



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ACRE
AVENIDA ANTONIO DA ROCHA VIANA, 1389 - Bairro BOSQUE - CEP 69900-526 - Rio Branco - AC
TRE-AC

RELATÓRIO

Procedimento SEI nº 0003270-91.2015.6.24.8000

Relatório – SEAUD/COCIN n.º 2/2016

Tipo de procedimento: Auditoria Ordinária

Referência: Plano Anual de Auditoria – Exercício 2015

Interessado: Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Acre

Assunto: Auditoria em Obras Públicas

Senhor Coordenador de Controle Interno e Auditoria:

Em cumprimento à determinação contida no despacho (0000688) do Procedimento SEI n.º 0000179-90.2015.6.24.8000 (Plano Anual de Auditoria para o Exercício/2015), apresentamos o Relatório da Auditoria realizada, por amostragem, nos procedimentos das Obras Públicas dos Fóruns Eleitorais da 4ª, 5ª e 7ª Zonas e a construção da sede própria do Tribunal Regional eleitoral do Acre, executadas entre 2010 até 2016.

1. Introdução

1.1 O presente trabalho teve como **objetivo** realizar auditoria nos procedimentos de Obras Públicas do Tribunal Regional Eleitoral do Acre.

1.2 O **escopo** do trabalho foi avaliar a regularidade dos procedimentos das obras dos Fóruns Eleitorais da 4ª, 5ª e 7ª Zonas e a construção da sede própria do TRE, executadas no período de 2010 a 2016, de acordo com a dicção da legislação pertinente.

1.3 Este trabalho estava previsto para ser realizado no período de novembro a dezembro de 2015, compreendidas, desta feita, as fases de planejamento, execução e elaboração de relatório. Todavia, somente nos foi possível a sua conclusão e apresentação nesta data, haja vista outros serviços que foram desenvolvidos pelos servidores que estão lotados nesta Seção de Auditoria, além de férias dos servidores envolvidos.

1.4 As rotinas de auditoria consistem em exame dos documentos originais, exame dos registros auxiliares, correlação das informações obtidas, conferências, observação e investigação. Todas foram realizadas na extensão julgada necessária para as circunstâncias apresentadas, de acordo com os padrões internacionais e, também, levamos em consideração o contido na Instrução Normativa TRE-AC n.º 14, de 28 de outubro de 2014, que dispõe sobre processos de trabalho de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização no âmbito deste Regional.

1.5 Nenhuma restrição nos foi imposta quanto ao método ou extensão dos trabalhos. Os procedimentos para execução dos exames de auditoria foram aplicados de acordo com a natureza e a

atividade das unidades auditadas, e abrangeram suas áreas de atuação.

2 Unidades administrativas envolvidas com as obras públicas

2.1 Boa parte das unidades administrativas da Secretaria deste Regional estão envolvidos com as obras públicas, porém as unidades a seguir enumeradas participam mais ativamente de todo o processo que envolve as obras públicas:

1. A Presidência e a Diretoria Geral deste Regional são responsáveis por dirimir as situações mais relevantes, principalmente de caráter decisório, haja vista serem os gestores do órgão.
2. A Seção de Obras e Manutenção de Imóveis – SOMI é a unidade encarregada de, entre outras coisas, planejar, orientar, fiscalizar, gerenciar obras e reformas, conforme artigo 67, incisos de I a IX do Regimento Interno da Secretaria do TRE/AC.
3. A Seção de Contabilidade – SECON é a unidade incumbida de liquidar as despesas, bem como cuidar dos registros contábeis deste Regional, conforme artigo 62 do Regimento Interno da Secretaria do TRE/AC.
4. A Coordenadoria de Orçamento e Finanças – COFIN é responsável pelas fases da despesa (empenho, liquidação e pagamento), de acordo com o Regimento Interno da Secretaria do TRE/AC (artigo 60, inciso IV; artigo 61, inciso III; artigo 62, inciso I).
5. A Seção de Compras, Licitações e Contratos é a unidade incumbida de redigir as minutas de editais de licitação, acompanhar a tramitação dos procedimentos licitatórios, prestando orientações e esclarecimentos aos licitantes, entre outras coisas, conforme artigo 58 do Regimento Interno da Secretaria do TRE/AC.

3 Legislação pertinente acerca de obras públicas

3.1 A legislação pertinente sobre a auditoria de obras públicas é a seguinte:

3.1.1 - Lei nº 6.496/77 – Dispõe sobre a " Anotação de Responsabilidade Técnica " na prestação de serviços de engenharia, de arquitetura e agronomia; autoriza a criação, pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA, de uma Mútua de Assistência Profissional; e dá outras providências;

3.1.2 - Resolução CONFEA nº 425/1998, Dispõe sobre a Anotação de Responsabilidade Técnica e dá outras providências;

3.1.3 – Súmula TCU nº. 260 – Dispõe sobre a exigência de apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica - ART;

3.1.4 – Manual sobre Obras Públicas do TCU, 3ª edição;

3.1.5 – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 6ª edição;

3.1.6 – Resolução nº 750/93, do Conselho Federal de Contabilidade – Dispõe sobre os princípios de contabilidade;

3.1.7 – Lei n. 8.666/93 - Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências;

3.1.8 – Resolução do CNJ nº 114/2010 – Dispõe sobre: I - O planejamento, a execução e o monitoramento de obras no poder judiciário; II - Os parâmetros e orientações para precificação, elaboração de editais, composição de BDI, critérios mínimos para habilitação técnica e cláusulas essenciais nos novos contratos

de reforma ou construção de imóveis no Poder Judiciário. III - A referência de áreas a serem utilizadas quando da elaboração de novos projetos de reforma ou construção de imóveis no Poder Judiciário; IV - A premiação dos melhores projetos de novas obras no âmbito do Poder Judiciário;

3.1.9 – Lei n.º 12.527/2011 - Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências; e

3.1.20 – Constituição Federal de 1998 – referente aos princípios constitucionais e acerca do prazo razoável da duração do processo.

