



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



RELATÓRIO DE AUDITORIA	RA – CAUD – SCLC 02/2020
Referência::	Auditoria na Gestão do Contrato de Manutenção Predial.
PROAD nº:	10.165/2020
Unidade Auditada:	Coordenadoria de Licitações e Contratos (CLC) e Coordenadoria de Engenharia de Manutenção (CEMA).
Equipe de auditoria	Paulo Eduardo Silva de Abreu (líder) Patrícia Inês Bacelar Gonçalves de Melo.

Introdução

Trata-se de relatório de auditoria na Gestão do Contrato de Manutenção Predial realizada em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria – 2020, aprovado pela Presidência deste Regional, por meio do PROAD nº 23.623/2019, e que objetiva avaliar a regularidade dos procedimentos, rotinas e controles atinentes à execução contratual.

Tem-se por gestão contratual a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos relativos à prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, etc.

O contrato em análise trata de manutenção predial. Segundo o IBRAOP - Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, “manter” significa preservar aparelhos, máquinas, equipamentos e obras em bom estado de conservação, assegurando sua plena funcionalidade (Orientação Técnica OT IBR 02/2019).

Outro conceito define manutenção como o conjunto de procedimentos e serviços (conhecidos, contínuos e rotineiros) com o objetivo de permitir que a obra ou bem chegue ao fim de sua vida útil com o desempenho projetado e esperado, sem todavia alterar-lhe a função, especificação ou projeto.

Pela materialidade envolvida em um contrato de manutenção predial, revela-se imprescindível o estabelecimento de mecanismos eficientes na sua gestão, de forma a minimizar os riscos que possam comprometer os resultados pretendidos pela administração.

A matéria encontra-se disciplinada pelos seguintes normativos:

- Constituição Federal;
- Lei nº 8.666/1993;
- Instrução Normativa nº 05/2017 da SEGES;
- Resolução CNJ nº 169/2013;
- Ato TRT-GP N.º 532/2016;
- Orientação Técnica OT IBR 02/2019
- Boas Práticas COSO (Ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informações e comunicações, monitoramento);



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



- Demais legislações específicas e jurisprudências dos órgãos superiores de controle;

A execução do trabalho de auditoria aconteceu no período de 18/05/2020 a 23/09/2020, ultrapassando em 36 dias úteis o prazo previsto em razão dos efeitos da pandemia com relação à adaptação do trabalho de auditoria de forma remota; participação em cursos dos membros da equipe; pedidos de prorrogação de prazos solicitados pelo titular da CLC e CEMA e, ainda, a adaptação e ações que precisaram ser implementadas em decorrência das modificações impostas pelas Resoluções do nº 308 e 309/2020 do Conselho Nacional de Justiça.

Utilizou-se como técnicas de auditoria: Análise documental, entrevistas por meio telefônico, questionários e extração eletrônica de dados.

Para início dos trabalhos, expediu-se o Comunicado de Auditoria CA – CACI – SCLC – Nº. 001/2020 (PROAD Nº 10.165/2020) dando ciência da auditoria à CLC e ao CEMA, em cumprimento à Resolução nº 309/2020 do Conselho Nacional de Justiça.

Com a finalidade de subsidiar a auditoria, foi encaminhado à CLC/CEMA a Requisição de Documentos e Informações (RDI-SACI-SCLC- 010/2020), contendo os questionários de auditoria. A CEMA enviou sua resposta em 22/07/2020 (fls. 24/58), cinco dias após o prazo inicial estabelecido, tendo solicitado adiamento para resposta. A CLC enviou sua resposta em 24/07/2020 (fls. 64/68), sete dias após o prazo inicial estabelecido, tendo solicitado adiamento para resposta.

Para fins de instrução processual, solicitou-se a Seção de Emissão de Empenhos da SOF, informar os valores utilizados no contrato de manutenção predial durante o exercício 2019 e os valores empenhados e executados no exercício seguinte até a data da solicitação. Ato contínuo o Chefe da Seção respondeu com presteza no dia seguinte enviando as informações requeridas (f.70).

Posteriormente, foi enviado à CEMA e à CLC a RDIM-CACI- nº 14/2020 com a descrição dos achados e solicitação de manifestação.

Com o intuito de verificar o nível de aderência às normas estabelecidas, os exames tiveram como norte as seguintes questões de auditoria:

1. O acompanhamento e fiscalização da execução do contrato estão em consonância com a legislação e as boas práticas?
2. A gestão e a fiscalização da execução do contrato prestam apoio à instrução processual e encaminham a documentação necessária à formalização dos procedimentos de repactuação, reajuste, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, conta vinculada, aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros, a fim de assegurar o cumprimento contratual e a solução de problemas relacionados ao objeto e ao gerenciamento de riscos?



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



Achados de Auditoria

Concluída a análise preliminar, os achados de auditoria foram noticiados por intermédio da RDIM CACI - SCLC nº 014/2020, para ciência e manifestação das unidades auditadas e demandadas. Apresenta-se, a seguir, a consolidação dos achados de auditoria, os esclarecimentos prestados pelas unidades auditadas e as considerações da equipe de auditoria:

Achados de Auditoria:

Achado 1: Ausência de comprovação da capacitação de todos os profissionais em saúde e segurança no trabalho, dentro da jornada de trabalho, observada a carga horária mínima de duas horas mensais.

Situação encontrada:

Comprovação de capacitação de apenas um profissional no "Curso Básico de NR 10, Segurança em instalações elétricas e serviços com eletricidade".

Critério de auditoria:

Resolução CSJT nº 98/2012; Inc X, Cláusula 12ª do Contrato.

Evidências:

Contrato- (Proad 4.133/2019 - fls. 03/86); Resposta da CEMA à RDI CAUDI SCLC nº 10/2020 (Proad 10.165/2020-fls. 24/27 e 40/41- anexo 6).

Possíveis causas:

Item não previsto na lista de verificação; exigência imprecisa no edital/contrato.

Efeitos:

Potencial ocorrência de acidente de trabalho; Potencial responsabilização da Administração Pública na ocorrência de acidente de trabalho; Potencial comprometimento na cultura de prevenção de acidentes;

Esclarecimento dos responsáveis:

"No contrato assinado com a empresa Energiza Engenharia (Proad nº 4133/2019 – doc.02), mais especificamente no item que se refere às obrigações da contratada, cláusula 12, inciso X, consta a obrigação de "assegurar, durante a vigência do contrato, capacitação a todos os trabalhadores em saúde e segurança do trabalho, dentro da jornada de trabalho, e de acordo com as normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego".

Como já informado anteriormente, houve a realização de capacitações específicas nesse período, inclusive, tivemos ciência de alguns treinamentos informais. Neste diapasão, estaremos envidando esforços no sentido de melhor incrementar e fiscalizar a ação de capacitação a fim de atender à referida demanda.

Por fim, note-se também a possibilidade de parceria com este Órgão, que tem



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



como um dos principais objetivos o zelo pelo trabalhador, nos momentos em que alguma ação desse tipo for realizada, e a aberta ao público em geral, onde a contratada possa participar dos eventos.”

Avaliação da manifestação:

O achado refere-se à exigência contida em normativo do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (Resolução CSJT nº 98/2012), onde determina que constem nos editais e contratos a previsão de capacitação de todos os profissionais em saúde e segurança no trabalho, dentro da jornada de trabalho, observada a carga horária mínima de duas horas mensais.

No Inc X, Cláusula 12ª do Contrato consta a capacitação como item obrigatório quando da execução dos serviços, regra que valeria para qualquer licitante que viesse a vencer o certame licitatório e, por conseguinte, firmar contrato com o Tribunal. A cláusula remete à legislação do Ministério do Trabalho e Emprego, não relacionando norma específica (NR's).

Tendo em vista os esclarecimentos apresentados pela unidade auditada, no sentido de que irão envidar esforços para “incrementar e fiscalizar a ação de capacitação a fim de atender à referida demanda”, entende-se que a CEMA corrobora com o apontamento realizado. Neste sentido, faz-se necessário que passe a constar nos editais e contratos item com previsão de capacitação, de todos os profissionais, em saúde e segurança no trabalho, com definição precisa de carga horária e periodicidade, em atendimento à Resolução CSJT nº 98/2012 .

Propostas de Encaminhamento:

À CEMA:

Não há recomendação, uma vez que a Unidade apresentou cronograma das providências para a finalização antecipada das ações corretivas sugeridas, nos termos do art. 54 da Resolução CNJ nº 309/2020, qual seja, apresentação pela contratada de cronograma de atividade de capacitação, inclusive com a comprovação de realização da primeira capacitação no 29/09/2020.

À CLC, recomenda-se:

Fazer constar nos editais e contratos cujo objeto seja a contratação de obras ou serviços que envolvam o fornecimento de mão de obra, item com previsão de capacitação de todos os profissionais, em saúde e segurança no trabalho com definição precisa de carga horária e periodicidade, em atendimento a Resolução CSJT nº 98/2012.

Achado 2: Ausência de atualização do Mapa de Riscos, após evento relevante (pandemia do Covid -19, ocorrida durante a gestão do contrato).

Situação encontrada:

Mapa de Riscos desatualizado

Critérios de auditoria:

Art. 26, §1º, Inc IV da IN 05/2017 do MPDG



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



Evidências:

Proad 23.026/2018 (Mapa de Riscos às fls 38/39); Proad 4.133/2019 (Acompanhamento da execução contratual).

Possíveis causas:

Ausência de controle gerencial (1ª linha de defesa); Ausência de controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão.

Efeitos:

Imprecisão do nível de risco; Potencial dificuldade na tomada de decisão; Possibilidade de utilização desnecessária de recursos materiais e humanos.

Esclarecimento dos responsáveis:

Resposta da CLC:

“É oportuno destacar que, em relação ao **item A2**, em que pese a não atualização do mapa de risco na fase de execução, quando da apresentação de repostas ao questionário RDI-CAUDI-SCLC-010/2020, foi informado que: *“No tocante à atualização do mapa de risco na fase de execução, nos aspectos de competência da CLC, poderia ser enquadrada nas hipóteses descritas nos eventos de risco (RAQ12 – fala na fiscalização contratual e RAQ15 – inadimplemento de obrigações trabalhistas e previdenciárias pelas empresas contratadas)”*. Por derradeiro, no que diz respeito aos eventos de riscos acima destacados, vejamos as disposições do art. 18, §1º, I e Anexo VIII-B, da IN nº 5 SEGES/ME de 26 de maio de 2017:

Art. 18. Para as contratações de que trata o art. 17, o procedimento sobre Gerenciamento de Riscos, conforme especificado nos arts. 25 e 26, obrigatoriamente contemplará o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada.

§ 1º Para o tratamento dos riscos previstos no caput, poderão ser adotados os seguintes controles internos:

I - Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação, conforme disposto em Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

Por conseguinte, foi enfatizado nas respostas apresentadas no RDI-CAUDI-SCLC-010/2020 que: “tais eventos já são devidamente tratados, como se observa nos lançamentos realizados nos PROAD’S nº 6378/2019 e 6435/2019”.

Diante desse quadro, foi desenvolvido o PLANO DE TRATAMENTO DOS RISCOS (no contexto da pandemia COVID-19 e trabalho remoto), para o processo de trabalho –Aquisição de Bens e Contratação de Serviços -, de forma ampla, ocasião em que foram identificados os eventos de riscos, com o levantamento das possíveis causas e consequências, bem como as propostas de ações para tratamento desses riscos (documentos anexos).

Resposta da CEMA:

“Quando da licitação, foi elaborado um Mapa de Risco onde constava a parte relativa ao processo licitatório e a parte relativa ao gerenciamento do



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



contrato. Nesse documento foram elencados os pontos que a nossa equipe administrativa e de fiscalização visualizaram como passíveis de problema na licitação e execução contratual.

Na parte da gestão contratual o item avaliado foi quanto à execução dos serviços visando à manutenção dos imóveis de uma maneira satisfatória, o que vem ocorrendo com a vistoria contínua realizada pelos servidores lotados na Coordenadoria de Engenharia de Manutenção (CEMA), Seção de Manutenção (SEMAN) e Seção de Sistemas Elétricos (SSE).

Outro ponto a ser analisado diz respeito ao acompanhamento das atividades da empresa em comento com vista a reduzir o risco de interrupção dos serviços da contratada, o que vem sendo feito por unidade específica deste Tribunal através das costumeiras e competentes análises mensais das documentações recebidas.

Note-se que não há fatores que seriam influenciados pela pandemia a ser estudado pelos gestores no Mapa de Risco vigente. O risco de adocimento e redução da equipe decorrente das determinações governamentais, bem como a utilização de critérios discricionários adotados pela Administração deste Tribunal, combinado com a redução de demanda pela menor utilização do espaço físico do Órgão, além do distanciamento social e todas as cautelas exigidas no desempenho de atividades essenciais e indispensáveis à manutenção dos imóveis determinaram a manutenção do equilíbrio contratual e toda segurança para os envolvidos, onde, entendemos, smj., o atendimento quanto a uma possível atualização, mesmo que não formal, do Mapa de Risco adotado e aprovado anteriormente.

Saliente-se, ainda, que servidores da CEMA e unidades vinculadas (SEMAN e SSE) não receberam orientação nem capacitação sobre como trabalhar formalmente um Mapa de Risco durante uma gestão contratual, cuja atualização ou novos procedimentos são adotados através consultas informais em busca de conhecimentos para melhor atender às necessidades, inclusive, sendo efetivados ajustes no decorrer da gestão, sem, contudo, deixarmos de estar sempre atentos a quaisquer fatores de riscos que possam interferir diretamente na execução do contrato, situação esta que vem sendo executada durante este período de pandemia, onde, entendemos, smj, que por se tratar de uma situação totalmente atípica tais ajustes poderão ser efetuados sem que, formalmente, o mapa de risco aprovado seja alterado.

Avaliação da manifestação:

Preliminarmente, cumpre trazer a resposta à RDI-SACI-SCLC- 010/2020, onde a unidade gestora do contrato afirma que não foi efetuada a atualização do referido documento, resposta essa corroborada pela CLC na ocasião, que complementou ter tomados diversas medidas em decorrência dos efeitos da pandemia, tais como os tratamentos de riscos constantes dos PROAD's 6.378/2019 e 6.435/2019. A CLC destaca, ainda, que o plano de tratamento de riscos no processo de aquisição de bens e contratação de serviços será objeto de atualização, nos termos propostos no plano de ação fls. 130/134 constante do PROAD 2.707/2020.

Quando dos esclarecimentos dos responsáveis sobre o possível achado de auditoria, a CLC reafirma o que disse anteriormente e acrescenta que "Diante desse quadro, foi desenvolvido o PLANO DE TRATAMENTO DOS RISCOS (no contexto da pandemia COVID-19 e



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



trabalho remoto), para o processo de trabalho – Aquisição de Bens e Contratação de Serviços, de forma ampla, ocasião em que foram identificados os eventos de riscos, com o levantamento das possíveis causas e consequências, bem como as propostas de ações para tratamento desses riscos”.

Da análise do PLANO DE TRATAMENTO DE RISCOS (No Contexto da Pandemia da COVID-19 e Trabalho Remoto), constante às fls.90/96 dos autos, identifica-se os eventos ID 4, 5, 6, como relacionados à fase de execução contratual.

Entretanto, como afirma o gestor da CLC, o PLANO DE TRATAMENTO DOS RISCOS foi desenvolvido de forma ampla, para o processo de trabalho – Aquisição de Bens e Contratação de Serviços, não tendo sido elaborado especificamente para tratar os efeitos da pandemia na contratação dos serviços de manutenção predial.

Registre-se como boa prática o envolvimento de todos da Administração no tocante à elaboração do Plano de Tratamento de Riscos para o macroprocesso “Aquisição de Bens e Contratação de Serviços”, estando alinhada ao entendimento do Tribunal de Contas da União que define a gestão de riscos como “uma poderosa ferramenta para os gestores do setor público”.

No que diz respeito ao contrato ora auditado, tem-se a previsão contida na IN 05/2017 do MPDG, Seção III - Do Gerenciamento de Riscos, Art. 26, §1º, Inc IV, que determina a atualização do mapa nas seguintes ocasiões/eventos:

Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos.

