

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

## **Relatório de Auditoria**

(Auditoria na obra de construção do  
edifício-sede do Fórum Trabalhista de  
Manaus-AM)

**Órgão Auditado:** Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região

**Cidade Sede:** Manaus/AM

**Período de inspeção *in loco*:** 22 a 26 de fevereiro de 2016

**Gestores Responsáveis:** Desembargadora Maria das Graças Alecrim  
Marinho (Presidente)

Ildefonso Rocha de Souza (Diretor-  
Geral)

**Equipe de Auditores:** José Tadeu Tavernard Lima

Sílvio Rodrigues Campos

Sonaly de Carvalho Pena

**AGOSTO/2016**

## RESUMO

A auditoria realizada no Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região, com sede em Manaus (AM), cuja inspeção *in loco* transcorreu entre os dias 22 e 26 de fevereiro de 2016, teve por escopo o exame da obra de construção do edifício-sede do Fórum Trabalhista de Manaus (AM), com abordagens específicas para as fases de planejamento, de execução da despesa orçamentária e de gestão dos serviços de edificação.

Especificamente, objetivou-se avaliar os aspectos de governança do projeto, a aderência do planejamento da construção às normas estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Resolução CSJT n.º 70/2010, a adequação dos projetos básico e executivo e do orçamento, a regularidade dos procedimentos licitatórios e da execução orçamentária e o gerenciamento da prestação dos serviços de engenharia.

Como resultado dos exames, identificaram-se diversas inconformidades, entre as quais se destacam: ausência de Plano Plurianual de Obras, ausência de comunicação de fatos relevantes durante a execução da obra às partes interessadas - internas e externas; deficiência do Orçamento da Obra; deficiências do edital de licitação; falhas no julgamento da proposta; pagamentos de parcelas indevidas decorrentes da procrastinação de alterações contratuais obrigatórias e deficiências na fiscalização/gestão do contrato.

O volume total de recursos fiscalizados alcançou a cifra de **R\$ 56.562.110,96** (cinquenta e seis milhões, quinhentos e sessenta e dois mil, cento e dez reais e noventa e seis centavos), correspondentes ao Contrato n.º 36/2013 e aos seus três termos aditivos, que foram objeto de análise pela equipe de auditores.

Como resultado da auditoria, evidenciou-se a necessidade de o TRT da 11ª Região aprimorar o seu processo de gestão de obras, em suas diversas fases - planejamento, execução,

monitoramento e controle -, a fim de, alcançando a capacidade de governança das ações, garantir o pleno atendimento ao interesse público, que se materializará, no caso, por uma edificação adequada à prestação jurisdicional, a um custo justo.

Além dessa ação de aperfeiçoamento que se espera iniciar com as proposições formuladas em decorrência dos achados de auditoria, o que configura os benefícios qualitativos desta auditoria, há providências específicas a serem adotadas de imediato pela Corte Regional, com vistas à preservação do erário, cujo montante estimado é de **R\$ 351.967,23** (trezentos e cinquenta e um mil, novecentos e sessenta e sete reais e vinte e três centavos), referentes à aplicação de reajustes sobre parcela indevida e à não observância da desoneração da folha de pagamento das empresas de construção civil, sendo, portanto, os benefícios quantitativos da presente ação de controle.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	7
1.1	Visão geral do objeto auditado e volume de recursos fiscalizados.....	7
1.2	Objetivo, escopo e questões de auditoria .....	8
1.3	Metodologia aplicada e limitações da auditoria .....	9
2	ACHADOS DE AUDITORIA .....	10
2.1	Ausência de Plano Plurianual de Obras .....	10
2.2	Ausência de comunicação de fatos relevantes durante a execução da obra às partes interessadas internas e externas. Falhas em assegurar a efetividade dos canais de comunicação com as diferentes partes interessadas.....	13
2.3	Deficiência do Orçamento da Obra .....	19
2.4	Deficiências do Edital de licitação .....	33
2.5	Falhas no julgamento da proposta .....	53
2.6	Pagamentos de parcelas indevidas decorrentes da procrastinação de alterações contratuais obrigatórias.....	59
2.7	Deficiências na fiscalização/gestão do contrato .....	65
3	CONCLUSÃO .....	83
4	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO .....	85

## **APRESENTAÇÃO**

O presente relatório tem por objeto a auditoria realizada no Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria do Conselho Superior da Justiça do Trabalho para o exercício de 2016, aprovado pelo Ato CSJT n.º 332/2015.

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

A fase de execução da auditoria teve início com o envio da Requisição de Documentos e Informações (RDI) n.º 01/2016, o que possibilitou a obtenção de dados para o diagnóstico inicial do objeto a ser auditado.

Durante a fiscalização *in loco*, realizada no período de 22 a 26 de fevereiro de 2016, foram aplicados procedimentos com vistas à obtenção de informações perante os gestores responsáveis e à coleta de evidências, a fim de confirmar ou descaracterizar as inconformidades previamente identificadas.

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

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

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

Na Introdução, apresentam-se a visão geral do objeto auditado e o volume de recursos fiscalizados; o objetivo, o escopo e as questões de auditoria; a metodologia aplicada e as limitações do trabalho.

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

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

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

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Visão geral do objeto auditado e volume de recursos fiscalizados

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

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

Em face disso, o projeto de construção do edifício-sede do Fórum Trabalhista de Manaus (AM) foi considerado pela CCAUD/CSJT, em 8/11/2012, nos termos do Parecer Técnico n.º 8/2012, adequado aos dispositivos fixados pela aludida resolução, tendo sido aprovado pelo Plenário do CSJT, em 20/3/2013, nos termos do Acórdão CSJT-A-10982-34.2012.5.90.0000.

Em relação ao volume de recursos fiscalizados, cumpre destacar que esta auditoria alcançou a cifra de R\$ 56.562.110,96 (cinquenta e seis milhões, quinhentos e sessenta e dois mil, cento e dez reais e noventa e seis centavos), correspondentes ao Contrato n.º 36/2013 e aos seus três termos aditivos.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

## 1.2 Objetivo, escopo e questões de auditoria

O escopo da auditoria fixou-se no projeto de construção do edifício-sede do Fórum Trabalhista de Manaus (AM), tendo por objetivo avaliar os aspectos de governança do projeto, a aderência do planejamento da construção às normas estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Resolução CSJT n.º 70/2010, a adequação dos projetos básico e executivo e do orçamento, a regularidade dos procedimentos licitatórios e da execução orçamentária e o gerenciamento da prestação dos serviços de engenharia.

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

1. A gestão de edificações integra a Estratégia Organizacional?
2. Há o alinhamento da obra/serviço de engenharia com as diretrizes de obras fixadas pelo CSJT?
3. O TRT tem disponibilizado, de forma atualizada, os dados referentes à gestão de obras no seu sítio eletrônico?
4. Existe projeto básico suficientemente detalhado para caracterizar o empreendimento?
5. Existe orçamento detalhado do valor global (custos e preços) da obra, fundamentado em quantitativo de serviços propriamente avaliados?
6. As regras para participação e habilitação dos interessados estão adequadamente estabelecidas em edital?
7. As regras para estruturação da licitação, julgamento das propostas e contratação do objeto estão



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

adequadamente estabelecidas em edital e minuta de contrato anexa?

8. A fase externa da licitação obedeceu aos ditames legais e editais?
9. A autorização para início dos serviços está precedida das providências legais necessárias?
10. O acompanhamento e a fiscalização do contrato são adequados?

### **1.3 Metodologia aplicada e limitações da auditoria**

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

Em relação às limitações deste trabalho, vale salientar que a equipe encontrou dificuldades na aplicação dos procedimentos de auditoria relacionados à revisão analítica das planilhas orçamentárias. Isso porque não foi apresentado o detalhamento dos itens oriundos de pesquisa de mercado, prejudicando assim a verificação da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro durante a execução do contrato.

Também não foi apresentada a planilha orçamentária do primeiro termo aditivo, em formato editável, nos moldes do orçamento referencial, ou seja, contendo o detalhamento dos custos unitários de materiais e de mão de obra. Neste caso, com vistas a mitigar o problema, estimou-se a mão de obra a partir da análise dos detalhamentos constantes nas notas fiscais.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

## **2 ACHADOS DE AUDITORIA**

### **2.1 Ausência de Plano Plurianual de Obras**

#### **2.1.1 Situação encontrada**

O Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2ª versão, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, orienta que o modelo de liderança organizacional decorre da aplicação, entre outros, do modelo de governança adotado, resultando no fato de os dirigentes máximos da organização se responsabilizarem tanto pelo estabelecimento de diretrizes e políticas para a gestão desta como pelo alcance dos resultados.

O Conselho Superior da Justiça do Trabalho, nos termos do art. 3º da Resolução n.º 70/2010, estabeleceu, como condição para a realização de obras, a elaboração pelos Tribunais Regionais do Trabalho de Plano Plurianual de Obras, considerando as suas necessidades e seus objetivos estratégicos.

Nos arts. 4º ao 6º, a Resolução CSJT n.º 70/2010 fixa os parâmetros a serem observados na elaboração do Plano Plurianual de Obras, entre os quais se destacam os atributos de exequibilidade que devem ser considerados para a inserção de obras no plano e os critérios de avaliação da estrutura física atualmente existente e das necessidades atuais e iminentes do Tribunal.

O Plano Plurianual de Obras, consoante reza o art. 7º do aludido normativo, deve ser aprovado pelo Pleno ou Órgão Especial do respectivo Tribunal Regional.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

O Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região editou normas sobre a matéria por meio do Ato TRT 11ª Região n.º 122/2014/SGP, de 13/8/2014, que, em sintonia com a regulamentação do CSJT, estabelece regras sobre a elaboração do Plano Plurianual de Obras.

Contudo, de acordo com a resposta à RDI n.º 119/2015, de 3/8/2015, Tema 2 do Anexo II, o TRT da 11ª Região informou que não dispõe do instrumento de planejamento em referência.

### **2.1.2 Manifestação do TRT**

No essencial, o TRT alega que a composição do quadro de técnicos engenheiros se limita ao número de 2 (dois), bem como informa que esses profissionais, além de funções de fiscais de obras e reformas na Capital do Estado e em todo o interior do Amazonas e Roraima, gerem contratos de obras e prestam informações a órgãos de fiscalização.

Em adição às justificativas apresentadas, a Corte Regional se propõe a adotar as seguintes medidas:

- “1. Indicar por meio de Portaria engenheiros e arquitetos que irão elaborar o plano de priorização de obras;
2. Submeter o Plano Plurianual de Obras à apreciação e aprovação pelo E. Tribunal Pleno, bem como suas atualizações e alterações que serão posteriormente encaminhados ao CSJT, acompanhados de justificativas técnicas, como disposto no art. 13 do Ato TRT 11 nº 122/2014/SGP (em anexo);
3. Otimizar o reduzido número de engenheiros, dispensando-os de atribuições estranhas às suas atribuições legais/regulamentares, de modo que passem a atuar nos limites daquelas traçadas no Ato 193/2008-CSJT.”

### **2.1.3 Análise**

Em que pese a Corte Regional tenha sinalizado a adoção de medidas saneadoras, configurou-se incontroversa a inexistência do Plano Plurianual de Obras.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Nesses termos, ratifica-se o achado de auditoria, com vistas a que sejam elaboradas propostas de encaminhamento a serem submetidas à deliberação superior e, em caso de concordância, possa o Plenário do CSJT imprimir-lhes efeito vinculante, obrigando o TRT da 11ª Região a cumpri-las plenamente.

#### **2.1.4 Objetos analisados**

- Documentação do Planejamento Estratégico;
- Documentação referente ao Plano Plurianual de Obras.

#### **2.1.5 Critérios de auditoria**

- Arts. 3º, 4º, 5º, 6º e 7º da Res. CSJT n.º 70/2010.

#### **2.1.6 Evidências**

- Questionário constante da RDI n.º 119/2015, Tema 2 do Anexo II.

#### **2.1.7 Causas**

- Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança - Liderança.

#### **2.1.8 Efeitos**

- Risco real de a Administração não dispor de diretrizes e políticas para a gestão patrimonial de obras e serviços de engenharia;
- Risco real de a Administração não dispor de critérios objetivos para a repartição de recursos orçamentários



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

entre as diversas obras e serviços de engenharia a serem executados;

- Risco real de a liderança não dispor de elementos para avaliar, direcionar e monitorar o desempenho da gestão patrimonial no quesito obras e serviços de engenharia.

#### **2.1.9 Proposta de encaminhamento**

- Determinar ao TRT da 11ª Região que, em até 90 dias, elabore e aprove o seu Plano Plurianual de Obras, em obediência aos artigos 3º e 7º da Resolução CSJT n.º 70/2010.

#### **2.2 Ausência de comunicação de fatos relevantes durante a execução da obra às partes interessadas internas e externas**

##### **Falhas em assegurar a efetividade dos canais de comunicação com as diferentes partes interessadas**

##### **2.2.1 Situação Encontrada**

###### **I. Partes interessadas internas**

De acordo com Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, 2ª versão, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, um modelo de governança deve propiciar o equilíbrio entre as legítimas expectativas das diferentes partes interessadas, a responsabilidade e discricionariedade dos dirigentes e gestores, e a necessidade de prestar contas.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

O art. 42 da Resolução CSJT n.º 70/2010 estabelece que as alterações substanciais de projeto, as principais ocorrências relacionadas ao procedimento licitatório, os resultados de auditorias, as alterações relevantes de contratos e de valor, bem como a interrupção da execução da obra, devem ser comunicadas ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

Em 20/2/2013, o CSJT aprovou, por meio do acórdão constante do Processo n.º CSJT-A-10982-34.2012.5.90.0000, o projeto de construção da obra em análise, cujo orçamento, apesar de ser datado de 9/10/2012, se utilizou dos valores constantes da base SINAPI - Manaus de 7/2012. Já o orçamento de referência da licitação, datado de 13/5/2013, utilizou os valores constantes da base SINAPI - Manaus de 3/2013, enquanto o orçamento apresentado pela Empresa EDEC - Engenharia Construção e Comércio Ltda, vencedora da licitação, foi datado de 19/11/2013.

