



**Poder Judiciário do Estado do Acre  
Assessoria de Controle Interno**

**RELATÓRIO TÉCNICO Nº: 06/2015**

**Ref.:** Plano Anual de Auditoria – PAA 2015

**Assunto:** Auditoria realizada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Acre – TJ/AC, na área de obras e reforma de imóveis.

**Exma. Senhora Presidente,**

Em observância ao cronograma de auditorias previstas no Plano Anual de Auditoria – PAA 2015, aprovado pela Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, a Assessoria de Controle Interno – ASCOI apresenta o Relatório de Auditoria, na área de obras de construção e reforma de imóveis.



## Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

### 1. INTRODUÇÃO

Tomando como base o Plano Anual de Auditoria – PAA, exercício de 2015, dá-se início à auditoria, na área de obras de construção e reforma de imóveis do Poder Judiciário.

A Lei nº. 8.666/93, em seu artigo 6º, I, traz o conceito de “obra pública”, aduzindo que é “toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta”.

A auditoria na área de obras de construção e reforma de imóveis é de suma relevância, pois objetiva satisfazer os objetivos estratégicos da Administração Pública, revelando o seu comprometimento social, como também o interesse no ramo em que atuam.

Planejar uma obra ou empreendimento significa definir o que fazer, quando fazer, como fazer, onde fazer, a que custo se espera fazer, definindo ainda seus mecanismos de controle.

Cada uma das fases de execução de uma obra deverá ser adequadamente estudada, planejada e subdividida de forma a cumprir, não somente os aspectos legais e formais, mas, acima de tudo, resultar em uma obra de boa qualidade, segura, adequada à finalidade a que se destina e a um preço justo.

O presente trabalho foi desenvolvido na sede do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, no período de setembro a novembro de 2015, e os exames foram efetuados de acordo com as normas de auditoria aplicáveis ao serviço público e aos processos na área de obras de construção de imóveis.

O objetivo foi emitir opinião acerca do desempenho da área auditada, através da análise dos processos pertinentes, voltadas para a construção de imóveis e seus respectivos contratos, firmados entre esta corte de justiça e as empresas contratadas, gerando informações que facilitem a tomada de decisão dos responsáveis pela supervisão/monitoramento ou pela iniciativa de ações corretivas, visando solucionar problemas ou preveni-los, evitando demandas desnecessárias e infrações administrativas.

As questões de auditoria a serem examinadas, conforme matriz de procedimentos, estão elencadas a seguir:

- 1 – A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?
- 2 - O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?
- 3 – Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
- 4 - O procedimento licitatório foi regular?



## Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

5 – A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

6 – Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

### 2. UNIDADES ENVOLVIDAS E RELACIONADAS ÀS OBRAS

- Diretoria de Logística – DILOG;
- Diretoria de Gestão Estratégica – DIGES;
- Diretoria de Finanças – DIFIC;
- Gerencia de Engenharia e Instalações – GEINS;
- Seção de Licitações e Contratos – SELIC.

### 3. LEGISLAÇÃO E REGULAMENTOS ATINENTES À MATÉRIA

- Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993;
- Resolução nº. 114/2010 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ;
- Plano Plurianual – PPA;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e
- Lei Orçamentária Anual – LOA.

### 4. ESCOPO DO TRABALHO

A presente auditoria tem por objetivo analisar os processos de construção e reforma de imóveis, em especial a que se referem à Cidade da Justiça de Rio Branco iniciados por este Tribunal, com o intuito de verificar se o planejamento, a execução e o monitoramento das obras atentaram para aos ditames delimitados pela Resolução nº. 114/2010 do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

Este trabalho tem como base inicial a Matriz de Planejamento e nela estão compreendidas 06 (seis) questões de auditoria, as quais subsidiarão este relatório.

A análise será realizada nos processos demonstrados na tabela a seguir:

**TABELA 1 – Processos referentes à construção da Cidade da Justiça – Fórum Criminal e Juizados Especiais.**

Nº DO PROCESSO	MODALIDADE	Nº CONTRATO	OBJETO	VALOR INICIAL (R\$)
0003200-60.2013.8.01.0000	Pregão Eletrônico nº 06/2013	02/2014	Aquisição e instalação de elevadores para o Fórum Criminal da Cidade da Justiça.	R\$ 572.000,00
0001986-34.2013.8.01.0000	Concorrência nº 01/2013	37/2013	Execução da 2ª etapa do prédio do Fórum Criminal de Rio Branco.	R\$ 9.762.097,96
0100535-45.2014.8.01.0000	Concorrência nº 04/2014	40/2014	Contratação de empresa do ramo de engenharia civil para a execução, em regime de empreitada por preço unitário, da 2ª Etapa do Fórum dos	R\$ 14.235.794,32



**Poder Judiciário do Estado do Acre**  
**Assessoria de Controle Interno**

			Juizados Especiais Cíveis da Comarca de Rio Branco.	
0000309-32.2014.8.01.0000	Concorrência nº 01/2014	27/2014	Referente à construção do muro e da guarita da Cidade da Justiça em Rio Branco.	R\$ 683.539,91

Entretanto, cabe ressaltar que a análise desta auditoria não foi acompanhada ou realizada com o auxílio de profissional com experiência na área auditada, restando prejudicada a análise de algumas questões técnicas.