§ 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;

II - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;

III - após a fase de Seleção do Fornecedor; e

IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

Em resposta ao possível achado, a CEMA afirma que “O risco de adoecimento e redução da equipe decorrente das determinações governamentais, bem como a utilização de critérios discricionários adotados pela Administração deste Tribunal, combinado com a redução de demanda pela menor utilização do espaço físico do Órgão, além do distanciamento social e todas as cautelas exigidas no desempenho de atividades essenciais e indispensáveis à manutenção dos imóveis determinaram a manutenção do equilíbrio contratual e toda segurança para os envolvidos, onde, entendemos, smj., o atendimento quanto a uma possível atualização, mesmo que não formal, do Mapa de Risco adotado e aprovado anteriormente”.

Infere-se, portanto, que a Administração foi proativa, identificou os fatores de riscos alusivos à execução contratual de manutenção e adotou as medidas cabíveis.

No entanto, uma vez que várias medidas foram tomadas pelas unidades envolvidas como acima relatado, resta, apenas, a necessidade de atualização do Mapa de Risco específico da contratação objeto desta auditoria, materializando-se as ações desenvolvidas, as medidas tomadas e o apetite a risco estabelecido pela Administração no cenário do Covid - 19, suprindo assim o formalismo exigido no §1º, Inc IV do Art. 26 da IN 05/2017 do MPDG.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



Proposta de Encaminhamento:

Às unidades CLC e CEMA :

Promover a atualização do Mapa de Riscos, nos termos da IN 05/2017 do MPDG, Seção III - Do Gerenciamento de Riscos, Art. 26, §1º, Inc IV.

Achado 3. Ausência de formalização (aditivo contratual) para inclusão do antigo imóvel da Procuradoria Regional do Trabalho e exclusão do imóvel onde funcionava a Escola Judicial (Encruzilhada).

Situação encontrada:

- Imóvel situado na Rua 48, Espinheiro não consta da relação dos Locais de Prestação dos Serviços constantes no contrato, para fins de realização de manutenção predial;
- Realização de serviço de "adequação" em imóvel não incluso formalmente no contrato.

Critérios de auditoria:

-Art 37, inciso XXI da Constituição Federal; Art. 65 da Lei 8.666/93; Itens 1, 2 e 2.3 do Anexo X da IN 05/2017 do MPDG; Item 1.1 do ANEXO II do Contrato - Especificações Técnicas; Acórdão TCU 7.601/2017 – 2ª câmara (TC 028.692/2015-2).

Evidências:

Contrato inicial às fls 03/86 do Proad 4.133/2019, sem alterações para inclusão do antigo imóvel da Procuradoria Regional do Trabalho e exclusão do imóvel onde funcionava a Escola Judicial (Encruzilhada).

Possíveis causas:

- Ausência de controle gerencial (1ª linha de defesa);
- Celeridade em detrimento da formalidade/legalidade.

Efeitos:

Comprometimento da gestão orçamentária; Inadequação do Plano de Manutenção; Possível responsabilização dos gestores numa eventual auditoria externa.

Esclarecimento dos responsáveis:

Resposta da unidade auditada (CEMA):

"Em relação à formalização solicitada, entendemos que a Administração tinha ciência da situação, inclusive, por meio do Proad. nº 14950/19 o assunto foi devidamente abordado quando da emissão dos despachos proferidos pela Secretaria Administrativa e Diretoria Geral, todos devidamente ratificados pela Presidência deste Tribunal (fl.32):

fL.27 – Item: 05 – documento expedido pela Secretaria Administrativa: " Na possibilidade de que haja questionamento futuro acerca da realização de serviços em um imóvel não relacionado no anexo I do contrato (PROAD nº 23.026/2018), ressaltamos que esta Direção não vislumbra nenhum óbice, haja vista se tratar de edificação pertencente à União, responsável também por este Órgão. Quaisquer valores investidos serão incorporados ao patrimônio da



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



União, seja para uso deste Regional ou por outro Órgão e, em último caso, sendo objeto de alienação, as benfeitorias serão agregadas ao valor do imóvel. Em suma, nenhum impedimento legal.”

fl.30 – Documento expedido pela Diretoria Geral: “O Anexo II trata das especificações técnicas, reportando-se, em seu subitem 1.1 (fl. 2291 do PROAD n.º 23026/2018), a “todos os imóveis utilizados pelo Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região, localizados no Polo 01, conforme relação contida no Anexo I deste Termo, incluindo os prédios locados ou cedidos na Área de jurisdição do Regional” [não sublinhado no original].”

“O contrato aludido foi firmado em 25/02/2019, ao cabo de procedimento licitatório iniciado em 2018 (autuação em 22/10/2018 – fl. 02 do PROAD originário em referência), quando ainda não havia definição quanto à cessão a este Tribunal do imóvel onde funcionou a Procuradoria Regional do Trabalho da 6ª Região, razão pela qual o prédio não constou do Anexo I do instrumento pactual. Todavia, ante a formalização da cessão do imóvel n.º 149 da Rua Quarenta e Oito, Espinheiro, nesta capital de Pernambuco, cujo termo respectivo o superintendente do Patrimônio da União em Pernambuco, Jorge Luís de Mello Araújo, entregou a Vossa Excelência, em reunião realizada na última quarta-feira (14), o imóvel passou a compor o objeto contratual de manutenção predial por força da parte final do subitem 1.1 do Anexo II, acima transcrito.”

Por fim, ressalvamos que informações complementares serão prestadas posteriormente pela Secretaria Administrativa e Diretoria Geral deste Tribunal, conforme entendimentos mantidos com seus respectivos titulares.”

Resposta da unidade demandada (Diretoria-Geral):

“O imóvel situado na Rua Quarenta e Oito, n.º 149, Espinheiro, Recife, cedido pela Procuradoria Regional do Trabalho 6ª Região, foi ocupado pelo TRT6 desde 24/03/2019. A partir de então, este órgão passou a utilizar as instalações do prédio, realizando inclusive a segurança, conforme evidencia o registro de ponto dos agentes de segurança designados para prestar serviço no local.

A formalização da entrega do aludido imóvel ocorreu a partir da celebração do Termo de Entrega firmado entre a Secretaria de Coordenação e Patrimônio da União do Ministério da Economia e o TRT6, em 14 de agosto de 2019, conforme Processo 10154.106623/2019-11, cujo extrato foi publicado no Diário Oficial da União de 30 de agosto de 2019.

Nesse prédio, foram instalados os gabinetes de Juízes do Trabalho Substitutos integrantes da reserva técnica da Corregedoria Regional, com seus respectivos assistentes, bem como a Escola Judicial do TRT6.

Por outro lado, o imóvel situado na Avenida Beberibe, n.º 291, Encruzilhada, Recife, foi revertido para a Superintendência do Patrimônio da União, em 26 de dezembro de 2019, conforme Apostila n.º 07/2019.

Importante destacar o disposto no item 1.1 do Anexo II do contrato administrativo TRT6 n.º 11/2019, firmado em 25 de fevereiro de 2019:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



O presente volume de Especificações Técnicas constitui elemento fundamental à prestação dos serviços em todos os imóveis utilizados pelo Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região, localizados no Polo 1, conforme relação contida no Anexo I deste Termo, **incluindo os prédios locados ou cedidos** na Área de Jurisdição do Regional (...).

Ressalte-se que, desde o início do prazo de vigência, a Escola Judicial está contemplada no escopo do contrato firmado com a empresa Energiza Engenharia Ltda-ME. Após a cessão do imóvel da Rua Quarenta e Oito pela PRT6, visando à instalação dos gabinetes de Juízes do Trabalho Substitutos integrantes da reserva técnica da Corregedoria Regional, com seus respectivos assistentes, e da Escola Judicial do TRT6, ante a previsão contida no item 1.1 acima, esse imóvel passou a fazer parte do contrato de manutenção predial.

É oportuno lembrar que, à fl. 30 do PROAD n.º 14950/2019, já foi mencionado o entendimento alhures sobre a abrangência do contrato de manutenção predial para o imóvel cedido pela PRT6.

Apenas com relação à atualização do endereço, esta Diretoria-Geral já determinou a adoção de providências para o ajuste, mediante simples apostila.”

Avaliação das manifestações:

As informações prestadas pela unidade auditada (CEMA) e pela unidade demandada (Diretoria-Geral) ratificam o entendimento de que a formalização da alteração em comento seria desnecessária. Asseveram que, embora o imóvel em referência tenha incorporado o patrimônio do Tribunal em momento posterior à celebração do contrato com a empresa ENERGISA ENGENHARIA LTDA-ME, ocorrida em 25/02/2019, o item 1.1 do Anexo II do referido dispositivo possibilita a realização de serviços nos imóveis do TRT6 localizados no Polo 1, incluindo os prédios locados ou cedidos.

A DG ressalta, ainda, que o imóvel onde funcionava a antiga Escola Judicial (EJ), situado na Avenida Beberibe, n.º 291, Encruzilhada, Recife, estava contemplado no escopo do contrato, e que após a remoção da EJ para o prédio da antiga Procuradoria Regional do Trabalho 6ª Região, o mesmo foi revertido para a Superintendência do Patrimônio da União.

Por fim, a Diretoria-Geral conclui que por tratar de atualização de endereço da Escola Judicial de um imóvel para outro, determinou a adoção das providências para ajustar a sua formalização, mediante apostilamento.

Da situação relatada, entende-se que a inclusão de cláusula disciplinando que os imóveis contemplados pelo contrato são todos aqueles constantes de uma determinada relação, incluindo os cedidos e os locados, ou mesmo a previsão editalícia de possíveis inclusões futuras, não torna despicenda a formalização de qualquer alteração que esse rol de imóveis venha a sofrer.

Acerca da matéria, cumpre ressaltar excerto do relatório de auditoria, que resultou no Acórdão n.º 7.601/2017 TCU - 2ª Câmara (TC 028.692/2015-2), que evidencia a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



necessidade de formalização de inclusão de imóvel, cujo teor passamos a transcrever:

60. Quanto à inércia na adoção das medidas necessárias à inclusão formal das instalações da Enagro no escopo do contrato 22101/005/2012, como apresentado nos parágrafos 38 a 48, muito embora entenda-se que a reforma do CDRH/Conab não deveria ter sido executada por meio do Contrato 22101/005/2012 de manutenção predial, uma vez decidido executar o serviço, a formalização deveria ter sido tempestiva. Concluímos que deve ser dado ciência ao MAPA, quando da análise de mérito, dessa irregularidade, com vistas à adoção de providências internas para evitar a ocorrência de outras semelhantes.

Ainda sobre o tema, tem-se o entendimento da Ministra Ana Arraes (Acórdão 2.380/2013-Plenário), de que “a execução de serviços sem a formalização de termo contratual caracteriza contrato verbal” nos termos dos arts. 60, parágrafo único, e 62 da Lei 8.666/1993.

Não obstante as medidas adotadas no sentido de formalizar a alteração do endereço da Escola Judicial, cumpre ressaltar a necessidade de avaliação de alterações futuras no rol de imóveis de contratos dessa natureza, observando-se as suas especificidades e promovendo a sua formalização de forma tempestiva, mediante aditivo contratual, sempre que restar evidenciada alguma inovação nas bases originalmente contratadas.

Proposta de Encaminhamento:

Às unidades CEMA e CLC:

Promover, doravante, a formalização tempestiva das alterações no rol de imóveis de contratos dessa natureza, mediante termo aditivo ou apostilamento, conforme avaliação de cada caso, observando-se as características das modificações a serem executadas, avaliando-se, inclusive, possíveis repercussões no plano de manutenção e na composição da equipe permanente, a fim de não desconfigurar as condições inicialmente contratadas.

Achado 4. Indicativos de realização de serviços de reforma no imóvel da antiga Procuradoria Regional do Trabalho, cedido ao TRT6, com características de serviços não continuados ou contratados por escopo, conforme conceituado na IN 05/2017 do MPDG, sugestivos de realização de uma nova contratação, de acordo com a Lei 8.666/93.

Situação encontrada:

Realização de serviços com modificação de ambientes internos e externos em edificação, com mudança de finalidade no seu uso; Realização de intervenção sem característica contínua e rotineira que possibilitasse a renovação do tempo de vida útil do imóvel; Publicação no Portal da Transparência do Tribunal dos referidos serviços como “OBRA DE REFORMA DO PRÉDIO ONDE FUNCIONARÁ A ESCOLA JUDICIAL E O NÚCLEO DE APOIO AO 1º GRAU (RUA QUARENTA E OITO - ESPINHEIRO)”; Serviço realizado com apresentação de cronograma físico-financeiro e conseqüente emissão de empenho global; Encaminhamento de nota fiscal à SOF para pagamento de “serviços de reforma do espaço destinado à Escola Judicial”; Ordens bancárias para pagamento dos serviços (três medições), cuja descrição refere-se à realização



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



de serviços de reforma; Solicitação de aditivo pela DPLAN referente "Reforma Prédio da rua 48, para implantação da Escola Judicial e o núcleo de apoio ao 1º grau"; Planilhas de supressão, de serviços excedentes e de serviços extras referentes "Reforma do prédio da Rua Quarenta e Oito onde funcionarão a Escola Judicial e o Núcleo de Apoio ao 1º Grau", elaboradas pela DPLAN; O valor empregado na realização dos serviços equivale, aproximadamente, a 104% do valor anual estimado na licitação para executar todos os serviços eventuais, além de outras intervenções realizadas no mesmo imóvel, a título de serviços eventuais, que somadas equivalem, aproximadamente, a 30% do valor anual estimado na licitação. Logo, o total gasto no imóvel corresponde, aproximadamente, a 134% do valor anual estimado no contrato para serviços eventuais, que com os demais serviços eventuais realizados em outros imóveis em 2019, atingem o percentual aproximado de 216% do orçamento estimado para tais despesas; Indicação pela Secretaria Administrativa de que os gastos serão efetuados como "valores investidos" e que as "benfeitorias serão agregadas ao valor do imóvel"; Indicação de vantajosidade de realização dos serviços pela Secretaria Administrativa, sem a respectiva demonstração dos valores planilhados.

Critério de auditoria:

- ORIENTAÇÃO TÉCNICA/IBRAOP – OT – IBR 02/2009 (Obras características de Serviço de Engenharia); Lei 5.194/1966; Art. 16 da IN 05/2017 do MPDG; -Art 3º da Lei 8.666/93; Edital do Pregão Eletrônico nº 51/2018; Contrato TRT6 nº 11/2019 (item 2.2 do anexo II (Especificações Técnicas); Súmula 177 do TCU; Acórdão TCU 1.214/2013 – Plenário; Acórdão TCU 7.601/2017 – 2ª câmara (TC 028.692/2015-2); Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Evidências:

-Edital (Proad 23.026/2018 - fls.1556/742); Contrato (Proad 4.133/2019 - fls. 03/86); Planilha de custos elaborada pela DPLAN (PROAD 4.133/2019 - fls.1483/88); -Portal da Transparência - Obras <https://www.trt6.jus.br/portal/transparencia/obras/18958>; Cronograma físico-financeiro (PROAD 4133/2019 - fls.1522/24 e 1546/50); Encaminhamento de nota fiscal para pagamento (PROAD 4.133/2019-fl. 1525); Ordens bancárias (PROAD 4.133/2019 - fl.1539 - 1ª medição, fl. 1571 - 2ª medição, fl.1603 - 3ª medição, fl.2012 -4ª medição); -EMPENHO2019NE000280 PROAD 23026/2018 - Fl.2266; EMPENHO 2019NE000795 (empenho global), PROAD 4.133/2019 - fls. 1515/16; EMPENHO 2019NE000796 (empenho global), PROAD 4133/2019 - fls. 1517/19; EMPENHO2019NE0000926 (Ordinário - Climatização) - PROAD 18.171/2019 - fls.17 - OBS.: proad não juntado ao processo de acompanhamento da execução contratual (PROAD 4.133/2020); EMPENHO2019NE001165 (Climatização) - PROAD 4.133/2019 - fls. 1618; EMPENHO2019NE01206 (Coberta), PROAD 4.133/2019 - fls. 1999; EMPENHO 2019NE01369 (reforço ao EMPENHO 2019NE000795), PROAD 4.133/2019 - fls. 1767; Ofício nº 68/2019 - TRT DPLAN, (PROAD 4.133/2019 - fls. 1648; Planilhas de custo elaboradas pela DPLAN (PROAD 4133/2019-fls 1660/66; Despacho da Secretaria Administrativa (S.A.) para solicitação de autorização de realização dos serviços (PROAD 4.133/2019 – fls.1503/05).

