



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

INTERESSADO : Diretoria-Geral de Administração

ASSUNTO : Contrato de Empresa para Conclusão da Obra do Edifício Sede

PARECER JURÍDICO Nº /2013

I – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de processo administrativo (04 volumes) cujo objeto consiste em contratar empresa para conclusão da obra do edifício sede, no valor estimado de R\$ 33.361.132,11 (trinta e três milhões, trezentos e sessenta e um mil, cento e trinta e dois reais e onze centavos).

Às fls. 628/638, consta parecer emitido pela Assessoria Jurídica, no qual constam recomendações à Administração, a serem cumpridas antes que se deflagre o certame licitatório. Às fls. 639/644, constam informações prestadas pela Diretora-Geral em resposta ao referido parecer.

Vieram os presentes autos, nesta data, a este Assessor Administrativo para, em substituição ao Assessor Jurídico Titular, **Dr. Wernek Alves da Costa**, que participa de curso em outro Estado, bem como diante do fato de a substituta do referido assessor estar em gozo de licença médica, **Dra. Fabilna Delenne Vieira da Rocha**, emitir **parecer opinativo** diante das informações prestadas às fls. 639/644 pela Diretora-Geral desta Corte, **Dra. Raquel Mendes Viana Monteiro**, em conjunto com o Assistente-Chefe da Seção de Engenharia, **Dr. Antônio Frederico Vilarinho Castelo Branco** em resposta ao parecer da Assessoria Jurídica de fls. 628/638 destes autos.

É o sucinto relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

Inicialmente, impende destacar que o assessor jurídico titular, ao analisar a minuta do edital da licitação e seus anexos (fls. 587/579v), bem como a minuta de contrato (fls. 618/627), elencou algumas recomendações (fl. 638) à Administração, que deveriam ser observadas antes que se deflagrasse o certame licitatório, senão vejamos, *verbis*:

III – CONCLUSÃO

ISTO POSTO, RECOMENDO à Administração que somente deflagre o presente certame licitatório depois de proceder à atualização dos projetos executivos, feitura do projeto de automação e elaboração do orçamento com base nos projetos já atualizados, bem como de submeter a justificativa (fls. 578/579v, acerca da inclusão de elevadores e da central de ar condicionado na presente licitação) da área técnica à análise do Controle Interno e à aprovação do Presidente ou Órgão Colegiado do Tribunal Regional do Trabalho.

Da análise da conclusão do parecer jurídico supramencionada, verifico, desde logo, a incidência da preclusão quanto ao cumprimento das referidas recomendações, já que estas, segundo o parecer, deveriam ter sido cumpridas antes que ocorresse a licitação e, no presente caso, esta já foi autorizada pela Diretora-Geral (fls. 585/586), e realizada, tendo, inclusive, vencedor habilitado.

Assim, na atual fase em que se encontra o presente processo, cumpre a este assessor verificar tão somente se as justificativas apresentadas pela Diretora-Geral, Dra. Raquel Mendes Viana Monteiro, juntamente com o Assistente-Chefe da Seção de Engenharia, Dr.



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

Antônio Frederico Vilarinho Castelo Branco, obedecem, ou não, as referidas recomendações, conforme dispõe o parecer em comento.

Passo então à análise.

1. Atualização dos projetos executivos - Limites dos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93

Compulsando os autos, observo que o assessor jurídico, no seu parecer (fls. 631v), entendeu que a contratação só deveria ocorrer após a atualização dos projetos executivos, feitura do projeto de automação e posterior orçamento efetivado com base nestes, para que inclusões posteriores não ensejassem extrapolação do limite previsto no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe, *verbis*:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

I - (VETADO) (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Ocorre que a Diretora-Geral, juntamente com o Assistente-Chefe da Seção Engenharia, na sua manifestação às fls. 639/644, quanto à atualização dos projetos executivos, feitura do projeto de automação e elaboração do orçamento com base no projeto já atualizado, assim dispôs, *verbis*:

Pois bem, para se entender o contexto, imprescindível esclarecer que o projeto arquitetônico da torre principal do Edifício-Sede já se encontrava com o *alvará de construção parcial*, liberado pela Prefeitura de Teresina para construção da torre principal até a oitava laje, e com todos os projetos executivos complementares elaborados, atualizados até maio/2012 (ref. ao Processo Administrativo nº 228/2009) e, portanto, pronto para ser licitado, quando, posteriormente aos cálculos estruturais dos referidos projetos executivos (recebidos em maio/2012), sofreu alterações alheias à vontade deste Regional, quais sejam, em suma: **1) o aumento do número de vagas de estacionamento**, em decorrência da Lei Municipal nº 3.608/2007, posterior ao início do



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

processo de aprovação do projeto, porém, por decisão do Conselho de Desenvolvimento Urbano, que, em razão do porte da obra, determinou o aumento de 176 para 403 vagas de estacionamento; **2) a redução de 6 metros na altura final da edificação da torre principal**, em decorrência de alteração no regulamento da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, que dispõe sobre a proteção do sítio aeroportuário de Teresina; e, por fim, **3) a elaboração do projeto de automação predial**, por exigência do *Guia de Inclusão de Critérios de Sustentabilidade*, do CSJT, item também não contemplado antes no projeto arquitetônico, e agora requisito obrigatório para a aprovação do projeto pelo próprio CSJT. Importante salientar, no entanto, que parte das instalações prediais anteriormente projetadas, como os elevadores e o sistema de refrigeração, já possuíam automação, não sendo, pois, a automação um item totalmente novo no cenário.

(...)

Pois bem, feitas essas considerações, com apoio na tabela supra, resta demonstrado que todas as possíveis alterações projetuais terão um impacto orçamentário irrisório no orçamento global da obra a ser licitada, ficando bem



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

abaixo do limite preconizado no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93.

Além do mais, é importante ressaltar que o **orçamento da obra foi, anteriormente à licitação, totalmente reelaborado a partir de novas composições de custos unitários, com preços atuais**, não implicando, pois, em um projeto desatualizado e, muito menos, caracterizando como um desvio do objeto a ser licitado. Sendo oportuno reforçar, ainda, que todas as alterações referidas foram alheias à vontade da Administração, introduzidas por leis e/ou regulamentos posteriores aos cálculos já elaborados dos projetos executivos relativamente ao projeto arquitetônico anterior. Após esses esclarecimentos técnicos, passemos adiante, então.

Resta justificar o mais importante: a razão da Administração não ter feito a licitação/contratação da conclusão da obra do Edifício-Sede do TRT-22 após a elaboração e recebimento de todos os projetos executivos complementares revisados/atualizados, bem como do projeto de automação predial.

É que todas essas alterações no projeto arquitetônico acima referidas, apesar de todo os esforços e interveniências possíveis por parte da Administração, apenas foram



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

aprovadas pelo órgão competente, qual seja, a Prefeitura Municipal de Teresina, através da Superintendência de Desenvolvimento Urbano Leste – SDU/Leste, com a **liberação do Alvará de Construção definitivo** (datado de 06/08/2013, anexo a este despacho), somente em **08/08/2013 (quinta-feira)**, quando, imediatamente, esta Administração deflagrou o início da licitação para a atualização/revisão dos projetos executivos e a elaboração do projeto de automação, como se constata nos autos do PA-368/2013, já abertos desde 31/05/2013.

E como se vê também nos autos do PA-368/2013, mais especificamente no termo de referência (fl. 15), e no contrato (fl. 192), os prazos de entrega do objeto da contratação são os seguintes, todos **contados da emissão da ordem de serviço, que ocorreu no dia 03/09/2013** (fl. 199):

- a) atualização do orçamento de 2012 – **prazo de até 30 dias** (que possibilitou a licitação do restante da obra);
- b) atualização/revisão dos projetos de estrutura, de instalações elétricas, hidráulicas, sanitárias, águas pluviais, refrigeração e cabeamento estruturado – **prazo de até 60**



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

dias (que possibilitará o início da execução da obra); e

c) atualização/revisão dos de mais projeto, quais sejam, projetos de combate a incêndio, circuito fechado de TV e de paisagismo, e elaboração do projeto de automação predial, além da adequação das planilhas orçamentárias - **prazo de até 90 dias**;