4 Planejamento, Execução e Resultados dos Exames Específicos

4.1 Inicialmente tivemos reunidos para estabelecer os critérios para seleção dos procedimentos que seriam analisados na auditoria em Obras Públicas, bem como, ao longo dos trabalhos, foram elaboradas a Matriz de Planejamento (0015591), Matriz de Possíveis Achados (0067173) e a Matriz de Achados (0071867).

5. Sugestões e Reivindicações por parte dos Setores Auditados

5.1 Os responsáveis pela realização de auditorias têm como prática ouvir os setores envolvidos, a fim de que os mesmos possam se manifestar, apresentando reclamações e/ou sugestões que possam contribuir para a melhoria do processo relacionado à atividade auditada. Dessa forma, foram encaminhados e-mails a servidores de diversas unidades, porém nenhum servidor se manifestou acerca desse assunto.

6. Manifestação da Alta Administração acerca dos possíveis Achados de Auditoria

6.1 De acordo com os padrões internacionais, o disposto no Manual de Auditoria do Tribunal de Contas da União e também levando em consideração a dicção do contido na Instrução Normativa TRE-AC n.º 14, de 28 de outubro de 2014, que dispõe sobre processos de trabalho de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização no âmbito deste Tribunal, encaminhamos a Matriz de possíveis Achados acerca dessa auditoria para a alta administração, a fim de que fosse colhida a sua manifestação sobre esse assunto.(0067173).

6.2 Todavia, é oportuno ressaltar que antes de disponibilizarmos a referida Matriz, esta Seção de Auditoria juntamente com a Coordenadoria de Controle Interno e Auditoria, realizou reuniões com o pessoal da COFIN, COSEG e SOMI, visando esclarecer e dirimir qualquer dúvida acerca dessa auditoria, bem como nos colocamos à disposição dessas unidades para auxiliar em vindouras indagações.

6.3 Portanto, as unidades auditadas tiveram conhecimento da Matriz de Possíveis Achados, bem como foi concedido prazo para essas unidades se manifestassem formalmente (0067197). Assim, dentro do prazo regular, nessa ordem, houve a manifestação: SECON (0067436), COMAP (0067787) e a SOMI (0067888).

6.4 A SECON apresentou o seguinte (0067436):

“Senhor Chefe da Seção de Auditoria,

a respeito do achado nº 3, informamos que, no intuito de saber se a conta contábil 1.2.3.2.1.06.01 – Obras em andamento precisa ser atualizada, e em que montante, enviamos no dia 08 de abril a titular da Seção de Obras e Manutenção dos Imóveis – SOMI a relação de obras contabilizadas como em andamento, para que ela pudesse identificar as que já possuem termo de encerramento. No dia 12 de abril tivemos como resposta da Seção que estes dados estão sendo levantados.

Estamos no aguardo destas informações, pois a transferência do saldo desta conta para conta específica apenas ocorrerá após a conclusão da obra mediante documentação que formalize a entrega e aceitação da obra, conforme dispõe a macrofunção SIAFI 021107 item 3.4.1.

É o que nos ocorre informar neste momento.”

6.5 A COMAP manifestou o seguinte (0067787):

“Ciente do teor do Achado nº 09 do Formulário 0067173.”

6.6 É por último, a SOMI registrou o seguinte (0067888):

“A SOMI está ciente dos achados informados nos eventos n. 0067173 e 0067197. Providências foram iniciadas visando ao saneamento de todos os achados.”

6.7 Com relação às manifestações supracitadas, entendemos que as mesmas não trouxeram fatos novos, razão pela qual a Matriz de Achados tem o mesmo teor da Matriz de Possíveis Achados.

7. Conclusão

7.1 Preliminarmente, ressaltamos que atualmente a essência, de todo e qualquer trabalho de auditoria, é da **Governança** e do **Risco**, razão pela qual esse trabalho caminha nesse sentido, pois os padrões que devem ser seguidos são os internacionais, conforme a dicção do COSO I e do COSO II.

7.2 Sobre **Governança** no Setor Público, não podemos nos esquecer de que as ações do administrador público devem se pautar pela legalidade e pela legitimidade. Assim, a Governança Pública não é somente uma questão de redução de conflito de agência e aumento de efetividade e eficiência, mas também de se observar a legalidade e a legitimidade no trato com a coisa pública.

7.3 Todo o trabalho desenvolvido pelo COSO I e COSO II (*Committee of Sponsoring Organizations*) tem como fito o **Risco**.

7.4 COSO é o Comitê das Organizações Patrocinadas, da Comissão Nacional sobre fraudes em Relatórios Financeiros. Criada em 1985, é uma entidade do setor privado, independente, sem fins lucrativos, voltada para o aperfeiçoamento da qualidade de relatórios financeiros, principalmente para estudar as causas da ocorrência de fraudes em relatórios financeiros.