Possíveis causas:

-Busca pela celeridade; Mudança das prioridades estabelecidas no plano de obras/plano de contratações, durante o exercício; Ausência de consulta à Assessoria-Jurídico Administrativa.

Efeitos:

-Potencial fuga do procedimento licitatório; Inobservância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e ao princípio da Isonomia; Possível comprometimento da gestão orçamentária pela previsão subestimativa; Comprometimento da execução do plano de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



contratações, em face da ausência de disponibilidade orçamentária; Não contabilização da despesa como investimento (51); Possível responsabilização dos gestores numa eventual auditoria externa.

Esclarecimento dos responsáveis:

Resposta da CEMA:

“Preliminarmente, é importante mencionar que o referido achado encontra correlação direta com os apontamentos inseridos nos achados A3 e A8, onde a Coordenadoria de Engenharia de Manutenção não participou da elaboração das planilhas, tampouco fiscalizou ou especificou os serviços, uma vez que tais atribuições foram direcionadas pela Administração à DPLAN, inclusive, por meio do Proad. nº 14950/19, onde justificativas para a contratação dos referidos serviços foram apresentadas quando da emissão dos despachos proferidos pela Secretaria Administrativa (fls.26/28) e Diretoria Geral (fls.29/32), todos devidamente ratificados pela Presidência deste Tribunal (fl.32).

Por fim, ressalvamos que informações complementares serão prestadas posteriormente pela Secretaria Administrativa e Diretoria Geral deste Tribunal, conforme entendimentos mantidos com seus respectivos titulares.”

Resposta da unidade demandada (Diretoria-Geral):

Inicialmente, cumpre reproduzir a seguir as informações prestadas pela Divisão de Planejamento Físico deste órgão, com vistas a afastar sombreamento de dúvidas que usualmente pairam sobre definições e conceitos relativos a serviços técnicos em edificações:

1. Definição e Conceitos sobre Manutenção:

“Manutenção: conjunto de atividades a serem realizadas para conservar ou recuperar a capacidade funcional da edificação e de suas partes constituintes de atender as necessidades e segurança dos seus usuários”.

Classificação da Manutenção Predial:

SEGUNDO BONIN (1988): BONIN (1988) e STEEL apud JOHN (1988) observam que, uma vez que é um assunto que envolve múltiplos aspectos, a manutenção de edifícios pode ser classificada de diversas maneiras, conforme abaixo:

- Tipos de manutenção: Conservação, Reparação, Restauração e Modernização:

A conservação está relacionada com aquelas atividades rotineiras realizadas diariamente ou então, com pequenos intervalos de tempo entre intervenções.

A reparação está relacionada com atividades preventivas ou corretivas realizadas antes que o edifício ou algum de seus elementos constituintes atinja o nível de desempenho mínimo aceitável sem que a recuperação de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



desempenho ultrapasse o nível inicialmente construído.

A restauração está relacionada com atividades corretivas realizadas após o edifício ou algum de seus elementos constituintes atingir níveis inferiores ao nível de desempenho mínimo aceitável, sem que a recuperação de desempenho ultrapasse o nível inicialmente construído.

A modernização está relacionada com atividades preventivas e corretivas visando que a recuperação de desempenho ultrapasse o nível inicialmente construído, fixando um novo patamar de qualidade para a edificação.

- Origem dos problemas dos edifícios: Evitáveis e Inevitáveis;
- Estratégia de manutenção adotada: Preventivas, Corretivas e Preditivas:

A manutenção preventiva está relacionada às atividades de manutenção realizadas de acordo com um programa pré-estabelecido sem depender exclusivamente da existência de problemas no edifício construído.

A manutenção corretiva está relacionada às atividades de manutenção realizadas em atendimento a solicitações dos usuários da edificação quando eles identificam algum problema no edifício construído. Por serem aleatórias e imprevisíveis, as atividades de manutenção corretiva exigem um esforço técnico e administrativo bem mais intenso, sendo que, este fato, torna-as normalmente de baixa produtividade.

Temos ainda a manutenção preditiva, que se utiliza de alguns procedimentos de inspeção para descobrir defeitos (em geral, difíceis ou impossível de se detectar a olho nu) em algum componente, e que este, brevemente poderá gerar uma manutenção corretiva se nada for feito.

***Observação: A manutenção preditiva é muito comum na engenharia aeronáutica e mecânica. Na engenharia civil, seu uso é muito restrito visto que a relação custo / benefício das inspeções na maioria das vezes não é compensador.*

- Periodicidade de realização das atividades: Rotineiras, Periódicas e Emergenciais;
- Quanto às origens da necessidade de manutenção:

Perda de durabilidade: São fatores de degradação os agentes atmosféricos (chuva, radiação solar, temperatura, gases, poluentes, constituintes do ar, vento), agentes biológicos (roedores, fungos, bactérias), carregamentos atuante na estrutura, fenômenos de incompatibilidade química ou física entre os diversos materiais, desgaste devido ao uso e subprodutos do uso, entre outros. A questão da durabilidade está associada à vida útil esperada para determinados materiais tendo em vista o meio em que ele estará inserido e, conseqüentemente, aos agentes degradadores que estarão presentes. Tem-se assim, na questão da durabilidade, um aspecto previsível.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



****CREMONINI (1988) lembra que nos conceitos de durabilidade e vida útil das edificações está implícito o conceito de "manutenção", uma vez que se pressupõe que a edificação sofrerá operações dessa natureza a fim de manter os patamares de desempenho desejados e **adequá-los às novas solicitações dos usuários.****

Presença de patologias: As manifestações patológicas (degradações não previstas ou mais aceleradas do que as previstas) são também responsáveis por parcela importante de manutenção. Percebe-se desta forma, que a questão das patologias traz consigo um caráter de imprevisibilidade.

Mudança nas necessidades dos usuários:

É dentro desta idéia que se inserem os atuais retrofits (modernização) e a questão das reciclagens. Há de se entender e respeitar que as necessidades dos usuários são dinâmicas ao longo do tempo (principalmente em edifícios comerciais) e, o conceito de manutenção, mais exatamente na modalidade modernização (conforme já detalhada), deve ser capaz de atender satisfatoriamente a estas mudanças.

***Observação: "Os custos de manutenção gerados por mudanças das necessidades dos usuários são, em edifícios de escritórios, freqüentemente mais elevados que os causados por durabilidade e patologias". [STEEL, apud JOHN; CREMONINI (1989)].*

Perante o exposto sobre o tema Manutenção predial, neste momento, oportunamente, cabe salientar o que está **descrito no Termo de Referência (PROAD 23026.2018) que deu origem ao Contrato de Manutenção:**

1.4 - Das definições do objeto:

1.4.1. Manutenção Preventiva - Atividade de manutenção executada antes da ocorrência de falha ou de desempenho insuficiente dos componentes da edificação;

1.4.2. Manutenção Detectiva - Atividade que visa apurar a causa de problemas e falhas para análise, auxiliando as ações de manutenção;

1.4.3. Manutenção Preditiva - Atividade que visa ao estudo de sistemas e equipamentos com análises de desempenho, a fim de prever e apontar eventuais anomalias, além de direcionar e programar a manutenção preventiva;

1.4.4. Manutenção Corretiva - Atividade de manutenção executada após a ocorrência de falha ou de desempenho insuficiente dos componentes da edificação;

1.4.5. Manutenção de Reparação (eventuais) - Intervenções de ajustes e adaptações em componentes construtivos dos imóveis, com substituições dos componentes cuja vida útil expirou, incrementando melhor desempenho às



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



partes reparadas e proporcionando acréscimos na vida útil e na funcionalidade da edificação;

1.4.6. Manutenção de Modernização (eventuais) – Intervenções de ajustes e adaptações em componentes construtivos de ambientes, com atualizações técnicas das instalações e incrementos de seus níveis de desempenho, proporcionando acréscimos na vida útil e na funcionalidade da edificação.

2 - DISPOSIÇÕES GERAIS

2.1 - Todos os serviços relativos às presentes Especificações Técnicas se referem à manutenção preventiva, corretiva, preditiva e detectiva ou a todas, entendendo-se isso por todas as ações e intervenções permanentes, periódicas ou pontuais e emergenciais nos sistemas, subsistemas, equipamentos e componentes prediais de propriedade do CONTRATANTE, que resultem, respectivamente, na manutenção e na recuperação do estado de uso ou de operação, para que o patrimônio do CONTRATANTE seja integralmente garantido;

2.2 - Diferentemente de obra, que se caracteriza pela modificação esporádica, predeterminada e completa de um sistema ou subsistema, a manutenção visa à ampliação ou à substituição majoritária de componentes com o objetivo de conservar-se a condição preexistente de desempenho na utilização ou na sua operação;

2.3 - É vedado à CONTRATADA alegar a caracterização de obra nos casos de serviço de maiores proporções e de recomposição acessória decorrente de serviços executados, desde que esteja caracterizado o estado de manutenção como supramencionado.

(...)

5.4.2 - Dos Serviços Eventuais:

5.4.2.1 - Das Considerações Gerais

5.4.2.1.1 - O CONTRATANTE, por intermédio da FISCALIZAÇÃO, poderá convocar, a seu critério, a CONTRATADA, sempre que necessário, para a realização de serviços eventuais de manutenção ou de reparação. Tais trabalhos deverão ser executados por profissionais qualificados e especializados, sob acompanhamento e orientação de encarregado da CONTRATADA e supervisionados pelo seu responsável técnico;

(...)

5.4.2.2 – Dos serviços:

5.4.2.2.1 - Locação de equipamento para manutenção em postes de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



iluminação;

5.4.2.2.2 - **Serviços de manutenção e correção em obras civis, caracterizados por reparação e/ou modernização;**

5.4.2.2.3 - Serviços de pintura;

5.4.2.2.4 - Serviços de serralharia e solda;

5.4.2.2.5 - Serviços em esquadrias metálicas e vidraçaria;

5.4.2.2.6 - Serviços de marcenaria em geral;

5.4.2.2.7- Serviços em divisórias (remanejamento e substituição);

5.4.2.2.8 - Serviços em forros e paredes de gesso;

5.4.2.2.9 - Locação de andaimes;

5.4.2.2.10 - Transporte de entulho; TR Serviços Eventuais Polo 01 f. 35

5.4.2.2.11 - Serviços de impermeabilizações;

5.4.2.2.12 - Serviços de reparação pontual de elementos estruturais e de revestimentos;

5.4.2.2.13 - **Serviços técnicos de edificações de um modo geral, desde que caracterizados por reparação e/ou modernização;**

5.4.2.2.14 - **Serviços de instalações prediais elétricas de baixa e alta tensão, fornecimento e lançamento de cabeamento estruturado (lógico) e de cabeamento telefônico.**

2. Definição e Conceitos sobre Obra:

(ORIENTAÇÃO TÉCNICA OT - IBR 002/2009)

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

Para efeito desta Orientação Técnica, conceitua-se:

Ampliar: produzir aumento na área construída de uma edificação ou de quaisquer dimensões de uma obra que já exista.

Construir: consiste no ato de executar ou edificar uma obra nova.

Fabricar: produzir ou transformar bens de consumo ou de produção através de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



processos industriais ou de manufatura.

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

Reformar: consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual.

3. Definição e Conceitos sobre Serviço de Engenharia:

(ORIENTAÇÃO TÉCNICA OT - IBR 002/2009)

Serviço de Engenharia é toda a atividade que necessite da participação e acompanhamento de profissional habilitado conforme o disposto na Lei Federal no 5.194/66, tais como: consertar, instalar, montar, operar, conservar, reparar, adaptar, manter, transportar, ou ainda, demolir. Incluem-se nesta definição as atividades profissionais referentes aos serviços técnicos profissionais especializados de projetos e planejamentos, estudos técnicos, pareceres, perícias, avaliações, assessorias, consultorias, auditorias, fiscalização, supervisão ou gerenciamento.

Para efeito desta Orientação Técnica, conceitua-se:

4.1 - **Adaptar**: transformar instalação, equipamento ou dispositivo para uso diferente daquele originalmente proposto. Quando se tratar de alterar visando adaptar obras, este conceito será designado de reforma.

4.2. - **Consertar**: colocar em bom estado de uso ou funcionamento o objeto danificado; corrigir defeito ou falha.

4.3 - **Conservar**: conjunto de operações visando preservar ou manter em bom estado, fazer durar, guardar adequadamente, permanecer ou continuar nas condições de conforto e segurança previsto no projeto.

4.4 - **Demolir**: ato de por abaixo, desmanchar, destruir ou desfazer obra ou suas partes.

4.5 - **Instalar**: atividade de colocar ou dispor convenientemente peças, equipamentos, acessórios ou sistemas, em determinada obra ou serviço.

4.6. - **Manter**: preservar aparelhos, máquinas, equipamentos e obras em bom estado de operação, assegurando sua plena funcionalidade.

4.7- **Montar**: arranjar ou dispor ordenadamente peças ou mecanismos, de modo a compor um todo a funcionar. Se a montagem for do todo, deve ser



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



considerada fabricação.

4.8 - Operar: fazer funcionar obras, equipamentos ou mecanismos para produzir certos efeitos ou produtos.

4.9 - **Reparar**: fazer que a peça, ou parte dela, retome suas características anteriores. Nas edificações define-se como um serviço em partes da mesma, diferenciando-se de recuperar.

4.10- Transportar: conduzir de um ponto a outro cargas cujas condições de manuseio ou segurança obriguem a adoção de técnicas ou conhecimentos de engenharia.

***** Podemos estabelecer relações e semelhanças entre os Serviços de Engenharia e os Serviços de Manutenção da seguinte forma:**

Adaptar – Tipo de manutenção: Modernização.

Consertar – Tipo de manutenção: Reparação ; Manutenção Corretiva.

Conservar - Tipo de manutenção: Conservação; Manutenção Preventiva.

Manter – Tipo de Manutenção: Conservação; Manutenção Preventiva.

Reparar: - Tipo de Manutenção: Reparação ; Manutenção Corretiva.

Com efeito, de acordo com a cláusula segunda do termo de contrato firmado com a empresa ENERGIZA ENGENHARIA LTDA.-ME nos autos do PROAD originário n.º 23026/2018 (fls. 2270/2355) – que tem por objeto a prestação de serviços de manutenção predial (preventiva, detectiva, preditiva, corretiva e serviços eventuais de reparação e modernização), com fornecimento de materiais, peças e mão de obra para as edificações que compõem a área 1 deste órgão –, o objeto contratual abrange os seguintes grupos de serviços:

- Serviços eventuais de manutenção preventiva, corretiva ou de modernização em todos os elementos constitutivos nos imóveis, sejam de instalações prediais elétricas de baixa e alta tensão, fornecimento e lançamento em infraestrutura de cabeamento estruturado (lógico) e de cabeamento telefônico; hidrossanitárias, estruturais, de revestimentos, cobertas e demais;
- Serviços de intervenções dos tipos consertos, reparações, adaptações, instalações e operações em componentes construtivos; e
- Operações eventuais de correções, reparações ou adaptações de serralheria, esquadrias metálicas ou de madeira, inclusive de seus acessórios e componentes, marcenaria, divisórias, vidraçaria e gesso (forro e alvenarias).