Ora, de acordo com o cronograma físico-financeiro elaborado por esta DGA (também anexo a este despacho), juntamente com as: *Seção de Engenharia, Seção de Licitação e Seção de Contratos e Convênios*, para a realização das licitações do Edifício-Sede até o final deste ano (2013), caso a Administração fosse aguardar para iniciar o processo licitatório somente após a entrega da revisão/atualização de todos os projetos executivos complementares, bem como a elaboração do projeto de automação, conforme sugerido pelo d. parecer jurídico (item "a"), ou seja, **90 dias, a partir da OS (de 03/09/2013), implicaria iniciar a licitação somente no início de dezembro, após o dia 03/12/2013**, licitação esta que, como deveria necessariamente ocorrer na modalidade de concorrência, certamente ultrapassaria o exercício financeiro de 2013, sendo, pois, impossível empenhar o



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

recurso disponível no orçamento e assinar o contrato para a conclusão da obra este ano, o que acarretaria a devolução dos R\$ 34 milhões, o atraso da obra e prejuízos imensuráveis e irreparáveis para o TRT-22, para o jurisdicionado da Justiça do Trabalho, bem como para a sociedade do Estado do Piauí como um todo.

Elencamos, em suma, os prejuízos mais relevantes: **1)** precipuamente porque não se poderia prever a garantia de recurso suficiente em orçamentos futuros do TRT-22 para a conclusão da obra, já que o montante de R\$ 34 milhões foi disponibilizado para o orçamento de 2013, devendo ser empenhado até o final do exercício financeiro, como já foi dito; **2)** haveria um dano imensurável para os magistrados, servidores e jurisdicionado da Justiça do Trabalho, em razão do crescimento avassalador, nos últimos anos, tanto da demanda processual, como da demanda de serviços na Justiça do Trabalho, sem que haja mais espaço físico para atendê-las, considerando apenas os prédios que dispomos no momento; **3)** o aumento do número de Varas do Trabalho e de servidores, em razão do aumento do número de cargos efetivos e comissionados, em razão da aprovação, pelo



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

CSJT, dos dois anteprojetos de lei, deste TRT-22, de criação de Varas e cargos e outro só de cargos (CSJT-AL-11821-59.2012.5.90.0000 e CSJT-AL-11887-39.2012.5.90.0000), também sem que haja espaço físico para abrigá-los, nem as Varas nem os servidores, considerando apenas os prédios que dispomos no momento; e 4) por fim, o altíssimo custo para manter a obra parada, especialmente os custos com vigilância e com canteiro de obras, o que seria inviável para os orçamentos futuros do Tribunal.

(...)

Reiteramos, pois, que o projeto básico utilizado na licitação permanece atual, adequado e atendendo na integralidade a definição constante no art. 6º da Lei 8.666.

Assim sendo, por todas as razões expostas, e ainda pelos prejuízos imensuráveis e irreparáveis para o Tribunal, para o jurisdicionado da Justiça do Trabalho, bem como para toda a sociedade do Estado do Piauí, já elencados neste despacho, a Administração, entendendo estarem satisfeitos os requisitos estabelecidos no art. 7º, § 2º, I a IV, da Lei 8.666/93, decidiu licitar a conclusão da obra do Edifício-sede com o orçamento



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

atualizado, acompanhado dos respectivos projetos executivos já existentes.

Com efeito, entendo que as informações apresentadas respondem aos questionamentos levantados pela Assessoria Jurídica. Ademais, a posterior revisão do contrato, em função da atualização de todos os projetos executivos complementares, bem como a elaboração do projeto de automação predial, não extrapolará os limites do §1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/93, conforme ficou consignado nas informações prestadas pelo setor técnico competente, tendo à frente o Engo. Dr. Antônio Frederico Vilarinho Castelo Branco.

Ademais, cito decisão do TCU, inclusive mencionada no parecer jurídico à fl. 633, que aceitou as justificativas dos administradores por licitarem com projetos executivos insuficientes ou desatualizados. Vejamos o seguinte excerto do TCU - Grupo II - Classe V - Plenário TC - 013.255/2007-4, *verbis*:

"(...)

5. Neste caso concreto, os responsáveis reconheceram que o projeto básico estava desatualizado, mas apresentaram motivos convincentes para terem permitido a realização das obras mesmo com essa circunstância. A outra opção seria a realização de licitação para a contratação do novo projeto básico para, em seguida, realizar a licitação para a execução das obras propriamente ditas, o que certamente consumiria um tempo significativo.



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

6. Considerando a importância da rodovia e a crescente deterioração que ela experimentaria caso não se fizessem as obras em prazo mais curto, entendo que a solução adotada, mesmo se sabendo que seria necessária a revisão do projeto quando do início das obras, acabou melhor atendendo o interesse público no caso concreto.

