse risco grave e iminente aos trabalhadores alocados na execução da obra, demonstrando o domínio dos métodos de segurança por parte dos trabalhadores envolvidos na execução de suas tarefas. **A fiscalização decidiu pela aceitação do DDS como forma de cumprimento de exigência contratual**, pois tratam sobre segurança do trabalho, são diários, possuem lista presencial com assinatura e são conduzidos por profissional capacitado, técnico de segurança do trabalho. **Tal fiscal esclarece que as divergências entre as**

**listas de chamada e os diários de obra não foram constatadas, pois a lista do DDS era inspecionada por ele, e que os diários de obra eram inspecionados pelos demais fiscais técnicos, não havendo tal cruzamento de documentos**, mas destaca que a quantidade de assinaturas nas folhas de registro do DDS sempre foi compatível com a quantidade de trabalhadores presentes na obra durante as visitas técnicas de segurança no trabalho. (grifo nosso)

O gestor da área auditada ressalta, ainda, a falta de servidores com habilitação específica para o desenvolvimento de determinadas atividades, em que pese compreenda que isso não seja justificativa para eventuais deficiências nos procedimentos adotados pela Sempro. Esclarece que o servidor responsável pela fiscalização de segurança no trabalho da obra de Novo Hamburgo também é responsável por vistoriar as demais obras em andamento daquela Secretaria (mais de dez), além de participar de atividades relacionadas à acessibilidade, análise de projetos de PPCI e outras ligadas à segurança do trabalho neste Tribunal, sendo o único servidor ocupante do cargo de Engenheiro de Segurança do Trabalho e com esta habilitação lotado na Sempro, razão pela qual o gestor entende pela necessidade desse fiscal, na ocasião das visitas técnicas, priorizar os aspectos mais relevantes a serem observados, orientados e cobrados das contratadas.

### **Conclusão da Equipe de Auditoria**

Em contraponto ao que alega a área auditada – de que a informação sobre a data de renovação do PCMAT, constante de sua capa, trata-se, possivelmente, de mera “prática de mercado” –, a equipe de auditoria enfatiza o critério apresentado anteriormente em relação ao documento em tela e a sua necessidade de revisão/renovação.

O item 18.3.1.1 da NR-18, cujo texto segue vigente até fevereiro de 2021 – oportunidade na qual entrará em vigor a nova redação do referido normativo –, é categórico ao determinar que o PCMAT deve contemplar as exigências contidas na NR-9. Sendo assim, o PCMAT, assim como o PPRA, deve ser analisado e ajustado sempre que necessário e pelo menos uma vez ao ano para avaliar seu desenvolvimento e realizar os ajustes necessários, bem como para estabelecer novas metas e prioridades, conforme disciplina o item 9.2.1.1 da NR-9, transcrito na fundamentação do presente achado.

No tocante às alterações do texto da Norma Regulamentadora nº 18, promovidas pela Portaria do Ministério da Economia nº 3.733/2020<sup>8</sup>, cumpre destacar que o PCMAT e o PPRA serão substituídos por um programa único, o Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), cuja estrutura é bastante semelhante aos programas anteriores. O novo programa, porém, exigirá a aplicação da NR-01 – Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (alterada pela Portaria do Ministério da Economia nº 6.730/2020).

Além disso, a nova redação da NR-18 prevê no item 18.4.3.1 que o PGR deverá estar atualizado de acordo com a etapa em que se encontrar o canteiro de obras; portanto, infere-se que sua atualização periódica será igualmente necessária, constituindo elemento a ser observado pelo fiscal especializado.

Em relação aos Diálogos Diários de Segurança (DDS), não há óbice por parte desta Secretaria de Controle Interno quanto ao aceite do fiscal para que tal documento seja comprobatório da capacitação em saúde e segurança no trabalho. O achado de auditoria destaca que a determinação proveniente do órgão superior (CSJT) exige medidas para o efetivo controle do cumprimento desta capacitação, observada a carga horária mínima estipulada de duas horas mensais.

Frisa-se que, caso a área auditada opte por utilizar o DDS como documento comprobatório das capacitações em saúde e segurança no trabalho, deverá implementar mecanismo de controle para garantir que o treinamento atinja todos os trabalhadores e contemple a carga horária mínima mensal para cada trabalhador, uma vez que o cruzamento de dados entre os documentos disponíveis (Diários de Obra e DDS) não foi satisfatório para garantir o cumprimento da exigência contratual.

Ademais, cumpre destacar que a nova redação da NR-18 apresenta, também, um tópico exclusivo sobre a temática de capacitação em segurança e saúde no trabalho. De acordo com o item 18.14.1, a capacitação dos trabalhadores da indústria da construção deverá observar o disposto na NR-01, enquanto a carga horária, a periodicidade e o conteúdo dos treinamentos deverão obedecer ao Anexo

---

<sup>8</sup> MINISTÉRIO DA ECONOMIA. SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO. Portaria nº 3.733, de 10 de fevereiro de 2020. Aprova a nova redação da Norma Regulamentadora nº 18 - Segurança e Saúde no Trabalho na Indústria da Construção. Diário Oficial da União, 11 fev. 2020. Seção 1, p. 21.

I da própria NR-18. Ressalta-se, entretanto, que as alterações promovidas nessas Normas Regulamentadoras entrarão em vigor somente no próximo ano.

Considerando, portanto, que as questões sobre saúde e segurança no trabalho abordadas no presente achado de auditoria relacionam-se diretamente à atividade-fim deste Tribunal e, portanto, constituem pontos-chave para a preservação da imagem institucional, esta equipe de auditoria entende prudente apresentar propostas de encaminhamento.

### **Proposta de Encaminhamento**

**R3. RECOMENDA-SE** que a Sempro aprimore os procedimentos de fiscalização das obras em relação ao cumprimento das Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde no Trabalho, em especial quanto à: (i) conformidade do PCMAT – para as obras em andamento –, observando, entre outros aspectos, sua revisão periódica; e (ii) conformidade do PGR – para as obras iniciadas a partir de fevereiro de 2021 –, observando, entre outros aspectos, sua atualização de acordo com a etapa em que se encontrar o canteiro de obras.

**R4. RECOMENDA-SE** que a Sempro, nas contratações cujo objeto seja a realização de obras ou serviços que envolvam o fornecimento de mão de obra, implemente rotina efetiva de controle para garantir o adequado cumprimento da exigência de capacitação de todos os trabalhadores em saúde e segurança no trabalho, observada a carga horária mínima de duas horas mensais, de forma a atender ao disposto na Resolução CSJT nº 98/2012.

### **A3.2. Atraso na apresentação dos documentos exigidos para o início da execução dos serviços**

#### **Situação encontrada**

Para o início da execução dos serviços, havia previsão contratual quanto à obrigatoriedade da apresentação de uma série de documentos pela contratada:

CLÁUSULA TERCEIRA. Como condição obrigatória para o início da execução dos serviços, a CONTRATADA deverá apresentar, até o vigésimo dia após a emissão da Ordem de Início dos Serviços:

- a) garantia contratual, nos termos estabelecidos na cláusula sétima, infra;
- b) orçamento analítico detalhado, contendo as composições unitárias dos custos (discriminações, quantidades, unidades, custos unitários e totais dos

materiais e mão de obra) de todos os itens da planilha orçamentária sintética da obra;

c) cronograma físico-financeiro da obra, em períodos mensais, apresentando a distribuição das etapas ao longo do tempo, em valores monetários e seus respectivos percentuais, somando-se os valores das etapas em cada período, acumulando-se os valores monetários dos vários períodos junto ao seu percentual correspondente;

d) tabela com as atividades a serem desenvolvidas e as respectivas durações (máximas), bem como o correspondente diagrama de rede PERT/CPM a ser adotado para o planejamento e gerenciamento da obra, compatível com o prazo de execução estabelecido no contrato, demonstrando o caminho crítico da obra;

e) Alvará de início da obra, a ser obtido junto à Prefeitura Municipal da localidade;

f) PCMAT - Programa de Condições e Meio Ambiente do Trabalho na Indústria da Construção, elaborado e assinado por Engenheiro de Segurança do Trabalho, devidamente habilitado no CONFEA/CREA, conforme estabelecido na Nota Técnica N° 96/2009/DSST/SIT do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, com o recolhimento e apresentação da respectiva ART;

g) Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou o Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) do responsável técnico pela execução da obra, onde deverá constar nome, título e número de registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU);

h) Carta de Preposição para o Engenheiro Civil ou Arquiteto incumbido da direção da obra, a quem a Fiscalização deverá se dirigir quando na obra;

i) indicação do Mestre de Obras, Encarregado, Técnico de Edificações ou Coordenador dos Serviços;

j) comprovação de vínculo profissional com a Contratada de todos os profissionais elencados nas alíneas “h” e “i” acima.

Parágrafo Primeiro. Os documentos exigidos nas alíneas “b”, “c” e “d” deverão conter assinatura e identificação do profissional responsável por sua elaboração (nome, título e nº de registro no CREA ou CAU).

Parágrafo Segundo. Os documentos exigidos nas alíneas “c” e “d” deverão ser entregues à fiscalização impressos e em arquivo digital editável.

A data para o início da obra e o prazo para a apresentação dos documentos previstos na cláusula terceira do contrato foram alterados pela cláusula primeira do segundo termo aditivo (fl. 3492-3493 do PA nº 4115-38), celebrado em 14 de agosto de 2018:

CLÁUSULA PRIMEIRA DO TERMO ADITIVO - A data de início da obra e o prazo de apresentação dos documentos referidos nas Cláusulas Terceira e Sétima do Contrato ficam prorrogados para até o décimo dia após a emissão da licença de instalação pela Secretaria do Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo, conforme determinado na decisão proferida às fls. 3463-3465 do Processo Administrativo nº 0004115-38.2017.5.04.0000.

Parágrafo Único. O prazo de conclusão dos serviços fixado na Cláusula Segunda do Contrato (18 meses) passa a ser contado a partir da data prevista para o início da obra, estabelecida no caput.

Destarte, a data limite para a apresentação dos documentos foi alterada para o dia 30 de julho de 2018, com a devida comunicação à contratada, por correspondência eletrônica, pelo gestor do contrato à época (fl. 3474 do PA nº 4115-38). No entanto, analisando-se os dados contidos na manifestação da área auditada, em resposta à RDI Seconti nº 05/2020, constatou-se que alguns documentos foram apresentados fora do prazo estabelecido, conforme sintetizado no quadro abaixo:

**Quadro 7 - Data da apresentação dos documentos exigidos para o início da execução dos serviços**

<b>Documento</b>	<b>Data da apresentação<sup>1</sup></b>
Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou o Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) do responsável técnico pela execução da obra	21-08-2018
Carta de Preposição para o Engenheiro Civil ou Arquiteto incumbido da direção da obra	03-10-2018
Comprovação de vínculo profissional com a Contratada de todos os profissionais elencados nas alíneas “h” e “i” acima	03-10-2018
1 - Datas informadas pelo auditado, em resposta à RDI Seconti nº 05/2020.	

Convém destacar que o Contrato TRT4 nº 134/2017 prevê, na cláusula décima segunda, a aplicação de penalidade relacionada ao atraso na apresentação da documentação exigida para o início da execução da obra:

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA. Na hipótese de atraso na apresentação dos documentos exigidos como condição obrigatória para o início da execução dos serviços (cláusula terceira), a CONTRATADA ficará sujeita à aplicação de multa moratória de 0,02% (dois centésimos por cento) do valor global do contrato por dia de atraso até a apresentação da totalidade dos documentos exigidos.

Parágrafo Único. O atraso por período superior a 30 dias poderá ensejar a inexecução do objeto.