E, no subitem 5.4.2.2 do Anexo II (Especificações Técnicas) do referido instrumento, são relacionados os seguintes serviços eventuais:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



- Locação de equipamento para manutenção em postes de iluminação;
- Serviços de manutenção e correção em obras civis, caracterizados por reparação e/ou **modernização**;
- Serviços de pintura;
- Serviços de serralharia e solda;
- Serviços em esquadrias metálicas e vidraçaria;
- Serviços de marcenaria em geral;
- Serviços em divisórias (remanejamento e substituição);
- Serviços em forros e paredes de gesso;
- Locação de andaimes;
- Transporte de entulho;
- Serviços de impermeabilizações;
- Serviços de reparação pontual de elementos estruturais e de revestimentos;
- Serviços técnicos de **edificações** de um modo geral, desde que caracterizados por reparação e/ou **modernização**;
- Serviços de instalações prediais elétricas de baixa e alta tensão, fornecimento e lançamento de cabeamento estruturado (lógico) e de cabeamento telefônico.

A propósito, no subitem 1.2.6 dos Estudos Técnicos Preliminares (fls. 07/37 do PROAD originário n.º 23026/2018), os serviços de manutenção de modernização (eventuais) são *“Intervenções de ajustes e **adaptações** em componentes construtivos de ambientes, com atualizações técnicas das instalações e incrementos de seus níveis de desempenho, proporcionando acréscimo na vida útil e na funcionalidade da edificação”* [sem destaque no original].

Ora, do cotejo dos serviços relacionados no contrato - e reproduzidos em linhas transatas - com os discriminados na planilha juntada às fls. 06/11 do PROAD n.º 14950/2019 - em que houve autorização da autoridade máxima deste Tribunal para realização dos serviços eventuais para adequação de prédio para instalação da Escola Judicial e do Núcleo de Apoio à Primeira Instância (fls. 29/32) - é possível verificar que os serviços de manutenção predial (adequação/adaptação) do imóvel realizados caracterizam-se como de modernização.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



Houve, portanto, lastro contratual para tomada da decisão apontada pela Coordenadoria de Auditoria Interna (CAUDI), razão por que a Administração não vislumbrou a necessidade de realização de procedimento licitatório para execução de serviços de manutenção predial caracterizados predominantemente como de modernização.

Impende frisar que, no **Acórdão n.º 7601/2017-TCU-2ª Câmara**, especificamente no **item 80**, a Egrégia Corte de Contas externou o entendimento de que "a modernização está dentro do contexto maior que é manutenção, ou seja, a modernização é um tipo de manutenção predial e está dentro do espectro de ações que podem ser tomadas para que um bem que está em uso, continue em pleno uso, o que demonstra a característica contínua do serviço" [não sublinhado no original].

Constata-se, pois, ser admissível, pelo próprio TCU, a inserção de serviços de modernização em contratos de manutenção predial, muito embora esta Diretoria-Geral reconheça, neste momento, que não deixa de representar uma seara mais suscetível a questionamentos.

Isso porque, numa análise mais detida, verifica-se que a doutrina e os normativos sobre a matéria muitas vezes trazem terminologias confusas, um tanto quanto contraditórias, que não amarram os conceitos de forma rígida, deixando ampla margem para interpretações.

É fato que existe uma linha muito tênue para a distinção de alguns serviços de manutenção predial, circunstância que traz dificuldade para a tipificação.

Por tal motivo, diante do alerta da CAUDI, esta Diretoria-Geral apresentará à presidência do TRT6 proposta de abstenção de realização de serviços eventuais de modernização mediante o atual contrato de manutenção predial.

Nesse sentido, vale frisar que a Administração do TRT6 havia planejado a execução de serviços eventuais de modernização em outros dois imóveis com respaldo no atual contrato de manutenção predial, mas que, após ter sido cientificada dos questionamentos da CAUDI, resolveu, a fim de evitar novas discussões sobre o tema, propor à presidência a realização de procedimento licitatório para tal fim.

Com essa medida, acredita-se que serão evitadas quaisquer situações futuras que possam ensejar dúvidas na identificação de determinados serviços como sendo de modernização ou reforma predial.

Como visto, muito embora não haja proibição para inclusão de serviços de modernização em contratos de manutenção predial, seria de bom alvitre - a fim de elidir interpretações diversas de conceitos cuja definição é deveras complexa - que os próximos contratos dessa natureza ficassem restritos a serviços de manutenção predial preventiva, detectiva, preditiva, corretiva e de reparação (eventuais).

Esclareça-se não restar dúvida quanto à caracterização da manutenção predial



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



como serviço de natureza contínua, considerando o disposto no artigo 15 da Instrução Normativa n.º 5/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Desenvolvimento, Planejamento e Gestão, abaixo transcrito:

Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

Da leitura do normativo, extrai-se o entendimento de que os serviços prestados de forma contínua devem assegurar a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade.

Nessa esteira, considerando que os serviços de manutenção predial são de natureza contínua, visando dar suporte para um bem que está em pleno uso, vale esclarecer que o imóvel em questão já estava, de fato, ocupado por este Regional desde 24/03/2019, data a partir da qual passou a utilizar as instalações do prédio, com realização, inclusive, da segurança patrimonial, conforme evidencia o registro de ponto dos agentes de segurança designados para prestar serviço no local, sendo a realização dos serviços de manutenção predial autorizada pelo presidente em 23 de agosto de 2019 (vide fl. 31 do PROAD 14950/2019).

Ao ocupar o imóvel, o TRT6 deparou-se com a necessidade de promover a manutenção das instalações, com vistas à preservação do patrimônio público, uma vez que, apesar de o prédio apresentar boas condições de uso, já carecia de manutenção em componentes essenciais ao pleno funcionamento, em especial das unidades que passaram a funcionar lá posteriormente.

Importa elucidar que os serviços de modernização executados não modificaram a finalidade de uso do imóvel, porquanto, anteriormente à cessão para este TRT6, o prédio já abrigava os gabinetes dos Procuradores Regionais do Trabalho da 6ª Região, juntamente com todo o quadro de serviços auxiliares (assessores, servidores e terceirizados).

Como já destacado no item anterior alusivo ao Achado 3, quando da ocupação do aludido imóvel, a presidência do TRT6 decidiu instalar no local os gabinetes de Juízes do Trabalho Substitutos integrantes da reserva técnica da Corregedoria Regional, com seus respectivos assistentes, e a Escola Judicial do TRT6.

Em que pese a mudança da titularidade da posse do prédio, boa parte dos ambientes continuaram servindo para o funcionamento de gabinetes e de serviços auxiliares, não havendo que se falar em mudança de finalidade de uso do imóvel, tampouco em realização de intervenção na edificação sem característica contínua e rotineira.

Outrossim, o mero fato apontado pela CAUDI, no sentido de que encontrou algumas menções à palavra reforma, a exemplo de publicação no portal da transparência do TRT6, *data maxima venia*, não tem o condão, por si só, de firmar entendimento de que os serviços realizados foram, na prática, de



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



reforma de imóvel, devendo ser analisada a conjunção de elementos para classificação de determinados serviços como de reforma ou de manutenção predial. O que houve, na verdade, foi imprecisão no emprego da palavra reforma.

Quanto ao apontamento da CAUDI, no sentido de que o serviço foi realizado com apresentação de cronograma físico-financeiro e consequente emissão de empenho global, impende esclarecer que, por se tratar de serviço eventual de modernização, que não se confunde com os serviços permanentes de manutenção (preventiva, detectiva, preditiva, e corretiva), a praxe da Administração sempre foi realizar empenho específico e exigir da empresa prestadora do serviço a apresentação de cronograma físico para acompanhamento da evolução dos serviços executados.

No que tange ao valor empregado na realização dos serviços, é importante destacar que o montante anual de serviços eventuais corresponde apenas a uma estimativa, com base na execução orçamentária dos anos anteriores. É possível que tal estimativa não funcione como paradigma, especialmente porque, no caso concreto, houve a incorporação de um novo prédio ao patrimônio do TRT6, com características peculiares, que exigiram mais intervenções da equipe de manutenção, provocando a elevação da média anual, comparativamente aos últimos anos.

No tocante à menção às benfeitorias no imóvel, a intenção foi transmitir que os serviços de adaptação no prédio cedido a este TRT6 iriam proporcionar a melhoria da funcionalidade de suas instalações e a preservação do patrimônio público.

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 8ª edição, serão considerados serviços de terceiros as despesas com:

- a. Reparos, consertos, revisões, pinturas, reformas e adaptações de bens imóveis sem que ocorra a ampliação do imóvel;
- b. Reparos em instalações elétricas e hidráulicas;
- c. Reparos, recuperações e adaptações de biombos, carpetes, divisórias e lambris; e
- d. Manutenção de elevadores, limpeza de fossa e afins.

O dito manual esclarece que *“quando a despesa ocasionar a ampliação relevante do potencial de geração de benefícios econômicos futuros do imóvel, tal despesa deverá ser considerada como obras e instalações, portanto, despesas com investimento”*.

Assim, da análise da planilha de serviços eventuais realizados no imóvel em questão, é possível verificar que a natureza dos mesmos e os respectivos valores despendidos não foram efetivamente capazes de provocar a *“ampliação relevante do potencial de geração de benefícios econômicos futuros do imóvel”*. Dessa maneira, afasta-se, no caso concreto, a concepção de investimento no sentido mais técnico da palavra, e, conseqüentemente, a indicação de equívoco



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



por sua não contabilização.

Com relação à indicação de vantajosidade de realização dos serviços pela Secretaria Administrativa, faz-se relevante esclarecer que a planilha de custos dos serviços eventuais utilizou a tabela SINAPI como referencial de preços, em consonância com a previsão contida no parágrafo da cláusula quarta do termo de contrato, *ipsis litteris*:

Para composição dos preços dos serviços eventuais será considerada a planilha aprovada pela Fiscalização do Contrato, tendo como base os preços da Tabela SINAPI Desonerada vigente no mês imediatamente anterior à data da assinatura do contrato, acrescido do Acréscimo do Custo Direto - ACD, no percentual de 6,05%.

Por sua vez, o Decreto n.º 7983/2013, 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, no art. 3º, dispõe *in verbis*:

Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

Do cotejo da norma regulamentar e do termo de contrato de manutenção predial firmado por esta Corte, conclui-se que o referencial de preços para contratação de serviços de engenharia é o da tabela SINAPI.

Ressalte-se que, no caso do contrato de manutenção, a tabela utilizada para elaboração das planilhas de preços dos serviços eventuais é o do mês de janeiro de 2019 (tabela vigente no mês imediatamente anterior à data de assinatura do contrato).

Além disso, outro aspecto que diferencia o preço final consiste no comparativo ACD x BDI. No tocante ao primeiro, o percentual fixado no termo de contrato é de 6,05%. Relativamente ao segundo, apenas para fins de ilustração, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n.º 2622/2013 - Plenário, definiu percentuais aceitáveis de BDI para obra de construção de edifícios, dentre outras, que variam entre 20,34% e 25%.

DO EXPOSTO, no que tange ao Achado de Auditoria 3, repise-se que esta Diretoria já determinou à Secretaria Administrativa que, em conjunto com a Coordenadoria de Engenharia de Manutenção, adote providências com vistas à atualização do endereço no contrato, mediante lavratura de simples Termo de Apostilamento, restando inteiramente suprida a ausência de formalização indicada pela unidade de auditoria.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



Outrossim, quanto ao Achado 4, ainda que seja possível a inserção de serviços de modernização em contrato de manutenção predial - conforme entendimento do TCU reproduzido alhures -, mas considerando a dificuldade de classificação de determinados serviços como sendo de modernização ou reforma, em razão da sutileza de suas semelhanças e diferenças, esta Diretoria-Geral, preventivamente, com vistas a afastar interpretações duvidosas sobre a matéria e evitar questionamentos dos órgãos de controle, a exemplo dos suscitados pela CAUDI na RDI em referência, abster-se-á, doravante, de submeter à presidência pedido de autorização para execução de serviços de modernização mediante o atual contrato de manutenção predial e proporá que a Secretaria Administrativa seja autorizada a adotar medidas iniciais para realização de procedimento licitatório, na modalidade pregão eletrônico, mediante sistema de registro de preços, objetivando a contratação de empresa especializada para prestação de serviços eventuais de modernização.

Avaliação da manifestação:

Considerando que a unidade auditada não apresentou considerações acerca do achado, esclarecendo que o encaminhamento dos serviços em questão envolveram a Divisão de Planejamento Físico (DPLAN), a Secretaria Administrativa e a Diretoria-Geral (DG), passaremos à análise das informações prestadas pelas referidas unidades.

Conforme relatado pela DG, os serviços efetuados no imóvel da antiga Procuradoria Regional do Trabalho, cedido ao TRT6, não configuraram serviços de reforma. Nesse sentido, a DPLAN trouxe várias definições relativas a serviços técnicos em edificações, que ao relacioná-los com os conceitos de serviços de manutenção, concluiu-se que os serviços eventuais realizados no prédio em referência caracterizaria a execução de "modernização" em contrato de manutenção predial (adequação/adaptação), e que tal condição estava devidamente respaldada pelo instrumento inicialmente pactuado com a contratada, razão pela qual a Administração não identificou a necessidade de realizar procedimento licitatório para execução dos serviços em comento.

Nesse contexto, frisou excerto do **Acórdão n.º 7601/2017-TCU-2ª Câmara (item 80)**, onde o TCU entende que "a modernização está dentro do contexto maior que é manutenção, ou seja, a modernização é um tipo de manutenção predial e está dentro do espectro de ações que podem ser tomadas para que um bem que está em uso, continue em pleno uso, o que demonstra a característica contínua do serviço".

No tocante ao conceito de que os serviços de manutenção predial são de natureza contínua, visando dar suporte para um bem que está em pleno uso, a unidade demandada esclarece que, a despeito da autorização para realização dos serviços eventuais para adequação do prédio para instalação da Escola Judicial e do Núcleo de Apoio à Primeira Instância datar de 23/08/2019, o imóvel em questão já estava, de fato, ocupado pelo TRT6 desde 24/03/2019, data a partir da qual passou a utilizar as instalações do prédio, deparando-se, portanto, com a necessidade de promover a manutenção de componentes essenciais ao seu pleno funcionamento. Observe-se que a situação posta acaba por remeter à ausência de formalidade para a inclusão do imóvel, de forma tempestiva, conforme já abordado no achado 3. A DG ressalta, ainda, que não há que se falar em mudança de finalidade, uma vez que o prédio antes abrigava os gabinetes dos Procuradores Regionais do Trabalho da 6ª Região, juntamente com todo o quadro de serviços auxiliares (assessores, servidores e terceirizados), em que pese a mudança da titularidade da posse do prédio.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



A Diretoria-Geral também alega que as menções à palavra “reforma” encontradas nos autos não tem o condão, por si só, de firmar o entendimento de que houve efetivamente a realização de serviços de reforma, e que o que houve, na verdade, foi imprecisão no emprego da referida expressão. Quanto a essa manifestação, frise-se que em momento algum afirmou-se tal condição, mesmo porque a equipe de auditoria não possui engenheiro que pudesse fazer essa afirmação, cabendo, então, a análise dos esclarecimentos quanto aos possíveis indicativos constantes do processo que pudessem levar a tal entendimento, a exemplo da emissão de empenho global para pagamento dos serviços em tela, no qual foi justificado como sendo praxe da Administração realizar empenho específico para tais serviços e exigir da empresa que apresente cronograma físico para acompanhamento da evolução de sua execução.

No tocante às benfeitorias realizadas, a DG ressalta que é possível verificar na análise da planilha de serviços eventuais realizados no imóvel em questão, que a natureza e os valores despendidos não foram efetivamente capazes de provocar a “*ampliação relevante do potencial de geração de benefícios econômicos futuros do imóvel*”. Dessa maneira, entende que a concepção de investimento no sentido mais técnico da palavra, bem como a necessidade de sua contabilização não foram caracterizadas.

Quanto à economicidade na precificação dos serviços, ressalta que o uso da tabela SINAPI de fevereiro/2019, acrescido do ACD (Acréscimo do Custo Direto)- no percentual de 6,05%, é indiscutivelmente mais vantajosa comparado ao suposto BDI para obra de construção de edifícios, cujos percentuais aceitáveis variam de 20,34% a 25%, conforme definido pelo TCU no Acórdão n.º 2622/2013 - Plenário.