7.5 As recomendações do COSO são referência para os controles internos. De acordo com o Comitê, no modelo COSO I, Controle Interno é:

“O processo conduzido pela Diretoria, Conselhos ou outros empregados de uma companhia, no intuito de fornecer uma garantia razoável de que os objetivos da entidade estão sendo alcançados, com relação às

seguintes categorias:

1. Eficácia e eficiência das operações;
2. Confiabilidade dos relatórios financeiros; e
3. Conformidade com a legislação e regulamentos aplicáveis.

7.6 Além desses objetivos supracitados, o COSO I é composto de cinco componentes:

- 1- Ambiente de Controle;
- 2- Avaliação de Riscos;
- 3- Atividades de Controle;
- 4- Informações e Comunicações; e
- 5- Monitoramento.

7.7 No COSO II, os componentes passaram ser em número de oito, da seguinte forma:

- Ambiente de Controle;
- **Fixação de Objetivos;**
- **Identificação de Eventos;**
- Avaliação de Riscos;
- **Resposta a Risco;**
- Atividades de Controle;
- Informações e Comunicações; e
- Monitoramento.

7.8 Como podemos observar, três componentes foram acrescentados aos já existentes no COSO I:

- **Fixação de Objetivos;**
- **Identificação de Eventos;**
- **Resposta a Risco.**

7.9 No COSO II, na categoria de objetivos foi acrescentado a Estratégia, ficando, portanto, da seguinte forma:

1. Estratégia;
2. Operacional;
3. Comunicação; e
4. Conformidade.

7.10 Dentro dessa temática é necessário registrarmos que **Eventos** são situações em potencial – que **ainda não ocorreram** – que podem causar impacto na consecução dos objetivos da organização, caso venham a ocorrer. Podem ser **positivos ou negativos**, sendo que os eventos negativos são denominados **riscos**, enquanto os positivos, **oportunidades** (Obs.: Evento é a mesma coisa que Achado de Auditoria).

7.11 A identificação de eventos é de extrema necessidade, pois por meio de sua identificação pode-se planejar o tratamento adequado para as oportunidades e para os riscos, que devem ser entendidos como parte de um contexto, e não de forma isolada.

7.12 Em muitas casos um risco, que parece trazer grande impacto, pode ser minimizado pela existência conjunta de uma oportunidade. Por exemplo, o risco de uma greve em determinado serviço público pode ser esvaziado caso haja a oportunidade de contratação de novos servidores em curto prazo, por meio de novo concurso público.

7.13 Ademais, é interessante identificarmos os possíveis tipos de riscos. Vejamos:

1- Risco de Auditoria= Risco de Distorção Relevante x Risco de Detecção;

2- Risco inerente é o risco que uma organização terá de enfrentar na falta de medidas que a administração possa adotar para alterar a probabilidade ou o impacto dos eventos;

3- Risco residual é aquele que ainda permanece após a resposta da administração. A avaliação de riscos é aplicada primeiramente aos riscos inerentes;

4- Risco de Controle é o erro ou irregularidade que não foi detectado pelo sistema de controle interno da entidade auditada;

5 - Risco de detecção ocorre quando ao ser aplicado os procedimentos de auditoria, o auditor também não detecta os erros; e

6 - Risco de distorção relevante é o risco de que as demonstrações contábeis contenham distorção relevante antes da auditoria.

7.14 Assim, para cada risco identificado, será prevista uma resposta, que pode ser de quatro tipos. Vejamos:

1- Evitar;

2- Aceitar;

3- Compartilhar; e

4- Reduzir.

7.15 Vamos voltar ao exemplo da **greve de servidores**. Podemos **evitar** o risco por meio de uma negociação justa, atendendo aos anseios dos servidores, no que for possível e justo. Podemos **aceitar** o risco, não tomando qualquer atitude, por entendermos que o impacto no serviço público não será tão relevante a ponto de prejudicar o alcance dos objetivos pela entidade. Podemos **compartilhar** o risco, por exemplo, por meio da terceirização de determinados setores, compartilhando o risco com a empresa terceirizada. E podemos **reduzir** o risco de greve, nos antecipando no atendimento do pleito dos servidores, investindo em qualidade de vida e em melhoria das condições de trabalho.

7.16 Portanto, após essas considerações, vejamos especificamente acerca dos pontos relevantes deste trabalho por meio dos Eventos negativos, ou seja, “risco”, que é sinônimo de “achado negativo”.

7.17 É inegável que, nos últimos anos, o TRE/AC tem avançado nas questões ligadas a obras públicas. Mas, certamente, a escassez de servidores nas unidades do Regional, em especial na SOMI, tem sido um empecilho para uma melhor análise dos procedimentos e dos relatórios, assim como o cumprimento de prazos.