Em que pese essa previsão contratual, na realização da presente auditoria não foi localizado processo administrativo para a aplicação da penalidade decorrente da apresentação de documentos fora do prazo estabelecido.

Questionado sobre a comunicação de eventuais irregularidades cometidas pela empresa contratada no decorrer da execução contratual, o gestor da Sempro, em resposta à RDI Seconti nº 05/2020, informou que “[...] não houveram irregularidades passíveis de penalidades [...]”.



### **Crêterios de auditoria**

- Contrato TRT4 n  134/2017.

### **Evidências**

- Processo Administrativo n  0004115-38.2017.5.04.0000: Contrato TRT4 n  134/2017 (fls. 3315-3329), Termo Aditivo Segundo (fls. 3492-3493), correspondência eletrônica enviada pelo gestor do contrato   contratada (fl. 3474);
- Respostas   RDI Seconti n  05/2020.

### **Possíveis causas**

- Insuficiência de controles que visem a assegurar o cumprimento do disposto no contrato;
- Deficiência na fiscaliza o das exigências contratuais.

### **Riscos e efeitos**

- Risco de descumprimento de cláusulas contratuais;
- Dificuldade de atribui o de responsabilidade civil e profissional ao responsável técnico pela obra.

### **Manifesta o do Auditado**

Em rela o ao presente achado, o gestor da área auditada transcreve, às fls. 204-206, a manifesta o do fiscal que atuou   época da situa o analisada:

[...] Esclareço, primeiramente, que o gestor da Sempro também acumulou   época a fun o de gestor do contrato, e que a condu o da fiscaliza o estava a meu encargo, e que busquei satisfazer com o dispositivo contratual, como se v    fl. 287 dos autos do PA 1746-37.2018.

Isso   importante trazer, pois entendemos (conjuntamente)   época haver razões suficientes para não usar o "poder/dever" (ou seja, obriga o de propor penaliza o).

Esse entendimento decorreu da demonstra o, por parte da contratada, de autonomia e iniciativa frente aos problemas iniciais, relacionados com a libera o das obras, empreendendo esforço para a sua resolu o (reaprova o do projeto na Prefeitura, cfe. fls 53-4 do PA 1746-37.2018; licenciamento ambiental, programa o e reserva de máquinas para limpeza do terreno e movimentos de terra, etc apenas para citar os problemas mais relevantes). Além disso, imperativo reconhecer, como se verifica   fl. 286 daqueles autos, a contratada não se furtar de buscar cumprir com sua obriga o.

O fiscal aponta também as dificuldades enfrentadas para a emissão da Anota o de Responsabilidade Técnica (ART) de execu o da obra, especialmente

quanto à dificuldade de comprovação do acervo técnico, o que teria contribuído para a demora na apresentação do documento:

[...] Destaque-se, é de fato muito difícil encontrar engenheiros com acervo formalmente constituído para atuar em obras da magnitude das do TRT Gaúcho: em se tratando de construção civil, a obra de Novo Hamburgo é uma obra pequena, e obras pequenas não são do interesse de grandes construtoras, que são as empresas que concentram os engenheiros de maior experiência e remuneração (e que detém acervo formal). Enquanto Fiscal, exigi que ele fosse em busca da regularização, a partir das informações trazidas por ele em seu currículo (a experiência relevante dele era a atuação na empresa PDG, de atuação nacional, empresa de grande envergadura e um dos mais importantes players do mercado, de capital aberto, tendo suas ações listadas em bolsa). Como se verifica nos autos, ele logrou êxito, ainda que em 21.AGOSTO.2018, e temos hoje no canteiro um engenheiro com a qualificação técnica exigida e necessária; tenho convicção de que se Eu o tivesse rejeitado, outro obstáculo considerável que enfrentaríamos para início das obras seria a aceitação do engenheiro nos termos do Edital - afinal, o sócio indicado como responsável técnico pela execução (Arq. GIOVANI PIVA), só esteve no canteiro como visitante, em - no máximo - meia-dúzia de ocasiões (na minha presença recorde de somente uma).

Em relação aos demais documentos não apresentados no prazo pela contratada, o fiscal informa que:

**[...] não me cabe fazer defesa da contratada (afinal a obrigação assumida por ela em contrato já era suficiente para alcançar os documentos, reconheço), mas não tratei de exigir por um lapso, que justifico em razão da premência em se iniciar as obras.**

As obras praticamente começaram em ago/2018, 8 (oito) meses após o início previsto, ainda que por conta de situações - justificáveis ou não - já apontadas na auditoria; a premência tinha relação direta a execução financeira do TRT, e com a criticidade técnica do serviço de limpeza do canteiro e o subsequente movimento de terra, que impunha acompanhamento de fiscalização in loco, pois a quantificação dos serviços para fins de medição é uma tarefa de difícil realização, que tenho convicção não poder ser deixada ser realizada sem o testemunho do Fiscal. Ainda assim, tendo procedido com todo o cuidado e dedicação, o levantamento dos serviços realizados e a sua quantificação não foi fácil, e foi mesmo motivo de divergências entre Fiscalização e contratada, que não concordou com as quantidades apropriadas, buscando compensações em pedidos de aditivo que não foram recepcionados. Apesar de não ser uma obra de grandes proporções, o terreno natural destinado a ela era de complexa configuração geológica, demonstrando-se muito acidentado (cortes e fendas profundas e irregulares), com desníveis bruscos envolvidos em intensa vegetação, o que dificultava consideravelmente o acesso ao seu interior. Esse terreno é sem dúvida o pior dos terrenos onde erguida uma obra do TRT4, atrás somente do terreno que abriga o Foro de Caxias do Sul. Havia, pois, uma enorme incerteza do sucesso no seu manejo, e no cumprimento dos prazos fixados no cronograma físico-financeiro que tínhamos em mãos. Priorizei, portanto, a fiscalização dos trabalhos técnicos de engenharia, em detrimento do acompanhamento sistemático dos elementos documentais administrativos previstos no contrato.

**Apesar de não haver comprovação nos autos, diligenciei em minhas idas ao canteiro pelos documentos dos profissionais elencados nas alíneas "h" e "i" (o eng. ALEXANDRE KORTZ e o mestre-de-obras**

CLÁUDIO MATIELO VAZ), reconhecendo que isso não justifica não os ter trazido, comprovadamente, antes do início dos serviços, como preconizado no instrumento contratual.

Em suma, o gestor entendeu por não haver irregularidades forte na condução da fiscalização, que por sua vez não o provocou para uma penalização da contratada, tendo em vista o cenário agora explicitado. (grifo nosso)

Por fim, o Diretor da Sempro, gestor do contrato à época, manteve o entendimento de que, na ocasião, nenhuma comunicação precisaria ter sido feita por ele à unidade competente.

### **Conclusão da Equipe de Auditoria**

Conforme relato do fiscal e do gestor do contrato à época dos fatos narrados no presente achado, em que pese o atraso na apresentação de documentos pela empresa contratada, não houve a aplicação da penalidade prevista no contrato pelo entendimento de que a empresa demonstrou autonomia e iniciativa frente aos problemas enfrentados no início da execução contratual e não se furtou de buscar cumprir a sua obrigação.

Apesar das consideráveis manifestações da área auditada, esta equipe de auditoria reforça que a entrega de documentos pela contratada como condição obrigatória para o início da execução dos serviços, bem como a aplicação de penalidade em caso de atraso na apresentação dos mesmos, são exigências formalizadas no contrato, fazendo lei entre as partes. Nesse cenário, não há margem para a discricionariedade decisória do gestor do contrato em relação à aplicação ou não das sanções previstas no instrumento contratual.

Conforme o entendimento do autor José Anacleto Abduch Santos<sup>9</sup>, especialista em licitações e contratos administrativos, a Administração, ao constatar uma transgressão contratual, tem a obrigação de apurar as ocorrências mediante a abertura de processo administrativo específico:

[...] a aplicação de sanções é uma prerrogativa do tipo dever-poder da Administração Pública, da qual não pode se furtar sem justa causa. Não há faculdade para aplicação de sanção. Identificada uma infração administrativo-contratual, **é obrigatório proceder à apuração da responsabilidade em processo administrativo regular**, e, constatada a existência de fato típico, antijurídico e culpável atribuível ao contratado, deve obrigatoriamente ser aplicada a sanção. (grifo nosso)

---

<sup>9</sup> SANTOS, José Anacleto Abduch. Contratos administrativos: formação e controle interno da execução. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

Ademais, importante citar o posicionamento do TCU<sup>10</sup> sobre a possibilidade de não-aplicação de sanção pela Administração quando entender pertinente; porém, a Corte de Contas salienta que tal prerrogativa só é viável com a devida justificativa no processo autuado especificamente para esse fim:

A alegação da existência de discricionariedade na aplicação de multas merece cuidado. Discricionariedade não significa arbitrariedade. **A não aplicação da sanção deve estar devidamente justificada no processo que acolheu as justificativas apresentadas. No caso em exame, não há evidências nem mesmo de que a contratada tenha sido notificada para possível aplicação da penalidade.** (grifo nosso)

Aplique as penalidades previstas nos arts. 86 e 87 da Lei n.º 8.666/1993 nos casos de atraso na execução e de inadimplência contratual **ou justifique no processo o motivo da não-aplicação de multa ou outra sanção [...]** (grifo nosso)

Convém salientar, também, que o procedimento de aplicação das sanções administrativas previstas nos contratos têm, em regra geral, caráter preventivo, educativo e repressivo, servindo de instrumento à preservação da imagem institucional e à proteção do erário e do interesse público. Nessa senda, destaca-se a finalidade educativa da aplicação de sanções na medida em que busca “mostrar à licitante/contratada que cometeu o ato ilícito, e também às demais licitantes/contratadas, que condutas dessa natureza não são toleradas pela Administração, de forma a reprimir a violação da legislação”.<sup>11</sup>

Há que se enfatizar, todavia, que as cláusulas do contrato precisam ser revistas, caso a Administração entenda pertinente a alteração das penalidades ou dos valores arbitrados no instrumento, tendo em vista que cabe à gestão definir em seus contratos a escolha do tipo de penalidade para cada espécie de falta cometida, desde que respeitados os princípios da legalidade, razoabilidade e da proporcionalidade, bem como as especificidades de cada objeto e a gravidade das condutas apuradas.

Em relação à manifestação do fiscal técnico, no trecho em que destaca a priorização da “fiscalização dos trabalhos técnicos de engenharia, em detrimento do acompanhamento sistemático dos elementos documentais administrativos previstos no contrato”, esta equipe de auditoria entende oportuno apresentar uma boa prática

---

<sup>10</sup> Acórdãos TCU nº 981/2017 – Plenário e nº 887/2010 – Segunda Câmara

<sup>11</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Manual de Sanções. Brasil, 2020. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/licitacoes-e-contratos-do-tcu/>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

que poderá auxiliar a área auditada para que todos os aspectos contratuais sejam efetivamente fiscalizados.

Uma solução já adotada no âmbito deste Tribunal, pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicações (Setic), nas contratações de TIC, que apresenta resultados positivos, é a instituição dos fiscais técnico e administrativo.

A Instrução Normativa nº 05/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, também dividiu a fiscalização das contratações de serviços sob o regime de execução indireta em fiscalização técnica e fiscalização administrativa. Essa separação permite que o fiscal técnico se concentre nos aspectos técnicos da execução dos serviços, enquanto o fiscal administrativo priorize a análise das questões administrativas da contratação, incluindo a adoção de providências tempestivas nos casos de inadimplemento de obrigação da contratada.