## 5. ANÁLISE

### 5.1. PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA A EXECUÇÃO DAS OBRAS NOS PROGRAMAS DE TRABALHO E NOS ORÇAMENTOS

Os instrumentos de planejamentos previstos na Constituição Federal de 1988 - PPA, LDO e LOA - foram definidos com uma base conceitual que conduziu a Administração Pública para uma atuação mais gerencial, definindo metas, prioridades e produtos (bens e serviços) a serem entregues. A elaboração desses instrumentos é obrigatória e demanda um grande esforço de formulação e distribuição de atribuições e responsabilidades.

Apesar de todo o esforço despendido pela Administração na disseminação e aperfeiçoamento dos instrumentos legais, seu impacto nas atividades das equipes de execução ainda não era satisfatório. Faltava um instrumento gerencial que levasse as prioridades a todos os níveis gerenciais, orientando a atuação das equipes e permitindo um detalhamento dos meios necessários à execução. A falta deste instrumento tornava a programação orçamentária um exercício de adivinhação dos meios necessários para se atingir as metas; já na execução, a programação orçamentária funcionava como contas bancárias, utilizadas para atender qualquer demanda que surgisse.

Foi nesse contexto que se fez necessária a implementação de um “**Plano de Trabalho**” que consiste em um instrumento com descrições detalhadas das ações em termos de subprodutos, equipes, prazos, tarefas, insumos e custos necessários ao atendimento das metas.

As funções do Plano de Trabalho consistem em:

- detalhar as ações (Projetos, Atividades, Operações Especiais) até o nível gerencial suficiente para a sua execução pelas equipes;
- definir parâmetros necessários ao monitoramento das ações (prazos, recursos e subprodutos);
- definir responsáveis por todos os níveis de atuação, facilitando a prestação de contas e apresentação de resultados;



## **Poder Judiciário do Estado do Acre**

### **Assessoria de Controle Interno**

- ampliar a integração entre as áreas técnicas e decisórias explicitando as estratégias e resultados esperados para todos;
- oferecer condições de elaborar uma programação mais próxima das reais necessidades;
- oferecer condições de correções de rumo (replanejamento) dos projetos através da verificação de seu desempenho nas etapas intermediárias.

A adoção do Plano de Trabalho como instrumento gerencial reforça o papel dos instrumentos legais e reforça a atuação no sentido dos resultados a serem apresentados à sociedade. Quando os resultados esperados não são alcançados, podem ser buscadas respostas dentro dos quadros de avaliação e pareceres dos responsáveis pelo monitoramento quanto aos motivos. Isso possibilita uma correção de rumos, uma análise das causas e dos motivos para proposição de novas ações.

É fundamental que o órgão contratante preveja os recursos orçamentários específicos que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no curso do exercício financeiro, de acordo com o cronograma físico-financeiro presente no projeto básico.

No caso de empreendimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, a Administração não poderá iniciá-lo sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Além disso, somente podem ser autorizados serviços para os quais existam os créditos orçamentários correspondentes, devidamente empenhados, em conformidade com os arts. 58, 59 (caput) e 60 (caput) da Lei nº 4.320/1964.

Da verificação dos processos em tela, percebe-se que existe a previsão orçamentária, devidamente informada pela Diretoria de Finanças deste Tribunal, ao comunicar que “há disponibilidade financeira para a contratação de empresa do ramo da construção civil (...)”, enfatizando, ainda, a dotação orçamentária a ser utilizada, especificando os programas de trabalho, os elementos de despesa e as fontes de recursos, que dão subsídio à contratação.

## **5.2. LICENÇAS AMBIENTAIS NECESSÁRIAS PARA A APROVAÇÃO E A EXECUÇÃO DAS OBRAS**

De acordo com o art. 1º da Resolução CONAMA Nº. 001 de 1986:

Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer



## **Poder Judiciário do Estado do Acre**

### **Assessoria de Controle Interno**

forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente afetam:

- I. a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II. as atividades sociais e econômicas;
- III. a biota;
- IV. as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V. a qualidade dos recursos ambientais.

A Resolução CONAMA nº 001/86 define que o Estudo de Impacto Ambiental – EIA – “é o conjunto de estudos realizados por especialistas de diversas áreas, com dados técnicos detalhados. O acesso a ele é restrito, em respeito ao sigilo industrial”.

O artigo 6º dessa resolução define que o EIA desenvolverá as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

- a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;
- b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;
- c) o meio socioeconômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazo, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).

O Relatório de Impacto Ambiental - RIMA, refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental (EIA). O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

Dessa forma, o Relatório de Impacto Ambiental deverá conter os seguintes itens:

- I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;



## **Poder Judiciário do Estado do Acre**

### **Assessoria de Controle Interno**

- II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;
- III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto;
- IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;
- V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;
- VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;
- VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;
- VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

De acordo com o artigo 2º da Resolução CONAMA, a elaboração de estudo de impacto ambiental (EIA) e respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA), a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, devem ser realizados para o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

- I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- II - Ferrovias;
- III - Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- IV - Aeroportos, conforme definidos pelo inciso 1, artigo 48, do Decreto-Lei nº 32, de 18.11.66;
- V - Oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- VI - Linhas de transmissão de energia elétrica, acima de 230KV;
- VII - Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como: barragem para fins hidrelétricos, acima de 10MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- VIII - Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- IX - Extração de minério, inclusive os da classe II, definidas no Código de Mineração;
- X - Aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- XI - Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10MW;
- XII - Complexo e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hídricos);
- XIII - Distritos industriais e zonas estritamente industriais - ZEI;
- XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- XV - Projetos urbanísticos, acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes;



## Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

XVI- Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia;

XVII - Projetos Agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental.