7.18 Em resumo, os achados são em um total de 17 (dezesete). Vejamos:

1. Ausência de ART em Projeto Básico de obras públicas;
2. Abertura de mais de um procedimento administrativo para uma mesma obra pública;
3. A conta contábil “Obras em Andamento” precisa ser atualizada (123210601);
4. A conta contábil “Edifícios” precisa ser atualizada (123210102);
5. Os procedimentos acerca do desfazimento dos materiais de construção oriundos da demolição do prédio Sede do TRE-AC foram providenciados após a sua demolição;
6. Material oriundo de demolição guardado em local inadequado;
7. Não efetivação/alteração da garantia quando da assinatura de termos aditivos aos contratos, que impliquem em alteração do valor contratado;
8. Ausência de Licenciamento e Termo de Habite-se;
9. Ausência de previsão em edital licitatório de que a contratada deverá absorver mão de obra de egressos do sistema prisional local;
10. Fiscalização de obras públicas;
11. Divulgação do Plano de Obras;
12. Tempo excessivo de tramitação entre a solicitação de prorrogação de prazo e a emissão de termo aditivo;
13. Ausência de termo aditivo;
14. Emissão de termo de recebimento provisório fora do prazo;
15. Emissão de termo de recebimento definitivo extemporâneo;
16. Execução de obras pública a destempo; e
17. Ausência de emissão de termo de recebimento definitivo.

7.18.1 Ausência de ART em Projeto Básico de obras públicas

Foi aprovado o Projeto Básico das obras dos Fóruns Eleitorais da 5ª e 7ª Zonas sem o documento denominado de “Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, conforme fls. 118/121 do procedimento n. 9.180/2013.

Ademais, consta do Parecer da ASLIC n.º 288/2013, fl. 118, que a ART seria acostada aos autos em momento oportuno, visto que esse documento estava sendo providenciado pela SOMI, o que não ocorreu.

A ausência de ART causa, por exemplo, dificuldade em imputar responsabilidades administrativas, civis e penais, em caso de danos causados ao Erário pela má execução dos referidos projetos.

Recomendamos o seguinte:

Adoção de medidas para que a administração se abstenha de não mais aprovar projeto básico sem o necessário documento denominado ART, a fim de ser devidamente observada a Lei n. 6.496/77, Lei n. 11.768/2008, Resolução CONFEA n. 425/1998, Súmula TCU n.º 260 e Manual sobre obras públicas do TCU, 3ª edição, item 5.2.7.1, pág. 27.

7.18.2 Abertura de mais de um procedimento administrativo para uma mesma obra pública.

Foram abertos três procedimentos administrativos para a obra da nova sede do TRE-AC, bem como foram abertos seis procedimentos administrativos para obra do novo Fórum Eleitoral de Cruzeiro do Sul (4ª Zona Eleitoral). Vejamos:

1. **Nova Sede do TRE-AC:** PA_11.422/13, PA_2.052/15 e PA_SEI 292-10/2016.6.24.8000;
2. **4ª Zona Eleitoral:** PA_5.009/09, PA_10.160/09, PA_5.581/11, PA_3.129/12, PA_14.907/12 e PA_11.880/13.

Recomendamos o seguinte:

Adoção de providência para que a administração se abstenha de abrir mais de dois procedimentos para tratar do mesmo contrato de obra/reforma (projeto básico e licitação; execução e pagamentos), a fim de melhorar a gestão dos procedimentos administrativos no que se refere ao aspecto documental e melhor observar os princípios da administração pública, art. 37 da CF/88.

7.18.3 A conta contábil “Obras em Andamento” precisa ser atualizada (123210601)

Temos apenas a obra da nova Sede do TRE-AC em andamento, porém o saldo da conta contábil "Obras em Andamento" ainda constam, por exemplo, a construção do Fórum Eleitoral de Cruzeiro do Sul e do Depósito de Urnas Eletrônicas, em Rio Branco.

A Seção de Contabilidade em sua manifestação registrou que já está tomando as providências acerca dessa atualização.

Recomendamos o seguinte:

Adoção de providência para que a administração atualize a escrita contábil do TRE/AC com relação a conta contábil “Obras em Andamento”, visando melhorar a gestão contábil no que se refere à tomada de decisão, bem como observar os princípios contábeis, em especial o da “Oportunidade”.

7.18.4 A conta contábil “Edifícios” precisa ser atualizada (123210102).

Na escrita contábil da conta “Edifícios” consta, ainda, por exemplo, o prédio da Sede do TRE/AC que já foi demolido, em 2015 (RIP 0139003035001).

Recomendamos o seguinte:

Adoção de providência para que a administração atualize a escrita contábil do TRE/AC com relação a conta contábil “Edifícios”, objetivando melhorar a gestão contábil no que se refere à tomada de decisão,

bem como observar os princípios contábeis, em especial o da “Oportunidade”.

7.18.5 Os procedimentos acerca do desfazimento dos materiais de construção oriundos da demolição do prédio Sede do TRE-AC foram providenciados após a sua demolição

Antes do início dos serviços de demolição, a administração já deveria ter tomado as providências acerca do destino final dos materiais oriundos dessa demolição, como recomendado pela unidade de controle interno quando da manifestação relativa ao projeto básico para a construção da nova sede (Parecer COCIN n. 047/2013, no Procedimento n. 11.422/2013), porém somente em agosto de 2015 foi emitida a Portaria n.º 187/2015, constituindo comissão para tratar do desfazimento desse material, conforme consta do PA_SEI n.º 0000296-81.2015.6.24.8000.

Recomendamos o seguinte:

Adoção de medidas para que a administração se abstenha de não mais providenciar o desfazimento oriundo de construção e/ou reforma após a sua demolição, visando observar o Manual de Obras do TCU e o princípio da Eficiência, art. 37 da Constituição Federal de 1988.