Importante destacar que, quando da adoção de sistema misto de fiscalização contratual, a delimitação das atribuições de cada fiscal deve ser clara e objetiva, a fim de evitar conflitos de competência.

Diante do exposto, a equipe de auditoria entende por apresentar proposta de encaminhamento.

### **Proposta de Encaminhamento**

**R5. RECOMENDA-SE** que a Sempro, ao constatar a ocorrência de descumprimento de cláusulas contratuais, na fiscalização de obras e serviços de engenharia, promova a abertura de processo administrativo específico para registrar as irregularidades praticadas pela empresa contratada e, após a sua instrução, encaminhe o referido processo para deliberação da autoridade competente.

**R6. SUGERE-SE** que o Tribunal avalie a oportunidade e a conveniência de, nas contratações de obras e serviços de engenharia, instituir a fiscalização técnica e a fiscalização administrativa, a exemplo do modelo utilizado nas contratações de TIC e de serviços terceirizados, com o objetivo de proporcionar maior efetividade na fiscalização de todos os aspectos do contrato.

### A3.3. Ausência de cronograma físico-financeiro atualizado

#### Situação encontrada

O Decreto Federal nº 7.983/2013, em seu artigo 12, dispõe que o cronograma físico-financeiro constará da minuta de contrato de obras e serviços de engenharia, possibilitando o monitoramento e o controle de sua execução:

Art. 12. A minuta de contrato deverá conter **cronograma físico-financeiro** com a especificação física completa **das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras.** (grifo nosso)

Conforme redação da cláusula terceira do contrato em análise, citada no achado anterior, o cronograma físico-financeiro é um dos documentos obrigatórios a serem apresentados pela contratada para o início da execução dos serviços. Ainda, de acordo com as cláusulas vigésima nona e trigésima do contrato, o gestor e a fiscalização do contrato possuem atribuições de acompanhar o cumprimento e manter o controle atualizado do cronograma físico-financeiro:

#### CLÁUSULA VIGÉSIMA NONA.

[...]

Parágrafo Segundo. São atribuições do Gestor do contrato:

e) acompanhar o cumprimento, pela CONTRATADA, do cronograma físico-financeiro da obra;

[...]

m) comunicar a autoridade superior acerca de eventuais atrasos no cronograma financeiro e no prazo de execução do objeto, bem como os pedidos de prorrogação, se for o caso;

#### CLÁUSULA TRIGÉSIMA.

[...]

Parágrafo Primeiro. São atribuições da Fiscalização:

[...]

d) manter controle atualizado do cronograma físico-financeiro do contrato, contendo a indicação das parcelas previstas e das efetivamente realizadas;

Sendo esse documento de fundamental importância para o controle e o acompanhamento dos custos e prazos de execução da obra, faz-se necessária sua atualização a cada aditivo contratual que promova alterações de prazo. O TCU consolidou esse entendimento por meio da publicação de recomendações básicas<sup>12</sup> para contratação e fiscalização de obras públicas:

---

<sup>12</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Secretaria-Geral de Controle Externo. Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas. - 4 ed. - Brasília, 2014, p. 24. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/obras-publicas-recomendacoes-basicas-para-a-contratacao-e-fiscalizacao-de-obras-e-edificacoes-publicas.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2020.

Importa destacar que, após o início das obras, **sempre que o prazo e as respectivas etapas de execução forem alterados, há a necessidade de se adequar o cronograma físico-financeiro**, de modo que esse sempre reflita as condições reais do empreendimento. (grifo nosso)

No mesmo sentido, o subitem 1.1.5 das especificações técnicas, constantes do projeto básico do contrato em tela, dispõe que o cronograma físico-financeiro atualizado deve permanecer no escritório do canteiro de obra juntamente com o diário de obra:

**1.1.5 O Diário de Obra deverá ficar permanentemente no escritório do canteiro da obra, juntamente com** um jogo completo de cópias dos projetos, detalhes, especificações técnicas, edital, contrato e **cronograma físico-financeiro atualizado**. (grifo nosso)

De acordo com as informações prestadas pelo fiscal do contrato e pelo engenheiro responsável técnico da obra durante a realização da inspeção *in loco*, a contratada não disponibilizou as atualizações do cronograma físico-financeiro quando da realização de aditivos contratuais que prorrogaram o prazo de execução da obra. Tal circunstância prejudica o atendimento da cláusula nona do contrato, que trata sobre os critérios de reajustamento, na medida em que eventuais atrasos não são devidamente descontados do saldo para o cálculo do reajuste, conforme será abordado no Achado 4 do presente relatório.

A solução de contorno utilizada pela fiscalização ante à falta de cronograma físico-financeiro atualizado foi, conforme informado no dia da inspeção *in loco*, a elaboração de um documento adaptado a partir das informações juntadas nos processos e nos relatórios de medições anteriores, utilizando como base o primeiro cronograma disponibilizado pela contratada quando do início da execução dos serviços. Para a remodelação do documento, o fiscal considerou os atrasos de serviços que ocorreram por motivos alheios à vontade da contratada, bem como acrescentou os aditivos de prazo firmados ao longo da execução.

Destaca-se, ainda, que a ausência de exigência e de acompanhamento do cronograma físico-financeiro pelo fiscal do contrato tem impacto direto na apuração do andamento da obra em relação ao prazo de execução previsto para cada etapa. Com isso, a aplicação da sanção administrativa fixada na cláusula décima quarta do contrato também fica comprometida:

CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA. Na hipótese de atraso no cumprimento do cronograma financeiro da obra, a ser apurado trimestralmente pela Fiscalização, a CONTRATADA ficará sujeita à aplicação de multa moratória de 2% (dois por cento) do valor não executado do respectivo (sic) cronograma.

Quanto à apuração de atraso trimestral, verificou-se, em consulta aos sistemas administrativos, que foi autuado processo pelo fiscal do contrato à época, em 12 de novembro de 2018, para instrução quanto à aplicação de penalidade administrativa referente ao atraso na execução dos serviços, apontado no relatório da 4ª medição como “déficit acumulado da medição 3”; porém o processo estava sem tramitação até o dia 10 de fevereiro do corrente ano.

Em resposta à RDI Seconti nº 05/2020, a área auditada informou sobre a continuidade da instrução do referido processo para apuração das sanções administrativas aplicáveis à contratada. No documento apresentado à fl. 137 do PROAD nº 7/2020, o fiscal do contrato informa que “algumas modificações foram realizadas pela própria fiscalização, com o intuito de refletir melhor o andamento da obra”. Conforme mencionado anteriormente, o fiscal elaborou adaptações no cronograma original que lhe permitiram constatar, de forma retroativa, a ocorrência de atrasos na execução dos serviços nas medições dos 4º, 5º e 6º trimestres (fls. 137-147 do PROAD nº 7/2020).

Em que pese a Seção de Planejamento (Seplan) da Sempro tenha afastado a ocorrência de atrasos até o 5º trimestre (fls. 180-182 do PROAD nº 7/2020), em contraponto às considerações do fiscal, fica evidente que o não fornecimento do cronograma físico-financeiro atualizado a cada aditivo de prazo pela contratada, bem como a inércia por parte da gestão e da fiscalização do contrato para exigir tal documento, prejudica a apuração fidedigna e tempestiva dos atrasos na execução dos serviços, o que também interfere na correta aplicação dos reajustes nos pagamentos das parcelas mensais.

Assinala-se, ainda, que a atualização do cronograma físico-financeiro já foi objeto de recomendação nas auditorias das obras dos Foros Trabalhistas de Pelotas (2010) e Erechim (2014), realizadas por esta Secretaria de Controle Interno.

#### **Crítérios de auditoria**

- Decreto Federal nº 7.983/2013 (artigo 12);
- Contrato TRT4 nº 134/2017;
- Obras Públicas: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas, publicado pelo Tribunal de Contas da União.



## Evidências

- Processo Administrativo nº 0004115-38.2017.5.04.0000: Especificações Técnicas (fls. 815-886), Contrato TRT4 nº 134/2017 (fls. 3315-3329);
- Processos Administrativos nº 0008539-89.2018.5.04.0000 e PROAD nº 07/2020: registro documental dos procedimentos de apuração de descumprimentos contratuais e aplicação das respectivas sanções administrativas observados na execução do Contrato TRT4 nº 134/2017;
- Entrevista realizada na inspeção física in loco;
- Respostas à RDI Seconti nº 05/2020.

## Possíveis causas

- Ausência de cláusula contratual que exija a atualização do cronograma físico-financeiro a cada aditivo contratual que promova alteração de prazo;
- Insuficiência de controles que visem a assegurar o cumprimento do disposto no contrato;
- Falta de treinamento e capacitação dos servidores que atuam na fiscalização dos contratos em planejamento de obras.<sup>13</sup>

## Riscos e efeitos

- Risco de descumprimento de cláusulas contratuais;
- Ausência de instrumentos efetivos para controlar o andamento da obra.

## Manifestação do Auditado

Quanto ao presente achado de auditoria o gestor da área auditada, primeiramente, apresenta trechos da manifestação do fiscal que atuou na fase inicial da obra (fls. 206-208):

Cumpra apenas trazer que há esforço por parte dos servidores que atuam na fiscalização dos contratos em tentar cumprir com essa dimensão dos trabalhos, contudo há de se ter presente alguns aspectos.

Permito-me emitir opinião em relação ao assunto, pois servidor do TRT desde 2007, sempre lotado na unidade de engenharia, eis que ocupante de cargo especializado de engenharia.

Os servidores do quadro não têm vocação para o planejamento de obras: nem os ocupantes dos cargos especializados, nem os demais (mas que atuam como fiscais técnicos de engenharia, pois detentores de formação de nível superior na área e habilitados). Isso, por si só, já é razão suficiente para uma atuação não dirigida para o acompanhamento da evolução físico-financeira dos empreendimentos lançados pelo TRT. Ouso dizer, em meu diagnóstico (no qual me incluo), ser **preponderante a preocupação com os aspectos eminentemente técnicos e as lacunas ou falhas de**

---

<sup>13</sup> Causa incluída em virtude da manifestação da área auditada acerca do Relatório Preliminar.

**projeto e orçamento**, pois ensejadoras de aditivos. **O prazo é, ironicamente, um foco em sua manifestação máxima: a data de término** (o marco ou evento de conclusão da obra). **O que acontece entre o início e o término, e que depende de acompanhamento e ajuste sistemático, não constitui conjunto de ações que são exercidas com naturalidade. A engenharia do TRT sequer dispõe de ferramentas de planejamento, imprescindíveis para tanto [...]**

[...] A exigência editalícia de a contratada apresentar uma rede PERT/CPM não tem, pois, 5 anos no TRT; e nunca houve um servidor no TRT que desenvolvesse planejamento de obras com o uso do método.

Em planejamento de obras, o cronograma é um produto e não um fim em si mesmo; para satisfazer à transparência do processo (do empreendimento no caso) é preciso ter um documento que demonstre como se dará a sua evolução, e o consequente desembolso; certo que ele deve ser acompanhado e terá diversas versões, para ajustar à realidade do momento mais atual o retrato do empreendimento.

[...] **É preciso que os servidores tenham tempo e capacitação dirigida no tema para desenvolver a sensibilidade e o foco, tal como exigidos cumprir no Relatório de Auditoria.** (grifo do auditado)

O fiscal menciona também que “empresas pequenas fazem planejamento de improviso” e que as obras do TRT comportam no orçamento apenas engenheiros de produção (civil, eletricitista e mecânico), não contemplando engenheiro de planejamento, de suprimentos, de segurança, entre outros:

[...] Há apenas 1 (um) engenheiro essencial nas obras do TRT: o engenheiro residente, do canteiro, obrigatoriamente engenheiro civil (alternativamente um arquiteto), aquele que está previsto no orçamento de 6 a 8 horas diárias, do início ao fim do empreendimento. **É muito otimismo esperar que esse profissional peça uma aditivo de prorrogação de prazo e apresente um cronograma tecnicamente aceitável.** Ele é, ao mesmo tempo, supervisor da produção, comprador, planejador, garantidor da segurança, recrutador.