No tocante à elaboração do EIA e do respectivo RIMA insta informar que, de acordo com os processos submetidos ao exame para essa auditoria, o Tribunal de Justiça do Estado do Acre não realizou os mencionados estudos nem os respectivos relatórios.

Ainda, dispondo a esse respeito, o artigo 2º da Resolução nº. 237/1997 do CONAMA, assim determina:

Art. 2º- A localização, **construção**, instalação, **ampliação**, **modificação** e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, **dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.** *(grifo nosso)*

§ 1º- Estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução.

Para as atividades consideradas de menor agressividade ao meio ambiente, o § único do art. 3º da Resolução nº. 237/97 do CONAMA, assim enfatiza:

Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Parágrafo único. **O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.**

De outro lado, a Lei Ambiental Estadual nº 1.117/94, em seu art. 103, disciplina que todo o empreendimento que for capaz, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, depende de prévio licenciamento do IMAC. Por sua vez, o art. 100 da mesma lei regulamenta que o licenciamento para instalação de tal obra dependerá de Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Sendo assim, verifica-se que as obras, objetos dessa auditoria, com exceção daquela relacionada à aquisição e instalação de elevadores para o Fórum Criminal da Cidade da Justiça, enquadram-se como empreendimento que tem potencialidade para causar degradação ambiental, motivo pelo qual necessitam de licenciamento do órgão ambiental competente.

Diante disso, é dever da Administração Pública Licitante o requerimento ao órgão competente das licenças ambientais, na forma prevista na Resolução nº 237/97 do CONAMA, abaixo:





## Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - **Licença Prévia (LP)** - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;

II - **Licença de Instalação (LI)** - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

III - **Licença de Operação (LO)** - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação. *(grifo nosso)*

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

A Ministra do TCU, Ana Arraes, na Comunicação de Cautelar, TC 017.008/2012-3, publicado em 20/06/2012, enfatizou que “é entendimento pacífico na jurisprudência do TCU que a Licença Prévia (LP) deve existir antes da instauração da licitação, pois o atendimento das exigências ambientais é determinante na própria concepção do objeto”.

Assim, a partir das conclusões do processo de obtenção da licença prévia é possível aferir com mais propriedade se o empreendimento é ambientalmente viável, economicamente possível e socialmente recomendado.

Nos processos analisados constam o requerimento e a concessão da licença prévia, a qual foi autorizada de forma genérica para os empreendimentos relacionados à Cidade da Justiça, conforme se depreende do documento acostado à fl. 78 dos autos nº 0001986-34.2013.8.01.0000.

Contudo, a licença de instalação só restou demonstrada nos autos referentes à execução da 2ª etapa do prédio do Fórum Criminal de Rio Branco; nos autos referentes à execução da 2ª Etapa do Fórum dos Juizados Especiais Cíveis da Comarca de Rio Branco consta apenas o requerimento dessa licença de instalação, não havendo comprovação da concessão pelo órgão público; nos autos concernentes à construção do muro e da guarita da Cidade da Justiça em Rio Branco não há qualquer menção à mencionada licença de instalação.

Quanto à licença de operação, esta não foi colacionada aos autos de nenhum dos processos analisados por essa assessoria.

De outro lado, no tocante à ligação do projeto executivo com as normas ambientais, o artigo 12, inciso VII, da aludida Lei Federal dispõe que:

**Art. 12.** Nos projetos básicos e **projetos executivos** de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

I - segurança;



## Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

- II - funcionalidade e adequação ao interesse público;
- III - economia na execução, conservação e operação;
- IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;
- V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;
- VI - adoção das normas técnicas adequadas;
- VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;
- VII - impacto ambiental.**

Constata-se, ainda, que os projetos básico e executivo devem contemplar todas as medidas mitigadoras exigidas pelo órgão ambiental, quando do fornecimento da licença prévia e de instalação. Isso é importante em razão de que a implementação de medidas mitigadoras influencia diretamente a definição precisa do custo do empreendimento.

Quanto ao projeto básico, observa-se que, embora constantes nos autos dos contratos analisados por essa auditoria, não há referência aos mecanismos que serão tomados para mitigar o impacto ambiental. Já com relação aos projetos executivos, estes sequer foram colacionados aos autos dos processos apreciados.

Em relação ao licenciamento ambiental, o Tribunal de Contas da União considera como **irregularidades graves:**

9.2.3.1. **A contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência da licença prévia**, conforme art. 2º [na verdade, art. 7º], § 2º, inciso I e art. 12, ambos da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/97;

9.2.3.2. **O início de obras sem a devida licença de instalação, bem como o início das operações do empreendimento sem a licença de operação com base nas Resoluções Conama nº 237/97 e 06/87.** (Acórdão nº 516/2003 - Plenário. Relator: Ministro-Substituto: Lincoln Magalhães da Rocha, Brasília, 15 maio 2003).