7. Ressalte-se que a revisão, aprovada pelo Dnit, implicou em acréscimo de 16,49% do valor inicial do contrato (fl. 40, anexo 4), percentual que, apesar de considerável, não é exorbitante e se encontra dentro dos limites autorizados pelo art. 65, §1º, da Lei 8.666/93.

8. Assim, devem ser aceitas as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Alex Pires Mendes Ferreira e Hideraldo Luiz Caron quanto à questão mencionada na letra 'a' do item inicial deste voto. (...)

2. Acréscimo de Central de Ar Condicionado e Elevadores - Necessidade de Parecer do Controle Interno e Ratificação do Presidente

Recomendou, também, o Assessor Jurídico, em seu duto parecer, que as inclusões de aquisição de central de ar condicionado e de elevadores deveriam ser apreciadas pela área de controle interno e aprovação do Presidente desta Corte (ou órgão colegiado do



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

Tribunal), com vistas a atender o disposto no parágrafo do art. 24 da Resolução CSJT nº 70/2010, *verbis*:

Art. 24. Serão realizadas licitações separadas para a aquisição de equipamentos e de mobiliário para o início da utilização da obra.

Parágrafo único. Os equipamentos que fizerem parte da estrutura ou composição necessária para a obra poderão fazer parte da licitação, desde que justificados pela área técnica, analisados pela unidade de Controle Interno e aprovados pelo Presidente ou Órgão Colegiado do Tribunal Regional do Trabalho.

De fato, a recomendação da assessoria jurídica é pertinente, uma vez que há determinação normativa do d. CSJT. No entanto, no que tange à inclusão dos elevadores e da central de ar condicionado na presente licitação, a Diretora-Geral de Administração, em suas justificativas, informa, *verbis*:

Passemos, adiante, à análise do pedido, pelo parecer jurídico, de justificativa a respeito da **inclusão dos elevadores e da central de ar condicionado na presente licitação, bem como da adoção do regime de preços unitários.**

Entendo que tais justificativas já se encontram de forma expressa e satisfatória, na manifestação da Seção de Engenharia, às fls.



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

578v-579v destes autos, as quais apenas transcrevo, *in verbis*:

"(...)

2. Em relação aos equipamentos de grande importância orçamentária, como equipamentos de refrigeração (chillers e fan-coils) e elevadores, que representam um percentual aproximado de 8,5% do custo total da obra, optou-se por sua inclusão na planilha orçamentária global da obra, aplicando-se um BDI reduzido de 17,40% a esses itens. A opção deveu-se às razões a seguir enumeradas:

- A conjuntura atual do setor da Construção Civil é de grande aquecimento, em virtude da grande quantidade de empreendimentos esportivos e hoteleiros em construção no país, demandados pela Copa do Mundo e pelas Olimpíadas, condição em que se encontra também o setor metal-mecânico, que produz esses equipamentos. Tal contexto pode gerar situações que exijam flexibilidade negocial, o que não é possível para o setor público;
- A obra em tela trata-se de empreendimento com prazo de execução longo – 24 meses - o que requer cuidados especiais com o sincronismo das ações de planejamento, compra, recebimento e montagem dos equipamentos;



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

- A aquisição desses itens em separado teria que obedecer rigorosamente um cronograma compatível com o de execução da obra, implicando em altas disponibilidades orçamentárias em épocas pré-estabelecidas, e qualquer falha implicaria em significativos atrasos na execução da obra.

3. Em relação às práticas de orçamentação adotadas, destaca-se a obediência aos critérios de formação de preços unitários, obedecendo-se os limites superiores de custos unitários como os preços medianos do SINAPI, sendo que diversos insumos da obra não são contemplados pelo sistema, tendo seus preços sido cotados diretamente junto a fornecedores. A planilha de encargos sociais foi elaborada considerando as desonerações da folha de pagamento, e as taxas de BDI, tanto a geral quanto a reduzida, aplicada sobre os equipamentos, foram compostas com taxas de lucro, administração e riscos financeiros dentro dos intervalos considerados aceitáveis pelo TCU.

