



SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

Órgão Auditado: Seção Judiciária de Minas Gerais – SJMG

Período da Auditoria: 7 a 11 de novembro de 2016

I - INTRODUÇÃO

Tendo em vista a competência da Secretaria de Controle Interno do Conselho da Justiça Federal – SCI/CJF em realizar auditorias, inspeções e fiscalizações nos sistemas administrativo, contábil, financeiro, patrimonial e operacional, no âmbito da Justiça Federal, para avaliar o desempenho da gestão quanto à legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, e considerando a previsão no Plano Anual de Auditoria – PAA 2016 (CJF-ADM-2015/00461), foi realizada Auditoria na Seção Judiciária de Minas Gerais - SJMG entre os dias 7 a 11 de novembro de 2016, em cumprimento à determinação da Exma. Ministra Presidente do Conselho da Justiça Federal contida na Portaria n. 350, de 11 de outubro de 2016.

A Equipe de Auditoria, instituída pela referida Portaria, foi coordenada pelo Assessor Técnico de Controle Interno, Fábio Mendonça de Oliveira, e composta pelos servidores Paulo José Ribeiro Alves, Mauro Santos de Melo e Cláudia Bartolo Patterson, essa última realizando os trabalhos na sede do CJF.

Os trabalhos da auditoria abrangeram os processos, procedimentos e atividades afetos à execução das seguintes obras:

- 1) Ampliação do edifício Sede da Subseção Judiciária de Uberlândia;
- 2) Reforma do edifício Sede III da Seção Judiciária de Minas Gerais (Belo Horizonte).

Ao ensejo, esclarecemos que os trabalhos não abarcaram a reforma do edifício Sede II da SJMG, uma vez que o processo não foi iniciado e o recurso disponibilizado para a referida obra foi transferido para a reforma do edifício Sede III, conforme informado pela Diretora do Núcleo de Controle Interno da SJMG via e-mail datado de 26/10/2016.

Durante a fase de planejamento da auditoria foram solicitadas, com fulcro no art. 27 da Resolução CNJ n. 171/2013, informações gerais das obras selecionadas por meio do Ofício CJF-OFI-2016/04747, com o propósito de permitir análises preliminares à execução dos trabalhos.

Além disso, a equipe de auditoria utilizou uma Matriz de Planejamento, documento que apresentou as questões de auditoria, as fontes de informações, as

informações requeridas, os procedimentos a serem aplicados e os possíveis achados; bem como observou as seguintes técnicas de auditoria previstas no art. 32 da Resolução CNJ n. 171/2013:

- a) entrevista com os titulares das áreas técnicas de engenharia e de controle interno;
- b) análise documental dos processos administrativos de contratação;
- c) inspeção física - exame in loco das obras.

Assim, foram analisados os processos administrativos concernentes à contratação dos serviços de modernização do sistema de ar condicionado do edifício Sede III da SJMG e da obra de ampliação da Subseção Judiciária de Uberlândia, com o intuito de verificar a conformidade das licitações desde sua fase preliminar ao atual momento de execução.

As constatações dos trabalhos da auditoria foram consignadas no Relatório Preliminar de Auditoria, encaminhado ao Presidente do TRF da 1ª Região por intermédio do Ofício n. CJF-OFI-2017/00047, de 17 de janeiro de 2017, com solicitação de remessa ao Diretor do Foro da SJMG, a fim de oportunizar, às unidades administrativas auditadas, a apresentação de esclarecimentos adicionais ou justificativas a respeito dos atos e fatos administrativos sob sua responsabilidade, conforme disciplina o § 1º do art. 37 da Resolução CNJ n. 171/2013.

Por sua vez, as manifestações das unidades foram enviadas a este Conselho pelo Ofício PRESI 285/TRF1, de 3 de março de 2017, as quais receberam as devidas considerações e análises da equipe de auditoria com vistas à elaboração do presente relatório.