7.18.6 Material oriundos de demolição guardado em local inadequado

Parte dos materiais de construção oriundos da demolição do prédio Sede do TRE-AC foi guardado no estacionamento da Central de Atendimento ao Eleitor da cidade de Rio Branco – Acre, onde funciona os Cartórios Eleitorais da 1ª, 9ª e 10ª Zonas, conforme consta do PA_SEI n.º 0000296-81.2015.6.24.8000.

Recomendamos o seguinte:

Adoção de medidas para que a administração se abstenha de não mais guardar material oriundo de eventual demolição no estacionamento da Central de Atendimento ao Eleitor da cidade de Rio Branco, objetivando atender o princípio da Eficiência, art. 37 da Constituição Federal de 1988. Deverá, antes, planejar onde depositará referido material.

7.18.7 Não efetivação/atualização da garantia quando da assinatura de termos aditivos aos contratos, que impliquem em alteração do valor contratado

Foi assinado aditivo ao Contrato TRE/AC n.º 11/2013, que tem por objeto as reformas das sedes dos Cartórios da 5ª e 7ª Zonas, porém, não foi constatada a efetivação/atualização da garantia contratual prevista, conforme consta do PA_9.180/2013, fl. 738 (Cartórios da 5ª e da 7ª Zonas).

De igual forma, não consta a efetivação da garantia contratual nas obras da nova sede do TRE e do Cartório da 4ª ZE (Cruzeiro do Sul), conforme constam dos PA_11.422/2013 e PA_2.052/2015 (Sede Nova do TRE-AC), bem como PA_10.160/2009 (Fórum da 4ª Zona Eleitoral-Cruzeiro do Sul).

Recomendamos o seguinte:

Adoção de medidas, junto aos gestores, para que seja exigida a complementação da garantia contratual quando da assinatura de aditivo que altere o valor inicialmente contratado, objetivando atender o art. 56 da Lei n.º 8.666/93.

7.18.8 Ausência de Licenciamento e Termo de Habite-se

Não foram localizados os licenciamentos dos órgãos competentes e os termos de habite-se da obra de reforma dos cartórios eleitorais da 5ª (Tarauacá) e da 7ª Zonas (Feijó), referente ao PA_9.180/13.

Não foi localizado o termo de habite-se da obra do Fórum da 4ª Zona Eleitoral (Cruzeiro do Sul), referente ao PA_11.880/13.

Recomendamos o seguinte:

Providenciar licenciamento dos órgãos competentes e o habite-se das obras de reforma dos cartórios eleitorais da 5ª (Tarauacá) e da 7ª Zonas (Feijó), bem como o habite-se da obra do Fórum da 4ª Zona (Cruzeiro do Sul), a fim de atender o que preceitua os arts. 12 e 73 da Lei n.º 8.666/93.

7.18.9 Ausência de previsão em edital licitatório de que a contratada deverá absorver mão de obra de egressos do sistema prisional local

Não consta de edital licitatório de que a contratada deverá absorver mão de obra de egressos do sistema prisional local em quantidade não inferior a 2%, referente às obras de reforma dos cartórios eleitorais da 5ª (Tarauacá) e da 7ª Zonas (Feijó), conforme PA_9.180/13.

Recomendamos o seguinte:

Adoção de medidas para que a administração passe a fazer constar em seus editais licitatórios, relativos a obras e serviços de engenharia, a previsão de que a contratada deverá absorver mão de obra de egressos do sistema prisional local em quantidade não inferior a 2%, visando observar o parágrafo único do art. 8º, da Resolução CNJ n.º 114, de 20 de abril de 2010, devendo haver efetiva fiscalização quanto ao cumprimento dessa previsão.

7.18.10 Fiscalização de Obras Públicas

A demanda é grande e relevante, porém a estrutura de pessoal para atuar nessa seara é muito aquém da real necessidade, pois além da sede do Tribunal, são dez zonas (envolvendo vinte e dois municípios), sendo que na unidade responsável pelas obras somente existem três profissionais da área de engenharia, sendo apenas um do quadro efetivo, recém admitido.

Enfim, foram constatados em todas as obras equívocos que possivelmente seriam, pelo menos, mitigados caso a administração tivesse contratado pessoas físicas e/ou jurídicas para fornecer apoio técnico-operacional na fiscalização das obras/reformas, tornando a fiscalização e a gestão desse tipo de contrato, em tese, bem mais aparelhada.

Recomendamos o seguinte:

Seja contratado pessoa física ou jurídica, dentro da medida do possível, para fornecer apoio técnico-operacional na fiscalização das obras/reformas, a fim de melhor observar os artigos 67, 70 e 78 da Lei n.º 8.666/93, bem como o princípio da Eficiência, art. 37 da Constituição Federal de 1988, a exemplo da construção da nova sede deste TRE, onde houve a autorização para se contratar empresa que subsidiará a fiscalização, conforme consta do Procedimento n. 2596/2015.

Caso não seja possível ou necessária referida contratação, que seja expressamente justificada, ou seja, a administração deixe claro o motivo de não contratação de pessoa física ou jurídica para subsidiar a fiscalização de obra/reforma.

7.18.11 Divulgação do Plano de Obras

O Plano de Obras que está publicado na intranet não se encontra atualizado, pois, não consta, por exemplo, alteração aprovada pelo Acórdão 3071/2013.