4. Quanto à escolha do regime de contratação de empreitada por preços unitários, esta se deveu a duas razões, conforme exposto a seguir:



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

a) à inexistência dos projetos executivos, que, na forma da lei, podem ser desenvolvidos concomitantemente com a execução da obra, sendo a contratação baseada em projetos básicos, que embora apresentados em elevado nível de detalhamento, ainda carregam incertezas quantitativas, mesmo que de pequena monta, sendo, por este aspecto, recomendável a opção pelo regime de preços unitários;

b) por tratar-se de obra segmentada, tendo sido executada até o presente momento em cinco etapas, condição que também traz à tona incertezas quantitativas quanto aos remanescentes a executar, fortalecendo a opção por este regime de contratação.

5. Em relação à possibilidade de os aditivos extrapolarem o percentual de 25%, deve-se frisar que não há como se garantir que tal necessidade não ocorra, afinal a engenharia não é determinística, mas sim probabilística. O que se pode afirmar está baseado em análises de planilhas de orçamento de obras executadas e publicadas na Revista Guia da Construção, da editora PINI, onde se constatou que os percentuais totais de orçamentos referentes a instalações de automação, em nenhum dos casos analisados, superou 7% em



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

relação ao custo total da obra. Na obra em discussão, cabe lembrar que parte das instalações de automação já estão contempladas no orçamento da refrigeração, pois o sistema adotado já é automatizado, restando assim, apenas a automação da iluminação e dos sistemas de alarme e detecção de incêndio. Considerando-se que o custo unitário da obra está compatível com os de obras similares no mercado, conforme demonstrado em documentação enviada para análise pelo CSJT, as possibilidades de extrapolação dos limites permitidos para aditivos contratuais são remotas, ficando por conta de fatores imponderáveis, que na hipótese de sua ocorrência, já são fortes argumentos de defesa da administração.

(...)"

Justificada, pois, a aquisição do **sistema de refrigeração, bem como dos elevadores, juntamente com o restante da obra, ambos incluídos nesta licitação, bem como a adoção do regime de contratação de empreitada por preços unitários.**

Além do mais, extraio, da interpretação do *caput* do art. 24 da Resolução CSJT nº 70/2010, ao se referir ao conceito de "equipamentos e mobiliário", que o **sistema de**



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

refrigeração e os elevadores não se enquadram dentro deste conceito, já que se incorporam à própria obra, não recebendo classificação contábil individualizada. Sendo assim, não haveria a necessidade da análise prévia do Controle Interno, nem de ratificação pelo Presidente ou Tribunal Pleno, neste momento, conforme exigência do parágrafo único do referido artigo 24.

(...)

Após, à Coordenadoria de Controle Interno para emissão de parecer, a fim de ratificar os atos da Administração, precipuamente quanto ao art. 24, parágrafo único, da Resolução CSJT nº 70/2010, caso também entenda necessário ante as justificativas expostas.

Portanto, neste ponto, entendo também satisfeita a recomendação, uma vez que, como resta consignado na parte final das informações acima transcritas, será encaminhado o presente processo para análise da Coordenadoria de Controle Interno e posterior aprovação do Exmo. Sr. Desembargador-Presidente.

Noutro giro, não há mais que se falar, tecnicamente, em aprovação de minuta de edital de licitação, uma vez que esta já fora realizada, consoante dito alhures, o que torna precluso o ato aprovativo.



Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região

PROCESSO ADMINISTRATIVO PA Nº 644/2013

No entanto, entendo que as recomendações foram satisfeitas, o que torna o procedimento até aqui harmonioso com a Lei 8.666/93 e demais normativos, não havendo, **s.m.j.**, nenhum reparo a ser feito.

CONCLUSÃO

ISTO POSTO, entendo que as recomendações apresentadas pelo Assessor Jurídico, Dr. Werneck Alves da Costa, às fls. 628/638, foram atendidas pela administração superior desta Corte, representada pela Diretora-Geral de Administração, Dra. Raquel Mendes Viana Monteiro, e pelo Assistente-Chefe da Seção de Engenharia, Engo. Dr. Antônio Frederico Vilarinho Castelo Branco, às fls. 639/644, estando de acordo com a Lei 8.666/93 e demais normativos.

À Diretoria-Geral de Administração, em prosseguimento.

Teresina, 13 de dezembro de 2013.


Bruno da Silva Mendes
Assessor Jurídico, em exercício
(Portaria GP nº 867/2013)