Por fim, esclarecemos que as constatações da auditoria estão apresentadas neste relatório na seguinte ordem:

- **ACHADO;**
- **RECOMENDAÇÃO;**
- **MANIFESTAÇÃO DA SJMG; e**
- **ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA.**

II. CONSTATAÇÕES DA AUDITORIA

ACHADO 1 – Fase preliminar da licitação deficiente

As etapas incluídas na fase preliminar à licitação são de fundamental importância para a tomada da decisão de licitar. Elas têm o objetivo de identificar necessidades, estimar recursos e escolher a melhor alternativa para o atendimento dos anseios da sociedade local. Passar para as demais fases de uma licitação sem a sinalização positiva da viabilidade do empreendimento – obtida na etapa preliminar – pode resultar no desperdício de recursos públicos pela impossibilidade de execução da obra, por dificuldades em sua conclusão ou efetiva utilização.

A Lei 9.784/1999, norma que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, determina, em seu art. 2º, parágrafo único, VII, que devem ser indicados os pressupostos de fato e de direito que determinarem as decisões tomadas nos autos. Neste mesmo sentido, verifica-se o art. 50 e seu § 1º, segundo os quais *“os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos”*. (...) *“A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato”*.

Ainda que se trate de ato discricionário da autoridade competente, esta encontra-se obrigada a motivar a decisão tomada. Nessa esteira, excerto do Acórdão TCU n. 3239/2013 – Plenário: *“o administrador, no exercício do poder discricionário, está obrigado a consignar, de forma expressa e antecipada, a motivação do ato, inclusive os critérios utilizados, sob pena de nulidade”*.

Cita-se, por oportuno, lição de Celso Antônio Bandeira de Melo¹:

Entretanto, se se tratar de ato praticado no exercício da competência discricionária, salvo alguma hipótese excepcional, há de se entender que **o ato não motivado está irremissivelmente maculado de vício e deve ser fulminado por inválido**, já que a Administração poderia, ao depois, ante o risco de invalidação dele, inventar algum motivo,

¹ Curso de Direito Administrativo. 16ª Edição. São Paulo: Malheiros. Pág. 368-369.

“fabricar” razões lógicas para justifica-la e alegar que as tomou em consideração quando da prática do ato. **(grifo nosso)**

A fase preliminar da licitação serve a este fim, qual seja, fundamentar a decisão da autoridade competente, sendo composta, basicamente, pela elaboração de dois documentos: programa de necessidades e estudo de viabilidade.

De acordo com o Manual de Obras Públicas do Tribunal de Contas da União, “*antes de iniciar um empreendimento, o órgão deve levantar suas principais necessidades, definindo o universo de ações e empreendimentos que deverão ser relacionados para estudos de viabilidade*”, informações que ficarão contidas no documento denominado programa de necessidades.

O levantamento das necessidades deve levar em consideração fatores como: a criação, por lei, de novas varas e a conseqüente necessidade de espaço físico para a sua instalação; a série histórica de processos distribuídos e julgados nos últimos anos e a eventual projeção do aumento de causas a justificar a instalação de novas varas; a localização geográfica e a distância de outras varas federais; o processo de interiorização da Justiça Federal; o aumento da quantidade de servidores; o processo de instalação do PJe; o processo de instalação de processos administrativos eletrônicos; dentre outros fatores que impliquem diretamente na mensuração da área útil da Seção ou Subseção Judiciária.

O estudo de viabilidade, por outro lado, objetiva eleger o empreendimento que melhor atenda ao programa de necessidades, observando-se os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico. Conforme o Guia de Projetos e Obras da Justiça Federal, este documento deve “*trazer subsídios à elaboração dos anteprojetos em busca da proposta mais adequada para atender os requisitos estabelecidos pelo programa arquitetônico e superar eventuais limitações*”. Deverá constar ainda, “*relatório justificativo que descreva e avalie as alternativas escolhidas, com suas características principais*”.