Recomendamos o seguinte:

Adoção de medidas para que a administração passe a publicar o Plano de Obras Públicas deste Tribunal devidamente atualizado tanto na intranet quanto na internet, no item transparência, observando o princípio da Publicidade (art. 37 da Constituição Federal de 1988), de forma mais ampla e eficaz, e também a Lei de acesso a informação, de n.º 12.527/2011.

7.18.12 Tempo excessivo de tramitação entre a solicitação de prorrogação de prazo e a emissão de termo aditivo

O pedido de solicitação de prorrogação de prazo foi datado de 15/05/2014, fl. 607 do PA_9.180/13, e somente em 15/07/2014 (61 dias) foi assinado o termo aditivo, fl. 787/788. Fato esse que levou até mesmo a SOMI, fl. 1284, a registrar que os 61 dias “contribuiu substancialmente para o atraso do prazo de conclusão das obras” (Tarauacá e Feijó).

Enfim, o atraso na entrega das obras e o possível aumento do valor pago a título de administração em R\$ **8.511,72** é prova material de que não é razoável esse tipo de tramitação de pedido de prorrogação de prazo (fl. 1208 da Informação SOMI n. 001/2015, acostada ao PA_9.180/13).

Recomendamos o seguinte:

Adoção de medidas para que a administração passe a observar um prazo limite de tempo entre a solicitação e a emissão do termo aditivo, visando observar o art. 5º, inc. LXXVIII e o art. 37, ambos, da Constituição Federal de 1988 (princípio da eficiência) e também para que não haja prejuízo financeiro, bem como a entrega da obra seja realizada dentro dos prazos de execução, conforme previsto contratualmente.

7.18.13 Ausência de termo aditivo

A 4ª (quarta) etapa da obra do cartório de Cruzeiro do Sul estava prevista para ser entregue em 04/06/2014, fl. 448 do PA_11.880/13, e o termo de recebimento definitivo está datado de 18/12/2015

(em torno, portanto, de um ano e meio), porém não foi localizado termo aditivo. Enfim, foi extrapolado o prazo da execução que era de 4 (quatro) meses e também o prazo do contrato, pois sua duração era de 10 (dez) meses, fl. 435 do PA_11.880/13.

Recomendamos o seguinte:

Adoção de providências no sentido de monitorar os prazos contratuais e de execução, através de efetiva fiscalização visando, assim, em caso de necessidade e sem prejuízo de outras medidas, a assinatura de termo aditivo, objetivando atender os artigos 57 e 61 da Lei n.º 8.666/93 e os artigos 5º (inc. LXXVIII - razoável duração do processo) e 37 da Constituição Federal de 1988.

7.18.14 Emissão de termo de recebimento provisório fora do prazo

A 3ª etapa da obra do Cartório da 4ª ZE (Cruzeiro do Sul) foi entregue pela construtora em 26/12/2014, fl. 935 do PA_14.907/12, porém não foi encontrado o termo de recebimento provisório, conforme previsto na cláusula décima sexta do item 16.1.1 do Contrato TRE/AC n.º 10/2012.

Ocorreu também esse mesmo tipo de falha na 4ª etapa da obra de Cruzeiro do Sul, conforme previsto na cláusula décima quarta do item 14.1.1 do Contrato TRE/AC n.º 13/2013, PA_11.880/2013, bem como nas obras de Tarauacá e de Feijó, de acordo com o Contrato TRE/AC n.º 11/2013, PA_9.180/2013.

Recomendamos o seguinte:

Adoção de providências no sentido de monitorar os prazos contratuais e de execução visando, assim, em caso de necessidade e sem prejuízo de outras medidas, a emissão de termo de recebimento provisório dentro do prazo contratual, a fim de atender o art. 73 da Lei n.º 8.666/93 e os contratos do TRE/AC firmados com as construtoras.

7.18.15 Emissão de termo de recebimento definitivo extemporâneo

A 1ª etapa da obra do Cartório da 4ª ZE (Cruzeiro do Sul) foi recebida fora do prazo, pois foram gastos mais de 30 dias entre o termo provisório e o definitivo, contrariando a dicção da cláusula décima nona, item 19.3 do Contrato TRE/AC n.º 21/2010, fls. 1694 e 1705 do PA_10.160/2009.

Ocorreu também esse mesmo tipo de falha na 3ª e na 4ª etapas da obra de Cruzeiro do Sul, bem como nas obras de Tarauacá e de Feijó, conforme constam do PA_14.907/2012 (3ª etapa de Cruzeiro do Sul), do PA_11.880/2013 (4ª etapa de Cruzeiro do Sul) e do PA_9.180/2013 (Tarauacá e Feijó).

Recomendamos o seguinte:

Adoção de providências no sentido de monitorar os prazos contratuais e de execução, visando, assim, em caso de necessidade e sem prejuízo de outras medidas, a emissão de termo de recebimento definitivo dentro do prazo contratual, a fim de atender o art. 73 da Lei n.º 8.666/93 e os contratos do TRE/AC firmados com as construtoras.

7.18.16 Execução de obra pública a destempo

A 1ª etapa da obra do Cartório da 4ª ZE (Cruzeiro do Sul) foi executada fora do tempo previsto, pois era estimada a data final de **26/04/2011**, fls. 1146 e 1412 do PA_10.160/2009, porém foi emitido o termo definitivo em **08/07/2011**, fl. 1705, PA_10.160/09. Portanto, não foi observada a cláusula décima nona, item 19.3.3 do Contrato TRE/AC n.º 21/2010.