Não obstante as considerações apresentadas, a Diretoria-Geral conclui que, a fim de evitar dificuldades na tipificação dos serviços em debate, uma vez que a própria doutrina e os normativos sobre a matéria trazem terminologias confusas, e diante da situação posta na presente auditoria, apresentará à presidência do TRT6 proposta de abstenção de realização de serviços eventuais de modernização mediante o atual contrato de manutenção predial.

Ressalta, ainda, que propôs à Administração a realização de procedimento licitatório para a execução de serviços eventuais de modernização em outros dois imóveis, de modo a evitar novas discussões que possam ensejar dúvidas na identificação de determinados serviços como sendo de modernização ou reforma predial.

Diante das justificativas apresentadas, pode-se inferir que os diversos conceitos encontrados nos normativos e na doutrina, bem como no próprio instrumento contratual, levaram à Administração a utilizar-se do contrato de manutenção predial para realizar serviços eventuais de modernização visando à adaptação do imóvel.

A despeito das inúmeras conceituações sobre o tema, que, de fato, acabam por dificultar a tipificação dos serviços a serem executados, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas, por meio da Orientação Técnica OT IBR 02/2019, elucidou a questão com as seguintes definições:

Adaptar: transformar instalação, equipamento ou dispositivo para uso diferente daquele originalmente proposto. **Quando se tratar de alterar visando adaptar obras, este conceito será designado de reforma. [grifo nosso]**

Reformar: consiste em alterar as características de partes de uma obra ou de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



seu todo, desde que mantendo as características de volume ou área sem acréscimos e a função de sua utilização atual.

Dessa forma, entende-se que os indicativos constantes dos autos podem sugerir a realização de serviços de reforma no imóvel anteriormente ocupado pela Procuradoria Regional do Trabalho da 6ª Região, cedido a este Tribunal, indo de encontro ao posicionamento firmado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n.º 7601/2017-TCU-2ª Câmara.

Não obstante, segundo conceitos recém regulamentados pela Instrução Normativa TCU nº 84/2020, de 22/04/2020, a execução de tais serviços, ainda que caracterizados como "reforma", configuraria uma impropriedade, cuja definição passamos a transcrever:

Impropriedade: falha de natureza formal de que **não resulte dano ao erário**, bem como aquela que tem o potencial de levar à inobservância de princípios e normas constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais **[grifo nosso]**

Do exposto, deixamos de apresentar recomendações, uma vez que a própria administração se posicionou, preventivamente, no sentido de não mais realizar serviços de modernização com características de reforma no contrato de manutenção predial em vigência, com vistas a afastar questionamentos dos órgãos de controle sobre a matéria.

Proposta de Encaminhamento:

À Diretoria-Geral:

Não há recomendação, uma vez que a Unidade apresentou cronograma das providências para a finalização antecipada das ações corretivas sugeridas, nos termos do art. 54 da Resolução CNJ nº 309/2020, qual seja, determinando à Secretaria Administrativa que adote, em demandas futuras, as providências para abertura de procedimentos licitatórios específicos para contratação de serviços de modernização com características de reforma.

Achado 5. Descumprimento do prazo mínimo exigido para manifestação do gestor quanto ao interesse na prorrogação do contrato (anterior a 120 dias), bem como a ausência de comprovação do desempenho da contratada que justifique a sua prorrogação.

Situação encontrada:

- Manifestação do Gestor no dia 09/12/2019; Vigência do contrato em 25.02.2020.

Critério de auditoria:

- Art. 36 do ATO TRT GP nº 532-2016; Anexo IX da IN MPDG nº 5/2017.

Evidências:

Proad 24.564/2019 (f. 89).



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



Possíveis causas:

- Ausência de controle gerencial (1ª linha de defesa).

Efeitos:

-Potencial risco de atraso na renovação do contrato; Potencial risco de renovação de contrato de empresa com baixo desempenho; Potencial risco de prazo exíguo para nova contratação, caso a contratada manifeste falta de interesse na prorrogação.

Esclarecimento dos responsáveis:

“Preliminarmente, é importante ressaltar que a Coordenadoria de Engenharia de Manutenção – CEMA, é uma unidade administrativa subordinada à Secretaria Administrativa, onde seus procedimentos, em sua grande maioria, são submetidos à respectiva Secretaria para as análises pertinentes, ou seja, os atos adotados em processos administrativos são costumeiramente autorizados previamente para fins de prosseguimento de solicitações diversas.

No caso em questão, de fato, o Ato TRT-GP-532/2016 prevê o procedimento da manifestação do gestor no prazo mínimo de 120 dias para o início dos procedimentos internos com vista a uma futura renovação contratual, contudo, entendemos que tal prazo visa exclusivamente a evitar problemas quanto aos atrasos na continuidade ou não dos contratos celebrados.

Na qualidade de gestor, e tendo em vista os inúmeros contatos mantidos com a empresa contratada, sejam verbais ou presenciais, principalmente efetuados pela fiscalização do contrato, pelas nossas experiências é fácil observar o interesse ou não quando da possibilidade de renovação de um determinado contrato, seja por parte da empresa ou pelo próprio Tribunal, demonstrando, assim, que a situação em comento encontrava-se sob nosso controle, além do que, um contrato dessa magnitude é de fundamental importância para as atividades deste Tribunal, onde jamais estaríamos colocando em risco os serviços que necessitamos.

Outro aspecto a destacar, é que embora o prazo não tenha sido atendido, todos os atos praticados nos autos foram devidamente chancelados pela Administração, em tempo hábil, sem que qualquer menção tenha sido efetivada e qualquer prejuízo de fato tenha ocorrido com a situação que ora se apresentou, ou seja, estamos diante de um pequeno lapso temporal, contudo, todas as análises foram proferidas corretamente, senão vejamos: CLC (fl.103); SA (fl. 105); AJA (fls. 114/115); DG (fl. 117) e Presidência (fl. 118), demonstrando, neste caso, que embora o prazo não tenha sido conforme previsto, o objetivo principal foi atendido sem que tenhamos tido qualquer transtorno ao rito processual, tudo decorrente do grande número de atribuições a que todos nós estamos sujeitos, embora, como dissemos, a principal finalidade foi atendida de maneira satisfatória e em conformidade com a nossa gestão.

Diante dessa afirmativa, entendemos, smj, que o não cumprimento do prazo foi devidamente sanado quando a Presidência deste Tribunal ratificou todos os atos com base nas instruções inseridas nos autos do processo, em especial, as unidades que tem o dever de relatar todos os fatos e procedimentos, as quais destacamos a CLC, SA, DG e AJA.

Quanto à ausência de comprovação de desempenho da contratada que justifique a prorrogação do contrato, afirmamos que a concordância do gestor



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



já demonstra claramente que a prorrogação é necessária e viável. Como o gestor poderia concordar com uma prorrogação se o desempenho da empresa não fosse satisfatório? principalmente diante de um contrato com inúmeras atividades que são executadas no nosso dia-a-dia.

Frisamos que todas essas atividades vêm sendo fiscalizadas e estão de acordo com as exigências contratuais. Também em relação a este apontamento, reiteramos, mais uma vez, que todas as instâncias superiores tiveram a oportunidade e conveniência de questionar qualquer aspecto relacionado com a prorrogação pleiteada, em especial, a não observância do prazo para manifestação, se assim entendesse a ausência de qualquer elemento que pudesse ferir a legislação ou colocar em dúvida o desempenho da contratada, situação esta, que não ocorreu, tendo todos os atos ratificados sem qualquer ressalva, demonstrando, assim, que a prorrogação atendeu na íntegra aos aspectos formais e interesses da Administração, que é o sempre desejado."

Avaliação da manifestação:

Segundo esclarecimento do gestor do contrato, "o Ato TRT-GP-532/2016 prevê o procedimento da manifestação do gestor no prazo mínimo de 120 dias para o início dos procedimentos internos com vista a uma futura renovação contratual, contudo, entendemos que tal prazo visa exclusivamente a evitar problemas quanto aos atrasos na continuidade ou não dos contratos celebrados."

O prazo estabelecido no normativo interno visa justamente mitigar os riscos no tocante à renovação contratual, oferecendo tempo suficiente para a administração tomar as providências legais de realizar uma nova licitação, caso a contratada não tenha interesse em renovar o contrato, ou quaisquer outros problemas que venham a dificultar a sua renovação. Ressalte-se, ainda, que a percepção do gestor de que não vislumbrou problemas no tocante à prorrogação do contrato, denota certo grau de subjetividade, o que não deve prevalecer em se tratando de gestão pública, necessitando, portanto, que todos os atos sejam devidamente formalizados atendendo aos normativos legais.

Cabe o registro de apontamento já realizado por esta por unidade de auditoria em 2017, quando da realização da Auditoria da Gestão Contratual - PROAD nº 13.738/2017, onde recomendou-se à CLC para:

"2. Cientificar aos gestores dos contratos sobre a necessidade de observância dos prazos previstos no artigo 36, inciso II, alínea "a" e "b" do Ato TRT GP nº 532/2016."

Por fim, em que pese a alegação da CEMA de que o descumprimento do prazo não resultou na ausência de qualquer elemento que pudesse ferir a legislação ou colocar em dúvida o desempenho da contratada, como também não acarretou "prejuízo" ao processo de prorrogação contratual, é certo que o prazo disciplinado vem sendo descumprido de forma recorrente em outros contratos, conforme já registrado, fazendo-se necessária, portanto, a observância do prazo estabelecido Ato TRT GP nº 532/2016, bem como a manifestação por escrito sobre o desempenho da contratada que justifique a sua prorrogação.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



Proposta de Encaminhamento:

À CEMA:

Desenvolver mecanismos de controle que propicie o cumprimento do prazo mínimo exigido para manifestação do gestor quanto ao interesse na prorrogação do contrato, bem como a comprovação do desempenho da contratada que justifique a sua prorrogação.

Achado 6. Ausência de eliminação/redução do custo não renovável ref. ao Aviso Prévio Trabalhado na ocasião da prorrogação do contrato.

Situação encontrada:

Valor mensal do contrato de R\$ 161.509,86 válido a partir de maio de 2019 e mantido após a prorrogação contratual em 20.02.2020.

Critério de auditoria:

-§ 1º e 2º da Cláusula Nona do Contrato; -item 1.2 do anexo VII-F e item 9.0 do anexo IX da IN 05/2017 do MPDG; -Acórdão TCU nº 1.186/2017 - P e Acórdão TCU nº1.586/2018 - P.

Evidências:

-Contrato (Proad 4.133/2019 - fls. 03/86); - Proad 24.564/2019 - (fls.119/259, 297/298).

Possíveis causas:

- Ausência de sistemas informatizados; - Ausência do item na lista de verificação da prorrogação do contrato.

Efeitos:

Prejuízo ao erário.

Esclarecimento dos responsáveis:

Resposta da SCLC:

"No tocante ao **item A6**, válido pontuar que a IN nº 5/2017 (SEGES/ME) é omissa em relação aos custos não renováveis que, a rigor, são vários os quais, conceitualmente, poderiam ser classificados ou não como custos não renováveis, a depender da natureza do contrato.

Veja-se que os itens que compõem a planilha de custos dizem respeito à estimativa do que será custeado no decorrer da execução do contrato. Por isso, o tema "custos não renováveis" não encontrou equacionamento definitivo, e nesse sentido, destaco, referencialmente, o excerto da Nota Técnica nº 652/2017-MP:

CONCLUSÃO

(...)



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



33.2. Que os eventos "passíveis" de eliminação total ou parcial (custos não renováveis), no que tange ao módulo da rescisão, quando da prorrogação contratual, são: Aviso Prévio Indenizado; Incidência do FGTS sobre aviso prévio indenizado; Aviso Prévio Trabalhado; e Incidência dos encargos do submódulo 4.1 sobre o aviso prévio trabalhado, considerando que depende da verificação pelo gestor se esses custos foram pagos ou amortizados no primeiro ano da contratação, conforme declinado neste documento;

Por sua vez, cabe evidenciar, que a empresa contratada (ENERGIZA ENGENHARIA EIRELI) protocolou em 13/08/2020 (anterior à data da RDIM-CAUDI-SCLC-014/2020) sua solicitação de repactuação do contrato (PROAD nº 14.923/2020) no qual relaciona, logo de início, a redução do aviso prévio trabalhado para 0,194%, com efeitos retroativos à data da prorrogação do contrato.

Ao discorrer sobre o tema "PRORROGAÇÃO CONTRATUAL", Hely Lopes Meirelles, destaca: "A expiração do prazo de vigência, sem prorrogação, opera de pleno direito a extinção do ajuste, exigindo novo contrato para continuação das obras, serviços ou compras anteriormente contratados. O contrato extinto não se prorroga, nem se renova: é refeito e formalizado em novo instrumento, inteiramente desvinculado do anterior." (MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 214.).

Resta caracterizado que o momento crítico de uma prorrogação contratual, sempre que possível, não deve estar associado à outros eventos, sobretudo os de grande complexidade, como bem se observa nas planilhas juntadas no PROAD 14.923/2020, que demandaria exaustiva análise e, por sua vez, poderia acarretar eventuais prejuízos à prorrogação contratual, antes de tudo por ser um ato bilateral.

Em suma, a não eliminação/supressão do item "custo não renovável" não foi decorrência da ausência de sistemas informatizados ou da ausência de uma lista de verificação da prorrogação do contrato, tampouco acarretará, como efeito, prejuízo ao erário, antes de tudo por se tratar, no caso específico, de uma estratégia para assegurar uma prorrogação contratual que agrega complexidades, de forma segura, cujos efeitos financeiros calculados, no tocante aos itens a serem suprimidos dentre outros, retroagirão à data em que o contrato completar o primeiro ano de vigência."

Resposta da CEMA:

Em conformidade com o contido no art.38 do Ato TRT-GP Nº 532/2016, tal atribuição cabe à Coordenadoria de Licitações e Contratos, conforme a seguir discriminado:

Art. 38 - Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, nos casos de contratos de prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a fiscalização do cumprimento dos encargos sociais e trabalhistas cabe à Coordenadoria de Licitações e Contratos.

Neste sentido, à Coordenadoria de Licitações e Contratos, por meio da juntada dos documentos 37/39, apresentou suas justificativas através do OFÍCIO TRT - CLC nº 27/2020

Avaliação da manifestação:

Após análise dos esclarecimentos realizados pela CLC, inicialmente destacamos que não consta qualquer referência no Termo Aditivo da prorrogação a uma possível retirada de eliminação/redução dos custos não renováveis em um momento futuro ou na repactuação.

Estratégias para uma prorrogação contratual segura devem ser pensadas, discutidas e aprovadas antes de se concretizar o ajuste entre órgão ou entidade da Administração Pública e o particular, em que há um acordo de vontade para a formação de vínculo e a estipulação



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



de obrigações recíprocas.

Faz-se necessário destacar o formalismo, dentre as características da relação jurídica em um contrato administrativo, "posto que não basta o mero pacto entre as partes, sendo indispensável a instrumentalização do contrato com a observância de todos os requisitos externos e internos conforme está previsto nos arts. 60 a 64 da Lei de Licitações";

Conforme discussão presente no achado 5, acerca de prazo para manifestação do gestor quando da renovação contratual, o Ato TRT-GP-532/2016 prevê a manifestação do gestor no prazo mínimo de 120 dias para o início dos procedimentos internos para futura renovação contratual. Tal prazo, objetiva prover a Administração de tempo necessário para as possíveis alterações no contrato, a exemplo da redução do percentual do Aviso prévio trabalhado.

Cumpra reforçar o entendimento previsto no Acórdão TCU nº 1.586/2018 - Plenário, utilizado como critério para esse tema, bem como a recomendação prolatada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), específica para este Tribunal, por intermédio do Acórdão TCU nº 1.186/2017, onde o voto do Ministro Augusto Sherman determinou:

"9. Acolho a proposta de encaminhamento formulada pela Secex/PE, com o ajuste que proponho ao final, adotando a sua análise como parte das minhas razões de decidir.