De acordo com o Acórdão nº 865/2006, o Tribunal de Contas da União - TCU também já definiu que **“a falta de providências de responsável, com vistas a verificar a efetiva viabilidade ambiental e econômica de obra pública, justifica sua apenação”**. (Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 7 jun. 2006)

Por fim, notou-se que não consta nos processos analisados por essa assessoria a fiscalização do IMAC em relação às obras cujas licenças prévias foram concedidas pelo referido órgão ambiental, e diante de informações de que o referido procedimento está acostado em processo à parte, o qual não foi enviado para apreciação, torna-se inviável qualquer valoração a respeito.

Após a análise da presente questão de auditoria, esta Assessoria de Controle Interno, em consonância com a avaliação dos processos e documentos pertinentes, detectou os seguintes achados:

### ACHADOS:



**Poder Judiciário do Estado do Acre**  
**Assessoria de Controle Interno**

<b>1. Constatou-se a inexistência de EIA/RIMA, embora necessários à obra.</b>
<b>2. Não restou demonstrado a concessão da licença de instalação pelo órgão público para as obras referentes à execução da 2ª Etapa do Fórum dos Juizados Especiais Cíveis da Comarca de Rio Branco e daquelas concernentes à construção do muro e da guarita da Cidade da Justiça em Rio Branco.</b>
<b>3. Não há requerimento e nem concessão de licença de operação para nenhuma das obras analisadas.</b>
<b>4. Os Projetos Básicos são omissos quanto às medidas de mitigação do impacto ambiental.</b>
<b>5. Os Projetos Executivos não foram acostados aos processos submetidos a essa auditoria.</b>

### 5.3. PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO

O Projeto Básico é uma peça importante para orientar a realização de todos os procedimentos administrativos do processo de compras e contratação. Observe-se que, em qualquer licitação de obras e serviços, se o projeto básico apresentar falhas ou que esteja incompleto, a licitação terá grande probabilidade de estar viciada e a contratação não atenderá aos objetivos da Administração.

A Resolução nº. 361 do CONFEA, em seu artigo 3º descreve os principais atributos que devem conter no Projeto Básico, a saber :

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

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



**Poder Judiciário do Estado do Acre**  
**Assessoria de Controle Interno**

Vale lembrar que o projeto básico deve ter um nível de detalhamento adequado conforme Acórdão do TCU nº 80 descrito abaixo, a saber:

Abstenha-se de deixar para o projeto executivo o papel de identificar os elementos necessários e suficientes da especificação dos serviços da obra que sejam materialmente relevantes, tais como: construção de estruturas (vigas, pilares e fundações) e das instalações de água, esgoto, para-raios, telefone, contra-incêndio e elétrica, especificando-os, de modo a que fiquem suficientemente caracterizados, por meio de um projeto básico adequado. Abstenha-se de exigir projeto executivo dos licitantes, em atendimento ao disposto no art. 9, § 2º, da Lei nº 8.666/1993.

**Acórdão 80/2010 Plenário**

Verifica-se que a maioria das falhas, antes, durante e depois da licitação, ocorrem nos seguintes momentos:

- Identificação da necessidade;
- Definição do objeto;
- Definição das regras da disputa (edital);
- Na execução do objeto.

Quando se trata de execução de obras e prestação de serviços na Administração Pública, tem-se que levar em consideração o que dispõe o artigo 7º da Lei nº. 8.666/93:

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

**I - projeto básico;**

**II - projeto executivo;**

III - execução das obras e serviços.

§ 1º. A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

A Resolução nº. 114 do CNJ, em seu artigo 2º, § 2º, alínea “b” enfatiza:

Art. 2º. *(in omissis)*

**§ 2º São requisitos para realização da obra:**

a) *(in omissis)*

**b) A existência dos projetos básico e executivo. (grifo nosso)**

De acordo com as diretrizes do dispositivo acima transcrito, averiguou-se nos processos sob apreciação desta auditoria a existência apenas dos projetos básicos das obras licitadas, os quais foram formalizados pelo próprio setor de Engenharia Civil do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, antes da efetivação da licitação.



## **Poder Judiciário do Estado do Acre** **Assessoria de Controle Interno**

Colhe-se, no bojo do art. 6º, inciso IX, da Lei nº. 8.666/93, a definição de “Projeto Básico”:

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

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

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

A Resolução CONFEA 361/91 já previa em seus arts. 1º e 2º que o Projeto Básico é o conjunto de elementos que define a obra, o serviço ou o complexo de obras e serviços que compõem o empreendimento, de tal modo que suas características básicas e desempenho almejado estejam perfeitamente definidos, possibilitando a estimativa de seu custo e prazo de execução. E que este é uma fase perfeitamente definida de um conjunto mais abrangente de estudos e projetos, precedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental, e sucedido pela fase de projeto executivo.

Ainda o artigo 12 da aludida Lei Federal aduz:

**Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:**

- I - segurança;
- II - funcionalidade e adequação ao interesse público;
- III - economia na execução, conservação e operação;
- IV - possibilidade de emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologia e matérias-primas existentes no local para execução, conservação e operação;
- V - facilidade na execução, conservação e operação, sem prejuízo da durabilidade da obra ou do serviço;
- VI - adoção das normas técnicas adequadas;
- VI - adoção das normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho adequadas;



**Poder Judiciário do Estado do Acre**  
**Assessoria de Controle Interno**

VII - impacto ambiental.