Ocorreu também esse mesmo tipo de falha na 3ª e na 4ª etapas da obra de Cruzeiro do Sul, bem como nas obras de Tarauacá e de Feijó, conforme constam do PA_14.907/2012 (3ª etapa de Cruzeiro do Sul), do PA_11.880/2013 (4ª etapa de Cruzeiro do Sul) e do PA_9.180/2013 (Tarauacá e Feijó).

Recomendamos o seguinte:

Adoção de providências no sentido de monitorar os prazos contratuais e de execução, através de efetiva fiscalização visando, assim, em caso de necessidade e sem prejuízo de outras medidas, a emissão de termo de recebimento definitivo dentro do prazo contratual, a fim de atender o art. 73 da Lei n.º 8.666/93 e os contratos do TRE/AC firmados com as construtoras.

7.18.17 Ausência de emissão de termo de recebimento definitivo

Não consta a emissão de termo de recebimento definitivo das obras da 5ª ZE (Tarauacá) e da 7ª ZE (Feijó), conforme PA_9.180/2013, deixando, portanto, de ser observada a cláusula décima sexta, item 16.1.2 do Contrato TRE/AC n.º 11/2013, visto que o prazo de sua emissão previsto era de até 90 dias úteis, contados do recebimento provisório.

Enfim, as obras de Feijó e Tarauacá foram entregues pela construtora em 1º/08/2014, fl. 955 do PA_9.180/2013 e em 30/09/2014 foi emitido o termo de recebimento provisório, fl. 1128, porém não foi encontrado a emissão do termo de recebimento definitivo.

Recomendamos o seguinte:

Adoção de providência para emissão do termo de recebimento definitivo das obras de Feijó e Tarauacá, objetivando, assim, sem prejuízo de outras medidas, atender o art. 73 da Lei n.º 8.666/93 e cláusula décima sexta, item 16.1.2 do contrato do TRE/AC firmado com a empresa L N Construções e Comércio LTDA – ME (Contrato n.º 11/2013).

8 Recomendações

Diante do exposto, relacionamos a seguir algumas recomendações objetivando melhorar o processo relacionado a obras públicas deste Regional:

8.1 Ausência de ART em Projeto Básico de obras públicas

Adoção de medidas para que a administração se abstenha de não mais aprovar projeto básico sem o necessário documento denominado ART, a fim de ser devidamente observado a Lei n. 6.496/77, Lei n.

11.768/2008, Resolução CONFEA n. 425/1998, Súmula TCU n.º 260 e Manual sobre obras públicas do TCU, 3ª edição, item 5.2.7.1, pág. 27.

8.2 Abertura de mais de um procedimento administrativo para uma mesma obra pública.

Adoção de providência para que a administração se abstenha de abrir mais de dois procedimentos para tratar do mesmo contrato de obra/reforma (projeto básico e licitação; execução e pagamentos), a fim de melhorar a gestão dos procedimentos administrativos no que se refere ao aspecto documental e melhor observar os princípios da administração pública, art. 37 da CF/88.

8.3 A conta contábil “Obras em Andamento” precisa ser atualizada (123210601)

Adoção de providência para que a administração atualize a escrita contábil do TRE/AC com relação a conta contábil “Obras em Andamento”, visando melhorar a gestão contábil no que se refere à tomada de decisão, bem como observar os princípios contábeis, em especial o da “Oportunidade”

8.4 A conta contábil “Edifícios” precisa ser atualizada (123210102).

Adoção de providência para que a administração atualize a escrita contábil do TRE/AC com relação a conta contábil “Edifícios”, objetivando melhorar a gestão contábil no que se refere à tomada de decisão, bem como observar os princípios contábeis, em especial o da “Oportunidade”.

8.5 Os procedimentos acerca do desfazimento dos materiais de construção oriundos da demolição do prédio Sede do TRE-AC foram providenciados após a sua demolição

Adoção de medidas para que a administração se abstenha de não mais providenciar o desfazimento oriundo de construção e/ou reforma após a sua demolição, visando observar o Manual de Obras do TCU e o princípio da Eficiência, art. 37 da Constituição Federal de 1988.

8.6 Material oriundos de demolição guardado em local inadequado

Adoção de medidas para que a administração se abstenha de não mais guardar material oriundo de eventual demolição no estacionamento da Central de Atendimento ao Eleitor da cidade de Rio Branco, objetivando atender o princípio da Eficiência, art. 37 da Constituição Federal de 1988. Deverá, antes, planejar onde depositará referido material.

8.7 Não efetivação/atualização da garantia quando da assinatura de termos aditivos aos contratos, que impliquem em alteração do valor contratado

Adoção de medidas, junto aos gestores, para que seja exigida a complementação da garantia contratual quando da assinatura de aditivo que altere o valor inicialmente contratado, objetivando atender o art. 56 da Lei n.º 8.666/93.

8.8 Ausência de Licenciamento e Termo de Habite-se

Providenciar licenciamento dos órgãos competentes e o habite-se das obras de reforma dos cartórios eleitorais da 5ª (Tarauacá) e da 7ª Zonas (Feijó), bem como o habite-se da obra do Fórum da 4ª Zona (Cruzeiro do Sul), a fim de atender o que preceitua os artigos 12 e 73 da Lei n.º 8.666/93.