10. Conforme detalhadamente exposto pela unidade técnica, a jurisprudência deste Tribunal se firmou desde a prolação do Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário quanto ao não cabimento do pagamento da provisão para aviso prévio após o primeiro ano da prestação dos serviços contratados. Uma vez que nos contratos analisados nesta auditoria **ocorreu a continuidade desses pagamentos após a prorrogação da sua vigência, tais pagamentos são indevidos e devem ser cessados nos contratos em vigor**, além de ser devida também a adoção das providências necessárias ao ressarcimento dos pagamentos indevidos. **(grifo nosso)**

11. Entendo pertinente, todavia, fazer um pequeno ajuste na proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, no sentido de permitir que a cada ano adicional de execução contratual seja pago o valor correspondente a três dias de aviso prévio, de forma a adequar o Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário à Lei 12.506/2011. Dessa forma, o percentual devido a título de aviso prévio a partir do segundo ano de execução contratual passa a ser de 0,194%, ou seja, um décimo do valor máximo admitido pelo Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário. Deve ser determinado, ainda, que nas contratações futuras do TRT6, deve estar previsto na minuta de contrato dos processos de contratação de mão de obra terceirizada que, se este for prorrogado após os primeiros doze meses, o adicional será incluído quando da prorrogação contratual.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de junho de 2017.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

Relator"

Após o acima exposto, entende-se que a eliminação/redução do custo não renovável deve ser realizada por ocasião da prorrogação do contrato, em obediência ao contido no § 1º e 2º da Cláusula Nona do Contrato, no item 1.2 do anexo VII-F e item 9.0 do anexo IX da IN 05/2017 do MPDG e nos -Acórdão TCU nº 1.186/2017 - Plenário e Acórdão TCU nº 1.586/2018 - Plenário.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



Propostas de encaminhamento:

À CLC :

- Providenciar o ressarcimento dos pagamentos indevidos, inclusive em outras contratações, quando couber;
- Realizar, em contratações semelhantes, a eliminação/redução dos custos não renováveis por ocasião da prorrogação do contrato.

Achado 7. Ausência de entrega do 2º e 3º Planos de Manutenção.

Situação encontrada:

- Entrega apenas do 1º Plano de Manutenção, sem a relação dos locais que serão contemplados; Ausência de atualização do plano quando da retirada e da inclusão de imóveis.

Critério de auditoria:

- Cláusula décima segunda, XLI, do contrato; Acórdão TCU nº 2.373/2016 - P item 9.1.31.3 e 9.1.31.5; Ato 36, inc X do ATO TRT GP nº 532/2016.

Evidências:

- Contrato (PROAD 4.133/2019 - fls. 03/86); Resposta da unidade auditada à RDI CAUDI SCLC nº 10/2020 (PROAD 10.165/2020- fl. 24/27 e 43).

Possíveis causas:

- Ausência de controle gerencial (1ª linha de defesa)

Efeitos:

- Prejuízo à execução do contrato; Prestação dos serviços em desacordo com o contrato; Potencial prejuízo na estimativa de materiais e produtividade do pessoal empregado no contrato para contratações futuras.

Esclarecimento dos responsáveis:

"Solicitada a fiscalização do contrato a se pronunciar a respeito do assunto em questão, em especial, o Engenheiro da CEMA, Sr. Gibson Queiroz, o mesmo apresentou as justificativas a seguir discriminadas, as quais corroboramos:

De fato, o inciso XLI da CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA do contrato administrativo prevê o fornecimento do 1.º plano de manutenção preventiva (este, cumprido pela empresa contratada) e planos posteriores a, no máximo, cada 06 (seis) meses de intervalo.

Algumas ponderações acerca desse tema, porém, devem ser levadas em conta, em nome das adaptações de administração da execução dos serviços, conferindo maior qualidade e controle, como se segue:

Preliminarmente, consideramos que os itens 9.1.31.3 e 9.1.31.5 do Acórdão 2373/2016 do TCU, que exprimem: "**incluir controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato, com objetivo de manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações**"... e "**incluir controle interno na etapa de fiscalização técnica do contrato com intuito de manter controle gerencial acerca da produtividade do pessoal empregado nos contratos, a fim de subsidiar a**



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



estimativa para as futuras contratações", respectivamente, não condizem com a obrigatoriedade do fornecimento do plano de manutenção preventiva, em sua essência. Portanto, não se aplicam como critérios comparativos, abordando a exigibilidade de tal documento.

Segundo a **NBR 5674** da ABNT, o "Programa de Manutenção Preventiva" consiste na determinação das atividades essenciais à manutenção: periodicidade, responsáveis pela execução, documentos de referência, referências normativas e recursos necessários. Esses itens devem referir-se individualmente aos sistemas e, quando aplicável, aos elementos, componentes e equipamentos.

Essa definição encontra-se bem clara em seu texto original, conforme a seguir:

"10 - Planejamento dos serviços de manutenção

Todos os serviços de manutenção devem ser definidos em planos de curto, médio e longos prazos, de maneira a:

- a) coordenar os serviços de manutenção para reduzir a necessidade de sucessivas intervenções;*
- b) minimizar a interferência dos serviços de manutenção no uso da edificação e a interferência dos usuários sobre a execução dos serviços de manutenção;*
- c) otimizar o aproveitamento de recursos humanos, financeiros e equipamentos".*

Genericamente, a gestão da manutenção de edificações é integralmente subcontratada a uma empresa de engenharia.

É útil ressaltar que o TRT6 conta com engenheiros e técnicos permanentes em seu quadro técnico, bastante especializados e experimentados nas atividades da manutenção de seus imóveis.

A elaboração do primeiro Plano de Manutenção, por parte da contratada, não se resume à mera formalidade, pois nos serve para avaliação da amplitude das intervenções e da capacidade potencial da empresa em atender as demandas.

Convenhamos, um Plano de Manutenção não pode prescindir, dentre outras necessidades, do conhecimento profundo das condições intrínsecas de todos os elementos constituintes dos imóveis, das condições físicas favoráveis ou não de cumprimento do plano e de outros elementos. A empresa recém-contratada não reunia as condições de conhecimento real de cada edifício, necessárias para elaborar um bom preciso plano, o que ora pode ser exigido.

Referenciados ainda pela CLÁUSULA DÉCIMA NONA do contrato administrativo, opinamos, tecnicamente, que no caso em questão, devido a sua inadimplência quanto à elaboração do "Plano de Manutenção", a empresa não deveria ser penalizada, pois, no que concerne ao real objeto do contrato, ou seja, "execução da manutenção predial (preventiva, detectiva, preditiva, corretiva e de serviços eventuais, de reparação e modernização)", até a presente data, este corpo técnico da CEMA do TRT6 manifesta-se como plenamente satisfeito, de acordo com o cumprimento de seus planos de ação rotineiros, especificação e qualidade dos serviços."

Avaliação da manifestação:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



Trata o presente achado de descumprimento parcial de obrigação contratual com repercussão direta nos serviços de manutenções preventivas relacionadas ao contrato. Tal documento, segundo o fiscal e o gestor do contrato, "consiste na determinação das atividades essenciais à manutenção: periodicidade, responsáveis pela execução, documentos de referência, referências normativas e recursos necessários. Esses itens devem referir-se individualmente aos sistemas e, quando aplicável, aos elementos, componentes e equipamentos." (Grifo nosso)

Em análise do documento apresentado pela empresa ENERGIZA ENGENHARIA LTDA.-ME (fl. 43 do PROAD 10.165/2020) constata-se que não constam quaisquer das informações indicadas pela Unidade gestora como integrantes de um "Programa de Manutenção Preventiva". Inclusive, além de não conter a periodicidade, os responsáveis pela execução, o local de execução, não foi possível identificar sua autoria, uma vez que não consta timbre ou mesmo assinatura do autor do documento.

A unidade auditada afirma, ainda, que "os itens 9.1.31.3 e 9.1.31.5 do Acórdão 2.373/2016 do TCU, não condizem com a obrigatoriedade do fornecimento do plano de manutenção preventiva, em sua essência. Portanto, não se aplicam como critérios comparativos, abordando a exigibilidade de tal documento."

Cabe esclarecer que, segundo entendimento do TCU, os controles internos implementados na etapa de fiscalização técnica, tem o objetivo de manter controle gerencial acerca da utilização dos materiais empregados nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações, o que inclui a elaboração do Plano de manutenção prévio quando dos Estudos Técnicos Preliminares.

Em outro trecho das considerações da CEMA constam as seguintes afirmativas:

"Convenhamos, um Plano de Manutenção não pode prescindir, dentre outras necessidades, do conhecimento profundo das condições intrínsecas de todos os elementos constituintes dos imóveis, das condições físicas favoráveis ou não de cumprimento do plano e de outros elementos. A empresa recém-contratada não reunia as condições de conhecimento real de cada edifício, necessárias para elaborar um bom preciso plano, o que ora pode ser exigido."

O que se extrai do excerto é que a Administração é quem melhor conhece suas instalações, ou seja, os elementos constituintes dos imóveis e suas condições físicas. Neste diapasão, após pesquisa na jurisprudência do TCU, identificou-se posicionamento da Corte Superior de Contas que converge com a afirmação do Gestor sobre a necessidade de elaboração pelo órgão contratante de um plano de manutenção prévio, conforme trecho do Acórdão TCU nº 2.573/19-Plenário:

9.3.1. ausência de um **plano prévio de ações de manutenção predial** (preventiva e corretiva), não tendo sido realizados estudos técnicos preliminares para a definição dos serviços e respectivos quantitativos a serem demandados na execução contratual, em afronta ao art. 7º, § 2º, inciso II, e § 4º, c/c o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993; **(grifo nosso)**

Diante das considerações acima, como não foi realizado o plano de manutenção de forma prévia à contratação, o gestor do contrato deve providenciar junto à empresa contratada a apresentação do referido documento com os elementos essenciais.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



Propostas de encaminhamento:

À CEMA:

- Não há recomendação, no tocante a atualização do Plano de Manutenção, uma vez que a Unidade apresentou providências para a finalização antecipada das ações corretivas sugeridas, nos termos do art. 54 da Resolução CNJ nº 309/2020, qual seja, notificou a contratada para apresentar Plano Atualizado de Manutenção Predial;

- Elaborar plano prévio de ações de manutenção predial (preventiva e corretiva) na fase dos estudos técnicos preliminares para a definição dos serviços e respectivos quantitativos a serem demandados na execução contratual, nas próximas contratações dessa natureza.

Achado 8. Atesto de notas fiscais tão somente por fiscais designados na Portaria TRT SA 31/2019.

Situação encontrada:

-Encaminhamentos de notas fiscais para pagamento pelo fiscal do contrato designado na Portaria TRT SA 31/2019; Ausência de atestos de notas fiscais pelo gestor do contrato designado na Portaria TRT SA 31/2019; Despacho do gestor do contrato transferindo as atribuições da gestão dos serviços realizados no prédio da antiga PRT ao fiscal Cláudio B. C. Bezerra de Menezes Filho.

Critério de auditoria:

- Art. 73, I "b", da Lei nº 8.666/93; Cláusula Quinta, § 4 do Contrato; Arts 49, 50 e item 1 do ANEXO XI da IN MPDG nº 5/2017; Art 36, Inc XI do Ato TRT GP nº. 532/2016; Acórdão TCU – Plenário nº 2.750/2015-item 9.2.24.1;

Evidências:

-Contrato (PROAD 4.133/2019 - fls. 03/86); Portaria 31/2019 (PROAD 4.133/2019-fl. 129); Encaminhamentos de notas fiscais para pagamento (PROAD 41/33/2019 - fls 1525, 1552, 1584, 1798); Atesto de notas fiscais (PROAD 4.133/2019 - fls.1526/27, 1553/54, 1587/88, 1801/02); Atesto de notas fiscais (PROAD 18.171/2019 - fls.22/23 - **OBS.:** proad não juntado ao processo de acompanhamento da execução contratual (PROAD 4.133/2020).

Possíveis causas:

Transferência de atribuições da gestão do contrato, sem formalização.

Efeitos:

-Descumprimento de normativos referentes à gestão do contrato; Potencial invalidação dos atos; Desvio de função; Dificuldade na identificação de responsáveis; Potencial comprometimento na gestão das despesas do contrato.

Esclarecimento dos responsáveis:

"Preliminarmente, é importante mencionar que o referido achado encontra correlação direta com os apontamentos inseridos nos achados A3 e A4.



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**

A título de esclarecimento, os atestos proferidos somente foram possíveis em virtude da determinação da Administração deste Tribunal que os serviços que seriam executados no antigo imóvel da Procuradoria Regional e ficariam sob a total responsabilidade da Divisão de Planejamento Físico – DPLAN, unidade subordinada à Secretaria Administrativa, principalmente considerando as especificidades das atividades que seriam desenvolvidas.

Neste diapasão, é notório e bastante claro que em momento algum a Coordenadoria de Engenharia de Manutenção – CEMA teve qualquer interferência ou fiscalização na execução dos serviços, motivo pelo qual, não poderia praticar nenhum ato relacionado com a elaboração de planilhas orçamentárias, fiscalizações de serviços e principalmente atesto de notas fiscais, uma vez que tais procedimentos foram direcionados à DPLAN por determinação, mesmo que informais.

Outrossim, todos os atos praticados foram devidamente homologados por instâncias competentes, inclusive, os pagamentos foram autorizados com a devida ciência que os atestos estavam sendo efetivados pela DPLAN, onde, repetimos, tudo com a devida ciência e concordância tácita.

Ademais, reiteramos que embora sejamos o gestor do processo em questão, ao elaborarmos a nossa Comunicação Interna (Proad 4133/2019 - fls.04/05) uma vez sabendo que os referidos serviços seriam de responsabilidade da DPLAN, como foram, submetemos o assunto e os atos foram expressamente autorizados, demonstrando, neste caso, a ciência prévia da Administração, inclusive, todos os demais atos praticados pela DPLAN não foram objeto de quaisquer questionamentos, ou seja, implicitamente, a gestão da DPLAN foi autorizada e perdurou até a conclusão dos serviços, como pode bem ser comprovada em todos os documentos acostados aos autos, não existindo, portanto, transferência indevida, por parte da CEMA, de atribuições da gestão do contrato, uma vez que a definição de que a referida unidade seria a responsável pela gestão dos serviços foi de exclusiva e inteira determinação da Administração, onde a CEMA apenas encaminhou a solicitação inicial conforme nos foi determinado informalmente, além do que, não é de nossa competência esse tipo de deliberação, mas, tão somente por quem de direito tenha o dever.

Complementando, por meio do Proad nº 14950/19 – fl.27 – item:4, a Secretaria Administrativa já havia se manifestado sobre a participação da DPLAN na condução dos serviços, senão vejamos: “Por determinação da Presidência desta Corte, a DPLAN elaborou planilhas de custo para adequação do imóvel, resultando em um valor de R\$234.366,41 (duzentos e trinta e quatro mil, trezentos e sessenta e seis reais e quarenta e um centavos), com ACD de 6,05%, sendo R\$226.942,62 (GND3) e R\$7.423,79 (GND4) – fls. 07/11 – doc. 01. Em seguida, foram encaminhadas a esta Secretaria Administrativa para apreciação e autorização. (grifo nosso)

Também, neste mesmo Proad (14.950/19), na parte final do despacho proferido pelo Diretor da Secretaria Administrativa, consta: “Diante do exposto submetemos o assunto à superior consideração, solicitando autorização para realização dos serviços necessários à adequação do imóvel para abrigar a Escola Judicial e o Núcleo de Apoio à 1ª Instância do TRT6. Salientamos que, caso seja acolhida a proposição, será expedida Ordem de Serviço para início dos serviços em 26 de agosto de 2019, conforme acordado com a DPLAN e a contratada Energiza”, demonstrando, mais uma vez, que a gestão da DPLAN foi determinada previamente. (grifo nosso)

No mesmo sentido, a Diretoria Geral (fls.29/31); a Presidência deste Tribunal (fl.32), bem como a Ordenadoria da Despesa (fl.35) ratificaram todos os atos preliminares em relação aos serviços e, por questões óbvias, a gestão da DPLAN, não cabendo, portanto, qualquer vinculação ou responsabilização da CEMA na execução dos serviços, além dos atestos das notas fiscais, situação bastante clara, uma vez que, jamais, a CEMA poderia atestar a execução de um serviço cuja planilha orçamentária não foi por ela elaborada, tampouco fiscalizar a execução dos serviços, os quais tiveram a participação direta e efetiva de outra unidade deste Tribunal (DPLAN) previamente designada.