Da análise dos processos submetidos à apreciação dessa assessoria de controle interno, percebe-se que os projetos básicos estão em conformidade com o que determina o artigo 6º, inciso IX, alíneas “a” a “f”, da Lei nº. 8.666/93, bem como com os ditames do artigo 12 da mesma lei regente, incisos “I” a “VI”, **exceto no que diz respeito ao inciso “VII” – impacto ambiental, já que nos respectivos “projetos básicos”, não há nada referente a este requisito.**

Os tribunais orientam que todas as obras de engenharia em regime de execução indireta deverão possuir os seguintes documentos, referentes à fase de projeto:

- a) **ART's dos projetos e orçamento componentes do projeto básico** (art.1º da Lei Federal nº 6.496, de 07 de dezembro de 1977, e arts. 13 e 17 da Lei Federal nº 5.194, de 24/12/ 1966);
- b) **projeto básico** (art. 6º, IX, da Lei Federal nº 8.666/1993).

Segundo a Associação Brasileira de Engenheiros Civis, em seu portal, enfatiza sobre a “ART e a fiscalização da profissão”:

**“As Art´s de projetos e de orçamentos identificam os responsáveis técnicos e como consequência aditivos decorrentes de erros de projeto ou de orçamento são de responsabilidade de seus autores, isto se chama rastreabilidade.** E também, não podemos nos esquecer da valorização profissional,... Afinal quaisquer modificações de projeto ou orçamento sem engenheiro ou arquiteto é exercício ilegal da profissão, e os atos praticados pela administração pública, contrários a essa lei são nulos de pleno direito”.

Disponível em: ([http://www.abenc-ba.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=252:art-e-a\\_fiscalizacao-da-profissao&catid=15:artigos-diversos&Itemid=87](http://www.abenc-ba.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=252:art-e-a_fiscalizacao-da-profissao&catid=15:artigos-diversos&Itemid=87)).

A ART - Anotação de Responsabilidade Técnica – é um documento que caracteriza o responsável técnico pelo projeto, execução e fiscalização de obras referentes às profissões regulamentadas pelo CREA.

**“A Anotação de Responsabilidade Técnica – ART não é apenas uma obrigação legal, é um instrumento público, que confere legitimidade documental e assegura com fé publica a autoria e os limites da responsabilidade e participação técnica do profissional em cada obra ou serviço”.**

Disponível em: ([http://www.abenc-ba.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=252:art-e-a\\_fiscalizacao-da-profissao&catid=15:artigos-diversos&Itemid=87](http://www.abenc-ba.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=252:art-e-a_fiscalizacao-da-profissao&catid=15:artigos-diversos&Itemid=87)).

Além do projeto básico, nas licitações para contratação de obras, é exigida também a elaboração de **projeto executivo**. Segundo o manual de obras públicas elaborado pelo Tribunal de Contas da União temos o seguinte conceito:



## Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

Após a elaboração do projeto básico, a **Administração deve providenciar o projeto executivo, que apresentará os elementos necessários à realização do empreendimento com nível máximo de detalhamento de todas as suas etapas.** Para a execução desse projeto, deve-se ter pleno conhecimento da área em que a obra será executada e de todos os fatores específicos necessários à atividade de execução". *(grifo nosso)*

(Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058946.PDF>)

De acordo com o art. 6º, X, da Lei nº. 8.666/93, considera-se **projeto executivo**:

**X - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.** *(grifo nosso)*

Depreende-se que o projeto executivo é uma necessidade como parte seguinte ao projeto básico, como parte consolidadora das etapas anteriores. Nesse sentido, verifica-se que, de acordo com o artigo 7º, acima citado, cada fase depende da conclusão e aprovação da etapa anterior pela autoridade competente, sendo visível, no conjunto dos demais artigos elencados que, o planejamento está previsto na norma geral de licitação pública, atendendo às técnicas de elaboração e gerenciamento de projetos.

Consoante a inteligência do §1º do art. 7º da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, o projeto executivo não necessariamente deve preceder a licitação, como ocorre com o projeto básico, mas faculta à administração pública desenvolvê-lo, no momento da execução das obras, tudo devidamente autorizado pela autoridade competente.

§ 1º. A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, **à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.**

Importante se faz destacar que o Projeto Executivo não é um novo Projeto, e sim, o melhor detalhamento do Projeto Básico. No caso de sua elaboração ser concomitante a execução do empreendimento, ele não pode descaracterizar o objeto, e, por conseguinte, seu Projeto Básico.