**Se nem os servidores nem as contratadas compreendem o que é planejamento de curto, médio e longo prazo** (p.ex.: como se desenvolverão as atividades nesta semana? se chover quinta-feira, que impacto isso terá na semana seguinte? É possível compensar? Isso impacta no caminho crítico? Repercutirá na medição do mês? E no final do trimestre?), **como exigir um adequado controle de cronogramas?** Poder-se-ia colocar sempre cronogramas alterados a cada aditivo como exige (com propriedade e razão) a SECONTI, mas na prática tenho a convicção que isso só facilitaria o trabalho de auditoria, e não necessariamente traria o resultado esperado à concretização (e entrega) das obras.” (grifo nosso)

Por fim, o Diretor da Sempro comunica que, em que pese os esclarecimentos do fiscal do contrato:

[...] **reconhecemos a necessidade de que o cronograma físico-financeiro da obra seja efetivamente atualizado a cada aditivo contratual que promova alterações de prazo**, o que já é de conhecimento da Fiscalização, na medida que já consta no check-list da fiscalização das obras elaborado por esta SEMPRO (PA 3722-79 - fl. 34), cuja finalidade, entre outras, é orientar os fiscais acerca do atendimento de recomendações decorrentes de auditorias anteriores realizadas pelo Controle Interno deste TRT. Para garantir a efetividade de tal ação, será implementado nesta

SEMPRO, sistemática de acompanhamento específico do cumprimento dessa exigência. (grifo do auditado)

### **Conclusão da Equipe de Auditoria**

Em sua manifestação, a área auditada, após informar a respeito da falta de capacitação e de ferramentas tecnológicas que possam amparar os servidores da Sempro para desempenhar com sucesso o planejamento das obras, admitiu a necessidade de atualização do cronograma físico-financeiro quando o prazo da obra for alterado. O gestor da Sempro informou, também, que já consta no *checklist* da fiscalização (documento elaborado em função de recomendações de auditorias realizadas por esta Secretaria) a necessidade de atualização do cronograma físico-financeiro e que, para garantir o seu efetivo cumprimento, será implementada sistemática de acompanhamento dessa exigência.

Ainda que o gestor da área auditada reconheça a necessidade de implementação de controle para atender às recomendações expedidas anteriormente pela Secont, esta equipe de auditoria considera importante tecer alguns esclarecimentos acerca do presente achado.

Conforme descrito na fundamentação do achado, o atual fiscal da obra do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo informou, no dia da inspeção *in loco*, que ele precisou elaborar um cronograma físico-financeiro a partir das informações juntadas nos processos administrativos e nos relatórios de medições anteriores, utilizando como base o primeiro cronograma disponibilizado pela contratada quando do início da execução dos serviços. Esse fato evidencia que a ausência do fornecimento de tal documento atualizado pela contratada gerou a necessidade de o fiscal da obra – que já possui sobrecarga de trabalho – executar a tarefa de atualizar o cronograma físico-financeiro para viabilizar a apuração de possíveis atrasos da obra.

Ademais, embora seja o cronograma “um produto e não um fim em si mesmo”, como afirma a área auditada, sua existência é imprescindível para a aplicação dos reajustes dos preços, o acompanhamento do andamento da obra, bem como para a apuração de eventuais atrasos, estando assentada sua necessidade inclusive nas cláusulas contratuais que prevêm aplicação de penalidades à contratada por descumprimento do cronograma físico-financeiro.

Por fim, considerando o papel desta Secretaria de Controle Interno de contribuir para a melhoria da eficácia dos processos de governança, a equipe de

auditoria destaca a relevância do princípio da transparência para o achado de auditoria em análise, uma vez que a publicação de informações alusivas à gestão orçamentária, bem como o fortalecimento do acesso público à informação, promovem a transparência da gestão e constituem valiosos mecanismos de controle social. À luz desse princípio, a recente Instrução Normativa do TCU nº 84/2020<sup>14</sup>, observando a necessidade de modernização dos instrumentos de controle para incorporar os avanços tecnológicos na área de transparência pública, ressalta como uma das principais finalidades da prestação de contas a de “facilitar e incentivar a atuação do controle social sobre a execução do orçamento federal e proteção do patrimônio da União”. Nesse cenário, faz-se imprescindível a publicação de dados fidedignos sobre o andamento da obra e o cumprimento do cronograma pela contratada – o que exige a atualização tempestiva desse documento – a fim de garantir uma comunicação transparente e acessível à sociedade.

Ante o exposto, esta equipe de auditoria entende por apresentar proposta de encaminhamento.

### **Proposta de Encaminhamento**

**R7. RECOMENDA-SE** que o Tribunal, nas contratações de obras e serviços de engenharia, quando da celebração de termos aditivos, mantenha o cronograma físico-financeiro atualizado, de forma que esse documento reflita as condições reais do empreendimento. **ALERTA-SE**, ainda, acerca da importância de a fiscalização acompanhar o cumprimento do cronograma físico-financeiro de cada empreendimento, uma vez que esse documento servirá de base para o cálculo do reajuste contratual e para a aplicação de penalidades no caso de eventuais atrasos atribuíveis à empresa contratada.

**R8. SUGERE-SE** que o Tribunal avalie a oportunidade e a conveniência de incluir no Plano de Capacitação da Sempro a realização de ações de treinamento com foco em planejamento de obras, a fim de capacitar os servidores e propiciar condições adequadas para a fiscalização e o acompanhamento dos cronogramas físico-financeiros das obras e serviços de engenharia.

---

<sup>14</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 1992, e revoga as Instruções Normativas TCU 63 e 72, de 1º de setembro de 2010 e de 15 de maio de 2013, respectivamente. Diário Oficial da União, 30 abr. 2020. Seção 1, p. 98.

## **A4. Inconsistências no cálculo da base para aplicação de reajuste contratual**

### **Situação encontrada**

Em contratos com duração superior a um ano, os instrumentos convocatórios devem prever cláusula de reajuste para restabelecer a justa remuneração da pactuação em decorrência do processo inflacionário (artigo 40, inciso XI, c/c artigo 55, inciso III, da Lei nº 8.666/93). Consoante o disposto no artigo 40 da referida lei, há duas possibilidades de termo inicial para a contagem do prazo do reajustamento: a data prevista para apresentação da proposta ou a data do orçamento a que essa proposta se referir.

Conforme previsto na cláusula nona do Contrato TRT4 nº 134/2017, o reajuste ocorrerá:

[...] mediante solicitação da CONTRATADA, a cada período de 12 meses após a apresentação da proposta, pelo INCC-DI - Índice Nacional de Custo da Construção - INCC, calculado pela Fundação Getúlio Vargas, aplicando-se sua variação a partir da referida data.

No parágrafo quarto dessa mesma cláusula consta, ainda, que “o índice de reajustamento não será aplicado sobre as parcelas que se encontrem em atraso, conforme o cronograma físico-financeiro a ser apresentado na forma da alínea ‘c’ da cláusula terceira”.

O Decreto Federal nº 1.054/1994, que regulamenta o reajuste de preços nos contratos da Administração Federal direta e indireta, dispõe no artigo 6º as condições para o reajuste contratual em caso de atraso e antecipação de serviços:

Art. 6º Ocorrendo atraso atribuível ao contratado, antecipação ou prorrogação na realização dos fornecimentos ou na execução das obras ou serviços, o reajuste obedecerá as seguintes condições:

**I - no caso de atraso:**

**a) se os índices aumentarem, prevalecerão aqueles vigentes nas datas previstas para a realização do fornecimento ou execução da obra ou serviço;**

b) se os índices diminuírem, prevalecerão aqueles vigentes nas datas em que o fornecimento, obra ou serviço for realizado ou executado;

**II - no caso de antecipação, prevalecerão os índices vigentes nas datas em que o fornecimento, obra ou serviço for efetivamente realizado ou executado;**

III - no caso de prorrogação regular, caso em que o cronograma de execução física, quando for o caso, deverá ser reformulado e aprovado, prevalecerão os índices vigentes nas novas datas previstas para a realização do fornecimento ou para a execução da obra ou serviço.

1º A concessão do reajuste de acordo com o inciso I deste artigo, não eximirá o contratado das penalidades contratuais

2º A posterior recuperação do atraso não ensejará a atualização dos índices no período em que ocorrer a mora.

3º A prorrogação de que trata o inciso III deste artigo, subordina-se às disposições dos §§ 1º e 2º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (grifo nosso)

Bonatto<sup>15</sup> apresenta o mesmo posicionamento quanto ao tratamento do reajuste em casos de atraso ou antecipação de serviços:

Havendo **atraso ou antecipação na execução das obras**, serviços ou fornecimentos, relativamente à previsão do respectivo cronograma, que **decorram da responsabilidade ou iniciativa do contratado**, o reajustamento deverá obedecer às condições seguintes: (1) **quando houver atraso**, sem prejuízo da aplicação das sanções contratuais devidas pela mora, **se os preços aumentarem, prevalecerão os índices vigentes na data em que deveria ter sido cuprida a obrigação**; se os preços diminuírem, prevalecerão os índices vigentes na data do efetivo cumprimento da obrigação; (2) **quando houver antecipação, prevalecerá o índice da data do efetivo cumprimento da obrigação**. (grifo nosso)

No caso em tela, a área auditada informou que na ocasião da apuração da base de cálculo para o primeiro reajuste não havia atrasos na execução da obra. Já em relação à aplicação do segundo reajuste, os serviços atrasados não foram retirados da base de cálculo “pois a fiscalização entendeu que tais atrasos não eram de responsabilidade da contratada” (fl. 52); ou seja, ainda que tenham sido detectados serviços em atraso, o fiscal atestou a conformidade das parcelas a serem reajustadas, justificando que os atrasos na execução do cronograma não ocorreram por culpa da contratada.

Não obstante a manifestação da área auditada, em relação ao primeiro reajuste, a equipe de auditoria tece as seguintes considerações:

(i) O primeiro reajustamento contratual foi concedido logo após a primeira medição, quando o saldo remanescente (que serve de base para o cálculo do reajuste) era de R\$ 8.888.574,71. Por equívoco, porém, o valor efetivamente utilizado como base para o apostilamento foi de R\$ 8.888.230,27, consoante esclarecimentos constantes do e-mail apresentado à fl. 114. Esse fato, *a priori*, não causou prejuízo à Administração, nem à empresa contratada, uma vez que os efeitos financeiros dos reajustes contratuais são gerados no momento do seu efetivo pagamento;

(ii) Conforme já mencionado anteriormente, a unidade auditada informou, à fl. 51, que “na ocasião da apuração da base de cálculo para o reajustamento nº 1 não havia atraso na execução da obra até aquele momento”. No entanto, analisando-se

---

<sup>15</sup> BONATTO, 2018, p. 466.

o cronograma físico-financeiro e a planilha comparativa entre o executado e o planejado elaborada pela fiscalização do contrato, documentos constantes às fls. 81-84 e 141-146 do PROAD nº 7/2020, a equipe de auditoria verificou que estava prevista para a primeira parcela a execução de R\$ 224.271,59 em serviços (excluindo-se o valor do item Administração da Obra e Serviços Técnicos, cujo pagamento é proporcional à execução da obra); todavia, conforme a primeira medição, foram executados R\$ 212.125,79 em serviços, resultando em uma diferença de R\$ 12.145,80. Ainda, essa diferença não representa o efetivo atraso em relação ao cronograma físico-financeiro, uma vez que a contratada havia antecipado alguns serviços, conforme demonstrado no quadro abaixo. Infere-se, assim, que existia atraso na execução de serviços na época da apuração da base de cálculo para o primeiro reajuste contratual.