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



Igualmente, é de bom alvitre ressaltar que todos os demais atestos proferidos em notas fiscais existentes no contrato em questão foram praticados segundo cláusulas contratuais, demonstrando, assim, a correta gestão da CEMA.

Por fim, ressalvamos que informações complementares serão prestadas posteriormente pela Secretaria Administrativa e Diretoria Geral deste Tribunal, conforme entendimentos mantidos com seus respectivos titulares)”

Avaliação da manifestação:

O achado refere-se a ausência de atesto de notas fiscais pelo gestor do contrato designado na Portaria TRT SA 31/2019 para os serviços efetuados no imóvel da antiga Procuradoria Regional do Trabalho, cedido ao TRT6.

Cotejando a legislação que rege a matéria, conforme mencionada nos critérios de auditoria, destaque-se o artigo 50 da IN MPDG nº 5/2017:

Art. 50: Exceto nos casos previstos no art. 74 da Lei n.º 8.666, de 1993, ao realizar o recebimento dos serviços, o órgão ou entidade deve observar o princípio da segregação das funções e orientar-se pelas seguintes diretrizes:

I - o recebimento provisório será realizado pelo fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial ou equipe de fiscalização, nos seguintes termos:

a) elaborar relatório circunstanciado, em consonância com as suas atribuições, contendo o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato e demais documentos que julgarem necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo; e

b) quando a fiscalização for exercida por um único servidor, o relatório circunstanciado deverá conter o registro, a análise e a conclusão acerca das ocorrências na execução do contrato, em relação à fiscalização técnica e administrativa e demais documentos que julgar necessários, devendo encaminhá-los ao gestor do contrato para recebimento definitivo;

II - o recebimento definitivo pelo gestor do contrato, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços, obedecerá às seguintes diretrizes:

a) realizar a análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização técnica e administrativa e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à contratada, por escrito, as respectivas correções;

b) emitir termo circunstanciado para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentação apresentados; e

c) comunicar a empresa para que emita a Nota Fiscal ou Fatura com o valor exato dimensionado pela fiscalização com base no Instrumento de Medição de Resultado (IMR), observado o Anexo VIII-A ou instrumento substituto, se for o caso.

No que concerne aos argumentos apresentados pela CEMA, de que os atestos proferidos somente foram possíveis em virtude da determinação da Administração quanto à responsabilização da Divisão de Planejamento Físico – DPLAN no tocante aos serviços executados no antigo imóvel da Procuradoria Regional, cumpre esclarecer que não consta nos autos do processo, ato administrativo específico, a exemplo de uma Portaria, formalizando a substituição do Gestor.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



No entanto, diante dos argumentos apresentados pela CEMA acerca do relatório preliminar, bem como, considerando que os serviços foram realizados e a contraprestação tem caráter obrigatório, a fim de não configurar enriquecimento ilícito, conclui esta unidade de auditoria que a Administração deverá envidar esforços de modo a coibir que tal prática se repita.

Proposta de encaminhamento:

À Diretoria-Geral:

Orientar a unidade competente para que promova a formalização de mudanças dos gestores dos contratos de forma tempestiva.

Achado 9. Inexistência de quantitativo de materiais a serem utilizados no processo licitatório e na prorrogação contratual, nos termos do art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, § 2º, inciso II, e § 4º, da Lei 8.666/1993.

Situação encontrada:

-Termo de Referência não prevê os quantitativos de materiais a serem empregados na execução do contrato, assim como não houve revisão de materiais para fins de prorrogação.

Critério de auditoria:

-Lei 8.666/1993 (art. 6º, inciso IX, c/c o art. 7º, § 2º, inciso II, e § 4º.); Art. 47, § 2º da IN MPDG nº 5/2017; Art. 36, Inc X do Ato TRT GP nº. 532-2016; Acórdão TCU 2.352/16-P; Acórdão TCU -2.573/19-P; Acórdão TCU nº 2.373/2016 - P item 9.1.31.3 e 9.1.31.5;

Evidências:

-Termo de Referência (PROAD – fls.1574/1670); Termo Aditivo de prorrogação.

Possíveis causas:

-Ausência de metodologia para prever o quantitativo de materiais estimados para as futuras contratações; Falha na instrução do ETP.

Efeitos:

- Materiais e serviços subestimados/superestimados; Dificuldade na gestão do contrato; Insuficiência orçamentária.

Esclarecimento dos responsáveis:

“ Solicitada a fiscalização do contrato a se pronunciar a respeito do assunto em questão, em especial, o Engenheiro da CEMA, Sr. Gibson Queiroz, o mesmo apresentou as justificativas a seguir discriminadas, as quais corroboramos:



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



O item (f) do inciso IX, do art. 6.º da Lei 8.666/93 refere-se ao que ora aborda o requisitante, porém, em seu texto, fica explícito que o orçamento global detalhado exigido se refere a "obra".

O objeto do contrato administrativo em questão é Manutenção Predial, que, apesar de se tratar de escopo de serviços de engenharia, é absolutamente diverso de obra (construção, reformas, etc.).

Ora, uma obra é uma coisa elaborada em projeto, que vai ser concretizada e, portanto, tem todos os seus elementos constituintes, de insumos e mão de obra exatamente dimensionados antecipadamente.

Os serviços de manutenção, mesmo aqueles definidos como preventivos, não nos possibilita o dimensionamento unitário e quantitativo de sua execução, de forma antecipada, por motivos óbvios.

O inciso II do parágrafo 2.º do art. 7.º, da mesma Lei, que exprime: "existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários", condiz com a mesma situação. Portanto, não se aplica.

O parágrafo 4.º do art. 7.º - que exprime: "É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo" -, é consequência do parágrafo 2.º, que esbarra na impossibilidade de se quantificar detalhada e exatamente todos os insumos dos serviços a serem executados.

A Lei n. 8.666/93 faz remissões à estimativa de custos como baliza procedimental necessária nas licitações públicas. Assim, é necessário que o órgão licitante possua estimativa prévia que permita verificar se os preços propostos são realizáveis, exequíveis ou compatíveis com os preços praticados pelo mercado.

Portanto, diante da impossibilidade de exatidão preliminar dos insumos materiais do contrato de manutenção predial, e tendo como exatos os preços referenciais dos insumos, baseados na tabela do SINAPI, o projeto básico valeu-se das estimativas para cada vertente do contrato (materiais, serviços e mão de obra), referenciando-se pelos valores históricos praticados em contratos idênticos pela mesma instituição.

Desta forma, atendemos às expectativas inerentes à Lei 8.666/93.

Por fim, torna-se importante ressaltar que o processo em tela fora devidamente analisado à época do procedimento licitatório por várias instâncias superiores, inclusive, a Assessoria Jurídico Administrativa, onde todos os procedimentos e instrumentos inseridos na contratação foram aprovados, em especial, o Edital de Licitação, o Termo de Referência e ETP.)"

Avaliação da manifestação:

Quanto à obrigatoriedade de definição dos quantitativos referentes ao objeto da licitação, a Lei nº 8.666/93 é bastante clara, quando assim dispõe:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



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

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

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

§ 2º As obras e serviços somente poderão ser licitados quando:
I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;
(...)

§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços **sem previsão de quantidades** ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo. (grifo nosso)

Art. 40. O edital (...) indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara".

Especialmente no que se refere à determinação dos quantitativos do objeto da licitação (§4º do art. 7º da Lei 8.666/93), é oportuno transcrever o pensamento de Marçal Justen Filho, em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos" (Ed. DIALÉTICA, 12ª Edição, 2008, pág. 146):

O projeto básico deverá obrigatoriamente estimar as quantidades a serem adquiridas. O ato convocatório deverá ater-se fielmente ao projeto. **Haverá casos em que inexistirão condições técnico-científicas para definir as quantidades.** Ainda nessas hipóteses, será **proibida a licitação de quantidades indefinidas. Deverá promover-se uma estimativa dentro dos limites que a técnica permita formular.** Se, no curso do contrato, verificar-se a inadequação dos cálculos, serão adotadas as providências adequadas. Se os quantitativos forem insuficientes, realiza-se uma alteração no contrato ou nova licitação; se excessivos, a Administração arcará com seu custo. (grifo nosso)

A Instrução Normativa nº 05/2017 do MPDG, traz no inc IV do § 1º do art. 24 da Seção II - Dos Estudos Preliminar e no § 2º do art. 47º da Seção III - Do Acompanhamento e Fiscalização dos Contratos, Subseção I - Dos Aspectos Gerais da Fiscalização e do Início da Prestação dos Serviços, as seguintes obrigatoriedades:

Art. 24. Com base no documento que formaliza a demanda, a equipe de Planejamento da Contratação deve realizar os Estudos Preliminares, conforme as diretrizes constantes do Anexo III.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



§ 1º O documento que materializa os Estudos Preliminares deve conter, quando couber, o seguinte conteúdo:
(...)

IV - **estimativa das quantidades**, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte; **(grifo nosso)**
(...)

Art. 47. A execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por meio de instrumentos de controle que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:
(...)

§ 2º A conformidade do material a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada juntamente com o documento da contratada que contenha a relação detalhada destes, de acordo com o estabelecido no contrato, informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como marca, qualidade e forma de uso.

Neste sentido, a jurisprudência do TCU colacionada pelo Acórdão TCU nº 2.352/16-P e Acórdão TCU nº 2.373/2016 - P (item 9.1.31.3 e 9.1.31.5), ratifica o entendimento da necessidade de previsão de estimativa de quantidades de fornecimento de materiais e serviços no objeto da licitação:

Acórdão TCU nº 2.352/2016 - Plenário:

9.2. determinar ao TRT da 3ª Região, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o Regimento Interno do TCU, art. 250, inciso II, que:

9.2.1. em atenção à Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea c e f e art. 7º, §4º, antes da **eventual prorrogação do Contrato 15SR004**, ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, inclua, nos estudos técnicos preliminares da contratação, **o estudo e previsão da quantidade de material que será utilizada** na prestação de **serviços de manutenção predial; (grifo nosso)**

Acórdão TCU nº 2.373/2016 - Plenário:

9.1.31.2. incluir os seguintes controles internos na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

9.1.31.2.1. definir método de cálculo das quantidades de materiais necessários à contratação; (grifo nosso)

Ainda sobre o tema, tem-se consulta formulada pelo Controle Interno do Senado Federal acerca da legalidade de processo licitatório para contratação de empresa para prestação de serviços, tais como pintura, estofamento e serralharia, a serem realizados ao longo do exercício, à medida em que seja necessário, não havendo previsão do quantitativo a ser executado, o TCU respondeu o que segue:

(...)

6. Quanto à obrigatoriedade de definição dos quantitativos referentes ao objeto da licitação, a Lei nº 8.666/93 é bastante clara, quando assim dispõe:



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



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

(...)

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

"Art. 7º (...)

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

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

(...)

"§ 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo".

"Art. 40. O edital (...) indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara".

Especialmente no que se refere à determinação dos quantitativos do objeto da licitação, é oportuno transcrever o pensamento de Marçal Justen Filho, "in" Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Ed. AIDE, 3ª Edição, 1994, pag. 61):

"O projeto básico deverá obrigatoriamente estimar as quantidades a serem adquiridas. O ato convocatório deverá ater-se fielmente ao projeto. Haverá casos onde inexistir o condições técnico-científicas para definir as quantidades. Ainda nessas hipóteses, será proibida a licitação de quantidades indefinidas'. Deverá promover-se uma estimativa dentro dos limites que a técnica permita. Se, no curso do contrato, verificar-se a inadequação dos cálculos, ser o adotadas as providências adequadas. Se os quantitativos forem insuficientes, realiza-se uma alteração no contrato ou nova licitação; se excessivos, a Administração arcará com seu custo" (grifamos).

Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 1. conhecer da presente consulta, nos termos do art. 1º, XVII da Lei nº 8.443/92, c/c art. 216 do Regimento Interno, para responder à Sra. Diretora da Secretaria de Controle Interno do Senado Federal nos seguintes termos:

a) é obrigatória, quando do lançamento de processo licitatório, a adequada definição do objeto a ser licitado, inclusive quanto a quantitativos, não sendo permitida apenas a inclusão de um limite máximo dos serviços a serem contratados, sem que haja a previsão do que se pretende realizar, ante a vedação constante do § 4º do art. 7º da Lei nº 8.666/93;

b) a supressão de mais de 25% do valor contratual fere o disposto no § 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, sujeitando a Administração aos encargos previstos nos arts. 65, § 4º, e 79, § 2º, da mesma Lei.

Grupo: Grupo I Indexação: Consulta; Senado Federal; Licitação; Projeto Básico; Limite (Licitação); Execução de Obras e Serviços; Unidade Técnica: SECEX-1 - 1ª Secretaria de Controle Externo Quorum: Ministros presentes: Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça (Presidente), Fernando Gonçalves Adhemar Paladini Ghisi (Relator), Carlos Átila Álvares da Silva, Homero dos Santos, Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo. Ementa: Consulta formulada pelo Senado



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



Federal sobre a legalidade de processo licitatório com indicação de limite máximo de serviços a serem realizados. Conhecimento. Data DOU: 18/03/1996 Número da Ata: 07/1996 Entidade: Órgão: Senado Federal Processo: 009.828/1995-8 Ministro Relator: ADHEMAR PALADINI GHISI

Registre-se, por oportuno, que o atual contrato com a ENERGIZA ENGENHARIA LTDA.- ME sequer faz referência à previsão de um limite máximo dos serviços a serem contratados, constando apenas remissões à estimativa de custos como balizamento.

Diante das considerações acima, faz-se necessário constar nos ETPs a estimativa de quantitativos de materiais e serviços no objeto da licitação.

Proposta de encaminhamento:

À CEMA:

- Incluir antes de eventual prorrogação do contrato ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, a previsão nos estudos técnicos preliminares da quantidade de material e serviços que serão utilizados na prestação de serviços de manutenção predial.

Achado 10. Pagamentos de notas fiscais, cujos valores orçados foram majorados em face da utilização da Tabela SINAPI de janeiro/2020, sem previsão contratual para tal reajuste.

Situação encontrada:

-Pagamento de materiais e serviços eventuais com valores alterados a partir de janeiro/2020, em face da atualização da tabela SINAPI, sem que houvesse previsão contratual prevendo esse reajuste; -Ausência de cláusula contratual com indicação de critério de reajustamento de preços, com a previsão de índices específicos ou setoriais.

Critério de auditoria:

-Artigos 5º, §1º, 40, XI e 55, III da Lei 8.666/93; Art. 53 da IN MPDG nº 5/2017; Acórdão 73/2010 TCU-Plenário (item 9.2.1); Acórdão 2.205/2016 TCU-Plenário

Evidências:

Inf. técnica 003/2020 – (PROAD 4.133/2019-fl.307/9); Nota fiscal 000.002.720 - (PROAD 4.133/2019-fl.3013); Ordem Bancária 2020OB800265 - (PROAD 4.133/2019-fl.3024);

Inf. técnica 028/2020 – (PROAD 4.133/2019-fl.3767/69); Nota fiscal 000.003.529 - (PROAD 4.133/2019-fl.3782); Ordem Bancária 2020OB801516 (PROAD 4.133/2019-fl.3790);

Inf. técnica 020/2020 - (PROAD 4.133/2019-fl.3798/3800); Nota fiscal 000.003.523 - (PROAD 4.133/2019-fl.3816); Ordem Bancária 2020OB801517 - (PROAD 4.133/2019-fl.3828).

Possíveis causas:

Ausência do item de critério de reajustamento de preços nos modelos de editais/contratos para o objeto contratado.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



Efeitos:

Insuficiência orçamentária.

Esclarecimento dos responsáveis:

“Solicitada à fiscalização do contrato a se pronunciar a respeito do assunto em questão, em especial, o Engenheiro da CEMA, Sr. Gibson Queiroz, o mesmo apresentou as justificativas a seguir discriminadas, as quais corroboramos:

O inc. XI , do art. 40, da Lei 8.666/93 exprime: “**XI** - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)”.