Considerando a data em que foram pesquisados os valores constantes do orçamento que compõe o projeto aprovado pelo CSJT e a data dos valores constantes do orçamento apresentado pela Empresa EDEC, transcorreram 1 ano e 4 meses.

Nesse contexto, esse fato se subsume à hipótese de ocorrências relevantes relacionadas ao procedimento licitatório e, portanto, passível de comunicação ao CSJT.

Identificou-se, também, que o Contrato n.º 36/2013/TRT11/DLC, cujo objeto é a prestação de serviços de engenharia para realizar a obra de construção do Fórum Trabalhista de Manaus, firmado entre o TRT da 11ª Região e a empresa EDEC Engenharia Construção e Comércio Ltda., sofreu três alterações significativas, quais sejam, em síntese:



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

a) 1º Termo Aditivo, datado de 18/11/2014: alteração do projeto com acréscimos de R\$ 2.809.502,58 e supressões de R\$ 2.497.475,72 (aproximadamente 4,9% e 4,4% do valor do contrato original, respectivamente);

b) 2º Termo Aditivo, datado de 29/6/2015: alteração do modelo original de formação de preços, que previa o reajuste na hipótese de o prazo de execução exceder a 750 dias contratualmente estabelecidos e nos casos em que o atraso não fosse atribuído à contratada, para outro modelo que passou a permitir a realização de reajustes anuais e silenciou sobre a responsabilidade da contratada nos atrasos que viessem a ocorrer;

c) 3º Termo Aditivo, datado de 2/12/2015: corrigiu o modelo original de formação de preços, que não considerava os efeitos da desoneração do setor de construção civil, consubstanciada na Lei n.º 12.844, de 19 de julho de 2013, que alterou o regime de desoneração da folha de pagamento, incluindo o inciso IV no art. 7º da Lei n.º 12.546/2011.

Apesar de o TRT da 11ª Região haver informado, em resposta à RDI n.º 119/2015, de 3/8/2015, Tema 4 do Anexo II, que realiza as comunicações ao CSJT, não encaminhou documentação comprobatória quanto aos três aditamentos realizados.

Ademais, em pesquisa realizada no banco de dados da CCAUD, não se identificou qualquer informação sobre os aditamentos realizados.

## II. Partes interessadas externas

O art. 48, II, c/c o art. 48-A, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a transparência será



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

assegurada, entre outros meios, mediante a liberação, em tempo real, de informações sobre serviços prestados por pessoas jurídicas beneficiárias de pagamento.

Em consulta ao portal do TRT, verificou-se: que o último relatório fotográfico publicado se refere à 17ª medição, datado de 8/8/2015; que não houve a publicação do 2º e 3º termos aditivos ao Contrato Administrativo n.º 36/2013/TRT11/DLC; e que o cronograma físico-financeiro não está atualizado de acordo com a situação real de andamento da obra.

### **2.2.2 Manifestação do TRT**

No essencial, o TRT discorre sobre os benefícios que se poderia lograr com a hipotética implantação de um sistema integrado de gestão orçamentário-financeira.

Concluindo pela inexistência do dito sistema, apresenta algumas intenções:

- “a. implantar listagem de conferência, tendo como parâmetro as variáveis auditadas pelos órgãos de controle (checklists) a fim de possibilitar constante[sic] mecanismos de monitoramento de cada obra realizada;
- b. acompanhar constantemente as obras, tanto fiscalizando os procedimentos adotados pelos técnicos da empresa, como as executadas pelo próprio corpo técnico do TRT11;
- c. controlar os efetivos dispêndios realizados para consecução da obra, de modo a somente realizar pagamentos de parcelas que estiverem de acordo com cronograma físico financeiro e com os dispositivos legais;
- d. Aprimorar os controles internos dentro de cada unidade responsável pela obra, com vistas a obter o equilíbrio econômico do contrato e ainda evitar desperdícios com custos elevados para manutenção da obra.”

### **2.2.3 Análise**

Em que pese a Corte Regional tenha sinalizado que adotará medidas saneadoras, configurou-se incontroversa a existência



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

de falhas em assegurar a efetividade dos canais de comunicação com as diferentes partes interessadas.

Nesses termos, ratifica-se o achado de auditoria com vistas a que sejam elaboradas propostas de encaminhamento a serem submetidas à deliberação superior e, em caso de concordância, possa o Plenário do CSJT imprimir-lhes efeito vinculante, obrigando o TRT da 11ª Região a cumpri-las plenamente.

#### **2.2.4 Objetos analisados**

- Processo CSJT-A-10982-34.2012.5.90.0000;
- MA TRT n.º 883/2013;
- Arquivo de documentos recebidos na CCAUD referentes aos exercícios de 2014, 2015 e 2016;
- Página da transparência no sítio eletrônico do TRT.

#### **2.2.5 Critérios de auditoria**

- Art. 42 da Resolução CSJT n.º 70/2010;
- Art. 48, II, c/c o art. 48-A, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### **2.2.6 Evidências**

- Acórdão CSJT-A-10982-34.2012.5.90.0000;
- Contrato n.º 36/2013/TRT11/DLC, 1º, 2º e 3º Termos Aditivos;
- Arquivo de documentos recebidos na CCAUD referentes aos exercícios de 2014, 2015 e 2016;
- Planilhas orçamentárias aprovadas pelo CSJT, de referência para a licitação e contratada;



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- Relatórios fotográficos de medição, no sítio eletrônico;
- Cronograma físico-financeiro, no sítio eletrônico.

#### 2.2.7 Causas

- Deficiências de práticas relativas ao mecanismo de governança - Estratégia;

#### 2.2.8 Efeito

- Risco real de ultrapassagem de limites referenciais de custos de m<sup>2</sup> hodiernamente utilizados pelo CSJT para aprovação de projeto de construção e reforma de edifícios, a partir de alterações qualitativas e quantitativas realizados sem o conhecimento/aprovação do CSJT;
- Risco real de dificultar o controle social e de fragilizar a confiabilidade das informações institucionais;
- Risco potencial de responsabilização de agentes com base na Lei n.º 12.527/2011 (Lei de Acesso a Informação).

#### 2.2.9 Proposta de encaminhamento

- Determinar ao TRT da 11ª Região que estabeleça, em até 60 dias, por meio de mecanismos formais, os processos, papéis e responsabilidades atinentes à divulgação de informações tempestivas às partes interessadas internas e externas, relacionadas à gestão de obras e serviços de engenharia.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

## 2.3 Deficiência do Orçamento da Obra

### Orçamento desatualizado

#### 2.3.1 Situação encontrada

A propriedade da temporalidade do orçamento mostra que um orçamento realizado há algum tempo não é válido para hoje, bem como aquele orçamento elaborado hoje pode não corresponder aos custos que serão enfrentados pela construtora durante a execução da obra.

Via de regra, quanto mais tempo transcorrer após a elaboração de determinado orçamento, menor será a sua precisão na estimativa do custo efetivo da obra.

O Tribunal de Contas União entendeu, por meio do Acórdão n.º 2.641/2007 - Plenário, que "a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele que possua os elementos descritivos e que expressem a composição de todos os custos unitários, é imprescindível para a realização de qualquer obra pública, resguardando a Administração Pública de sobrepreços e manipulação indevida do contrato original".(grifei)

Em 20/2/2013, o CSJT aprovou, por meio do acórdão constante do Processo n.º CSJT-A-10982-34.2012.5.90.0000, o projeto de construção do Fórum Trabalhista de Manaus, cujo orçamento da obra em análise se utilizou dos valores constantes da base SINAPI - Manaus de 07/2012.

Em 19/11/2013, realizou-se a abertura das propostas relacionadas à Concorrência n.º 02/2013, cujo objeto era a contratação de empresa especializada em engenharia para a construção do Fórum Trabalhista de Manaus/AM, sendo que o



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

orçamento de referência revisado em relação ao orçamento do projeto de construção aprovado pelo CSJT se utilizou dos valores constantes da base SINAPI - Manaus de 03/2013.

Em relação aos valores constantes do orçamento da obra em análise, é possível verificar o transcurso de relevantes lapsos temporais entre a elaboração do orçamento base e a aprovação do projeto de construção pelo CSJT e, especialmente, entre o orçamento de referência da licitação e a realização do procedimento em si.

Considerando a data em que foram pesquisados os valores constantes do orçamento do projeto de construção aprovado pelo CSJT e a data dos valores constantes do orçamento apresentado pela Empresa EDEC, transcorreram 1 ano e 4 meses.

Finalmente, considerando a data do orçamento de referência da licitação e a data de realização do procedimento, transcorreram 8 meses.

Nesse ínterim, duas importantes inovações vieram à tona no sistema normativo, quais sejam o Decreto n.º 7.983, de 8 de abril de 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 a Lei n.º 12.844, de 19 de julho de 2013, que altera o regime de desoneração da folha de pagamento, incluindo, no inciso IV do art. 7º da Lei n.º 12.546/2011, o setor da construção civil.

O orçamento de referência utilizou-se de valores constantes da base SINAPI - Manaus de 03/2013, portanto anterior às duas inovações legislativas.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Por isso, conclui-se que o procedimento licitatório foi realizado tendo, como base de preços, orçamento desatualizado.

### 2.3.2 Manifestação do TRT

O TRT da 11ª Região, ante o relatório de fatos apurados, ratifica que o orçamento utilizado para licitação, ocorrida em novembro de 2013, foi baseado em preços relativos ao Sinapi de março de 2013, isto é, com defasagem de 8 meses.

Todavia, pondera o Tribunal Regional que tal fato decorre, em parte, do fato de as atualizações do Sinapi ocorrerem com o interregno aproximado de 45 dias, bem como da demanda por tempo necessário para a atualização da planilha e dos prazos para publicação do certame e julgamento da proposta.

Com essa argumentação, alude que são fatores externos à Administração e que a defasagem real seria somente de 4 (quatro) meses.

Alega, também, que é incontestável que a licitação, por consequência, afasta o sobrepreço/superfaturamento, uma vez que seria preciso atentar-se para a globalidade do preço nos termos do Acórdão TCU n.º 648/2016 - Plenário.

Acórdão 648/2016 Plenário (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Zymler)  
Contrato Administrativo. Superfaturamento. BDI. Custo direto. Preço de Sobrepreço.  
A análise isolada de apenas um dos componentes do preço, custo direto ou BDI, não é suficiente para caracterizar o sobrepreço ou o superfaturamento, pois um BDI elevado pode ser compensado por um custo direto subestimado, de modo que o preço do serviço contratado esteja compatível com os parâmetros de mercado.

Conclui no sentido de que não houve demonstração matemática da diferença (em desfavor da Administração) entre o



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

valor global orçado pela Administração com base no Sinapi de março/2013 e o valor global da obra pelo Sinapi de outubro/2013, sendo, portanto, incabível a alegação de sobrepreço/superfaturamento divorciada dessa variável.

### 2.3.3 Análise

Diante das argumentações trazidas à baila, imperioso se faz tecer algumas considerações.

Essencialmente, pode-se perceber que o TRT não afasta o caráter da desatualização do orçamento. Em sua manifestação, busca justificar que parte da defasagem de tempo, aproximadamente 4 meses, inexoravelmente, ocorreria em um processo licitatório de obra. O fato objetivo dessa situação é que o TRT não apresentou justificativas para não ter sido feita a atualização do orçamento, sobretudo ao se considerar a já sabida implicação das alterações normativas, tão divulgadas pelos meios de comunicação, relativas à desoneração da folha de pagamento, bem como a edição do supracitado Decreto n.º 7.893/2013, que impactavam diretamente os valores orçados.

Impende destacar que o legislador entendeu que a alteração que afete os orçamentos é causa que dá ensejo à nova divulgação do certame e à reabertura de prazo para apresentação de propostas, uma vez que tem interferência direta na formação de propostas pelos licitantes, conforme estabelece o § 4º do art. 21 da Lei de Licitações.

No que se refere ao eventual sobrepreço/faturamento, tal abordagem decorreu do custo elevado do orçamento base, em razão da não incidência da desoneração nos custos previstos



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

para o certame, não tendo sido considerado, portanto, no preço global.

Impende ressaltar que tal fato foi objeto de apuração interna pelo próprio TRT, como tratado em achado de auditoria específico, nos termos do item 2.4.

Por todo exposto, conclui-se que a ocorrência de desatualização do orçamento base do processo licitatório não foi afastada, persistindo a necessidade de aperfeiçoamento dos processos administrativos para as contratações futuras no âmbito do TRT da 11ª Região.

**Ausência, no item de serviço de Administração Local, de especificação de encargos adicionais sobre a mão de obra**

Na fase de projeto básico ou executivo elabora-se o orçamento analítico ou detalhado, montado com as composições de custos unitários e extensa pesquisa de preços dos insumos.

O referido orçamento procura chegar a um valor bem próximo do custo "real" com uma reduzida margem de incerteza.

A função primordial do orçamento detalhado é servir como parâmetro para a licitação da obra, mas também é uma ferramenta para o controle de custos de implantação do empreendimento.

De acordo com o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea "f", c/c o art. 7º, § 2º, II, da Lei n.º 8.666/1993, o projeto básico deve conter, além do orçamento sintético - que especifica, para cada serviço, o respectivo preço unitário, quantidade, preço total, taxas de BDI e de encargos sociais -, o orçamento analítico com as composições de todos os custos unitários dos serviços.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

No entendimento sintetizado pela Súmula TCU n.º 258, as composições de custos unitários e o detalhamento de Encargos Sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devendo constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas.

Uma grande questão sobre os custos com mão de obra diz respeito ao que se considerar como custo de mão de obra: devemos incluir todos os gastos, que vão desde os de recrutamento, seleção e admissão, até os necessários ao desligamento do empregado, por ocasião de sua saída da empresa? Todos esses gastos estão relacionados ao ciclo de vida de determinado funcionário na empresa.

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

É durante a permanência que se concentra o custo mais relevante. Nessa fase os gastos podem ser subdivididos ainda em três grupos: remuneração direta, remuneração indireta e contribuições sociais.