8.9 Ausência de previsão em edital licitatório de que a contratada deverá absorver mão de obra de egressos do sistema prisional local

Adoção de medidas para que a administração passe a fazer constar em seus editais licitatórios, relativos a obras e serviços de engenharia, a previsão de que a contratada deverá absorver mão de obra de egressos do sistema prisional local em quantidade não inferior a 2%, visando observar o parágrafo único do art. 8º, da Resolução CNJ n.º 114, devendo haver efetiva fiscalização quanto ao cumprimento dessa previsão.

8.10 Fiscalização de Obras Públicas

Seja contratado pessoa física ou jurídica, dentro da medida do possível, para fornecer apoio técnico-operacional na fiscalização das obras/reformas, a fim de melhor observar os artigos 67, 70 e 78 da Lei n.º 8.666/93, bem como o princípio da Eficiência, art. 37 da Constituição Federal de 1988, a exemplo da construção da nova sede deste TRE, onde houve a autorização para se contratar empresa que subsidiará a fiscalização, conforme consta do Procedimento n. 2596/2015. Não sendo necessária tal contratação, que seja formalmente justificada no procedimento respectivo.

8.11 Divulgação do Plano de Obras

Adoção de medidas para que a administração passe a publicar o Plano de Obras Públicas deste Tribunal devidamente atualizado tanto na intranet quanto na internet, no item transparência, observando o princípio da Publicidade (art. 37 da Constituição Federal de 1988), de forma mais ampla e eficaz, e também a Lei de acesso a informação, de n.º 12.527/2011.

8.12 Tempo excessivo de tramitação entre a solicitação de prorrogação de prazo e a emissão de termo aditivo

Adoção de medidas para que a administração passe a observar um prazo limite de tempo entre a solicitação e a emissão do termo aditivo, visando observar o art. 5º, inc. LXXVIII e o art. 37, ambos, da Constituição Federal de 1988 (princípio da eficiência) e também para que não haja prejuízo financeiro, bem como a entrega da obra seja realizada dentro dos prazos de execução, conforme previsto contratualmente.

8.13 Ausência de termo aditivo

Adoção de providências no sentido de monitorar os prazos contratuais e de execução, visando, assim, em caso de necessidade e sem prejuízo de outras medidas, a assinatura de termo aditivo necessário, objetivando atender os artigos 57 e 61 da Lei n.º 8.666/93 e os artigos 5º (inc. LXXVIII - razoável duração do processo) e 37 da Constituição Federal de 1988.

8.14 Emissão de termo de recebimento provisório fora do prazo

Adoção de providências no sentido de monitorar os prazos contratuais e de execução, visando, assim, em caso de necessidade e sem prejuízo de outras medidas, a emissão de termo de recebimento provisório dentro do prazo contratual, a fim de atender o art. 73 da Lei n.º 8.666/93 e os contratos do TRE/AC firmados com as construtoras.

8.15 Emissão de termo de recebimento definitivo extemporâneo

Adoção de providências no sentido de monitorar os prazos contratuais e de execução, visando, assim, em caso de necessidade e sem prejuízo de outras medidas, a emissão de termo de recebimento definitivo dentro do prazo contratual, a fim de atender o art. 73 da Lei n.º 8.666/93 e os contratos do TRE/AC firmados com as construtoras.

8.16 Execução de obra pública a destempo

Adoção de providências no sentido de monitorar os prazos contratuais e de execução, visando, assim, em caso de necessidade e sem prejuízo de outras medidas, a emissão de termo de recebimento definitivo dentro do prazo contratual, a fim de atender o art. 73 da Lei n.º 8.666/93 e os contratos do TRE/AC firmados com as construtoras.

8.17 Ausência de emissão de termo de recebimento definitivo

Adoção de providência do termo de recebimento definitivo das obras de Feijó e Tarauacá, objetivando, assim, sem prejuízo de outras medidas, atender o art. 73 da Lei n.º 8.666/93 e cláusula décima sexta, tem 16.1.2 do contrato do TRE/AC firmado com a empresa L N Construções e Comércio LTDA – ME (Contrato n.º 11/2013).

8.18 Gestão/Organizacional

Que seja elaborado Plano de Ação, caso se entenda necessário, para cada recomendação acolhida pela administração, de acordo com a dicção da Instrução Normativa n.º 14, de 28 de outubro de 2014, podendo ser dispensado o referido plano mediante justificativa.

Que sejam acostadas, no procedimento SEI n.º 0003270-91.2015.6.24.8000, todas as medidas efetivamente adotadas em virtude dessa auditoria.

Que a Seção de Acompanhamento e Orientação de Gestão – SOAGE/COCIN efetue o monitoramento das recomendações que forem acolhidas pela administração deste Tribunal, pois, em sendo acolhidas, serão não mais recomendações, e sim **determinações**, bem como efetue o monitoramento dos planos de ação, conforme inteligência da Instrução Normativa n.º 14, de 28 de outubro de 2014.

É o relatório.

Rio Branco/AC, 13 de junho de 2016.

Jônathas Santos Almeida de Carvalho

Chefe da Seção de Auditoria



Documento assinado eletronicamente por **JONATHAS SANTOS ALMEIDA DE CARVALHO, Analista Judiciário**, em 13/06/2016, às 15:18, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **RONALDO BRAGA DE PAULA, Técnico Judiciário**, em 16/06/2016, às 12:56, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.tre-ac.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0073649** e o código CRC **516A129B**.