O Inc. III, do art. 55, da mesma Lei, exprime: “**Art. 55.** São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam (grifo nosso):

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento”.

Então, a cada 12 meses de vigência do contrato em tela, os valores do contrato devem ser reajustados, em função das alterações dos índices oficiais da União, situação esta adotada em todos os processos vigentes no âmbito deste Tribunal.

Ademais, devido à imprevisibilidade dos serviços e insumos que serão precisamente executados no decorrer do período futuro do contrato, e considerando que todos os insumos estão atrelados aos correspondentes custos unitários da tabela do SINAPI, elaborada pela Caixa Econômica Federal e referenciada pelo TCU, o necessário reajuste baseia-se tão e somente na tabela do SINAPI atualizada para o mês imediatamente anterior àquele da celebração do contrato, respaldados ainda pelos **artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 10.192, de 2001.**

Por fim, considerando que a tabela SINAPI adotada quando da assinatura contrato teve como referência o mês de janeiro/2019, é um direito da empresa contratada ter o mês de referência reajustado após uma vigência de 12 (doze) meses, acarretando, neste caso, a alteração do índice para janeiro/2020. Não sendo assim, a empresa estaria “obrigada” a fornecer os materiais de reposição por meio de uma tabela fixa por um período de até 60 (sessenta) meses, considerando a possibilidade de renovações a cada 12 (doze) meses, situação esta, totalmente incoerente e inaceitável, além do que, tal procedimento estaria proporcionando à Administração uma vantagem financeira indevida que fatalmente acarretaria em um desequilíbrio contratual que poderia culminar em sérios prejuízos às empresas e possíveis rupturas de contratos.

Diante do exposto, submetemos a essa Coordenadoria as justificativas relacionadas com a gestão da CEMA.”

Avaliação da manifestação:

O referido achado, consiste na verificação de concessão de reajuste nos pagamentos de materiais e serviços eventuais sem previsão legal, sem fixação de índice e, ainda, sem lavratura de qualquer aditivo ao contrato. Deve-se avaliar a possibilidade de estar-se violando, a um só tempo, os princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



No tocante ao Princípio da Isonomia, vislumbra-se a possibilidade de ocorrência de dois cenários:

- 1 - poderia ter levado outros licitantes a eventualmente não participarem do certame em razão do contrato não prever cláusula de reajuste;
- 2 - aumento dos valores orçados, uma vez que incluíam em suas propostas a não incidência de reajuste do valor original.

Já o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório seria inobservado diante da concessão de reajuste não previsto nas bases inicialmente contratadas e pela ausência de fato superveniente que justificasse a possível alteração do contrato.

A jurisprudência do TCU colacionada no Acórdão TCU nº 2804/2010 - Plenário, Acórdão TCU nº 73/2010 - Plenário (item 9.2.1), e, por fim, o Acórdão TCU nº 2.205/2016-Plenário, ratifica o entendimento da necessidade de estabelecimento dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, para contratos com prazo de duração igual ou superior a um ano, conforme excertos:

Acórdão TCU nº 2.804/2010-P:
(...)

9.3. alertar ao IFMS e à UTFPR quanto às impropriedades constatadas e informadas nos subitens abaixo, comunicando-lhes que, em futuras fiscalizações do TCU, caso seja verificada sua reincidência, os responsáveis pelos atos praticados poderão sujeitar-se a sanções, inclusive apenação de multa, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92:

9.3.1 assinatura do Contrato nº 13/2009 sem cláusula prevendo critério de reajuste, com descumprimento à Lei nº 8.666/93, art. 40, incisos XI e XIV, alíneas "c" e "d", e art. 55, inciso III, conforme tratado no item 3.2 do relatório de fiscalização.

Acórdão TCU nº 2.205/2016-P:
(...)

66. Entretanto, o estabelecimento dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos artigos 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/93. Assim, a sua ausência constitui irregularidade, tendo, inclusive, este Tribunal se manifestado acerca da matéria, por meio do Acórdão 2804/2010-Plenário, no qual julgou ilegal a ausência de cláusula neste sentido, por violar os dispositivos legais acima reproduzidos. Até em contratos com prazo de duração inferior a doze meses, o TCU determina que conste no edital cláusula que estabeleça o critério de reajustamento de preço (Acórdão 73/2010-Plenário, Acórdão 597/2008-Plenário e Acórdão 2715/2008-Plenário, entre outros).

Por outro lado, não parece razoável que o licitante suporte os custos decorrentes dos efeitos inflacionários, se constatado que não fez a majoração de sua proposta, ou seja, não embutiu o risco do não reajustamento.

O TCU no Acórdão TCU nº 1238/2016 - Plenário, em análise de representação, sobre possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico 211/2015, para contratação de serviços de Manutenção Predial Preventiva e Corretiva dos bens móveis e imóveis da Universidade Federal do Ceará nos Campi da Capital e Interior, se posicionou no sentido de utilização de nova tabela Sinapi após decorridos 12 meses:

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno, em:



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



9.1. conhecer da representação e considerá-la parcialmente procedente;

9.2. determinar à Universidade Federal do Ceará que:

(...)

9.2.4. utilize a tabela do Sinapi do mês da licitação quando da realização dos pagamentos ao longo da vigência do contrato e só utilize uma nova tabela após decorridos 12 meses;

Neste sentido, no que se refere à ausência de previsão do reajuste contratual (Artigos 5º, §1º, 40, XI e 55, III da Lei 8.666/93), é oportuno transcrever o pensamento de Marçal Justen Filho, em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos" (Ed. DIALÉTICA, 12ª Edição, 2008, pág. 655):

"A ausência de previsão contratual do reajuste não importa supressão ou vedação a tanto, como já exposto nos comentários ao art. 40. No entanto, tornará a questão mais complexa e difícil de ser solucionada na via administrativa, remetendo-se à disciplina geral da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da contratação."

Diante das considerações acima, entende-se que cabe à Administração regularizar a concessão de reajustes sem a devida previsão contratual.

Propostas de encaminhamento:

À CEMA: Não há recomendação, uma vez que a Unidade apresentou providências para a finalização antecipada das ações corretivas sugeridas, nos termos do art. 54 da Resolução CNJ nº 309/2020, qual seja, o encaminhamento à Secretaria Administrativa noticiando a necessidade de regularização da concessão de reajuste no contrato.

À CLC:

-Adotar as providências necessárias à regularização de concessão de reajuste sem previsão contratual;

-Fazer constar nos futuros editais de licitação e contratos, cláusula essencial contendo critérios de reajuste, nos termos do art. 40, inciso XI e art. 55, inciso III da Lei nº 8.666/93.

Conclusão

Feitos os exames e identificados os achados, apresentam-se os apontamentos acerca das questões de auditoria e a conclusão final pela equipe de auditoria decorrente das constatações.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



1ª Questão de Auditoria: O acompanhamento e fiscalização da execução do contrato estão em consonância com a legislação e as boas práticas?

Verificou-se através de exames de documentação comprobatória que foram formalmente designados o gestor do contrato e seus fiscais por intermédio da Portaria TRT SA 31/2019 e que o contratado mantém preposto aceito pela administração para representá-lo na execução do contrato. Entretanto, como relatado no achado de número 8, não consta nos autos do processo, ato administrativo, a exemplo de uma portaria, formalizando a substituição do Gestor para um serviço específico.

No que concerne às atribuições do fiscal, observou-se que existe o registro e comunicação ao gestor das principais ocorrências relacionadas com a execução do contrato, e ainda, que cumpre com zelo as demais atividades a exemplo do recebimento da nota fiscal momento em que se confronta preços e as quantidades discriminados com os estabelecidos no contrato.

Observou-se, ainda, a apresentação de garantia contratual no início da execução.

Relativamente aos cartões de ponto, observou-se adequado ao normativo, uma vez que respeitado o disposto na Súmula no 338, III do TST, que considera inválido o horário britânico como meio de prova da jornada de trabalho do empregado.

Depreende-se que o fluxo do processo de trabalho se mostra adequado e os instrumentos de controle suficientes, carecendo, apenas, de melhor observância em pontos específicos, que poderão ser supridos com a capacitação dos gestores nas lacunas de conhecimento identificadas, a exemplo de Gestão de Riscos.

2ª. Questão de Auditoria: A gestão e a fiscalização da execução do contrato prestam apoio à instrução processual e encaminham a documentação necessária à formalização dos procedimentos de repactuação, reajuste, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, conta vinculada, aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros, a fim de assegurar o cumprimento contratual e a solução de problemas relacionados ao objeto e ao gerenciamento de riscos?

Diante das evidências coletadas mediante documentação e de entrevistas por telefone, constatou-se que a gestão e a fiscalização contribuem para instrução processual. Entretanto, como oportunidade de melhoria, faz-se necessário atentar para o cumprimento de prazos.

Deve-se, ainda, observar quando da fase de planejamento, o cumprimento de requisitos essenciais para uma melhor gestão contratual. É o que se depreende da ausência determinação dos quantitativos do objeto da licitação, item obrigatório pela legislação que rege as licitações. Por conseguinte, restou prejudicada a avaliação se os acréscimos e as supressões de serviço respeitaram os limites legais e, no caso de extrapolar o percentual de 25%, se todos os pressupostos do Acórdão TCU nº 215/99 foram satisfeitos. Restou comprometida, ainda, a verificação quanto aos limites de referência de preços dos acréscimos de serviços não contratuais, dispostos na legislação (SINAPI), conforme itens 9.1.1 do Acórdão TCU nº 1.302/2013 - Plenário.

Observou-se que o Gestor do contrato controla as despesas vinculadas ao contrato com elaboração de demonstrativos que fornecem as projeções para o exercício. Há planilhas que acompanham as Ordens de Serviço executadas, os quantitativos e valores são apreciados por dois servidores dentro da Coordenadoria. Existe o controle de Notas Fiscais (notas de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



material, serviços mensais e de serviços eventuais) e de suas quitações possibilitando um conhecimento dos custos anuais do contrato, o que permite uma estimativa dos gastos nesse quesito. Para o gestor, a manutenção é multifatorial sendo influenciada por vários parâmetros, o que dificulta uma maior precisão na estimativa de gastos.

Ainda, referente às atribuições do gestor, em que pese não ter acarretado qualquer prejuízo, não foi observado o prazo mínimo para manifestação do interesse na renovação contratual.

No que se refere ao controle gerencial acerca da utilização dos materiais e da produtividade do pessoal empregado nos contratos, a fim de subsidiar a estimativa para as futuras contratações, a unidade auditada reconhece que não há uma precisão neste controle e apresenta justificativa. Identificou-se que a própria ausência de apresentação do Plano de Manutenção pela empresa contratada já indica uma fragilidade nos controles para gerenciar os materiais e produtividades citadas, demonstrando que a causa está na origem da contratação, na fase de planejamento.

Quanto à capacitação dos empregados, a unidade auditada se comprometeu a regularizar a situação. Cumpre registrar que não havia previsão no edital sobre o cumprimento da Resolução do CSJT.

Constatou-se que a CLC, por ocasião da renovação do contrato, não negociou itens específicos que compõem o custo da contratação, com vistas à redução do preço, como por exemplo, a parcela relativa ao aviso prévio trabalhado. A referida unidade tem fiscalizado o cumprimento dos encargos sociais e trabalhistas, contudo, relata dificuldades neste aspecto.

O Mapa de Riscos da Contratação contempla os requisitos mínimos estabelecidos na IN, porém não havia sido atualizado e juntado aos autos do processo após eventos relevantes, como a pandemia do covid 19, embora esteja presente na gestão de risco geral estabelecida pelo Tribunal.

Diante das considerações acima, infere-se que algumas impropriedades identificadas decorreram de falhas na fase de planejamento da contratação e que provocaram consequências na execução do contrato.

Dessa forma, conclui-se que a gestão (administrativa e técnica) atua de forma regular, de modo que os apontamentos apresentados são de fácil resolução e que deverão servir para aperfeiçoar a gestão do processo auditado e das futuras contratações.

Recomendações

Após a reunião de comunicação dos resultados, já na fase de encaminhamento do presente relatório às unidades envolvidas, o Gestor da Coordenadoria de Engenharia e Manutenção encaminhou providências adotadas no tocante aos achados 2, 3 e 5, o que provocou a seguinte análise:

Providências adotadas no Achado 2: Foi apresentada a atualização do Mapa de Riscos, nos termos da IN 05/2017 do MPDG, Seção III - Do Gerenciamento de Riscos, Art. 26, §1º, Inc IV. Dessa forma, fica esvaziada a proposta de encaminhamento para o Achado 2.

Providências adotadas no Achado 3: Foi promovida a formalização, mediante termo



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



aditivo, visando a alteração do anexo 1 do instrumento contratual do processo auditado. Não obstante, permanece a proposta de encaminhamento para as futuras contratações.

Providências adotadas no Achado 5: Foi apresentada planilha de acompanhamento dos contratos vinculados à CEMA, a fim de propiciar o cumprimento do prazo mínimo exigido para manifestação do gestor quanto ao interesse na prorrogação do contrato, bem como a comprovação do desempenho da contratada que justifique a sua prorrogação. Dessa forma, fica esvaziada a proposta de encaminhamento para o Achado 5.

Em vista das constatações relatadas e das providências adotadas antecipadamente pela CEMA, esta equipe de auditoria propõe as seguintes recomendações às unidades envolvidas, **a título de oportunidade de melhoria:**

Achado 1

CLC :

Recomendação 1. Fazer constar nos editais e contratos, cujo objeto seja a contratação de obras ou serviços que envolvam o fornecimento de mão de obra, item que preveja a capacitação, de todos os profissionais em saúde e segurança no trabalho com definição precisa de carga horária e periodicidade em atendimento a Resolução CSJT nº 98/2012 .

Achado 3

CLC e CEMA :

Recomendação 2. Promover, doravante, a formalização tempestiva das alterações no rol de imóveis de contratos dessa natureza, mediante termo aditivo ou apostilamento, conforme avaliação de cada caso, observando-se as características das modificações a serem executadas, avaliando-se, inclusive, possíveis repercussões no plano de manutenção e na composição da equipe permanente, a fim de não desconfigurar as condições inicialmente contratadas.

Achado 6

CLC :

Recomendação 3. Providenciar o ressarcimento dos pagamentos indevidos, inclusive em outras contratações, quando couber.

Recomendação 4. Realizar, em contratações semelhantes, a eliminação/redução dos custos não renováveis por ocasião da prorrogação do contrato.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA



Achado 7

CEMA :

Recomendação 5. Elaborar plano prévio de ações de manutenção predial (preventiva e corretiva) na fase dos estudos técnicos preliminares para a definição dos serviços e respectivos quantitativos a serem demandados na execução contratual, nas próximas contratações dessa natureza.

Achado 8

Diretoria-Geral :

Recomendação 6. Orientar a unidade competente para que promova a formalização de mudanças dos gestores dos contratos de forma tempestiva.

Achado 9

CEMA :

Recomendação 7. Incluir antes de eventual prorrogação do contrato ou da elaboração de edital para licitação com vistas a substituí-lo, a previsão nos estudos técnicos preliminares da quantidade de material e serviços que serão utilizados na prestação de serviços de manutenção predial.

Achado 10

CLC :

Recomendação 8. Adotar as providências necessárias à regularização de concessão de reajuste sem previsão contratual;

Recomendação 9. Fazer constar nos futuros contratos, cláusula essencial contendo critérios de reajuste, nos termos do art. 40, inciso XI e art. 55, inciso III da Lei nº 8.666/93.

Recife, 03 de novembro de 2020.



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
COORDENADORIA DE AUDITORIA INTERNA**



Paulo Eduardo Silva de Abreu (Líder)
Chefe da Seção de Controle Licitação e Contratos

Patrícia Inês B. Gonçalves de Melo
Técnico Judiciário

De acordo com a proposta de recomendações.

Recife, 03 de novembro de 2020.

Márcia Fernanda de Menezes Alves de Araújo
Coordenadora de Auditoria Interna