Para melhor entendimento, segue abaixo um quadro obtido do Manual de Obras Públicas do TCU:

Tipo	Precisão	Margem de Erro	Projeto	Elementos Necessários
Avaliação	Baixa	30%	Anteprojeto	<ul style="list-style-type: none"><li>• Área construída</li><li>• Padrão de acabamento</li><li>• Custo unitário básico</li></ul>
Orçamento sintético	Média	10 a 15%	Projeto básico	<ul style="list-style-type: none"><li>• Plantas principais</li><li>• Especificações básicas</li><li>• Preços de referência</li></ul>



## Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

Orçamento analítico	Alta	5%	Projeto executivo	<ul style="list-style-type: none"><li>• Plantas detalhadas</li><li>• Especificações completas</li><li>• Preços negociados</li></ul>
---------------------	------	----	-------------------	---

Figura 2 – Nível de precisão de projetos

Nesse particular, cumpre registrar que não foram acostados aos autos dos processos analisados **os projetos executivos** das obras licitadas, o que impossibilitou a verificação quanto à existência ou não em tais documentos dos elementos necessários à completa execução das obras, conforme disciplina o art. 6º, X, da Lei nº 8.666/93, bem como inviabilizou a observância do art. 30 da Resolução nº 114 do CNJ (referenciais de áreas para construção).

Após a análise da presente questão de auditoria, esta Assessoria de Controle Interno, em consonância com a avaliação dos processos e documentos pertinentes, detectou os seguintes achados:

<b>ACHADOS:</b>
<b>1. Não consta nos autos analisados o projeto executivo.</b>

### 5.4. LICITAÇÕES E CONTRATOS

O procedimento licitatório deve obedecer alguns requisitos previstos nos arts. 38, 40 e 47 da Lei nº 8.666/93, concernentes aos elementos e informações necessários para que os licitantes forneçam suas propostas com pleno conhecimento do que deve ser contratado. Nesse ponto, com relação aos contratos analisados, o procedimento foi regular.

As modalidades de licitação estão previstas e disciplinadas nos arts. 22 e 23 da Lei nº 8.666/93, estabelecendo-se que nos contratos de obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) deve ser utilizada a concorrência. Já os tipos de licitação estão regulamentados nos arts. 45 e 46 dessa mesma lei.

O Tribunal de Justiça do Estado do Acre observou os regramentos acerca das modalidades e dos tipos de licitação, sendo adotados a concorrência e o menor preço, respectivamente.

Cumpre registrar que no contrato nº 02/2014, referente ao processo nº 0003200-60.2013.8.01.0000, foi utilizada a modalidade pregão eletrônico, vez que se trata de aquisição e instalação de elevadores, onde os padrões de desempenho e de qualidade desse serviço é objetivamente definido pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Noutro giro, o art. 15 da Resolução nº 114/2010 do CNJ estabelece que:

Art. 15. A taxa de Bonificação de Despesas Indiretas (BDI ou LDI), aplicada sobre o custo direto total da obra, deverá contemplar somente as seguintes despesas:

- a) Taxa de rateio da Administração Central;
- b) Taxa das despesas indiretas;
- c) Taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento;





## Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

- d) Taxa de tributos (Cofins, Pis e ISS);
- e) Margem ou lucro.

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

A citada recomendação do CNJ foi cumprida pela contratante, a qual fez constar as exigências sobre o BDI nos contratos apreciados por essa auditoria.

Além disso, a lei geral de Licitações e Contratos Administrativos estabelece em seu art. 54 e § 1º que:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º. Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

A jurista Fernanda Marinela, especialista em Direito Público, bem define o conceito de contrato administrativo:<sup>1</sup>

É a convenção estabelecida entre duas ou mais pessoas para construir, regular ou extinguir entre elas uma relação jurídica patrimonial. **É o ajuste que a Administração Pública firma com o particular ou outro ente público, para a consecução de interesse coletivo.** (grifo nosso)

Na Teoria Geral dos Contratos, as relações jurídicas são reguladas com fundamento no preceito do “*pacta sunt servanda*”, ou seja, os contratos devem ser executados na estrita obediência às suas cláusulas. No entanto, nos contratos celebrados pela Administração Pública, o mencionado princípio é, por vezes, deixado de lado, já que deve prevalecer o interesse público.

Como a Administração Pública se encontra em uma posição de supremacia em relação ao contratado, balizando-se em princípios como o da “supremacia do interesse público”, torna-se justificável, que em certas situações, previamente estabelecidas em lei, a exemplo do artigo 65 da Lei nº. 8.666/93, a relação jurídica entre contratante e contratado vá de encontro ao “*pacta sunt servanda*”.

No que diz respeito à prorrogação de prazo, o art. 57, incisos e parágrafos, da Lei nº. 8.666/93 determina:

**Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:**

I a V – (in omissis)

**§ 1º. Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a**

<sup>1</sup> <http://marinela.mali/fi/Roteiro%20de%20Aula.%20Contratos%20Administrativos..2012.01.pdf>



## Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

**manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:**

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

**§ 2º. Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato. (grifo nosso)**

Os processos analisados nessa auditoria tiveram vários termos aditivos, tendo por motivos a alteração qualitativa, o saneamento ou apenas o prazo de execução. Contudo, todos os aditivos foram devidamente justificados e autorizados pela autoridade competente.

De outro lado, segundo o disposto no art. 8º da Resolução nº. 114/2010 do CNJ, os editais de licitação devem conter alguns critérios mínimos, quando a contratação versar sobre obras e serviços de engenharia, dentre os quais:

Art. 8º Os Editais para contratação de obras e serviços de engenharia no âmbito do Poder Judiciário Nacional deverão adotar como critérios mínimos os parâmetros e orientações para precificação, elaboração de editais, composição de BDI, critérios mínimos para habilitação técnica e cláusulas essenciais nos contratos, conforme dispostos nesta Resolução.