Cabe mencionar o seguinte excerto de “*Obras Públicas, Comentários à Jurisprudência do TCU*”, 3ª ed., Editora Fórum (pág. 252):

As obras e serviços a serem licitados devem ser precedidos de estudo de viabilidade prévio, bem como da disponibilidade de recursos

orçamentários para a sua total execução. **Almeja-se evitar o emprego de recursos em investimentos de pouca ou nenhuma eficácia**, a exemplo das obras inacabadas, em exemplo clássico de desmazelo com o dinheiro público. **(grifo nosso)**

Todavia, no tocante ao processo 2.032/2009, que versa sobre a contratação de empresa especializada para a elaboração de Anteprojeto, Projeto Básico, Projeto Executivo e aprovação dos Projetos Legais da construção do anexo da Subseção Judiciária de Uberlândia/MG, verificou-se que, a despeito de haver documento denominado Programa de Necessidades, não há nos autos estudo que demonstre os motivos para a mensuração das quantidades lá previstas. Ausente, igualmente, estudo de viabilidade que demonstre a eficiência e economicidade da solução adotada pela Subseção Judiciária sob os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico, conforme determina o Manual de Obras da Justiça Federal e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

RECOMENDAÇÃO

Em futuras licitações de obras na Seção Judiciária de Minas Gerais, instruir o processo administrativo com os documentos concernentes à fase preliminar da licitação, quais sejam: o Programa de Necessidades e o Estudo de Viabilidade, com vistas a embasar a decisão da autoridade competente que autoriza a realização da licitação, e em atendimento aos Princípios da Publicidade e Transparência.

MANIFESTAÇÃO DA SJMG

a) Ampliação do Edifício da Subseção Judiciária de Uberlândia:

Apesar da instrução indevida dos autos, as análises prévias de necessidades, adoção de alternativas e de viabilidade que asseguraram o Ordenador de Despesas da Seção Judiciária de Minas Gerais na tomada de decisão quanto à construção do anexo da Subseção Judiciária de Uberlândia, tem como registros as documentações instruídas nos procedimentos de captação e formalização de doação do imóvel e os planejamentos orçamentários para a contratação dos projetos executivos e sua execução.

Observa-se, também, que previamente ao início da obra, a JFMG, ao deliberar sobre tal providência, considerou a demanda de longa data da Subseção Judiciária quanto à necessidade de aumento de seu espaço físico, haja vista que ocupa o

mesmo prédio há 23 anos, apesar do crescimento em sua estrutura ao longo do tempo, sem a correspondente e necessária ampliação física.

Quando de sua instalação, a Subseção Judiciária de Uberlândia contava com espaço para absorver 4 varas. Atualmente, a Subseção conta com 5 varas federais, uma turma recursal, conciliação, dois consultórios de perícias médicas, espaço reservado para a OAB, central de mandados, sem contar o acréscimo em seu acervo processual, o que compromete a capacidade de arquivo do prédio atual.

Ressalte-se, ainda, que em face da precariedade de espaço, à exceção das varas federais e áreas administrativas, a Turma Recursal e demais unidades tiveram que ser instaladas em espaço no subsolo, adaptado para abrigar unidades de trabalho, tendo sido o arquivo judicial transferido para imóvel alugado, apartado da sede da Subseção.

Os registros históricos das dificuldades e problemas de espaço físico enfrentados pela Subseção, que culminaram na captação do terreno doado e respectivas providências de construção do anexo, respaldam a Administração quando de sua decisão, assegurando a alternativa adotada, sem comprometimento do resultado almejado e riscos de desperdício de recursos, seja de pessoal ou financeiro.

b) Reforma do Edifício Sede III da Seção Judiciária de Minas Gerais em Belo Horizonte:

De forma similar à descrita no item 1, apesar do apontamento da equipe de auditoria do CJF quanto à ausência de estudos prévios que atestem as necessidades e viabilidade de realização da obra de climatização do Ed. III da JFMG em Belo Horizonte, os registros mantidos entre as áreas técnicas e a Diretoria da Seccional, remetendo às dificuldades e problemas enfrentados com relação à precariedade do sistema de climatização do Ed. Oscar Dias Corrêa na Seção Judiciária de Minas Gerais, por si podem asseverar a garantia na tomada de decisão para contratação da reforma do sistema de ar condicionado do prédio.

É importante registrar que, em obediência ao previsto na Resolução 179/CJF, a Seccional prestou as informações previstas no Anexo III da referida Resolução, exigidas para inclusão da necessidade no Plano de Obras, cujos dados foram apreciados pelo Comitê Técnico de Obras, e para os procedimentos de inclusão nos planos

orçamentários, culminando, ao final de todo o processo, a deliberação pela Diretoria do Foro na abertura do procedimento licitatório com garantia, devidamente subsidiada com os estudos prévios necessários para tomada de decisão.