**Quadro 8 - Serviços Previstos e Medidos na Parcela 1**

<b>Serviço<sup>1</sup></b>	<b>Previsto<sup>2</sup></b>	<b>Executado/ Medido<sup>4</sup></b>	<b>Atraso</b>	<b>Antecipação</b>
1. Mobilização	R\$ 10.309,12	R\$ 10.309,12	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2. Instalações Provisórias, Taxas e Despesas Diversas	R\$ 139.121,33	R\$ 84.675,67	R\$ 54.445,66	R\$ 0,00
4. Movimentos de Terra, Demolições e Retiradas	R\$ 69.083,26	R\$ 117.141,00	R\$ 0,00	R\$ 48.057,74
5. Infraestrutura	R\$ 5.738,92 <sup>3</sup>	R\$ 0,00	R\$ 5.738,92	R\$ 0,00
25. Serviços Finais	R\$ 18,96	R\$ 0,00	R\$ 18,96	R\$ 0,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 224.271,59</b>	<b>R\$ 212.125,79</b>	<b>R\$ 60.203,54</b>	<b>R\$ 48.057,74</b>
<p>1 - O item Administração da Obra e Serviços Técnicos, cujo pagamento é proporcional à execução da obra, foi desconsiderado.                  2 - Conforme o Cronograma Físico-Financeiro juntado às fls. 81-84 do PROAD nº 7/2020.                  3 - Considerado o desconto atribuído pela fiscalização devido à revisão do projeto de fundação, conforme planilha juntada à fl. 141 do PROAD nº 7/2020.                  4 - Itens referentes ao aditivo 2 foram desconsiderados por não constarem do cronograma físico-financeiro.</p>				

Da análise do quadro acima, tem-se que os serviços “1. Mobilização” e “4. Movimentos de Terra, Demolições e Retiradas” foram executados em conformidade e excedente ao previsto, respectivamente, enquanto os demais serviços foram executados aquém do previsto. Não obstante, observou-se que o reajuste aplicado sobre a segunda medição incidiu sobre todos os serviços, inclusive sobre os serviços que estavam atrasados, conforme se visualiza no quadro abaixo:

**Quadro 9 - Serviços Medidos na Parcela 2 e Respectiva Base de Reajuste**

<b>Serviço</b>	<b>Valores da 2ª Medição</b>	<b>Valores dos Serviços atrasados<sup>2</sup></b>	<b>Base de cálculo descontando os serviços atrasados</b>
2. Instalações Provisórias, Taxas e Despesas Diversas	R\$77.971,69	R\$ 54.445,66	R\$23.526,03
3. Administração da Obra e Serviços Técnicos	R\$12.224,39	-	R\$12.224,39
4. Movimentos de Terra, Demolições e Retiradas	R\$35.222,64	-	R\$35.222,64
5. Infraestrutura	R\$47.722,39	R\$ 5.738,92	R\$41.983,47
6. Supraestrutura, Inclusive Contrapiso Armado	R\$18.566,98	-	R\$18.566,98
18. Instalações Elétricas e Telecomunicações	R\$954,40	-	R\$954,40
<b>TOTAL</b>	<b>R\$192.662,49<sup>1</sup></b>	<b>R\$60.184,58</b>	<b>R\$132.477,91</b>
1 - O Reajuste 1 aplicado sobre os serviços da 2ª medição foi de R\$ 7.450,98 (R\$ 192.662,49 x 3,75%), conforme dados constantes à fl. 80 do PA nº 1750-74; 2 - Vide Quadro 8.			

**Crítérios de auditoria**

- Lei nº 8.666/1993 (artigo 40, inciso XI, c/c artigo 55, inciso III);
- Decreto Federal nº 1.054/1994 (artigo 6º);
- Contrato TRT4 nº 134/2017.

**Evidências**

- Processo Administrativo nº 0004115-38.2017.5.04.0000: Contrato TRT4 nº 134/2017 (fls. 3315-3329);
- PROAD nº 7/2020: cronograma físico-financeiro original (fls. 81-84) e documento elaborado pela fiscalização para apuração dos atrasos trimestrais da obra (fls. 141-146);
- Respostas às RDIs Seconti nº 05/2020 e nº 06/2020.

**Possíveis causas**

- Fragilidade da ferramenta utilizada para controle das medições (planilhas de Excel);
- Falhas nos controles internos relacionados à fase de liquidação e pagamento da despesa;
- Ausência de instância revisora das planilhas de medição.



## Riscos e efeitos

- Risco de pagamentos incorretos;
- Risco de descumprimento de cláusulas contratuais.

## Manifestação do Auditado

Acerca deste achado, o gestor da área auditada, às fls. 208-209, transcreveu os esclarecimentos prestados pelo fiscal do contrato à época dos fatos analisados:

Novamente, reconheço que os apontamentos da SECONTI estão todos corretos - no que tange à minha participação na proposição e concessão do primeiro reajuste.

Para além do erro inicialmente apontado de Eu ter utilizado a base de cálculo errada (R\$ 8.888.230,27 ante R\$ 8.888.574,71, que deveria ser o valor utilizado), a SECONTI aponta que havia atraso sim (ao contrário do que eu afirmara), demonstrando-o nos quadros 8 e 9.

**Reconheço que fiz uma análise exclusivamente sob o aspecto físico, e desconsidereei o aspecto financeiro;** fiz isso firme no entendimento de que procedia corretamente, pois em minha concepção importava a materialização do planejamento (os serviços executados em si, não sua repercussão em termos monetários).

Dessa feita, uma vez concedido o reajuste, vigente já na 2ª Medição, apliquei o índice sobre todos os serviços que apropriei no período dessa 2ª Medição, sem sopesar à luz os critérios de análise da SECONTI (fls. 47-9 do Relatório).

**Permito-me ponderar que justamente por não ter revisado meu próprio trabalho, demonstra-se urgente e imprescindível a instituição de uma instância revisora - uma das possíveis causas apontadas no Relatório.**

Entretanto, não posso me colocar desconhecedor do fato de a equipe atual ser insuficiente para o enfrentamento de todas as demandas que chegam a ela (impossibilitando que se eleja alguém de dentro da equipe existente, para o acometimento dessa atribuição), e que houve uma crítica e notória evasão de servidores (por aposentadoria, principalmente), sem possibilidade de reposição do quadro efetivo, muito menos de incremento de pessoal (abertura de processo legislativo para criação de vagas e abertura de concurso). (grifo nosso)

Por fim, o Diretor da Sempro informou que:

[...] já **se encontra em andamento nesta SEMPRO, estudo para implementação de instância revisora**, notadamente nas planilhas de medição, de aditivos contratuais e de formação de preço base para concessão de reajustamentos contratuais, conforme já determinado pela Administração deste TRT, em função de recomendação recente em outra auditoria de obra. (grifo do auditado)

## Conclusão da Equipe de Auditoria

O fiscal do contrato à época dos fatos narrados neste achado, em sua manifestação, reconheceu os apontamentos da equipe de auditoria em relação às inconsistências no cálculo da base para a aplicação do primeiro reajuste contratual. Essa situação acabou resultando no pagamento de reajuste contratual sobre

serviços atrasados, conforme se observa no quadro 9, constante da fundamentação do presente achado.

Conforme relatado pelo auditado, neste e em outros achados de auditoria do presente relatório, devido ao acúmulo de tarefas em virtude do quadro deficitário de servidores, os fiscais acabam priorizando os aspectos técnicos da obra. Dessa forma, a verificação da aderência aos termos contratuais fica comprometida, assim como a observância das normas vigentes, a exemplo do artigo 6º do Decreto Federal nº 1054/1994, no qual estão elencados os critérios para a aplicação de reajustes em casos de atrasos atribuíveis ao contratado.

O fiscal do contrato frisou, ainda, em sua manifestação, acerca da importância da instituição de uma instância revisora das planilhas de medição, apontando a ausência de tal revisão como uma das possíveis causas do achado de auditoria. O gestor da Sempro informou que já está em andamento o estudo para a implementação da instância revisora das planilhas de medição, decorrente da recomendação constante da Nota de Auditoria nº 02/2019 (PROAD nº 5670/2019).

Cumprir destacar que a Presidência deste Tribunal acolheu a sugestão expedida na Nota de Auditoria nº 02/2019, para que a Sempro designe instância revisora das planilhas de medição, ponderando que tal atividade não precisa ser realizada, necessariamente, por servidor lotado naquela Secretaria, nem mesmo por servidor com formação na área de engenharia ou arquitetura. A implementação da referida medida será acompanhada por esta Secretaria de Controle Interno mediante as ações de monitoramento da aludida Nota de Auditoria.

Ante o exposto, e considerando que houve pagamento equivocado de reajuste contratual sobre serviços atrasados na segunda medição da obra do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo, a equipe de auditoria entende necessário apresentar proposta de encaminhamento.

### **Proposta de Encaminhamento**

**R9. RECOMENDA-SE** que o Tribunal: (i) apure o valor de reajuste contratual pago sobre os serviços atrasados, na segunda medição, à empresa CONSTRUTORA LF LTDA. – EPP, em razão do Contrato TRT4 nº 134/2017, mediante regular processo administrativo, no qual seja garantido à aludida empresa o exercício do contraditório e da ampla defesa; e (ii) concluído o processo administrativo e definido o valor pago a maior, promova a cobrança do montante a ser ressarcido ao erário.

## 3.2 ACHADOS NÃO DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AUDITORIA

### A5. Ausência de controle da validade da aprovação dos projetos

#### Situação encontrada

Por meio do Edital de Tomada de Preços TRT4 nº 07/2012 foi realizada a contratação de empresa especializada para a elaboração dos projetos básico, executivo e complementares para a construção do prédio da Justiça do Trabalho de Novo Hamburgo. Na oportunidade, a empresa contratada apresentou a aprovação do projeto legal junto à Prefeitura Municipal daquela localidade, o que ocorreu na data de 18 de junho de 2014, conforme se verifica nos documentos que foram anexados ao processo administrativo referente à Concorrência nº 03/2017 – que trata da contratação de empresa para a efetiva construção do empreendimento (fls. 1362-1367 do PA nº 4115-38). Conforme o Código de Edificações do Município de Novo Hamburgo vigente à época<sup>16</sup>, Lei Complementar Municipal nº 608/2001, a aprovação do projeto legal possuía validade de doze meses.

Não obstante, verificou-se que a publicação do Edital da Concorrência TRT4 nº 03/2017 (construção do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo) ocorreu somente em 25 de julho de 2017, ou seja, mais de dois anos após a perda da validade da aprovação do projeto legal junto à municipalidade.

Constatou-se, também, que a Licença de Instalação Ambiental, expedida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Novo Hamburgo em 13 de abril de 2015, era válida até o dia 12 de abril de 2017 (fls. 450-453 do PA nº 2654-02), data também anterior à publicação do edital de licitação.