**Parágrafo único. Os Editais para contratação de obras e serviços de engenharia no âmbito do Poder Judiciário Nacional deverão prever a obrigação das empresas contratadas em absorver, na execução do contrato, egressos do sistema carcerário, e de cumpridores de medidas e penas alternativas em percentual não inferior a 2%. (grifo nosso)**

Assim, em consonância com o artigo supracitado, constatou-se que nos editais de licitação, referente às obras, escopos dessa auditoria, houve a adequada previsão dessa obrigação imposta pela Resolução nº. 114/2010 do CNJ, nos contratos nºs 27/2014, 37/2013 e 40/2014.

Com relação ao contrato nº 02/2014, referente à aquisição e instalação de elevadores para o Fórum Criminal da Cidade da Justiça, não houve observância do dispositivo acima transcrito.

Ainda com relação ao mencionado contrato, notou-se que a Cláusula 6.6.2 prevê a hipótese de atendimento às pessoas presas nos elevadores no prazo de 24h, em dias não úteis e fora do horário de expediente da instituição pública. Vê-se, pois, que tal cláusula estabelece tempo exagerado para atendimento, embora a previsão seja para incidente que ocorra em final de semana, feriado ou após o horário de expediente.



## Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

Após a análise da presente questão de auditoria, essa Assessoria de Controle Interno, em consonância com a avaliação dos processos e documentos pertinentes, detectou os seguintes achados:

<b>ACHADOS:</b>
<b>1. Inexistência de previsão da contratada, referente ao processo nº 0003200-60.2013.8.01.0000, absorver, na execução do contrato, egressos do sistema carcerário e de cumpridores de penas ou medidas alternativas, em percentual não inferior a 2%, consoante dispõe o art. 8º da Resolução nº. 114/CNJ.</b>
<b>2. Houve constatação de cláusula contratual com previsão exagerada (24h) para atendimento às pessoas presas nos elevadores, em dias não úteis e fora do horário de expediente.</b>

### 5.5. ORÇAMENTOS DA OBRA: COMPATIBILIDADE COM OS PREÇOS DE MERCADO

O orçamento-base de uma licitação tem como objetivo servir de paradigma para a Administração fixar os critérios de aceitabilidade de preços (total e unitários) no edital, sendo a principal referência para a análise das propostas das empresas participantes na fase externa do certame licitatório.

Na elaboração do orçamento detalhado de uma obra, é preciso: conhecer os serviços necessários para a exata execução da obra; levantar com precisão os quantitativos desses serviços; calcular o custo unitário dos serviços; calcular o custo direto da obra; estimar os custos indiretos e o lucro da construtora. Os custos diretos e a taxa de Benefício e Despesas Indiretas (BDI), a qual engloba os custos indiretos e o lucro, compõem o preço final estimado para a obra.

A ausência ou o cálculo incorreto de um desses custos poderá reduzir a remuneração esperada pela empresa que vier a ser contratada ou levar ao desperdício de recursos públicos.

Para se calcular o custo unitário de um serviço, é preciso conhecer sua composição analítica, isto é, os insumos necessários para a realização desse serviço e os coeficientes de consumo de materiais, de produtividade da mão-de-obra e consumo horário dos equipamentos utilizados na sua execução.

Na orçamentação de uma obra pública, tais composições são selecionadas com base nas especificações técnicas estabelecidas para os serviços e devem ser obtidas em sistemas de referência de preços ou em publicações técnicas. É importante salientar que, sempre que necessário, as composições devem ser adaptadas às características específicas da obra. Desta forma, utilizam-se as tabelas de referência SINAPI e SICRO como base para orçamentação de uma obra pública.

Nesse aspecto, a jurisprudência do TCU:



## **Poder Judiciário do Estado do Acre**

### **Assessoria de Controle Interno**

[...] tem considerado que os preços medianos constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil–Sinapi são indicativos dos valores praticados no mercado e, portanto, há sobrepreço quando o preço global está injustificadamente acima do total previsto no Sinapi.

No mesmo sentido o Acórdão 2894/2013 – Plenário TCU:

9.3.1 ao elaborar orçamentos que servirão de base para procedimentos licitatórios de obras de maior vulto, assim entendidas aquelas cujo valor é superior ao limite estabelecido no art. 23, inciso I, alínea 'c', da Lei nº 8.666/1993, devem-se realizar pesquisas de mercado, preferencialmente adotando a respectiva base territorial do Sinapi, dos insumos de maior relevância econômica na obra, considerando, de forma apropriada, os descontos possíveis em face da escala da obra, em virtude de o Sinapi não levar em conta adequadamente os ganhos de escala, ignorando as possibilidades de significativas reduções nos custos de fornecimento de matérias e equipamentos adquiridos em grandes quantidades, oriundas de negociações diretas com fabricantes ou grandes revendedores;

9.3.2 caso o resultado das pesquisas de mercado mencionadas no item anterior indique a impossibilidade de obtenção de descontos decorrentes de ganhos de escala, que seja adotado o preço de referência do Sinapi;

No entanto, nos casos em que custos unitários de insumos ou serviços não forem encontrados no Sinapi, poderão ser adotados aqueles disponíveis em tabelas de referência formalmente aprovadas por órgão ou entidade da administração pública. Subsidiariamente, podem ser consultadas revistas técnicas especializadas e até mesmo o mercado local. É importante lembrar que as fontes de consulta devem ser indicadas na memória de cálculo do orçamento, fazendo parte da documentação do processo licitatório.