O sistema de climatização do Ed. Oscar Dias Corrêa na Seção Judiciária de Minas Gerais em Belo Horizonte foi instalado à época da construção do mesmo, há cerca de vinte e quatro anos. O desgaste pelo grande tempo de uso, agravado pela dificuldade de obtenção de peças de reposição, resultou em inúmeras paralisações do sistema para manutenções cada vez mais complexas e demoradas, implicando não só em insatisfação e desconforto dos usuários, mas também despesas cada vez mais elevadas.

Após a desapropriação do prédio, a Justiça Federal adaptou os espaços em gabinetes e secretarias, por meio de instalação de divisórias, com prejuízo da performance daqueles equipamentos, no que diz respeito ao conforto térmico, já que não houve acréscimo ou redistribuição adequada de máquinas e dutos. Assim, em alguns casos, salas com mais insolação não dispõem de grelhas ou saídas de ar em quantidade suficiente para proporcionar climatização de conforto aos seus ocupantes.

Com base neste cenário, foi contratada a elaboração de projeto executivo, que apontou a necessidade de substituição do atual por um sistema mais eficiente, econômico e que consiga providenciar conforto térmico aos diversos ambientes.

Já na fase atual da obra, ainda não totalmente concluída, podemos comprovar como bom resultado da decisão tomada pela Administração a economia em torno de 42,3% de economia do consumo de energia elétrica do prédio, correspondente a mais ou menos R\$20.400,00/mês e R\$448.800,00/ano, sem contar a expectativa de que com o sistema novo e mais moderno não haverá mais as recorrentes paralisações do sistema para manutenção.

Prestadas as informações julgadas convenientes quanto aos apontamentos no Achado 1 e respectiva recomendação, a Administração desta Seccional se compromete doravante a manter como rotina no trabalho de instrução dos autos de contratação de serviços de obras, a instrução formal nos autos de contratação com inclusão do Programa de Necessidades e Estudos de Viabilidade, com as devidas justificativas e análises prévias.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em suas considerações, a Diretoria do Foro inicia suas arguições ratificando que a instrução dos autos foi realizada de forma indevida, uma vez que as análises prévias de necessidade de ampliação física da Subseção Judiciária de Uberlândia/MG, a despeito de realizadas, não foram juntadas ao processo da contratação. Quanto à alegada demanda reprimida, não há quaisquer questionamentos por parte desta equipe de auditoria, mas tão somente a orientação de que as informações que a comprovem componham a instrução processual nas futuras contratações.

No tocante à reforma do Edifício Sede III da SJMG, situada na cidade de Belo Horizonte/MG, a Diretoria do Foro encaminhou as justificativas pertinentes à contratação, embora a evidência que embasou o presente achado tenha versado unicamente sobre o Processo Administrativo n. 2.032/2009, que trata da ampliação da Subseção de Uberlândia.

Por fim, havendo o compromisso da Administração da Seccional de manter como rotina de trabalho de instrução dos autos “*a inclusão do Programa de Necessidades e Estudos de Viabilidade, com as devidas justificativas e análises prévias*”, mantém-se a recomendação, sugerindo-se que a unidade de auditoria interna da SJMG verifique o cumprimento da recomendação nas futuras contratações de obras e serviços de engenharia.

ACHADO 2 – Ausência de documentos relevantes à instrução processual

O Anteprojeto é o conjunto de informações que descreve, de forma inicial, a solução construtiva adotada pelo órgão contratante para a obra ou serviço de engenharia que busca contratar. O Manual de Obras do Tribunal de Contas da União orienta que este documento “*deve apresentar os principais elementos – plantas baixas, cortes e fachadas – de arquitetura, da estrutura e das instalações em geral do empreendimento, além de determinar o padrão de acabamento e o custo médio*”. Além disso, é essencial à instrução da fase interna do procedimento licitatório.

Já o Projeto Básico, de acordo com a Lei de Licitações, art. 6º, IX, é o:

(...) 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 a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Os elementos ditos necessários e suficientes são os descritos nas alíneas do dispositivo citado, quais sejam:

- 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.