---

<sup>16</sup> NOVO HAMBURGO. Lei Complementar nº 608, de 5 de novembro de 2001. Institui o Código de Edificações, dispõe sobre a Comissão Permanente do Código de Edificações, os atos administrativos e técnicos, o processo de construção, as demolições, as vistorias, a fiscalização, as infrações, as penalidades, os prazos [...] e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-complementar/2001/60/608/lei-complementar-n-608-2001-institui-o-codigo-de-edificacoes-dispoe-sobre-a-comissao-permanente-do-codigo-de-edificacoes-os-atos-administrativos-e-tecnicos-o-processo-de-construcao-a-s-demolicoes-as-vistorias-a-fiscalizacao-as-infracoes-as-penalidades-os-prazos-revoga-a-lei-municipal-n-65-75-de-10-de-dezembro-de-1975-leis-complementares-n-3-87-de-26-de-marco-de-1987-85-88-e-86-88-de-17-de-outubro-de-1988-117-88-de-20-de-dezembro-de-1988-151-89-de-13-de-dezembro-de-1989-98-91-de-3-de-setembro-de-1991-126-91-de-5-de-novembro-de-1991-01-92-de-2-de-janeiro-de-1992-132-92-de-7-de-dezembro-de-1992-86-95-de-18-de-dezembro-de-1995-57-97-de-8-de-julho-de-1997-74-98-de-17-de-agosto-de-1998-4132000-de-18-de-setembro-de-2000-494-2001-de-24-de-abril-de-2001-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

Além disso, o certificado de aprovação do PPCI junto ao Corpo de Bombeiros (Certificado de Aprovação nº 2671, PPCI nº 9008/1, constante à fl. 1458 do PA nº 4115-38), foi suspenso em 14 de julho de 2017, conforme verificado em consulta ao sítio da instituição<sup>17</sup>. Durante a inspeção *in loco*, verificou-se que o PPCI não havia sido encaminhado para reaprovação até aquele momento, apesar de constar no projeto legal aprovado pela Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo em 13-06-2018 – documento encaminhado por correspondência eletrônica a esta Secretaria em resposta à RDI Seconti nº 05/2020 (fl. 130) – o carimbo com a seguinte informação: “É obrigatório a aprovação do projeto de prevenção contra incêndio junto ao Corpo de Bombeiros antes do início da obra”.

Durante a realização da inspeção *in loco*, o fiscal do contrato informou sobre a existência de um novo processo de contratação de empresa para a aprovação do PPCI junto ao Corpo de Bombeiros, sendo essa informação complementada pela área auditada em sua manifestação à RDI Seconti nº 05/2020:

Foi efetivada recentemente uma nova contratação (PROAD nº 1040/2020) para elaboração do novo PPCI do prédio em questão, já que uma tentativa de reaprovações do projeto PPCI poderia implicar em algumas modificações nos projetos arquitetônicos e/ou complementares, em função de alterações na legislação específica, que pudessem ser muito complexas ou inviáveis, em função do estágio atual da obra. Tal projeto está em análise pela Fiscalização e será em breve submetido à aprovação do Corpo de Bombeiros Militar do RS.

Conforme já mencionado no achado A1 do presente relatório, a perda da validade e a conseqüente necessidade de renovação da aprovação dos projetos junto aos órgãos competentes foi motivo de formalização de aditivo contratual, tendo em vista que a Diretoria de Esgotos Pluviais (DEP) exigiu que o prédio fosse dotado de Caixa de Retenção Pluvial, elemento que não constava no projeto aprovado anteriormente. Da mesma forma, a aprovação de um novo projeto de PPCI para uma obra que já está em fase avançada de execução possivelmente desencadeará a necessidade de novos aditivos contratuais.

Cumprе salientar que os Ministros do TCU historicamente vêm alertando para os riscos advindos de uma licitação realizada com base em projeto básico desatualizado:

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://sisbom.cbm.rs.gov.br/msci/consulta/>>. Acesso em 06 mar. 2020.

Voto do Ministro Relator:

[...] 7. Entendo que se trata de freqüente ocorrência com que esta Corte de Contas tem se deparado (Acórdão nº 1.175/2006- Plenário), objeto, inclusive, de determinações expressas ao Dnit para que **se abstenha de realizar licitações com esteio em projetos básicos desatualizados, que não contemplam as soluções definitivas exigidas pelo ordenamento legal em vigor**, ferindo, entre outros dispositivos, o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993. Posteriormente, mostra a experiência que aquela autarquia tem recorrido à **prática ilegítima denominada “revisão de projetos em fases de obras”, cuja finalidade consiste em reparar as falhas do projeto original ou, muitas vezes, praticamente alterá-lo, com mudança de sua própria concepção preliminar**. Nesse sentido, por meio do Acórdão nº 1.175/2004-Plenário, o **Tribunal determinou àquela autarquia que procedesse à anulação das disposições internas que autorizavam as alterações de projeto imediatamente após o início das obras, por falta de previsão legal**.

8. No presente caso, é exatamente essa a situação observada. Conforme consignado no relatório de auditoria, **o projeto básico data de janeiro de 1998, e as obras se iniciaram em 13/6/2005; logo após, em setembro de 2005, foi aprovada a 1ª revisão de projeto**. (Acórdão TCU nº 760/2007 - Plenário, grifo nosso).

Ainda, o TCU, no Acórdão nº 331/2009 – Plenário, se posiciona para que sejam observadas:

[...] as condicionantes, **bem como a validade**, da Licença Ambiental Prévia existente para o empreendimento, de forma a compatibilizar os cronogramas de elaboração do projeto executivo, contratação e início das obras com as exigências a serem cumpridas para obtenção do respectivo licenciamento ambiental; (grifo nosso)

Complementarmente, o Código de Edificações do Município de Novo Hamburgo<sup>18</sup> prevê, no artigo 1º, § 2º, que “[...] nenhuma obra de edificação, inclusive provisória, ampliação, reforma, reconstrução, transferência, demolição ou alteração de uso poderá ser realizada sem prévia aprovação [...]”.

Em que pese a nova legislação municipal tenha alterado o enquadramento da obra de Novo Hamburgo quanto à necessidade da Licença de Instalação Ambiental, tal informação só foi averiguada após a publicação do Edital e, ainda assim, ensejou o aditamento do serviço "reaprovação do projeto ambiental, inclusive renovação de licença ambiental, realização de laudo de cobertura vegetal e plano de manejo" (fl. 3454 do PA nº 4115-38) para possibilitar a emissão da Declaração de Isenção de Licenciamento Ambiental nº 253/2018 e da Autorização de Manejo de Vegetação AMV nº 2837.

---

<sup>18</sup> NOVO HAMBURGO. Lei Complementar nº 2.946, de 8 de julho de 2016. Institui o Código de Edificações e revoga a Lei Complementar nº 608, de 5 de novembro de 2001, e a Lei Complementar nº 803, de 2 de dezembro de 2002. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/novo-hamburgo/lei-complementar/2016/294/2946/lei-complementar-n-2946-2016-institui-o-codigo-de-edificacoes-e-revoga-a-lei-complementar-n-608-de-5-de-novembro-de-2001-e-a-lei-complementar-n-803-de-2-de-dezembro-de-2002>>. Acesso em: 09 mar. 2020.

Nesse sentido, há posicionamento tanto do CSJT, para a observação da validade da licença ambiental, quanto do TCU, para que a Administração se abstenha de publicar editais de licitação sem a emissão da licença prévia:

PROCESSO Nº CSJT-A-952-95.2016.5.90.0000

4.2.12 atente-se para a manutenção do atendimento às condicionantes ambientais, notadamente a validade da Licença Municipal de Instalação, durante toda a execução.

ACÓRDÃO TCU Nº 1.140/2005 – Plenário

*Trecho do voto:*

4.38 Assim, ao contrário do que afirmou o responsável, **tanto a legislação, quanto as boas práticas de gestão preconizam que o procedimento licitatório somente seja iniciado após obtenção da Licença Prévia.** (grifo nosso)

ACÓRDÃO TCU 476/2011 – Plenário

*Trecho do acórdão:*

9.2.2.6 quando da aprovação dos projetos que envolvam obras, instalações ou serviços que exijam estudos ambientais, **verifique a existência da licença ambiental prévia como condição mínima para dar início à licitação [...]** (grifo nosso).

Por meio da RDI Seconti nº 05/2020, a área auditada foi questionada acerca da existência de controle em relação à validade das aprovações dos projetos perante os órgãos competentes. Em resposta, os gestores da Sempro e da Copex informaram que:

Não há um sistema de controle específico para tal finalidade. Como vários são os casos de projetos que são aprovados e permanecem indefinidamente sem execução, por decisão administrativa, questões orçamentárias ou legais, torna-se mais prático e menos oneroso (em função das taxas cobradas pelos Municípios), somente revalidar a aprovação quando estiver previsto início da execução da obra.

Em que pese a manifestação dos auditados, infere-se que a Administração, ao publicar o edital da licitação com o projeto desatualizado em relação às aprovações junto aos órgãos competentes, estava exposta ao risco de realizar um processo licitatório cujo objeto não fosse aprovado pelo órgão municipal ou, ainda, de promover alterações para a nova aprovação do projeto legal que descaracterizassem o objeto licitado, configurando afronta aos artigos 6º e 7º da Lei 8.666/93, bem como possibilidade de anulação do procedimento licitatório, nos termos do artigo 7º, § 8º, do mesmo dispositivo legal.

No caso em tela, o risco da não aprovação do projeto arquitetônico não se concretizou, pois a obra foi licenciada pela municipalidade. Entretanto, as alterações

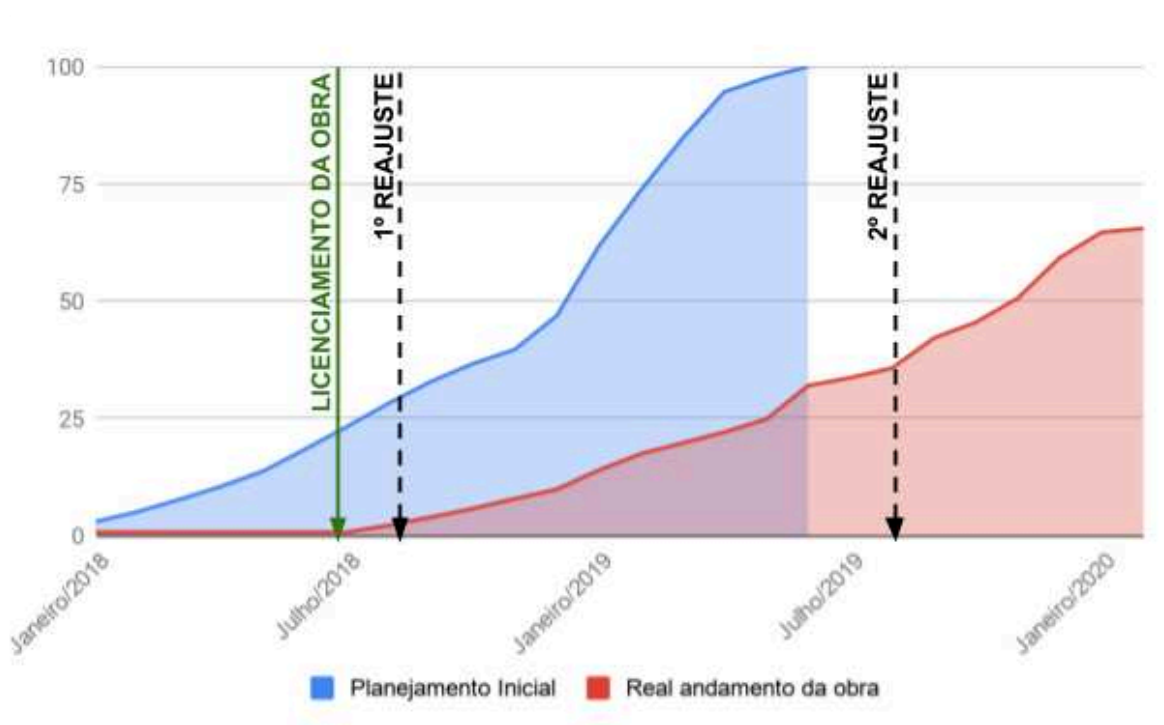
necessárias para a nova aprovação retardaram o início das obras em mais de seis meses, alterando a data de início prevista, que era no início de janeiro de 2018, para o final de julho do mesmo ano.