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

Os seguintes custos podem ser elencados: Equipamentos de proteção individual, transporte dos empregados, alimentação,



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

ferramentas manuais, seguro de vida em grupo, fornecimento de cestas básicas, planos de saúde.

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

Não se identificou, na planilha orçamentária, a previsão de custos para os encargos adicionais com mão de obra, nem na Administração Local, nem na planilha de encargos sociais.

#### **2.3.4 Manifestação do TRT**

O TRT da 11ª Região, ante o relatório de fatos apurados, afirma que todas as propriedades do orçamento foram atendidas pela empresa JCA.

Quanto à ocorrência apontada, ressalta que o orçamento de referência da JCA foi elaborado com base no SINAPI e que não contemplou, nem na administração local, nem nos encargos, os custos adicionais citados.

A fim de justificar tais ausências, informou que o custo SINAPI de março/2013, utilizado como data base para o orçamento de referência, não contemplava os custos adicionais incorporados aos insumos.

Apenas a partir de junho/2014, o SINAPI começou a veicular as composições de serviços contemplando os encargos complementares, não havendo assim possibilidade de modificação dos custos no curso da execução contratual.

Também ressalta que, mesmo com a ausência dos encargos complementares, a Empresa Edec Engenharia não solicitou esclarecimentos de nenhuma ordem, tampouco apresentou recursos



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

e/ou pedido de impugnação ao instrumento convocatório a tempo do processo licitatório, julgando vantajosa sua participação e a execução da obra.

O Tribunal Regional aponta que o fato de ter havido omissão no orçamento para uma providência previsível não significa que o valor global orçado pela Administração é inexequível, em prejuízo da competitividade. Isso porque, mesmo que estivessem previstos no orçamento da Administração e a licitante/contratada lhes atribuísse valor zero em sua proposta, ainda assim ela não poderia ser desclassificada, pois o TCU já mitigou inclusive o critério matemático do art. 48 da Lei n.º 8.666/1993, ao editar a Súmula 262, que dispõe: "O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º a linhas "a" e "b", da Lei nº 8.666/93, conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta".

Bem como que o TCU, abrandando o rigor do art. 44, § 3º, da Lei n.º 8.666/1993, fixou tese (Acórdão n.º 3092/2014-Plenário) de que licitante com margem de lucro mínima ou sem margem de lucro não conduz, necessariamente, à inexequibilidade, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa.

Conclui a Corte Regional que, se a contratada não impugnou o ato convocatório do certame, entendendo viável a contratação nos termos em que foi orçada, a equação econômico-financeira firmou-se no momento da aceitação da proposta.

### 2.3.5 Análise



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

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

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

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

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

**Ausência da documentação comprobatória da pesquisa de mercado**

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

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



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

arts. 7º, § 2º, inciso II, e 40, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, realizando pesquisa de preços e elaborando orçamento detalhado em planilhas para os bens/serviços a serem adquiridos, contendo o mínimo de três cotações de fornecedores distintos ou justificativa circunstanciada caso não seja possível obter esse número de cotações, bem como fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado” (Acórdão n.ºs 3.219/2010 - Plenário e 1.266/2011 - Plenário).

Quando cotejado com os aspectos relacionados à temporalidade do orçamento acima citado, esse aspecto ganha relevância, uma vez que seria prudente reavaliar todas as pesquisas de mercado com base nas alterações legislativas mencionadas.

Contudo, não foi possível fazer uma avaliação sobre esse aspecto, uma vez que não se localizou a documentação que demonstre a metodologia utilizada para a definição de custos de diversos itens de serviço e equipamentos, que representavam 66,62% do Contrato Administrativo n.º 36-2013.

Em entrevista realizada com a Comissão de Fiscalização, datada de 24/2/2016, solicitou-se que fosse providenciada tal documentação (Questão 4), sendo que, até a época de elaboração do Relatório de Fatos Apurados, não havia se identificado o encaminhamento combinado.

### **2.3.6 Manifestação do TRT**

O TRT da 11ª Região, ante o relatório de fatos apurados, informa que a empresa JCA Engenharia, ao ser instada a se



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

manifestar sobre o Parecer Técnico Final n.º 8/2012 da CCAUD/CSJT, folhas 129 a 133 do Processo MA-883/2013, aduziu, em 20/5/2013, que a utilização do SINAPI foi atendida e que quando não dispunham de informações dessa base se valiam de outras fontes públicas de referência, como por exemplo SEINFRA, CEHOP, DER.

Em seguida, o Tribunal Regional afirma que, às folhas 1484 a 1502 do Processo MA-336/2010, a empresa JCA Engenharia esclarece que utilizou cotação de fabricantes de equipamentos específicos, base Manaus, para os serviços não constantes no SINAPI e outros sistemas públicos oficiais, e que os quantitativos refletem os projetos executivos entregues.

Com isso, o Tribunal Regional entendeu estar sanada a questão das cotações de mercado, por haver manifestação técnica avalizando os dados utilizados.

Quanto aos itens 03.03.003 a 03.03.009 da 1ª planilha de aditivos, o Tribunal Regional justifica que não foi possível encaminhá-los a tempo porque tais itens fazem menção à revisão encaminhada pela JCA por e-mail no dia 03/11/14 (MA-883/2013, fls. 2559-2561), cujas cotações podem ser visualizadas às folhas 5.863 a 5.871 do Processo MA-883/2013. Informa, ainda, que o Tribunal Regional entrou em contato com a Empresa JCA no dia 2/3/2016, solicitando encaminhamento de planilha consolidada com todas as alterações e composições de custo dos itens supracitados.

Em resposta, a empresa JCA afirmou por e-mail, em 8/3/2016, que não poderia encaminhar as composições, pois "não existe composição analítica desses serviços em planilhas



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

oficiais”, apenas as cotações de mercado citadas anteriormente.

### 2.3.7 Análise

O Tribunal Regional ratifica o achado de auditoria ao confirmar a ausência da documentação comprobatória da pesquisa de mercado para todos os itens da planilha orçamentária contratada.

Contudo, equivocou-se ao entender que a “declaração de fonte de coletas de preços e responsabilidade pelos quantitativos” fornecida pela Empresa JCA Engenharia e Arquitetura, em 12/9/2011, supriria as condicionantes para a realização de pesquisa de mercado.

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

Nesse sentido, a declaração apresentada pela Empresa JCA, responsável pela elaboração da planilha orçamentária de



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

referência, também não supriria a obrigação da empresa contratada de apresentação do detalhamento das composições de custos unitários utilizadas em sua proposta.

Complementarmente, o TCU admite, no Manual "Orientação para elaboração de orçamentos", o uso de menos de três preços ou fornecedores, desde que haja a devida justificativa pela autoridade competente para a não aplicação do disposto na norma.

Por todo o exposto, conclui-se pela ausência da documentação comprobatória da pesquisa de mercado elaborada pela Empresa JCA e pela ausência do detalhamento da composição de todos os custos unitários da empresa contratada, razão pela qual se faz necessária a melhoria dos controles internos para garantir, em contratações futuras, a existência de orçamento detalhado acompanhado das respectivas fontes de pesquisa de mercado.

### **2.3.8 Objetos analisados**

- Processo Administrativo - MA TRT n.º 883/2013.

### **2.3.9 Critérios**

- Artigo 6º do Decreto n.º 7983/2013;
- Artigo 6º, IX, "f", da Lei n.º 8.666/93;
- Artigo 7º, § 2º, II, da Lei n.º 8.666/93;
- Súmula TCU n.º 258;
- Acórdão n.º 2.641/07 - TCU - Plenário;
- Acórdão n.º 3.219/2010 - TCU - Plenário;
- Acórdão n.º 1.266/2011 - TCU - Plenário.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

### 2.3.10 Evidências

- Processo n.º CSJT-A-10982-34.2012.5.90.0000;
- Concorrência n.º 02/2013;
- Planilhas orçamentárias aprovadas pelo CSJT, de referência para a licitação e contratada;
- Projeto básico/executivo;
- Relatórios SINAPI.

### 2.3.11 Causa

- Falhas nos mecanismos de controle interno relacionados ao processo de orçamentação da Obra.

### 2.3.12 Efeito

- Risco real de ausência elementos que permitam aferir a composição unitária de custos para todos os itens de materiais e serviços não constantes do referencial SINAPI - base Manaus;

### 2.3.13 Proposta de encaminhamento

Propor ao CSJT determinar ao TRT da 11ª Região que:

- Abstenha-se de proceder à divulgação de editais de obras e serviços de engenharia sem as garantias de que o orçamento base encontra-se com os preços atualizados em observância ao SINAPI e aos normativos incidentes;
- Aperfeiçoe os controles internos com vistas a evitar a licitação de obras e serviços com projeto básico deficiente ou incompleto;



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- Abstenha-se de licitar obras e serviços de engenharia sem o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários com as respectivas fontes de pesquisa.

## 2.4 Deficiências do Edital de licitação

### Ausência de fundamentação técnica e econômica que justifique a decisão de não parcelamento da obra

#### 2.4.1 Situação encontrada

Em face do princípio da eficiência e no intuito de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração na contratação de obra pública, deve o gestor dividir o objeto a ser contratado em "tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis", procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda de economia de escala", conforme estabelece o art. 23, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993, ou seja, o parcelamento do objeto é a regra para a concepção do plano de licitação.

O TCU, por meio da Súmula n.º 247, possui entendimento pacífico de que "é obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto,



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade”.

Ainda, por meio do Acórdão TCU n.º 2.864/2008 – Plenário, a Corte Federal de Contas entendeu necessário que se fizesse constar dos autos do processo licitatório, quando não aplicável a divisão de determinados serviços para fins de licitação, a devida justificativa quanto à inviabilidade técnico-econômica do parcelamento.

Não se identificou a existência de estudos que demonstrassem a inviabilidade técnica e econômica de parcelamento da obra.

Assim, sem a devida fundamentação técnica, o Edital de Concorrência n.º 02/2013 foi aprovado, estabelecendo, na Seção XVII, que *"a execução dos serviços correspondentes ao objeto será adjudicada globalmente a uma única empresa"*.

Em outras palavras, sem fundamentação técnica e econômica, o TRT optou por contratar uma única empresa para execução das seguintes fases da obra, que envolvem itens de serviço com especialidades diversas: movimentação de terra, infraestrutura, superestrutura, vedações, cobertura, impermeabilização, pavimentação, revestimentos de paredes, forros, esquadrias, pintura, serralheria, instalações elétricas, cabeamento estruturado, CFTV, controle de acesso, sistema de alarme, SPDA, sonorização, sistema de detecção e combate a incêndio, instalações hidrossanitárias, instalações de combate a incêndio, áreas molhadas, climatização, instalações mecânicas, paisagismo e comunicação visual.

#### **2.4.2 Manifestação do TRT**



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Em preliminar, o TRT informa que encaminhou ao CSJT, para avaliação e aprovação da obra, o projeto básico/executivo com previsão de adjudicação da licitação pelo menor preço global, concebendo a obra de forma integral.

Alega, ainda, que este Conselho Superior, lastreado no Parecer Técnico CCAUD n.º 08/2012, teria concluído, por meio do Acórdão CSJT-A-10982-34.2012.5.90.0000, que o projeto atendia aos dispositivos da Resolução CSJT n.º 70/2010 e, portanto, o aprovando sem qualquer recomendação de parcelamento do objeto da licitação.

Assim, concluiu que a presente auditoria estaria preclusa, uma vez que não poderia o CSJT, em última instância, decidir de forma contrária, desaprovando uma opção administrativa que constava anteriormente de projeto básico aprovado pelo próprio.

No mérito, o TRT apresenta os pressupostos de fato e de direito que justificariam sua decisão.

É nesse contexto que ele colaciona regramentos constantes das disposições gerais da Lei de Licitações e Contratos, na parte que determina que as obras devem ser programadas em sua totalidade (art. 8º) e na que esclarece que um dos regimes de obras existentes é o de empreitada integral (art. 6º, VIII, "e"), com vistas a demonstrar uma suposta preferência do legislador pela contratação integral de obras públicas.

Discorre, ainda, sobre a experiência anterior de construção do Fórum Trabalhista de Boa Vista-RR, licitada em três etapas distintas, em que a última não foi concluída pela contratada, obrigando a Administração a rescindir o contrato e a aplicar penalidades, estando a construtora respondendo a



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Tomada de Contas Especial perante o Tribunal de Contas da União.

### 2.4.3 Análise

No que se refere à preliminar de ocorrência de coisa julgada administrativa no âmbito deste Conselho Superior, não procede a argumentação do Tribunal Regional.

Os arts 4º, I, II e III, 8º e 10, § 1º, da Resolução CSJT n.º 70, de 24/9/2010, estabelecem, de forma sistemática e vinculada, que a avaliação e aprovação do colegiado do CSJT, com subsídio em parecer técnico emitido pela Coordenadoria de Controle e Auditoria do CSJT, se adstringirão aos seguintes aspectos:

- ao Planejamento Estratégico da Justiça do Trabalho de 1º e 2º Graus;
- ao sistema de priorização de obras adotado pelo Tribunal;
- à disponibilidade de terreno em condições regular para a execução da obra;
- à disponibilidade de estudo de viabilidade sob os aspectos legal, técnico, econômico, social e ambiental;
- à existência do projeto básico elaborado conforme as diretrizes, os referenciais de área e os sistemas de custos estabelecidos na Resolução;
- aos projetos aprovados pelos órgãos públicos competentes, conforme a legislação vigente;



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- ao atendimento ou não das diretrizes e dos referenciais de área e a adequação aos sistemas de custos.

Constata-se, portanto, que a norma não vincula a avaliação e aprovação dos projetos de obras pelo CSJT aos aspectos relacionados às regras para julgamento de propostas e estruturação das licitações, nos quais se definem as estratégias de parcelamento ou não da contratação.

Assim, compulsando o Parecer Técnico Final CCAUD n.º 8/2012, verificou-se que ele, em obediência aos ditames normativos supracitados, não abordou qualquer estratégia relacionada às regras para julgamento de propostas e estruturação das licitações.