No que tange à mão de obra, deve-se destacar a necessidade da inclusão, nos seus custos, dos encargos sociais, os quais devem ser calculados em função das especificidades do local de execução dos serviços. Os demonstrativos das composições analíticas dos encargos sociais devem constar da documentação do processo licitatório.

O custo direto total da obra é obtido pelo somatório do produto “quantitativo x custo unitário” de cada um dos serviços necessários para a execução do empreendimento. É importante destacar que tanto os quantitativos quanto os custos unitários devem ser calculados de forma bastante precisa, pois a superestimativa de um e/ou outro pode elevar o custo total orçado, tornando-o incompatível com os praticados no mercado.

Finalmente, para a obtenção do preço final estimado para o empreendimento, é preciso aplicar sobre o custo direto total da obra a taxa de Benefício e Despesas Indiretas (BDI ou LDI). Essa taxa contempla o lucro da empresa construtora e seus custos indiretos, isto é, garantia, risco e seguros, despesas financeiras, administração central e tributos. Ela é um percentual que, aplicado sobre o custo da obra, eleva-o ao preço final dos serviços. Seu valor deve ser avaliado para cada caso



**Poder Judiciário do Estado do Acre**  
**Assessoria de Controle Interno**

específico, dado que seus componentes variam em função do local, tipo de obra e sua própria composição.

Um orçamento mal elaborado pode resultar em uma licitação deserta, na hipótese de os custos de implantação do empreendimento ser subestimados. Por outro lado, podem existir superestimativas de custos, originando o surgimento de sobrepreço ou de superfaturamento no contrato.

A análise de orçamento tem por objetivo proceder à quantificação de custos da obra, bem como concluir sobre os seguintes aspectos:

- A adequada previsão de todas as etapas necessárias à conclusão do objeto na planilha orçamentaria;
- A compatibilidade entre a execução física da obra e as etapas indicadas no orçamento;
- A compatibilidade dos valores previstos para execução dos serviços com os preços praticados no mercado, de forma a evitar o superfaturamento por preços excessivos;
- A possibilidade de as obras serem concluídas com o orçamento proposto;
- A verificação da adequação dos quantitativos medidos frente aos executados, de modo a analisar a ocorrência de sobre preço ou superfaturamento por quantidade;
- A adequação dos quantitativos de serviços orçados frente aos quantitativos levantados a partir dos projetos da obra;
- Se houve manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato após a realização de aditamento contratual;
- A verificação da ocorrência de antecipações ilegais de pagamento.

Após análise dos processos, esta auditoria observou que os orçamentos são feitos tendo por base as tabelas de referência de preços ou cotações no mercado local, porém no Processo 0001986-34.2013.8.01.000, o qual originou o contrato nº 37/2013, não consta a fonte das cotações.

Em geral, as contratações ocorreram abaixo dos valores orçados o que demonstra uma certa economia para o Tribunal.

<b>ACHADOS:</b>
1. Cotações de preços no mercado local sem referência das fontes pesquisadas.



**Poder Judiciário do Estado do Acre  
Assessoria de Controle Interno**

**6. RECOMENDAÇÕES**

- 1. Recomenda-se ao setor competente que antes de dar início às obras do Poder Judiciário atenda aos ditames das Resoluções 114/2010 do CNJ, notadamente no que diz respeito ao Plano de Obras e suas prioridades.**
- 2. Recomenda-se ao Poder Judiciário do Estado do Acre a efetiva realização de Planejamento Público, com atenção especial entre o que foi planejando e o que será executado.**
- 3. Recomenda-se que seja cumprida a exigência de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Relatório de Impacto Ambiental – RIMA para as obras que podem causar degradação ao meio ambiente, devendo apresentar nos Projetos Básicos qual o impacto ambiental e suas medidas mitigadoras.**
- 4. Recomenda-se, sempre que possível, a Elaboração do Projeto Executivo conforme preceitua a Lei 8.666, art. 7, II.**



**Poder Judiciário do Estado do Acre**  
**Assessoria de Controle Interno**

**7. CONCLUSÃO**

Tendo sido abordados os tópicos elencados na Matriz de Procedimentos, necessários à realização da Auditoria em processos de obras públicas, tudo em conformidade com o disposto no Plano Anual de Auditoria - PAA e sendo aplicada à legislação pertinente, temos o seguinte:

1 - Submetemos o presente relatório à apreciação da Presidência, para conhecimento das divergências consideradas relevantes pela Unidade de Controle Interno - ASCOI;

2 - Utilizando-se, fundamentalmente, das recomendações efetuadas no corpo deste Relatório Técnico, sejam tomadas as providências cabíveis;

3 - Encaminhe a tomada de decisão para que, cada setor competente, as tome num prazo determinado;

4 – Após o envio da decisão aos setores competentes, seja comunicada também a Assessoria de Controle Interno – ASCOI, para que possamos efetuar junto às unidades administrativas o monitoramento da implementação das recomendações acatadas.

Rio Branco – AC, 03 de dezembro de 2015.

***Estênio Martins do Nascimento***  
Assessor de Controle Interno