Além disso, as alterações necessárias para as atualizações dos projetos desencadearam prorrogações de prazo para a execução dos serviços. Essa dilatação acarretará a elevação dos custos diretos e indiretos para a Administração, na medida em que a obra precisará ser mantida por tempo superior ao previsto inicialmente.

Ainda em relação aos impactos financeiros, verificou-se que, em 29 de agosto de 2018, quando transcorridos doze meses da data da apresentação da proposta, houve a aplicação do primeiro reajuste de preço do contrato. Contudo, em virtude do atraso no início dos serviços, havia transcorrido apenas um mês de efetiva execução da obra. Em consequência disso, praticamente todos os serviços do contrato sofreram reajuste, o que não ocorreria se a obra já estivesse em pleno andamento.

O gráfico a seguir ilustra como deveria ter ocorrido o andamento da obra (em azul) em comparação à real situação do empreendimento até o mês de janeiro do corrente ano (em vermelho), bem como a incidência dos reajustes no período:

**Gráfico 3 - Planejamento inicial e real andamento da obra**



### **Crêterios de auditoria**

- Lei n  8.666/1993 (artigos 6  e 7 );
- Lei Complementar do Município de Novo Hamburgo n  2.946/2016 (Novo Código de Edifica es);
- Lei Complementar do Município de Novo Hamburgo n  608/2001 (Código de Edifica es revogado);
- Jurisprudência TCU (Acórdãos TCU n  760/07, n  331/2009, n  1.140/2005 e n  476/2011, todos do Plenário);
- Jurisprudência CSJT (PROCESSO N  CSJT-A-952-95.2016.5.90.0000).

### **Evidências**

- Processo Administrativo n  0004115-38.2017.5.04.0000: edital e projeto básico da Concorrência TRT4 n  03/2017 (fls. 782-1528); ordem de início dos serviços (fl. 3335); documentação referente aos termos aditivos segundo (fls. 3422-3493) e terceiro (fls. 3906-4006); primeiro e segundo reajustes aplicados ao contrato (fls. 3873 e 4256);
- Processo Administrativo n  0002654-02.2015.5.04.0000: Licença de Instalação Ambiental (fls. 450-453);
- Processo Administrativo n  0001746-37.2018.5.04.0000: Declaração de Isenção de Licenciamento Ambiental n  253/2018 (fl. 284); Autorização de Manejo de Vegetação AMV n  2837 (fl. 283); correspondência eletrônica que informa que o projeto foi aprovado e a obra foi licenciada (fl. 279);
- Processo Administrativo n  0009558-33.2018.5.04.0000: diário de obra do dia 30-07-2018 - início da obra (fl. 9);
- Situação do Certificado de Aprovação n  2671, PPCI n  9008/1, disponível do sítio do Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul;
- Entrevista realizada na inspeção física *in loco*;
- Respostas   RDI Seconti n  05/2020.

### **Possíveis causas**

- Falhas na fase de planejamento da licitação;
- Falhas nos controles na fase interna da licitação;
- Ausência de controle da validade das aprovações dos projetos.



## Riscos e efeitos

- Necessidade de alterações de projetos, com risco de descaracterização do objeto licitado;
- Necessidade de aditivos contratuais para adequação do projeto básico às novas exigências legais;
- Atraso na execução e conclusão da obra;
- Risco de declaração de nulidade do procedimento licitatório;
- Elevação do custo total da obra.

## Manifestação do Auditado

Em relação ao achado A5, a área auditada em sua manifestação, às fls. 209-210, reconheceu que, quando do envio do projeto da obra de construção do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo para realizar a licitação, o projeto legal e a Licença de Instalação Ambiental estavam vencidas, assim como o PPCI suspenso. O gestor da Sempro informou que a obra havia sido aprovada em 2015 pelo CSJT e que teria seu início em 2016; entretanto, fora adiada para 2017 em virtude de restrições orçamentárias, por conta disso salientou que:

[...] O grande lapso de tempo transcorrido entre a aprovação do projeto nos órgãos competentes e a publicação do respectivo Edital de licitação, assim como a “pressão” para efetivação da contratação até o final do ano 2017, para não perder os recursos orçamentários destinados a tal obra nesse exercício, no montante de R\$ 2.000.000,00, e ainda, o fato de não ter constado expressamente no selo de aprovação a respectiva validade, certamente contribuíram para essa falta de atenção em relação ao prazo de validade das aprovações dos projetos em discussão.

O gestor destacou, também, que:

[...] essa suposta “desatenção” não era decorrente da falta de um sistema de controle específico desses prazos de vigência, e sim do **procedimento adotado historicamente nesta SEMPRO em relação a esse tema**. Como, em geral, a renovação de um projeto junto ao Município é a mera revalidação de um projeto já aprovado, e que, no caso excepcional de haver exigência de eventuais alterações, elas certamente não serão substanciais, a ponto de descaracterizar o objeto do projeto, eventuais renovações de licenças junto às Prefeituras Municipais eram providenciadas somente quando exigidas como condição para expedição do Alvará de início da obra, cuja obtenção era, e ainda é, estabelecida nos contratos firmados por este TRT como sendo obrigação da contratada e condição essencial para início das obras. (grifo nosso)

Além dessas questões, o gestor da área auditada abordou a demora injustificada da Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo para reaprovar o projeto legal:

Jamais havíamos enfrentado qualquer dificuldade em reaprovação de projetos junto aos Municípios, em função do interesse político em atender aos anseios da comunidade local em melhorar as instalações físicas da Justiça do Trabalho, em especial nas localidades onde esse interesse era materializado com a doação do terreno onde seria edificado o Foro, que foi o caso de Novo Hamburgo.

Por fim, a área auditada reconheceu a importância de estabelecer um procedimento de controle da validade da aprovação dos projetos:

**[...] reconheço que o estabelecimento de procedimento de controle da validade da aprovação dos projetos é medida que se impõe**, cuja sistemática a ser adotada já está em estudo nesta SEMPRO, por conta do cronograma de implementação dos tratamentos previstos nas ações referentes à gestão de riscos deste Tribunal, que prevê a elaboração de um check-list de revisão quanto aos aspectos legais dos projetos antes do encaminhamento para realização do procedimento licitatório, para aplicação já nas próximas obras a serem tramitadas para contratação, possivelmente a de ampliação do Foro Trabalhista de São Leopoldo e as de construção das novas sedes dos Foros Trabalhistas de Rio Grande e de Santa Rosa, as quais foram incluídas na Proposta Prévia Orçamentária para o exercício 2021. (grifo do auditado)

### **Conclusão da Equipe de Auditoria**

Em que pese o risco de não aprovação do projeto do empreendimento em análise junto à Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo não tenha se concretizado, esta equipe de auditoria interna reitera a relevância de existir mecanismo de controle sobre a validade dos projetos aprovados, visando à mitigação desse risco e considerando a existência de fatores externos que fogem ao domínio do Tribunal.

Entre os principais fatores externos, cumpre destacar as possíveis alterações dos Planos Diretores municipais – que poderiam gerar novo zoneamento, limitações de altura, alterações de recuos, entre outros aspectos significativos – e o tempo necessário para a tramitação do processo de aprovação de projetos pelos órgãos competentes. Esses fatores devem ser considerados pela Sempro quando da implementação de controles internos relativos à etapa anterior ao processo licitatório, de forma a evitar que sejam publicados editais de licitação baseados em projetos desatualizados e com aprovações junto aos órgãos competentes vencidas.

Considerando o apontamento da área auditada quanto à adoção de medida para mitigar os riscos descritos no presente achado, por meio da elaboração de um *checklist* de revisão quanto aos aspectos legais dos projetos antes do

encaminhamento à licitação, conforme previsto no Plano de Tratamento de Riscos das áreas da Diretoria-Geral deste Tribunal, esta equipe de auditoria entende pertinente elaborar proposta de encaminhamento visando ao prosseguimento da iniciativa apresentada pela área auditada.

### **Proposta de Encaminhamento**

**R10. SUGERE-SE** que a área auditada dê prosseguimento à implementação da ação prevista no Plano de Tratamento de Riscos das áreas da Diretoria-Geral deste Tribunal – *checklist* de revisão quanto aos aspectos legais dos projetos antes do encaminhamento à licitação (TP-PRO-33) – e que esta unidade de controle interno avalie a sua efetividade por meio da realização de nova auditoria.

## **4. OPORTUNIDADE DE MELHORIA**

### **OM1. Padronização dos procedimentos adotados na alteração de gestor e fiscal de contrato**

#### **Situação encontrada**

No decorrer da execução da obra de construção do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo, por meio do termo aditivo quinto ao contrato (fls. 4198-4199 do PA 4115-38), houve a alteração dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização do contrato. Na oportunidade, a obra estava 34,08% concluída e iniciava o 12º mês de sua execução.

O fiscal do contrato que acompanhou a equipe de auditoria na inspeção *in loco* informou que, na ocasião da troca da equipe de fiscalização civil, foram realizadas algumas visitas à obra, além de uma reunião entre os principais interessados: o fiscal que estava se afastando, os fiscais que estavam assumindo e o engenheiro responsável pela obra. Nessa reunião, foram abordados os acontecimentos relevantes durante a execução dos serviços e as principais características da obra. O fiscal entrevistado informou, ainda, que não havia sido realizada uma medição conjunta nem um inventário da situação da obra no momento da troca da equipe de fiscalização. Esclareceu, entretanto, que a substituição de servidores foi formalmente comunicada ao gestor do contrato e que

as memórias de cálculo das medições anteriores foram suficientes para dar continuidade à atividade.

Com base nessas informações, concluiu-se que não há um procedimento formal instituído, no âmbito deste Tribunal, para ser aplicado em caso de alteração dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização de contratos.

No caso em tela, em que pese não haja a constatação de prejuízo decorrente das medidas adotadas na substituição dos fiscais, esta equipe de auditoria vislumbrou a conveniência de sugerir uma oportunidade de melhoria à Administração, tendo em vista os inúmeros riscos envolvidos na execução de uma obra de tamanho vulto.

Para tanto, são apresentadas boas práticas em relação ao tema de troca de equipe de fiscalização, a fim de que seja avaliada a oportunidade e a conveniência de incorporá-las nos processos de trabalho desta Instituição.

Primeiramente, cumpre destacar que, conforme entendimento de Bonatto<sup>19</sup>:

É fundamental que **o fiscal anote todas as ocorrências relativas à obra ou serviço de engenharia**, seja para melhor instruir a Administração em caso de surgir debates entre os contratantes [...], bem como para demonstrar que agiu com critério e espancar qualquer dúvida a respeito de seus procedimentos. (grifo nosso)

Ao encontro dessa orientação, a Instrução Normativa nº 5/2017 (IN-5), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, preconiza no § 3º do artigo 42 que “o gestor ou fiscais e seus substitutos deverão elaborar relatório registrando as ocorrências sobre a prestação dos serviços referentes ao período de sua atuação quando do seu desligamento ou afastamento definitivo”.

Na mesma perspectiva, o Manual de Gestão e de Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados<sup>20</sup>, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) recomenda que “quando do desligamento de suas atribuições, o gestor ou fiscal e seus substitutos deverão elaborar relatório registrando as ocorrências sobre a prestação dos serviços referentes ao período de sua atuação”.