Dita manifestação técnica deixou ainda consignado que "*a manifestação pela aprovação tem por base o atendimento aos padrões mínimos previstos na resolução; porém, que essa aprovação não possui o condão de retirar ou mitigar o dever do CSJT de exercer a supervisão do processo de execução da obra analisada quanto ao atendimento aos demais aspectos legais*".

De igual forma, o acórdão constante do Processo n.º CSJT-A-10982-34.2012.5.90.0000, baseando-se nos resultados da verificação conduzida por esta Coordenadoria de Controle e Auditoria, não tratou de questões relativas à estratégia do procedimento licitatório.

Nesses termos, não merece prosperar a preliminar de preclusão administrativa arguida pelo TRT, fundamentada no entendimento de que a aprovação de obra, que se limita à análise de aspectos técnicos de construção e de orçamentação,



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

pressupõe a aprovação pelo CSJT de todos os aspectos, não analisados por ausência de determinação legal, relativos à caracterização do objeto, à previsão de recursos, às regras para habilitação e contratação de empresas, de julgamento de propostas e de estruturação de licitações.

Vencida a preliminar, passa-se ao exame do mérito.

No que se refere aos pressupostos de fato e de direito que justificariam sua decisão de não parcelamento da obra, também não merece acolhimento a argumentação do TRT.

Inicialmente, cabe esclarecer que não se questiona a possibilidade legal de não se parcelar contratações de obras, mas a existência de fundamentação técnica para tal escolha.

No caso em análise, caberia à Corte Trabalhista apresentar estudos que comprovassem a inviabilidade técnica<sup>1</sup> e econômica<sup>2</sup> de parcelamento do objeto, contudo limitou-se a justificar sua decisão em uma experiência anterior de parcelamento de obra alegadamente mal sucedida.

Com as devidas vênias, uma experiência anterior não se presta a demonstrar dita inviabilidade de parcelamento, em razão de carecer de elementos técnico-científicos exigidos em lei.

Ademais, as circunstâncias que envolvem as obras em comento diferem no mercado de construção civil e no momento

---

<sup>1</sup> O impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento. (Marçal Justen Filho, in Comentários à Leis de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª Ed., pág. 307).

<sup>2</sup> O impedimento de ordem econômica se relacionada com o risco de o fracionamento aumentar o preço unitário a ser pago pela Administração. Em uma economia de escala, o aumento de quantitativos produz a redução dos preços. Por isso, não teria cabimento a Administração fracionar as contratações se isso acarretar aumento de seus custos. (Marçal Justen Filho, in Comentários à Leis de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª Ed., pág. 307).



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

histórico em que se realizaram, podendo, ainda, se cogitar na diferença de projeto construtivo.

**Falhas nas regras para habilitação dos interessados**

**Da regularidade fiscal e trabalhista**

O art. 29, inciso V, da Lei de Licitações estabelece, como condicionante para a habilitação, que os interessados em contratar com a Administração Pública provem a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho.

Não se identificou, no Edital de Concorrência n.º 02/2013, a exigência de prova de inexistência de débitos supracitada.

**2.4.4 Manifestação do TRT**

Basicamente, o TRT argumenta que as exigências previstas em lei podem ser requeridas independentemente de constarem no edital por força do princípio de legalidade.

Ressalta, ainda que, embora não se tenha juntado nos autos de imediato como os outros documentos, certamente a Comissão deve ter feito, ante a presunção de atuação regular da referida Comissão. Ademais, destaca que consta dos autos previamente a emissão de empenho a referida Certidão Negativa de débitos trabalhistas, conforme fls. 1636 do Processo MA-883/2013.

**2.4.5 Análise**



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Em face das informações trazidas pelo TRT, percebe-se que não se refuta o apontamento da auditoria, uma vez que o item do achado trata da deficiência editalícia.

Ademais, impende ressaltar que o TCU, em caso análogo, cientificou à INFRAERO de que a inobservância da exigência de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) na habilitação de licitantes, bem como nos processos de pagamentos, constitui afronta aos ditames das Leis n.ºs 12.440/2011 e 8.666/1993 (item 1.6.3.2, TC-012.509/2012-4, Acórdão n.º 1.074/2014-2ª Câmara).

Tal entendimento decorre do fato de que o legislador consignou, no Inciso VI do artigo 24 da Lei n.º 8666/1993, que, obrigatoriamente, o Edital deve indicar as condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 da mesma lei.

Por todo exposto, conclui-se que as providências adotadas pelo TRT, posteriormente ao procedimento licitatório, configuram, ainda mais, a necessidade do aperfeiçoamento dos mecanismos de exame e aprovação de editais de licitação, pois refletem a pertinência da exigência legal.

### **Da Qualificação técnica**

#### **I. Do registro ou inscrição na entidade profissional**

O art. 30, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993, entre a documentação relativa à qualificação técnica, limita a comprovação à apresentação de registro ou inscrição da empresa no Conselho Regional de Engenharia.

O subitem 27.6, I e II, do Edital de Concorrência n.º 02/2013 desbordou dos limites impostos pela legislação ao



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

exigir a prova de inscrição dos profissionais que compõem o quadro de responsáveis técnicos da empresa e a existência, no registro da empresa no CREA, no mínimo, de um responsável técnico com título de engenheiro civil e um responsável técnico com título de engenheiro eletricitista.

Essa exigência seria plenamente atendida nas regras de qualificação técnico-profissional, observando os aspectos de relevância e materialidade do serviço a ser executado conforme será tratado nos subtítulos abaixo.

#### **2.4.6 Manifestação do TRT**

Em sua manifestação, o Tribunal Regional do Trabalho não refutou o achado de auditoria.

#### **2.4.7 Análise**

Ratifica-se o achado de auditoria com vistas a que sejam elaboradas propostas de encaminhamento a serem submetidas à deliberação superior e, em caso de concordância, possa o Plenário do CSJT imprimir-lhes efeito vinculante, obrigando o TRT da 11ª Região a cumpri-las plenamente.

### **II. Da definição das parcelas de maior relevância e valor significativo**

O art. 30, § 1º, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993 limita as exigências de capacitação técnica profissional às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação.

O Tribunal de Contas da União entende que a limitação supra se estende às exigências de capacitação técnica operacional e se deve interpretar obedecendo à conjunção "e"



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

constante do dispositivo legal (Decisão TCU n.º 574/2002 - Plenário).

Assim, não basta o cumprimento de uma ou de outra condição; ambas as condições devem ser atendidas.

O Edital de Concorrência n.º 02/2013, ao estabelecer exigências para a qualificação técnica, tanto operacional, quanto profissional, silenciou sobre as parcelas a serem consideradas de maior relevância e de valor significativo.

### **III. Da qualificação técnica operacional**

O art. 30, inciso II, da Lei de Licitações estabelece que as exigências de qualificação técnica limitar-se-ão, entre outras, à "comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos".

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

Frise-se que a capacidade técnico-operacional refere-se à estrutura que a empresa possui para realizar o empreendimento



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

(equipamentos, equipe técnica, conhecimento do problema, fornecedores, entre outros) e deve ser comprovada por meio da experiência da empresa na realização de contratos de obras similares.

O subitem 27.6, inciso III, do edital de licitação estabelece como exigência de qualificação:

"III) Apresentação de no mínimo 1 (um) atestado/certidão/declaração fornecido por Pessoas Jurídicas de Direito público ou privado, devidamente registrado no CREA, que comprove ter a empresa, para cada uma das especialidades abaixo, realizado obras com complexidade tecnológica operacional equivalente ou superior, para fins comerciais ou de serviços, sem qualquer informação que a desabone e com os seguintes parâmetros:

- a) OBRAS CIVIS de área igual ou superior a 8.000m<sup>2</sup>;
- b) INSTALAÇÕES ELÉTRICAS de baixa tensão em edificação comercial ou institucional com área igual ou superior a 8.000m<sup>2</sup>;
- c) INSTALAÇÕES LÓGICAS de cabeamento estruturado, categoria 6, com n<sup>o</sup> pontos igual ou superior a 1000;
- d) Sistema de CFTV para edificações comerciais ou institucionais;
- e) Instalações de combate a incêndio com área igual ou maior a 8.000m<sup>2</sup>;
- f) Grupo gerador de potência com potência  $\geq 200\text{KVA}$ ;
- g) Subestação abrigada."

O exame da planilha geral sintética elaborada pela Empresa JCA Engenharia e Arquitetura fornece as seguintes informações de custo:

- As instalações lógicas de cabeamento estruturado possuem um custo de R\$ 921.622,66, ou seja, representam apenas 2,22% do custo total sem BDI;
- O CFTV possui um custo de R\$ 211.620,74, ou seja, representa apenas 0,5% do custo total sem BDI;



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- As instalações de combate a incêndio possuem um custo de R\$ 689.043,66, ou seja, representam apenas 1,66% do custo total sem BDI;
- O grupo gerador de 200Kva possui custo de R\$ 138.374,40, ou seja, 2,19% do custo total equipamento sem BDI.

Conforme se pode verificar, os itens acima, pelos baixos valores orçados, ante uma obra de custo total de aproximadamente R\$ 57.000.000,00, não atenderam às condicionantes legais para definição de qualificação técnica operacional.

#### **IV. Da qualificação técnica profissional**

A capacidade técnica profissional está relacionada ao conhecimento e experiência que os profissionais indicados detêm em face de realização de empreendimentos anteriores.

De plano, a lei de licitações determina, em seu art. 30, § 10, que "os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração", ou seja, é vedada a prática pelas empresas de indicação de engenheiros com excelente experiência apenas formalmente.

Para esse tipo de comprovação, cuja principal característica está atrelada ao intelecto do profissional, a lei veda a exigência de quantidades mínimas de serviços e prazos máximos de execução, bastando que o atestado se refira



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

à "execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação".

O subitem 27.6, inciso IV, do edital de licitação estabelece como exigência de qualificação:

"IV) Apresentação de no mínimo 1 (uma) certidão de acervo técnico emitido pelo CREA que comprove terem os responsáveis técnicos da empresa realizado obras com complexidade tecnológica operacional equivalente ou superior, para fins comerciais ou de serviços, com os seguintes parâmetros:

- a) a) OBRAS CIVIS de características semelhantes às licitadas;
- b) INSTALAÇÕES ELÉTRICAS EM BAIXA TENSÃO em edificação comercial ou institucional;
- c) INSTALAÇÕES LÓGICAS de cabeamento estruturado, categoria 6;
- d) Instalações de combate e prevenção a incêndio para edificação comercial ou institucional;
- e) Sistema de CFTV para edificações comerciais ou institucionais;
- f) Fornecimento e montagem de parede em gesso acartonado;
- g) Forro de gesso;
- h) Forro acustico;
- i) Sistema de refrigeração com área com área  $\geq 8.000m^2$ ;
- j) Instalações hidrossanitárias em edificações comerciais ou institucionais;
- k) Subestação abrigada;
- l) Grupo gerador de potência  $\geq 200KVA$ ."

O exame da planilha geral sintética elaborada pela Empresa JCA Engenharia e Arquitetura fornece as seguintes informações de custo:

- As instalações lógicas de cabeamento estruturado possuem um custo de R\$ 921.622,66, ou seja, representam apenas 2,22% do custo total sem BDI;
- As instalações de combate a incêndio possuem um custo de R\$ 689.043,66, ou seja, representam apenas 1,66% do custo total sem BDI;



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- O CFTV possui um custo de R\$ 211.620,74, ou seja, representa apenas 0,5% do custo total sem BDI;
- O fornecimento e montagem de parede em gesso acartonado possui um custo de R\$ 222.249,15, ou seja, representa apenas 0,54% do custo total sem BDI;
- O forro de gesso possui um custo de R\$ 47.789,52, ou seja, representa apenas 0,10% do custo total sem BDI;
- O forro acústico possui um custo de R\$ 728.117,27, ou seja, representa apenas 1,76% do custo total sem BDI;
- O grupo gerador de 200Kva possui custo de R\$ 138.374,40, ou seja, 2,19% do custo total equipamento sem BDI.

Conforme se pode verificar, os itens acima, pelos baixos valores orçados, ante uma obra de custo total de aproximadamente R\$ 57.000.000,00, não atenderam às condicionantes legais para definição de qualificação técnica profissional.

Ademais, no que se refere ao sistema de refrigeração, constata-se que foram estabelecidas quantidades mínimas em contrariedade aos ditames legais.

#### **2.4.8 Manifestação do TRT:**

Nesse ponto, o TRT apresenta novamente a tese de ocorrência de preclusão administrativa.

Alega, ainda, que, para a definição dos itens de maior relevância, foi utilizado o Teorema de Pareto, também conhecido como Curva ABC.

#### **2.4.9 Análise**



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

No que se refere à preclusão administrativa, o assunto já foi refutado no subitem 2.4.3 do presente relatório, razão pela qual não se farão maiores comentários.

No que se refere à utilização da curva ABC, com as devidas vênias, em nada colabora para esclarecer as razões que levaram o edital a estabelecer, como critério de qualificação técnica operacional e profissional, itens de serviço de baixa materialidade em afronta ao direito aplicável.

Nesses termos, ratifica-se o achado de auditoria com vistas a que sejam elaboradas propostas de encaminhamento a serem submetidas à deliberação superior e, em caso de concordância, possa o Plenário do CSJT imprimir-lhes efeito vinculante, obrigando o TRT da 11ª Região a cumpri-las plenamente.

**Do critério de aceitabilidade de preços**

Os arts. 6º, IX, "f", e 40, X, da Lei n.º 8.666/1993 determinam aos responsáveis pela elaboração do edital para contratação de obras e serviços de engenharia o seguinte rol de encargos obrigatórios:

1) Elaboração de orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

2) Inserção de cláusula obrigatória no edital que defina o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, permitida a fixação de preços máximos e vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

A jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União indica a necessidade de fixação de critério de aceitabilidade de preços máximos, consoante consignado em sua publicação intitulada Obras Públicas - Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas, da qual se extrai o seguinte excerto:

A Lei das Licitações determina que o edital do certame traga em seu corpo os critérios a serem utilizados no julgamento das propostas, com disposições claras e parâmetros objetivos.

O critério mais comum de julgamento é a avaliação do preço global da proposta.

No entanto, ele não é suficiente para garantir a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração. Para isso, é necessário que o edital preveja o controle dos preços unitários de cada item da planilha e estabeleça o critério de aceitabilidade desses valores.

O estabelecimento dos critérios de aceitabilidade de preços unitários, com a fixação de preços máximos, é obrigação do gestor e não faculdade própria, entendimento pacificado por reiteradas deliberações desta Corte de Contas: Decisões 60/1999-1C, 879/2001-P, 1090/2001-P, 253/2002-P; Acórdãos 244/2003-P, 267/2003-P, 515/2003-P, 583/2003-P, 1564/2003-P, 1414/2003-P, 296/2004-P, 1891/2006-P.(grifei)

Para reforçar a importância do controle de preços unitários, transcreve-se trecho do Voto do Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça na Decisão 253/2002 do Plenário do TCU:

[...] o fato de os processos licitatórios terem sido realizados em regime de preço global não exclui a necessidade de controle dos preços de cada item. É preciso ter em mente que, mesmo nas contratações por valor global, o preço unitário



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

servirá de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, admitidos nos limites estabelecidos no Estatuto das Licitações. Dessa forma, se não houver a devida cautela com o controle de preços unitários, uma proposta aparentemente vantajosa para a administração pode se tornar um mau contrato.

3. Esse controle deve ser objetivo e se dar por meio da prévia fixação de critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global, tendo como referência os valores praticados no mercado e as características do objeto licitado.

Corroborando ainda tal entendimento, segue a Orientação Normativa n.º 5 da Advocacia-Geral da União:

O jogo de planilha consiste na prática ilegal de se efetivar a contratação de proposta de menor preço global, mas com disparidade entre seus preços unitários e os apurados pela Administração. Dessa forma, com os aditamentos contratuais, permite-se o aumento dos quantitativos dos itens de preços unitários cotados por valores acima do mercado e a redução dos quantitativos dos itens cotados a preços inferiores ao de mercado.

A ilegalidade ocorre em virtude de a Administração fixar, em seus editais, apenas o critério de aceitabilidade dos preços globais e não o dos preços unitários, a despeito da literalidade do inc. X do art. 40 da Lei n.º 8.666, de 1993, que, ao disciplinar o conteúdo do edital, exige: 'o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência'.

No Acórdão 1.684/2003 - Plenário da Corte de Contas, foi consignado que 'a diferença entre critério de



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

aceitabilidade e preço máximo é que se o licitante apresenta uma proposta com preço máximo um centavo além daquele indicado pela administração pública, essa proposta deve ser desclassificada'. Quando se trabalha com critério de aceitabilidade, ao contrário, é comum os próprios editais dizerem, indicarem: eis o preço unitário, eis o preço padrão, e serão admitidas variações de até quinze por cento, de até vinte por cento, com base naquele preço unitário adotado não como preço máximo, mas de aceitabilidade. E, eventualmente, as próprias comissões de licitações podem admitir eventuais até extrapolações desses limites, desde que justificados. Isso que significa falar em critério de aceitabilidade de preço unitário.

De se registrar que a exigência legal para a fixação do critério de aceitabilidade nos editais de obras e serviços de engenharia independe do regime de execução adotado pela Administração, se por empreitada por preço global ou unitário, conforme já pacificado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 818/2007 - Plenário."

Posteriormente, o Decreto n.º 7.983/2013, em seu art. 13, inciso I, estabeleceu a possibilidade de que os preços unitários das proponentes sejam aceitos quando superiores a valores de referência, **"desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o art.9º, fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência da administração pública** obtidos na forma do Capítulo II".(grifei)

O Edital de Concorrência n.º 02/2013 é silente sobre a necessária observância do limite superior relacionado às etapas previstas no cronograma físico-financeiro.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

#### **2.4.10 Manifestação do TRT**

O TRT apresenta novamente a tese de ocorrência de preclusão administrativa e não se manifesta sobre a ausência de regras editalícias que estabelecessem limites para as etapas da obra prevista no cronograma físico-financeiro.

#### **2.4.11 Análise**

No que se refere à preclusão administrativa, o assunto já foi refutado no subitem 2.4.3 do presente relatório, razão pela qual não se farão maiores comentários.

No que se refere ao fato de o Edital de Concorrência n.º 02/2013 silenciar sobre a necessária observância do limite superior relacionado às etapas previstas no cronograma físico-financeiro, o TRT não refutou o achado de auditoria.

Nesses termos, ratifica-se o achado de auditoria com vistas a que sejam elaboradas propostas de encaminhamento a serem submetidas à deliberação superior e, em caso de concordância, possa o Plenário do CSJT imprimir-lhes efeito vinculante, obrigando o TRT da 11ª Região a cumpri-las plenamente.

#### **2.4.12 Objetos analisados**

- Processo Administrativo – MA TRT n.º 883/2013.

#### **2.4.13 Critérios**

- Artigos 6º, inciso IX, “f”; 13, § 1º; 29, inciso V; 30, incisos I, § 1º, inciso I e II, e § 10; e 40, inciso X, da Lei n.º 8.666/1993;
- Súmula TCU n.ºs 274 e 263;



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- Decisão TCU n.º 574/2002 – Plenário;
- Orientação Normativa AGU n.º 05.

#### **2.4.14 Evidências**

- Edital de Concorrência n.º 02/2013;
- Acórdão n.º CSJT-A-10982-34.2012.5.90.0000.

#### **2.4.15 Causa**

- Deficiência dos mecanismos de controle interno referentes ao ato de aprovação de Edital.

#### **2.4.16 Efeito**

- Risco real de se contratar proposta desvantajosa para a Administração;
- Risco real de se contratar empresa sem as qualificações necessárias ao objeto;
- Risco real de restrição ao caráter competitivo do certame;
- Risco potencial de jogo de planilha;
- Risco potencial de jogo de cronograma.

#### **2.4.17 Proposta de encaminhamento**

Determinar ao TRT da 11ª Região que, em futuras contratações de obras e serviços de engenharia:

- Faça constar das futuras licitações, sempre que não houver parcelamento do objeto, a devida justificativa quanto à inviabilidade técnica e econômica de fazê-lo;
- Faça constar, nos futuros editais de licitação, a exigência de prova de inexistência de débitos



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa;

- Abstenha-se de estabelecer exigências que extrapolem os comandos contidos no art. 30, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993;
- Limite-se a estabelecer exigências de capacitação técnica profissional e operacional a parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação;
- No caso de serem aceitos preços unitários superiores a valores de referência, estabeleça regras que garantam que o preço global orçado e o de cada uma das etapas prevista no cronograma físico-financeiro fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência.

## **2.5 Falhas no julgamento da proposta**

### **2.5.1 Situação encontrada**

A análise da proposta vencedora é uma das etapas mais importantes no processo de contratação em razão de que a ocorrência de falhas nesta fase podem acarretar prejuízos ao Erário, bem como inviabilidade da execução contratual.

Cumprido destacar que a Instrução Normativa SLTI/MPOG n.º 02/2008, que disciplina a contratação de serviços continuados ou não, destaca em seu artigo 24 que a planilha de custos e formação de preços deverá ser entregue e analisada no momento da aceitação do lance vencedor, podendo ser alterada para refletir os custos envolvidos, sem que haja alteração do valor da proposta.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Resulta de tal procedimento o conhecimento pela Administração dos elementos adotados pelo licitante na formalização de sua proposta e permite ao julgador avaliar inconsistências de ordem legal, os custos diretos e indiretos, o lucro, firmar um comparativo com o orçamento base e até mesmo concluir por sua inexecuibilidade.

**Inobservância da incidência da desoneração da folha de pagamento**

O Governo Federal promoveu o Plano Brasil Maior que, entre outras medidas, instituiu a desoneração da folha de pagamento de alguns setores da economia e foi amplamente divulgado.

Essa desoneração consiste no cálculo diferenciado da contribuição previdenciária que, em vez de corresponder a 20% da remuneração paga, incide em percentuais que variam de 1% a 2,5% da receita bruta dos setores beneficiados.

A desoneração do setor da construção civil encontra-se consubstanciada na Lei n.º 12.844, de 19/7/2013, que alterou o regime de desoneração da folha de pagamento, incluindo o inciso IV no art. 7º da Lei n.º 12.546/2011 e, por isso, passando a estabelecer a contribuição previdenciária sobre o valor da receita bruta para empresas do setor de construção civil, enquadradas nos grupos 412, 432, 433 da CNAE 2.0, à época da contratação.

A referida lei passou a ter eficácia plena para obras cuja matrícula no Cadastro Específico do INSS - CEI fosse realizada após 1º/11/2013, devendo ser aplicada até o término da construção.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Impende ressaltar que a contratada tem como atividade principal - Construção de Edifícios - 41.20-4-00 e a matrícula CEI da obra foi realizada com data de início da obra em 19/3/2014, subsumindo-se, portanto, à normativa da desoneração de custos com encargos sociais.

Nesse contexto, a realização do processo licitatório ocorreu já na vigente alteração legislativa, incidindo de imediato sobre o objeto da contratação.

Assim, mister se fazia observar, por ocasião da contratação, as incidências nos custos da proposta vencedora dos impactos da legislação vigente desde julho/2013, o que evitaria o pagamento de valores acima dos realmente devidos, bem como implicaria a necessidade de alterações contratuais.

### **2.5.2 Manifestação do TRT**

Em essência, o TRT consigna que o apontamento feito pela equipe de auditoria não traduz novidade para a Administração e que, à época da licitação, não havia um entendimento consolidado sobre o modus operandi da desoneração no âmbito administrativo, razão pela qual se decidiu licitar a obra para posteriormente realizar a desoneração, como ocorrido.

### **2.5.3 Análise**

Diante do alegado pelo TRT, impende ressaltar que o orçamento base da contratação, referencial SINAPI- março/2013, foi realizado em plena vigência da Medida Provisória 601/2012 e posteriormente pela supracitada Lei n.º 12.844/2013, que estabeleceu o modus operandi da desoneração, qual seja retirar



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

dos encargos de mão de obra o percentual de 20% e inserir no BDI o percentual de 2%.

Ocorre que a licitação se deu em outubro de 2013 e a não exigência de uma proposta observando o normativo vigente trouxe mais dificuldades do que benefícios à Administração, haja vista a necessidade de aditar o contrato e solicitar devolução de valores pagos a maior, objeto do achado do Item 2.6, colocando a Administração em riscos desnecessários.

Impende destacar que a Instrução Normativa SLTI/MPOG n.º 02/2008, ao disciplinar a contratação de serviços continuados ou não, em seu artigo 24, condiciona que a planilha de custos e formação de preços deverá ser entregue e analisada no momento da aceitação do lance vencedor, podendo ser alterada para refletir os custos envolvidos.

Ante as informações apresentadas, pode-se concluir que houve falhas no julgamento da proposta, no Processo de Contratação MA 883/2013, em decorrência de inobservância da incidência da desoneração da folha de pagamento sobre custos de mão de obra, o que requer o aperfeiçoamento dos controles internos aplicáveis ao processo de contratação, para que, por ocasião das análises das propostas de contratação, se observem as incidências legais obrigatórias sobre os custos.

### **Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica**

Outro aspecto analisado refere-se à exigência da apresentação de Anotação Técnica do autor da planilha orçamentária, objeto da proposta apresentada.

O Tribunal de Contas da União, por meio da Súmula n.º 260, pacificou o entendimento de que é "dever do gestor exigir



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas".

Constatou-se a ausência da ART ou RRT do autor da planilha orçamentária apresentada pela Empresa EDEC, por ocasião da apresentação de sua proposta.

A Comissão de Fiscalização da Obra, em entrevista realizada em 24/2/2016 (Questão 5), informou que não há ART ou RRT do autor da planilha orçamentária apresentada pela Empresa EDEC.

#### **2.5.4 Manifestação do TRT**

O TRT ratifica o item do achado de auditoria, confirmando que a ART do autor da planilha proposta pela contratada não foi encaminhada, porém a Administração, por meio da Diretoria-Geral, oficiou à contratada, determinando o encaminhamento desta.

#### **2.5.5 Análise**

Ante a manifestação do TRT, pode-se concluir que houve falhas no julgamento da proposta por ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica, requerendo, portanto, aperfeiçoamento dos controles internos.

#### **2.5.6 Objetos Analisados**

- Processo Administrativo – MA 883/2013.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

### 2.5.7 Critérios

- Artigo da Instrução Normativa SLTI/MPOG n.º 02/2008;
- Parágrafo 5º do artigo 65 da Lei n.º 8.666/1993;
- Inciso IV do art. 7º da Lei n.º 12.546/2011;
- TCU - Súmula n.º 260.

### 2.5.8 Evidências

- Composição dos encargos sociais da proposta, fls. 1562, MA 883/2013;
- Ata de Julgamento da Proposta, fls 1612, MA 883/2013.

### 2.5.9 Causa

- Falhas nos controles internos;
- Insuficiência da análise ou parecer técnico em avaliar a proposta apresentada.

### 2.5.10 Efeito

- Risco potencial de inconformidades na execução contratual;
- Risco real de pagamento de parcelas indevidas;
- Risco real de dificuldades de identificação de responsáveis pela elaboração de projetos.

### 2.5.11 Proposta de encaminhamento

Propor ao CSJT determinar ao TRT da 11ª Região que:

- Aperfeiçoe seus controles internos, a fim de garantir que a aceitação da proposta vencedora seja precedida de análise detalhada da planilha de custos e formação



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

de preços, atentando para aplicabilidade da legislação vigente sobre os custos envolvidos;

- Abstenha-se de realizar contratação de obras e serviços de engenharia com empresas cujas propostas não possuam a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de responsável pelo orçamento-base e composição de custos unitários.