---

<sup>19</sup> BONATTO, 2018, p. 444.

<sup>20</sup> FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Manual de Gestão e de Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados. Brasília, 2018. Disponível em: <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3130/1/manual\\_de\\_gest%C3%A3o\\_terceirizados\\_da\\_enap.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3130/1/manual_de_gest%C3%A3o_terceirizados_da_enap.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2020.

O Manual de Licitações e Contratos de Obras Públicas<sup>21</sup>, da Gerência de Auditoria de Licitações e Contratos vinculada à Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina, também instituiu a utilização de registro fotográfico e de termo circunstanciado como instrumentos de auxílio, bem como para a delimitação da responsabilidade do fiscal que está assumindo e do substituído:

Sempre que no decorrer da obra houver a substituição de fiscal designado, é recomendável que seja juntado ao processo o **registro fotográfico e termo circunstanciado, podendo ser na forma de relatório de vistoria, assinado pelo servidor que está assumindo as funções e pelo servidor substituído**, com o ciente da autoridade competente, no qual sejam apontadas eventuais inconformidades verificadas na execução da obra. **Este procedimento vem em auxílio dos dois fiscais, que assim, têm sua parcela de responsabilidade melhor delimitada.** (grifo nosso)

Cumprе salientar que uma oportunidade de melhoria semelhante foi sugerida por esta Secretaria de Controle Interno no Relatório nº 05/2017, referente à auditoria de obras de 2017, quando sugeriu-se à área auditada a utilização de *checklists* como instrumento de apoio à fiscalização. Entretanto, após a entrevista com o fiscal e a análise das respostas à RDI Seconti nº 05/2020, observou-se que tal sugestão ainda não foi implementada.

O Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos deste Tribunal, elaborado em 2013, é omissivo quanto ao procedimento a ser adotado em caso de alteração do gestor e do fiscal do contrato e é superficial na abordagem da atuação dos fiscais, uma vez que não distingue a atuação dos fiscais técnicos de obras e serviços de engenharia dos demais fiscais de contratos administrativos.

Destarte, considerando-se também a ausência de elaboração sistemática de relatórios após a realização das visitas técnicas pelos fiscais – exceto quando das medições<sup>22</sup>, a utilização de procedimentos padronizados, como *checklists*, relatórios e inventários, especialmente na ocasião de alteração da equipe de fiscalização do contrato, é uma boa prática que se mostra relevante para a melhoria dos controles internos da Instituição.

---

<sup>21</sup> SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Fazenda. Manual de Licitações e Contratos de Obras Públicas. Florianópolis, 2016. Disponível em: <[http://www.sef.sc.gov.br/arquivos\\_portal/assuntos/15/Manual\\_de\\_Licitacoes\\_e\\_Contratos\\_de\\_Obras\\_Publicas\\_3\\_Edicao.pdf](http://www.sef.sc.gov.br/arquivos_portal/assuntos/15/Manual_de_Licitacoes_e_Contratos_de_Obras_Publicas_3_Edicao.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2020.

<sup>22</sup> Documento elaborado pela fiscalização para publicação no Portal Transparência do Tribunal. Disponível em: <<https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/novo-hamburgo-medicoes-e-relatorios>>. Acesso em: 19 mar. 2020.

## Benefícios estimados

- Melhoria dos controles internos relacionados à padronização e otimização das informações registradas pela fiscalização;
- Redução do risco de omissão, descontinuação ou perda de informações quando da alteração dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização do contrato;
- Maior segurança no desempenho das atribuições pelo fiscal ao atribuir-lhe instruções claras e padronizadas quanto ao correto fluxo de produção das informações;
- Maior segurança para o servidor que está se afastando da atividade em relação à transparência de sua atuação;
- Maior segurança para o servidor que está assumindo a atividade, uma vez que delimita a sua responsabilidade;
- Maior destaque para a função de fiscal do que para a atuação individual do servidor.

## Manifestação do Auditado

No tocante a esta oportunidade de melhoria, a unidade auditada, às fls. 210-211, presta os seguintes esclarecimentos:

**Reconheço que a instituição de um procedimento formal para ser aplicado em caso de alteração dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização de contratos, assim como de um manual de fiscalização técnica, contemplando checklists como instrumento de apoio à fiscalização, conforme sugerido pela SECONTI na oportunidade de melhoria consignada no Relatório nº 05/2017, referente à auditoria de obras de 2017, são boas práticas cuja incorporação nos processos de trabalho desta SEMPRO contribuirão para o aperfeiçoamento das atividades.** O fato é que tal manual, bastante complexo, em função da natureza técnica envolvida e do grande nível de detalhamento necessário, ainda não pôde ser concluído, em função da grande quantidade de projetos e de obras em que a COPEX - Coordenadoria de Projetos e Execução de Obras e Serviços deste TRT, área responsável pela gestão e fiscalização das obras empreendidas neste TRT, esteve envolvida nos exercícios 2018 e 2019, ainda com reflexos em 2020, na medida que 8 delas permanecem em andamento, 3 aguardam disponibilidade de fiscais para emissão das respectivas ordens de início de serviço, 2 estão em fase de licitação e 8 em fase de projeto, sem contar as diversas demandas de reformas/adequações de pequeno porte em andamento ou aguardando a vez para elaboração do projeto e do orçamento estimativo, sendo que a COPEX conta com apenas 4 servidores na Seção de Projetos, 3 servidores na Seção de Orçamentos e 3 servidores na Seção de Fiscalização (1 deles só de segurança do Trabalho). Em síntese, não há mão de obra disponível nesta Secretaria para dedicação exclusiva a elaboração desse importante documento, enquanto

não houver redução no volume de demandas a serem atendidas ou incremento de pessoal com formação em Engenharia ou Arquitetura em tal Coordenadoria. **Por tais motivos, no ritmo que tem sido possível conduzir tal missão, estimo que essa boa prática possa ser implementada ainda no primeiro semestre de 2021.** (grifo nosso)

### **Conclusão da Equipe de Auditoria**

O gestor da área auditada, em sua manifestação, apontou que a instituição de um procedimento formal a ser aplicado no caso de alteração dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização de contratos, assim como a instituição de um manual de fiscalização técnica, poderão contribuir para o aperfeiçoamento das atividades realizadas pela Sempro.

O auditado esclareceu, ainda, que o referido manual de fiscalização técnica, a ser elaborado pela Sempro em virtude de oportunidade de melhoria expedida por esta Seconti no Relatório da Auditoria de Obras de 2017, deverá ser implementado no primeiro semestre de 2021, em virtude da complexidade do documento e da grande quantidade de projetos e obras em andamento nos últimos anos.

Com base no exposto, esta equipe de auditoria entende que cabe proposta de melhoria para que a Sempro institua procedimento formal a ser aplicado no caso de alteração dos servidores responsáveis pela gestão e/ou fiscalização de contratos de obras ou serviços de engenharia, a exemplo da elaboração de inventário que demonstre a exata situação do empreendimento.

### **Proposta de Encaminhamento**

**O1. SUGERE-SE** que a Sempro institua procedimento formal a ser aplicado no caso de alteração dos servidores responsáveis pela gestão e/ou fiscalização de contratos de obras ou serviços de engenharia, a exemplo da elaboração de inventário que retrate a exata situação em que se encontra o empreendimento, podendo tal iniciativa ser incluída no Manual de Fiscalização Técnica a ser elaborado por aquela Secretaria.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo avaliar se os controles internos aplicados na execução da obra de construção do Foro Trabalhista de Novo Hamburgo estão de acordo com a legislação aplicável e com as boas práticas preconizadas pelo CSJT e TCU. Por meio da elaboração da matriz de avaliação dos riscos associados ao objeto auditado, foi possível inferir que os riscos significativos estavam relacionados à fase de planejamento da licitação, aos custos do empreendimento e à aplicação de sanções no decorrer da execução contratual.

Todas as questões de auditoria, elaboradas a partir da análise dos riscos, foram respondidas e resultaram na constatação de quatro achados de auditoria, relacionados a deficiências do projeto básico, do orçamento da obra, de práticas relativas à fiscalização do contrato e de inconsistências no cálculo da base para aplicação de reajuste contratual. Ademais, no decorrer da execução da auditoria, a equipe apurou um achado não decorrente das questões de auditoria (ausência de controle da validade da aprovação dos projetos) e uma oportunidade de melhoria (padronização dos procedimentos adotados na alteração de gestor e fiscal de contrato).

Em atendimento ao disposto nos artigos 53 e 54 da Resolução CNJ nº 309/2020, a área auditada manifestou-se acerca do relatório preliminar de auditoria, apresentando esclarecimentos e justificativas quanto aos apontamentos da equipe de auditoria.

Após a análise das manifestações dos auditados, foram elaboradas dez recomendações e uma oportunidade de melhoria, as quais têm por objetivo: mitigar os riscos inerentes ao processo de contratação de uma obra, tanto na fase de planejamento como na fase de execução contratual, fortalecer o papel da fiscalização, agregar valor e contribuir para o aperfeiçoamento dos controles internos e dos processos de trabalho da área auditada.

Observou-se que houve concordância dos auditados em relação a quase todos os achados de auditoria. Convém frisar que, em relação às posições distintas verificadas neste trabalho, entre auditor e auditado, reconhece-se que tal dialética é essencial para o esclarecimento das situações, e não há dúvida de que ambas convergem para o mesmo propósito, de melhoria dos processos de trabalho. Desse



modo, as propostas de encaminhamento apresentadas por esta Secretaria de Controle Interno visam a assegurar o cumprimento das legislações e normas vigentes, agregar valor à Instituição, melhorar as rotinas de trabalho e auxiliar o Tribunal a alcançar os seus objetivos estratégicos.

Por fim, entende-se oportuno exaltar o Projeto de Gestão de Riscos das áreas da Diretoria-Geral deste Tribunal, iniciativa que irá contribuir significativamente na melhoria dos processos de trabalho das áreas administrativas desta Instituição. Neste trabalho, foi possível observar que já estão em fase de implementação diversas medidas para tratamento dos riscos identificados pela própria área auditada, em virtude do Plano de Tratamento de Riscos do referido projeto, e que tais iniciativas irão tratar, também, diversas das causas atribuídas aos achados da presente auditoria.

## 6 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em consonância com o papel do controle interno estabelecido pelo artigo 74 da Constituição Federal, e com o intuito de auxiliar a Administração deste Tribunal a avaliar a adequação e a eficácia dos processos de gestão de obras e comprovar a integridade e adequação dos controles internos administrativos, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão orçamentária, como preconizado na Resolução CNJ nº 309/2020, levamos à consideração de Vossa Excelência o resultado desta auditoria.

Por fim, considerando o disposto no artigo 42 da Resolução CSJT nº 70/2010, abaixo transcrito, sugerimos comunicar o resultado desta auditoria ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho e ao Conselho Nacional de Justiça.

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)

Em 14 de julho de 2020.

*Documento assinado digitalmente*  
GABRIELA CHAVES LANGE

Auditora responsável  
Seção de Aud. de Obras, TIC, Bens e Serviços

*Documento assinado digitalmente*  
MARIANA GROSSER DA COSTA

Membro da equipe  
Seção de Aud. de Obras, TIC, Bens e Serviços

*Documento assinado digitalmente*  
JOSÉ CLÁUDIO DA ROSA RICCARDI

Membro da equipe  
Seção de Aud. de Obras, TIC, Bens e Serviços

*Documento assinado digitalmente*  
CAROLINA FEUERHARMEL LITVIN  
Diretora da Secretaria de Controle Interno