## **2.6 Pagamentos de parcelas indevidas decorrentes da procrastinação de alterações contratuais obrigatórias**

### **2.6.1 Situação encontrada**

Verificou-se, por ocasião da análise da regularidade do procedimento licitatório, pela Assessoria de Controle Interno, ocorrida em 10 de dezembro de 2013, que a proposta vencedora do certame carecia de observar os impactos da desoneração da folha de pagamento, conforme previsto na Lei n.º 12.844/2013, que incluiu as empresas de construção civil no regime de desoneração da folha de pagamento, e que, conseqüentemente, necessitaria de revisão dos custos durante a execução do contrato.

Conforme já abordado em achado anterior, a desoneração consiste no cálculo diferenciado da contribuição previdenciária que, em vez de corresponder a 20% da remuneração paga, incide no percentual de que variam de 1% a 2,5% da receita bruta dos setores beneficiados.

Dessa forma, a retenção dos impostos a ser realizada por ocasião dos pagamentos, cujo percentual era de 11% sobre a Nota Fiscal, foi reduzida para 3,5%, à época. Em decorrência dessas alterações, as contrapartidas arcadas pelo Tribunal



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Regional, referentes aos insumos em que havia mão de obra, deveriam ser revistas para baixo.

Corroborava esse entendimento os faturamentos efetuados pela contratada que, desde a segunda medição, apresentou detalhamento de retenção de INSS no percentual de 3,5%, condizente com o aperfeiçoamento legislativo constante do art. 7º da Lei n.º 12.546/2011, que estabeleceu a incidência das contribuições previdenciárias. De outra forma, caso não se aplicassem as regras de desoneração para a obra em análise, aplicar-se-ia o percentual de 11% para a retenção do INSS, como era feito anteriormente à inovação legislativa.

Nesse contexto, verificou-se que os pagamentos das medições realizadas até a 20ª medição, datada de 5/11/2015, incidiram custos indevidos em razão da não revisão do custo da contribuição previdenciária e, no entanto, a redução da retenção de impostos foi prontamente realizada, desde a segunda medição, faturada em 9/5/2014.

Ao longo desse período, da 2ª a 20ª medição, a empresa percebeu valores referentes à contribuição previdenciária acima do devido.

Embora seja atenuante o fato de que a complexidade dos cálculos envolvidos exige uma análise mais apurada dos custos originais, não se encontra justificativa para a delonga ocorrida nos procedimentos de revisão contratual.

Dessa forma, conclui-se que a ineficiência dos atos administrativos necessários à alteração tempestiva dos custos do contrato gerou pagamentos de valores indevidos, representando antecipação de recursos, bem como gerando riscos desnecessários ao Erário, na medida em que existem valores a



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

serem devolvidos pela contratada, cujo montante foi apurado pelo TRT no total de R\$ 278.117,42 (duzentos e setenta e oito mil, cento e dezessete reais e quarenta e dois centavos), conforme consta do Processo MA 3020/2015, em razão da necessidade de ajustes dos custos contratados.

### **2.6.2 Manifestação do TRT**

Diante do relatório de fatos apurados, o TRT manifestou-se informando que, primeiramente, oficiou à contratada para apresentar os estudos da desoneração da planilha, na medida em que se executasse a obra, pois entendeu ser factível a realização concomitante. Todavia, após um tempo transcorrido, determinou a revisão de ofício, em razão de ausência de manifestação da contratada.

Em face disso, considera atuação legítima da Administração ao empreender medida saneadora mediante Termo Aditivo, ainda com alguma dilação temporal, haja vista incertezas quanto à metodologia inclusive nos demais órgãos do Poder Judiciário.

Por último, entendeu necessário rever seu ato administrativo de concessão de parcelamento dos valores remanescentes em devolução.

### **2.6.3 Análise**

Diante de tais informações, pode-se depreender que o TRT justifica o interregno, de aproximadamente um ano para efetivar a alteração contratual, em razão da não manifestação da contratada e de dificuldades e incertezas de metodologia quanto ao cálculo a ser realizado.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Com todo o respeito à manifestação do auditado, a metodologia estabelecida pela legislação encontrava-se claramente definida, qual seja: ausência de 20% de contribuição previdenciária presentes no percentual de encargos sociais e inclusão 2% de contribuição acrescida ao percentual de BDI.

Sem o intuito de relativizar as dificuldades na elaboração da planilha, impende ressaltar que o estatuto da desoneração encontrava-se vigente desde janeiro de 2012, ainda que, preliminarmente, não aplicáveis às empresas de construção civil. A metodologia já era aplicada em diversos contratos de terceirização, razão pela qual o argumento de incertezas não se presta para justificar o lapso temporal para a realização do aditivo, uma vez que, conforme consta do achado anterior, foi opção do gestor proceder à contratação sem a apresentação da proposta desonerada, sujeitando-se a posterior realização de aditivo.

Ademais, apresenta-se desproporcional o comparativo entre o prazo para apresentação da proposta (45 dias), suficiente para elaboração de toda a planilha da execução da obra e o tempo decorrido para os ajustes necessários à transposição de percentuais de encargos e BDI na mesma planilha.

No entanto, o que se espera do gestor é que suas decisões administrativas sejam acompanhadas do efetivo resguardo ao erário. No caso em questão, a adoção de ações compensatórias, isto é, uma vez que houve uma redução do percentual de retenção tributária por ocasião do pagamento das notas fiscais, de 11% para 3,5% do valor relativo à mão de obra, e considerando a alegada incerteza da Administração para



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

retomada do reequilíbrio contratual, não seria desarrozoada medida cautelar, em que a diferença deste valor fosse objeto de glosa, em vez de pronto pagamento.

Em outras palavras, a delonga para adoção de medida saneadora deveria ser acompanhada de glosas correspondentes ao benefício da redução da retenção, evitando, assim, pagamentos a maior para posterior devolução.

Por todo exposto, conclui-se que os atos administrativos necessários à alteração contratual para o restabelecimento do equilíbrio contratual, prejudicado desde o ato da contratação, em virtude da não incidência da desoneração sobre os custos, não foram tempestivos e/ou acompanhados de medidas que evitassem pagamentos de valores indevidos, o que representou antecipação de recursos, bem como gerou riscos desnecessários ao Erário, na medida em que existem valores a serem devolvidos pela contratada.

Nesse sentido, verifica-se a pertinência do achado de auditoria, razão pela qual se faz necessária a melhoria da gestão contratual no âmbito do TRT, bem como a reposição ao Erário dos valores apurados no âmbito do Processo MA 3020/2015, atualizados monetariamente.

#### **2.6.4 Objetos Analisados**

- Processo de Administrativo MA 883/20135.

#### **2.6.5 Critérios**

- Lei n.º 12.844/2013;
- Lei n.º 9.069/1995;
- Artigo 63 da Lei n.º 4.320/1964.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

#### 2.6.6 Evidências

- Parecer da ACI, fls. 1627, Processo - MA 883/2013;
- Memorando n.º 204/2015, fl. 1, Processo - MA 3020/2015;
- Aditivo Contratual n.º 36/2013.

#### 2.6.7 Causa

- Deficiências dos controles internos;
- Falta de diligência na análise do faturamento apresentado pela contratada;
- Insuficiência na instrução processual.

#### 2.6.8 Efeito

- Risco potencial de prejuízos;
- Risco real de pagamento antecipado;
- Risco potencial de encargos superiores ao necessário para alcance dos resultados.

#### 2.6.9 Proposta de encaminhamento

Propor ao CSJT determinar ao TRT da 11ª Região que:

- Aperfeiçoe sua gestão contratual, a fim de assegurar que alterações contratuais sejam tempestivas e acompanhadas de medidas compensatórias hábeis a afastar pagamento de parcelas indevidas às empresas contratadas;
- Deduza, de valores pendentes de pagamento do Contrato Administrativo n.º 36-2013, firmado entre o TRT da 11ª Região e a Empresa EDEC Engenharia Construção e



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Comércio Ltda, o montante a ser ressarcido ao Erário, apurado por esse TRT nos autos do Processo MA 3020/2015, atualizado monetariamente. Caso não haja pagamentos a serem realizados, proceda à execução da garantia contratual.

## **2.7 Deficiências na fiscalização/gestão do contrato**

### **2.7.1 Situação encontrada**

#### **Ocorrências da fiscalização**

##### **Falhas no atendimento da legislação ambiental**

O art. 12, inciso VII, da Lei de Licitações estabelece que os projetos básico/executivo de obras e serviços de engenharia considerarão, entre outros, o impacto ambiental do empreendimento.

De acordo com o art. 1º, inciso II, da Resolução Conama n.º 237/1997, no curso de desenvolvimento de empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, o empreendedor está sujeito a condicionantes, restrições e medidas de controle ambiental.

Posteriormente, no art. 8º do mesmo ato administrativo regulamentar, relacionam-se em três as espécies de licença ambiental, sendo de interesse para o caso em análise a definição da 'Licença de Instalação', tida como a que autoriza o empreendimento ou a atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

No município de Manaus, a matéria foi regulamentada pela Lei n.º 605, de 24/7/2001, cujo Capítulo VI disciplina a questão relacionada ao licenciamento ambiental, inclusive no que se refere à aplicação de penalidades administrativas para a hipótese de início de instalação de obra sem a expedição da Licença Municipal de Instalação.

O Tribunal de Contas da União já entendeu, em relação à ausência de licenças ambientais, como prática irregular o início de obras sem a citada licença (Acórdão TCU n.º 516/2003 - Plenário).

Identificou-se que a Licença Municipal de Instalação n.º 023/2011-1, emitida em 8/5/2012, está vencida desde 8/5/2013, ou seja, em momento anterior ao início da execução da obra, datado de 19/3/2014.

Em outras palavras, quando se iniciou a obra, as condicionantes ambientais não estavam plenamente atendidas.

Quanto a esse tema, a Comissão de Fiscalização da obra, em entrevista realizada no dia 24/2/2016 (Questão 3), se comprometeu a apresentar a renovação da Licença Municipal de Instalação, entretanto a documentação não foi encaminhada à CCAUD/CSJT até emissão do relatório de fatos apurados.

### **2.7.2 Manifestação do TRT**

O TRT da 11ª Região, ante o relatório de fatos apurados, apresentou a renovação da Licença Municipal de Instalação, emitida no dia 20/4/2016, sob o Processo 2011/4933/6188/00002, e válida até 20/4/2017.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

### 2.7.3 Análise

Não obstante a apresentação da renovação da Licença Municipal de Instalação n.º 023/2011-2, válida até 20/4/2017, conclui-se pela manutenção do apontamento realizado pela equipe de auditoria. Isso porque, durante o período de 19/3/2014 a 19/4/2016, a Empresa EDEC Engenharia Construção e Comércio Ltda. executou a obra com a Licença Municipal de Instalação vencida, o que representa falha da fiscalização contratual, requerendo providências para melhoria do acompanhamento da execução contratual.

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

A Norma Regulamentadora NR 18, item 18.13, estabelece as medidas de proteção contra quedas de altura na construção civil.

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

18.13.2 As aberturas no piso devem ter fechamento provisório resistente.

Verificou-se, nas visitas realizadas no canteiro de obras, dias 23/2/2016 e 25/2/2016, que havia aberturas no piso e na caixa de elevador sem fechamento provisório resistente ou este se encontrava danificado.

Em resposta à Requisição de Documentos e Informações (RDI) n.º 119/2015 (Questão 88), o Diretor da Divisão de Manutenção e Projetos afirmou que as aberturas possuíam



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

fechamento provisório resistente e proteção contra queda de trabalhadores e materiais.

Já a Comissão de fiscalização da obra vinha exigindo regularmente no Diário de Obras que a empresa contratada adotasse medidas de proteção contra queda de altura, a exemplo das anotações contidas nos dias 24/9/2014, 3/2/2015, 10/2/2015, 10/4/2015 e 22/9/2015.

#### **2.7.4 Manifestação do TRT**

O TRT da 11ª Região, ante o relatório de fatos apurados, relata a resistência da Empresa EDEC Engenharia Construção e Comércio Ltda. em atender às solicitações/determinações da fiscalização, o que culminou em sanções administrativas imputadas à empresa, objeto da Matéria 1198/2015.

Tais sanções administrativas foram efetivadas por meio da Portaria n.º 1979/2015/SGP, em 22/10/2015, que aplicou à empresa contratada advertência, nos termos do item 2 da Cláusula 11ª do Contrato 36/2013/TRT11/DLC, multas de R\$ 5.000,00 e R\$ 59.439,92, totalizando R\$ 64.439,92.

#### **2.7.5 Análise**

As informações trazidas pelo Tribunal Regional ratificam o achado de auditoria, já que mesmo depois da aplicação de sanções administrativas, Portaria n.º 1979/2015/SGP, a Empresa contratada não atendeu plenamente as medidas de proteção contra queda de altura no canteiro de obras.

Nesse sentido, cabe ao TRT, em razão da ausência de providências pela contratada, providenciar a aplicação de sanção mais severa.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

### **Falhas na ordem e limpeza do canteiro de obras**

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

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

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

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

Verificou-se, nas visitas realizadas no canteiro de obras, nos dias 23/2/2016 e 25/2/2016, a presença de entulho em locais inadequados a partir do pavimento térreo, no passeio externo à obra voltado para a Avenida Tefé e na plataforma principal de proteção.

Observou-se também o acúmulo de água parada no fosso do elevador do terceiro subsolo, a despeito das diversas campanhas que visam o controle da propagação da Dengue e demais doenças e do alerta contido na Licença Municipal de Instalação n.º 023/2011-1.

#### **2.7.6 Manifestação do TRT**

A partir das mesmas informações manifestadas no item anterior, o TRT da 11ª Região, ante o relatório de fatos apurados, relata a resistência da Empresa EDEC Engenharia Construção e Comércio Ltda. em atender às solicitações/determinações da fiscalização, o que culminou em



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

sanções administrativas imputadas à empresa, objeto da Matéria 1198/2015.

Tais sanções administrativas foram efetivadas por meio da Portaria n.º 1979/2015/SGP, em 22/10/2015, que aplicou à empresa contratada advertência, nos termos do item 2 da cláusula 11ª do Contrato 36/2013/TRT11/DLC, multas de R\$ 5.000,00 e R\$ 59.439,92, totalizando R\$ 64.439,92.

### **2.7.7 Análise**

As informações trazidas pelo Tribunal Regional ratificam o achado de auditoria, já que mesmo depois da aplicação de sanções administrativas, Portaria n.º 1979/2015/SGP, a empresa contratada não mantinha o canteiro de obras organizado, limpo e desimpedido.

Nesse sentido, cabe ao TRT, em razão da ausência de providências pela contratada, providenciar a aplicação de sanção mais severa.

### **Ocorrências da gestão contratual**

#### **Incidência de reajuste sobre parcela indevida**

O reajuste de preços está condicionado à observância da periodicidade anual (doze meses), em face das determinações insertas na Lei n.º 9.069/1995, instituidora do Plano Real, e dos critérios estabelecidos na Lei n.º 10.192/2001, que determina que os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desse diploma e, no que com ela não conflitarem,



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

da Lei n.º 8.666/1993; e que a periodicidade anual dos contratos previstos será contada a partir da data-limite para a apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

Nesse diapasão, verificou-se que o TRT ao conceder o primeiro reajuste, solicitado pela contratada, o fez incidindo sobre parcela cuja medição ocorreu antes da anualidade exigida pelo diploma legal.

A proposta da contratada encontra-se datada de 19/11/2013 e a oitava medição foi apresentada pela contratada em 18/11/2014. Portanto, os serviços constantes dessa medição não atendem ao pressuposto necessário para incidência do reajuste realizado.

No entanto, a contratada incluiu no seu pedido de reajuste a medição supracitada, sendo concedido pela Administração do TRT nos termos pleiteados.

Pelo exposto, conclui-se que o reajuste, objeto do primeiro apostilamento, por ocasião da concessão do reajuste, foi a maior no montante de R\$ 72.283,48 (valor desonerado, conforme Anexo 9 do Processo MA3020-2015).

#### **2.7.8 Manifestação do TRT**

O TRT da 11ª Região, diante dos fatos apurados, manifestou-se no sentido de que o entendimento da equipe de auditoria seria improcedente.

Consigna o TRT que a Cláusula 4ª do Reajuste (fl. 4858) estabelece que seja observada "a periodicidade de 1 (um) ano, a contar da data limite para apresentação da proposta ou do orçamento a que a proposta se referir". (g.n.)



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Ressalta que o disposto nessa cláusula nada mais é do que repetição do mandamento legal estampado no § I do art. 3º da Lei n.º 10.192, de 14 de fevereiro de 2001 , *in verbis*:

Art. 3º Os contratos em que seja parte órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão reajustados ou corrigidos monetariamente de acordo com as disposições desta Lei, e, no que com ela não conflitarem, da Lei nº 8.666. de 21 de junho de 1993.

§ 1º A periodicidade anual nos contratos de que trata o caput deste artigo será contada a partir da data limite para a apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir.

Argumenta que, como apontou a própria CCAUD, no Achado 4.1.1, o orçamento para a licitação estava desatualizado, porque o certame, ocorrido em novembro de 2013 deu-se com orçamento pelos preços do Sinapi de março/2013.

Alega, ainda, que o gestor tem a discricionariedade de contar a periodicidade da data da apresentação da proposta (19/11/2013) ou do orçamento (março/2013) a que essa se referir.

Portanto, sendo uma discricionariedade conferida expressamente por lei, não há que se falar em ilegalidade ou irregularidade da Administração do Regional na concessão do reajuste sobre a 8ª medição, quando decorrido 1 ano e 9 meses após o orçamento a que a proposta da Contratada se referia.

### 2.7.9 Análise

Preliminarmente, pode-se perceber que a hipótese aventada pelo TRT afasta a possibilidade de que, por ocasião da apresentação da proposta, a Empresa contratada tenha levado em consideração em seu desconto a situação em que se encontrava o mercado.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Em outras palavras, por ocasião da apresentação da proposta, a empresa é chamada a oferecer as condições em que ela se propõe a realização da obra, tendo como referencial os custos considerados pela Administração como limite máximo que se dispõe a pagar. Portanto, é por ocasião da apresentação da proposta ou da elaboração do orçamento pela licitante em que se estabelece o percentual de desconto a ser oferecido, a depender das condições de mercado e as situações que lhe sejam favoráveis, uma vez que o orçamento base representa o teto e o orçamento da licitante o custo a ser contratado.

Quando o legislador cita a hipótese da data do orçamento de referência para fins de cálculo da anuidade, com vistas a reajustes contratuais, tem como objetivo resguardar as situações em que há um interregno entre a apresentação da proposta da licitante e a data em que seu orçamento foi realizado, não havendo nenhuma referência jurisprudencial ou doutrinária quanto à hipótese aventada pelo TRT de se adotar a data do orçamento base elaborada pela Administração como data base para reajuste.

Impede ressaltar análise contida no item 28 do Relatório objeto Acórdão TCU n.º 679/2016:

28 Análise: Em relação às justificativas apresentadas pela defesa, cabe simplificar os elementos doutrinários e legais apresentados, uma vez que a mesma entende ser devido o reajustamento dos preços dos serviços depois de um ano contado da data da apresentação da proposta. Tal assertiva decorre do próprio texto legal (Lei 10.192/2001), tendo como objetivo a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, consoante amplamente mencionado. Destarte, não havendo dúvidas quanto a essa questão, cabe apenas definir qual o período em que foi efetuada a apresentação da proposta, para assim concluir a existência ou não do reajustamento indevido.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

28.1 Consoante se observa nos elementos apresentados pela defesa, a exemplo do Contrato 05/98, assinado em 30/4/1998 (peça 4, p. 24-32), a ordem de serviço para o início das obras, na data de 2/7/1998 (peça 4, p. 34), bem como levando em conta a data da realização da licitação (Concorrência Pública 01/97), na data de 18/11/1997, esta fartamente mencionada no relatório de fiscalização, entendo assistir razão à defesa quanto à falta de elementos nos autos que nos façam concluir pela existência de reajustamento de preços dos serviços fora da época devida.

28.2 Assim, considerando a permissão legal para existência do reajustamento contado da data da apresentação da proposta, considerando a existência de previsão contratual para o reajuste, **considerando a data da apresentação da proposta dos preços da concorrência, a data da assinatura contratual e o início das obras**, conforme os elementos de prova apresentados pela defesa, entende-se propor o acatamento das razões de justificativa apresentada. (grifou-se)

Nesse diapasão, ante a discricionariedade alegada pelo TRT, é imperioso esclarecer que não se trata de opção da Administração deliberar sobre qual data a ser aplicada para fins de reajuste, mais do dever de constatar o pressuposto de fato, ou seja, a data na qual **os custos foram definidos pela licitante em sua proposta**, que, no caso em questão, conforme consta das fls. 1349 (Processo MA 883/2013), **foi apresentada em 19 de novembro de 2013, acompanhada do orçamento geral e detalhado, com validade de 60 dias, sem referências retroativas.**

Ademais, a própria contratada em seu pedido de reajuste, às fls. 3566 do processo administrativo supracitado, contradiz o alegado, pois adotou o mesmo critério descrito por esta equipe de auditoria, **ao mencionar que a data base para a aplicação do reajuste seria novembro de 2013.**

Impende esclarecer que o item do achado de auditoria se consubstanciou em razão da incidência do reajuste sobre a 8ª



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

medição, que se trata de serviços prestados dentro da primeira anuidade contada a partir da data de aniversário da apresentação da proposta.

Importa destacar os termos proferidos pela Assessoria Jurídica do próprio TRT, às fls 4539 - "o reajuste, ao ser concedido, não abarcará os valores das medições inerentes ao cronograma físico-financeiro original, ocorridas no período de um ano decorrido da data limite de apresentação da proposta ou da data que a proposta se referir".

Portanto, mantêm-se o entendimento do achado de auditoria, com vistas à reposição ao erário dos valores referentes ao reajuste aplicado à 8ª medição.

#### **Pagamento de reajuste sem prévio apostilamento**

Por ocasião de concessão de reajuste de preços, na falta de elaboração de termos aditivos, registra-se por apostila no processo, consoante disposto no § 8º do art. 65 da Lei n.º 8.666/1993 (item 6.1, TC-012.103/2005-1, Acórdão n.º 2.284/2006-TCU-2ª Câmara).

O TCU, a título de exemplificação, determinou ao DNIT que formalizasse, mediante simples apostilamento, as alterações decorrentes de reajustes previstos no próprio contrato, conforme art. 65, § 8º, da Lei n.º 8.666/1993, evitando a utilização de aditamentos contratuais para esse fim (item 9.1, Acórdão n.º 976/2005-TCU-Plenário).

Nesse contexto, o apostilamento registra no contrato as atualizações dos valores correspondentes à proposta vencedora.

Verificaram-se pagamentos realizados com reajustes dos custos, sem o devido apostilamento, configurando falha da



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

gestão contratual, no que concerne aos controles internos aplicáveis. Tal fato, além contrariar a jurisprudência, não se coaduna com a boa prática, desfavorecendo o controle da execução e prejudicando a transparência da despesa pública.

#### **2.7.10 Manifestação do TRT**

O TRT reconhece que, por falha na tramitação do processo administrativo de contratação, não foram realizados os apostilamentos por ocasião dos reajustes previstos no próprio contrato (cláusula 4ª do contrato), modificada pelo Segundo Termo Aditivo (fls. 4857/4858).

#### **2.7.11 Análise**

Nesse sentido, conclui-se pela existência de deficiências no processo de gestão contratual do TRT da 11ª Região, razão pela qual se faz necessário o aperfeiçoamento dos seus controles internos.

#### **Parcelamento de débitos sem os acréscimos legais**

A existência de débito para com a Fazenda Pública nos conduz à Lei n.º 10.522/2002, que dispõe sobre créditos não quitados do setor público federal e o cadastro que lhes corresponde, denominado CADIN. No art. 10, com a redação dada pela Lei n.º 10.637/2002, tem-se:

Art. 10. Os débitos de qualquer natureza para com a Fazenda Nacional poderão ser parcelados em até sessenta parcelas mensais, a exclusivo critério da autoridade fazendária, na forma e condições previstas nesta Lei.

No mesmo sentido, verifica-se que na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, n.º 8.443, de 16 de julho de



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

1992, encontra-se insculpida no seu artigo 26 a faculdade de parcelamento de importâncias devidas como decorrência de débitos imputados aos agentes e particulares, em razão de irregularidades nas contas e procedimentos apreciados por aquele colegiado. O inteiro teor desse artigo é o seguinte:

Art. 26. Em qualquer fase do processo, o Tribunal poderá autorizar o recolhimento parcelado da importância devida, na forma estabelecida no Regimento Interno, incidindo sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais.

Parágrafo único. A falta de recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor.

Impende destacar que a possibilidade de parcelamento da dívida beneficia não apenas aos agentes públicos, portanto entende-se não ser imprópria a extensão desse benefício aos signatários de contratos administrativos.

Sendo certo que ao administrador público não se faculta senão proceder como autorizado por lei, o parcelamento de débitos pode encontrar autorização no supracitado art. 10 da Lei n.º 10.522/2002.

A propósito, e diante da inexistência de norma regulamentar específica disciplinando tal procedimento e estabelecendo os limites desse parcelamento, torna-se imperioso observar o rito, condições e cautelas instituídas pela Lei n.º 10.522/2002, entre os quais se destacam:

- a. O parcelamento deve ter a sua formalização condicionada ao prévio pagamento da primeira prestação, conforme o montante do débito e o prazo solicitado (art. 11);
- b. A concessão do parcelamento deve ficar condicionada à apresentação, pelo devedor, de garantia real ou fidejussória, inclusive fiança bancária, idônea e suficiente para o pagamento do débito, exceto quando se tratar de microempresas e empresas de pequeno porte



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

optantes pela inscrição no Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - Simples (art. 11, § 1º);

c. O valor de cada prestação mensal, por ocasião do pagamento, deverá ser acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do mês subsequente ao do pedido de parcelamento até o mês anterior ao do pagamento, e de 1% (um por cento) relativamente ao mês em que o pagamento estiver sendo efetuado (art. 13).

Nesse diapasão, verificou-se nos atos praticados pela Administração do TRT da 11ª Região, por ocasião da instrução do Processo Administrativo MA 3020/2015, a conclusão pela obrigação de a contratada ressarcir o valor de R\$ 162.319,09. O montante desse débito decorreu da revisão contratual em razão da desoneração da contribuição previdenciária aplicada aos custos de cessão de mão de obra.

O despacho exaurido pelo Ordenador de Despesa, em 21/12/2015, consignou que o valor do débito deveria ser parcelado em glosas de R\$ 20.289,89, nas medições 23ª a 30ª (total de oito parcelas), com vistas a não comprometer a saúde financeira da empresa.

Impende ressaltar que não consta dos autos nenhuma manifestação da contratada quanto ao pedido de parcelamento e garantias, bem como a decisão não assegurou os correspondentes acréscimos legais.

Ocorre que, por ocasião do pagamento da 23ª medição, não se procedeu à correspondente glosa da parcela fixada. Ato contínuo, o Sr. Ordenador de despesa determinou, ao autorizar o pagamento da 24ª medição, que o valor não glosado na 23ª medição fosse parcelado nas medições subsequentes.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Diante desse cenário, os parcelamentos ocorridos correspondem a ato de ofício em benefício da contratada, cuja motivação de prejuízos à saúde financeira não se encontra consignada nas instruções presentes nos autos. Destaca-se que a não efetivação das glosas representam irregularidades que sujeitam o gestor a penalidades.

Ademais, o débito apurado compreendeu, em última análise, valores indevidos que foram pagos a maior desde a primeira medição, beneficiando a contratada por mais de 18 meses.

Conclui-se, por tanto, que a decisão exaurida não considerou as condicionantes necessárias ao parcelamento, razão pela qual o ato administrativo deve ser revisto, mediante atualização dos valores devidos desde a primeira parcela, levando-se em consideração a data da efetivação das glosas efetuadas.

#### **2.7.12 Manifestação do TRT**

Após apresentação do relatório de fatos apurados, o TRT foi chamado a se manifestar, entretanto o documento enviado foi silente quanto ao presente item.

Todavia, cumpre destacar que ao abordar o achado do Item 2.6, que trata dos pagamentos de parcelas indevidas, o TRT consignou que revisará o ato administrativo concessório do parcelamento, a fim de glosar a totalidade dos valores remanescentes, no próximo pagamento/medição.

#### **2.7.13 Análise**

Por todo exposto, conclui-se pela manutenção do apontamento realizado pela equipe de auditoria, de forma que o



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Plenário do CSJT delibere quanto à medida saneadora de revisão da decisão administrativa.

#### 2.7.14 Objetos analisados

- Processo Administrativo MA 883/2013;
- Processo Administrativo MA 1198/2015.

#### 2.7.15 Critérios

- Artigos 12 e 67 da Lei n.º 8.666/1993;
- Artigos 1º, inciso II, e 8º da Resolução CONAMA n.º 237/1997;
- Capítulo VI da Lei Municipal n.º 605, de 24/7/2001;
- Acórdão TCU n.º 516/03 - Plenário;
- Item 18.13 da NR do Ministério do Trabalho e Emprego n.º 18; Item 18.29 da NR do Ministério do Trabalho e Emprego n.º 18;
- Licença Municipal de Instalação n.º 023/2011-1.
- Lei n.º 9.069/1995;
- Lei n.º 10.192/2001;
- Lei n.º 10.522/2002;
- Artigo 63 da Lei n.º 4.320/1964;
- Artigo 65 da Lei n.º 8.666/1993;
- Artigo 26 da Lei n.º 8.443/1992;
- Acórdão n.º 2.284/2006-TCU-2ª Câmara;
- Acórdão n.º 976/2005-TCU-Plenário.

#### 2.7.16 Evidências

- Processo Administrativo n.º MA 883/2013;



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- Processo Administrativo n.º MA 1.198/2015;
- Entrevista realizada com a Comissão de Fiscalização da Obra em 24/02/2016;
- Resposta à Requisição de Documentos e Informações (RDI) n.º 119/2015;
- Fotos da visita ao canteiro de obras nos dias 23/2/2016 e 25/2/2016;
- Diário de Obra;
- Licença Municipal de Instalação n.º 023/2011-1;
- Termo de Apostilamento n.º 2/2015;
- Despacho de fls. 7993 e 8145 do Processo MA 883/2013.

#### **2.7.17 Causa**

- Deficiências dos controles internos;
- Deficiências na fiscalização da obra;
- Falta de diligência na análise do faturamento apresentado pela contratada.

#### **2.7.18 Efeito**

- Risco potencial de sanções administrativas, civis e penais ao TRT e aos profissionais envolvidos em razão de eventuais danos ambientais;
- Risco potencial de prejuízos;
- Risco potencial de prejuízos na interlocução com a contratada;
- Risco potencial na qualidade da execução dos serviços;
- Risco real de pagamento antecipado;



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- Risco potencial de encargos superiores ao necessário para alcance dos resultados.

#### 2.7.19 Proposta de encaminhamento

Propor ao CSJT determinar ao TRT da 11ª Região que:

- Atente-se para a manutenção do atendimento às condicionantes ambientais, notadamente a validade da Licença Municipal de Instalação, durante toda a execução;
- Estude a aplicação de novas sanções à empresa contratada pela resistência ao cumprimento das solicitações da fiscalização quanto ao atendimento às medidas de proteção contra queda de altura, bem como organização e limpeza do canteiro de obras;
- Promova a glosa, em pagamentos futuros, do valor correspondente à R\$ 73.849,81, referente à aplicação de reajustes sobre parcela indevida.
- Aperfeiçoe os controles internos com vistas a:
  - ✓ assegurar que o primeiro reajuste aplicado aos contratos observem o período de um ano decorrido da data limite de apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir;
  - ✓ garantir que as alterações decorrentes de reajustes previstos no próprio contrato sejam formalizadas mediante apostilamento, conforme art. 65, § 8º, da Lei n.º 8.666/1993;
  - ✓ evitar a concessão de parcelamento de restituições ao erário, sem a devida atualização.



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

### 3 CONCLUSÃO

A partir dos trabalhos desenvolvidos, pôde-se concluir que os objetivos delineados para a auditoria foram alcançados, sendo possível obter respostas para as questões inicialmente formuladas.

Com base nas Questões de 1 a 3, constataram-se deficiência da liderança organizacional por ausência de Plano Plurianual de Obras, falha na governança institucional no que se refere às comunicações de fatos relevantes ao CSJT e falha na publicação, no sítio eletrônico, de dados de obra de construção de imóveis (Achados 2.1 e 2.2).

Quanto à adequabilidade dos projetos básico e executivo, Questões de 4 e 5, verificaram-se falhas no projeto básico/executivo por ausência de critério objetivo de medição para administração local; deficiências do orçamento da obra em razão da desatualização dos custos, da ausência de especificação de encargos adicionais sobre a mão de obra relativa ao item de serviço de administração local, de custos unitários acima do referencial SINAPI-Manaus e da ausência da documentação comprobatória da pesquisa de mercado.(Achado 2.3 e 2.4).

Constataram-se, com base nas Questões de 6 a 8, deficiências editalícias nas regras para habilitação dos interessados quanto à regularidade fiscal e trabalhista, e quanto à qualificação técnica; bem como se constataram falhas no julgamento da proposta em face da inobservância da incidência da desoneração da folha de pagamento e da ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (Achados 2.5 e 2.6).



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Verificaram-se, em levantamentos relativos às Questões de 9 e 10, pagamentos de parcelas indevidas decorrentes da procrastinação de alterações contratuais obrigatórias; deficiências na gestão/fiscalização do contrato em razão de não atendimento da legislação ambiental e de falhas nas medidas para proteção contra queda de altura, na ordem e limpeza do canteiro de obras; incidência de reajuste sobre parcela indevida; ausência de apostilamentos dos reajustes e parcelamento de débitos sem os acréscimos legais (Achados 2.7 a 2.10).

Ante o cenário configurado a partir dos achados de auditoria descritos acima, tem-se por imperiosa ao TRT da 11ª Região a adoção de ações efetivas para o aprimoramento do seu processo de gestão de obras, alcançando as etapas de planejamento, execução, monitoramento e controle.

Com vistas ao alcance dessa meta, em relação a cada achado, apresentam-se proposições de providências a serem adimplidas pela Corte Regional, das quais se extraem os benefícios qualitativos da auditoria.

Ressalta-se, por último, que as práticas de gestão, sobretudo do orçamento desatualizado, das deficiências editalícias nas regras para habilitação dos interessados quanto à regularidade fiscal e trabalhista e quanto à qualificação técnica e ausência de outros participantes no certame formam um conjunto convergente de indícios de limitação ao caráter competitivo da licitação, bem como inviabiliza a análise conclusiva sobre a vantajosidade da proposta vencedora do certame, cujo percentual de desconto



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

limitou-se a 0,09% do preço constante do orçamento de referência.

Ressalta-se, ainda, que apesar de 33 empresas terem retirado o edital de concorrência (fls. 1213 do Processo MA 883/2013), somente 1 (uma) única apresentou proposta de preços.

É cediço que, quanto maior o número de empresas concorrentes no procedimento licitatório, maior será a disputa de preços e, conseqüentemente, maior será a probabilidade de se elevar o percentual de desconto sobre o preço inicialmente orçado.

Para o TRT, o fato de apenas uma empresa ter apresentado proposta se justifica no notório aquecimento do mercado de construção civil por ocasião das diversas obras relativas à Copa do Mundo de Futebol.

Contudo, não foi possível compreender por qual razão 32 (trinta e duas) outras empresas, em um cenário já aquecido, se interessaram em retirar o edital, mas não apresentaram propostas.

#### **4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Como resultado da auditoria realizada na obra de construção do edifício-sede do Fórum Trabalhista de Manaus (AM), a equipe identificou, em função do escopo definido para os trabalhos de inspeção, 7 achados de auditoria.

Em sua manifestação acerca dos fatos apurados, o Tribunal Regional apresentou algumas ações já realizadas e outras que pretende ultimar com o objetivo de sanear algumas impropriedades identificadas. Todavia, remanescem



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

inconformidades e irregularidades que requerem o devido tratamento por parte da Corte Regional.

Assim, em face da premente necessidade de adoção de medidas corretivas, propõe-se ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região que:

4.1 com relação às ações de governança relativas ao projeto de construção do edifício-sede do Fórum Trabalhista de Manaus (Achados 2.1 a 2.2):

4.1.1 elabore e aprove seu Plano Plurianual de Obras, em obediência aos artigos 3º e 7º da Resolução CSJT n.º 70/2010;

4.1.2 estabeleça, em até 60 dias, por meio de mecanismos formais, os processos, papéis e responsabilidades atinentes à divulgação de informações tempestivas às partes interessadas internas e externas, relacionadas à gestão de obras e serviços de engenharia;

4.2 em relação a futuras contratações de obras e serviços de engenharia (Achados 2.3 a 2.7):

4.2.1 abstenha-se de proceder à divulgação de editais de obras e serviços de engenharia sem as garantias de que o orçamento base encontra-se com os preços atualizados em observância ao SINAPI e aos normativos incidentes;



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- 4.2.2 aperfeiçoe os controles internos com vistas a evitar a licitação de obras e serviços com projeto básico deficiente ou incompleto;
- 4.2.3 abstenha-se de licitar obras e serviços de engenharia sem o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, com as respectivas fontes de pesquisa;
- 4.2.4 faça constar das futuras licitações, sempre que não houver parcelamento do objeto, a devida justificativa quanto à inviabilidade técnica e econômica de fazê-lo;
- 4.2.5 faça constar, nos futuros editais de licitação, a exigência de prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa;
- 4.2.6 abstenha-se de estabelecer exigências que extrapolem os comandos contidos no artigo 30, inciso I, da Lei n.º 8.666/1993;
- 4.2.7 limite-se a estabelecer exigências de capacitação técnica profissional e operacional a parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação;
- 4.2.8 no caso de serem aceitos preços unitários superiores a valores de referência, estabeleça regras que garantam que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro fiquem iguais ou abaixo dos preços de referência;



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- 4.2.9 aperfeiçoe seus controles internos, a fim de garantir que a aceitação da proposta vencedora seja precedida de análise detalhada da planilha de custos e formação de preços, atentando para aplicabilidade da legislação vigente sobre os custos envolvidos;
- 4.2.10 abstenha-se de realizar contratação de obras e serviços de engenharia com empresas cujas propostas não possuem a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do responsável pelo orçamento-base e composição de custos unitários;
- 4.2.11 aperfeiçoe sua gestão contratual, a fim de assegurar que alterações contratuais sejam tempestivas e acompanhadas de medidas compensatórias hábeis a afastar o pagamento de parcelas indevidas às contratadas;
- 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;
- 4.3 Aperfeiçoe os controles internos com vistas a (Achado 2.7):
- 4.3.1 assegurar que o primeiro reajuste aplicado aos contratos observem o período de um ano decorrido da data limite de apresentação da proposta ou do orçamento a que essa se referir, o qual deve ser entendido como o orçamento elaborado pela licitante que subsidiou a formulação de sua proposta;



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

- 4.3.2 garantir que as alterações decorrentes de reajustes previstos no próprio contrato sejam formalizadas mediante apostilamento, conforme artigo 65, § 8º, da Lei n.º 8.666/1993;
- 4.3.3 evite a concessão de parcelamento de restituições ao erário, sem a devida atualização;
- 4.4 acerca do Contrato n.º 36/2013/TRT11/DLC, firmado entre o TRT da 11ª Região e a Empresa EDEC Engenharia Construção e Comércio Ltda. para a execução da obra de Construção do Fórum Trabalhista de Manaus (Achados 2.6 e 2.7):
- 4.4.1 atente-se para a manutenção da compensação dos itens cotados acima do custo referencial SINAPI, por ocasião da solicitação de termos aditivos ao contrato;
- 4.4.2 deduza, de valores pendentes de pagamento do Contrato Administrativo n.º 36-2013, firmado entre o TRT da 11ª Região e a Empresa EDEC Engenharia Construção e Comércio Ltda., o montante a ser ressarcido ao Erário, apurado por esse TRT nos autos do Processo MA 3020/2015, atualizado monetariamente. Caso não haja pagamentos a serem realizados, proceda à execução da garantia contratual;
- 4.4.3 estude a aplicação de novas sanções à empresa contratada pela resistência ao cumprimento das solicitações da fiscalização quanto ao atendimento às medidas de proteção contra queda de altura, organização e limpeza do canteiro de obras;



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO

4.4.4 promova a glosa, em pagamentos futuros, do valor correspondente à R\$ 73.849,81, referente à aplicação de reajustes sobre parcela indevida.

Por fim e considerando o disposto no artigo 74 da Constituição Federal - que atribui aos sistemas de controle interno o dever de apoiar o controle externo no exercício de sua missão, dando-lhe ciência de qualquer irregularidade identificada -, propõe-se encaminhar cópia do presente relatório ao Tribunal de Contas da União.

Brasília, 3 de agosto de 2016.

**JOSÉ TADEU TAVERNARD LIMA**

Supervisor da Seção de Auditoria de  
Gestão Administrativa da CCAUD/CSJT

**SILVIO RODRIGUES CAMPOS**

Assistente da Seção de Auditoria de  
Gestão Administrativa da CCAUD/CSJT

**SONALY DE CARVALHO PENA**

Supervisora da Seção de Auditoria de  
Gestão de Gestão de Obras da CCAUD/CSJT

**RILSON RAMOS DE LIMA**

Chefe da Divisão de Auditoria da  
CCAUD/CSJT

**GILVAN NOGUEIRA DO NASCIMENTO**

Coordenador da CCAUD/CSJT



CONSELHO SUPERIOR DA  
JUSTIÇA DO TRABALHO

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