De acordo com o Manual de Obras do Tribunal de Contas da União, “*é o elemento mais importante na execução de obra pública. Falhas em sua definição ou constituição podem dificultar a obtenção do resultado almejado pela Administração*”.

Após o Projeto Básico, deverá ser elaborado 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 execução. A Lei de Licitações, em seu art. 6º, X, conceitua que se trata do “*conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT*”.

Sobre a diferença dos projetos básico e executivo e a importância de ambos, cito o Acórdão n. 1.849/2008 – TCU/Plenário:

Cabe lembrar que o projeto básico e o projeto executivo de um empreendimento não são meras exigências formais. É o projeto básico que define a obra; e é o projeto executivo que determina as condições de sua execução. Projetos mal elaborados são o primeiro passo em direção a ocorrência de problemas numa obra, aos desperdícios de recursos e ao não atendimento ao interesse público conforme tem constatado este Tribunal em numerosas obras fiscalizadas.

O Anteprojeto, o Projeto Básico e o Projeto Executivo podem ser elaborados pelo corpo técnico do próprio órgão ou, caso não seja possível, por empresa contratada para este fim.

Especificamente nos serviços de modernização do sistema de ar condicionado do edifício Sede da Seção Judiciária de Minas Gerais, verifica-se que, nos autos do processo 1.541/2014, a empresa Adas Engenharia, Projetos e Avaliações LTDA-ME foi contratada para a elaboração de Estudo Preliminar, Projeto Básico e Projeto Executivo, conforme é possível verificar do item 4 do Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão Eletrônico 23/2014 (fls. 39-verso e 40). De acordo com o a Cláusula Sétima do Contrato n. 100/2014, as entregas da contratação ficaram divididas em três etapas, quais sejam: Fase 1, compreendendo a entrega do Estudo Preliminar no prazo de 20 dias; Fase 2, englobando a entrega do Projeto Básico no prazo de 50 dias; e Fase 3, que diz respeito à entrega do Projeto Executivo no prazo de 40 dias.

Já as Cláusulas Oitava e Nona definem, respectivamente, o preço e a forma de pagamento:

- a) Fase 1: 10% do valor da contratação (R\$ 4.500,00) na entrega do Estudo Preliminar;
- b) Fase 2: 60% do valor da contratação (R\$ 27.000,00) na entrega do Projeto Básico;
- c) Fase 3: 30% do valor da contratação (R\$ 13.500,00) na entrega do Projeto Executivo.

Consta dos autos (fl. 101), a primeira ordem de serviço, em 26/11/2014, na qual autoriza-se a realização da Fase 1, gerando a apresentação, ainda que intempestiva, do Estudo Preliminar (fls. 112-118) e o seu recebimento provisório e definitivo pelo gestor contratual.

Emitida a segunda ordem de serviço (fl. 121), em 13 de fevereiro de 2015, consta dos autos, no verso da fl. 121, despacho do gestor do contrato com a seguinte informação, datada de 6 de abril de 2015:

(...) considerando os projetos em AutoCAD atualizados das lojas da Rua Coelho de Souza e de alguns pavimentos do Ed. Oscar Dias Corrêa somente foram entregues à Contratada vários dias após a emissão da Ordem de Execução de Serviço da Fase 2 – Projeto Básico –, solicito aditamento ao Contrato acima mencionado (...)

Dessume-se do extrato citado que a entrega da Fase 2 ocorreu, fato corroborado pelo Termo de Recebimento Provisório de fl. 122 e Definitivo de fl. 124, mas que todo o Projeto Básico foi apresentado extraprocessualmente, visto que não constam dos autos quaisquer outros documentos que o identifiquem.

Semelhantemente, no Processo n. 2.032/2009, que versa sobre a contratação de empresa especializada para a elaboração de Anteprojeto, Projeto Básico, Projeto Executivo e aprovação dos Projetos Legais, verifica-se que as entregas das três primeiras fases – Anteprojeto, Projeto Básico e Projeto Executivo – se deram em meio extraprocessual, havendo, nos autos, unicamente os termos de recebimento provisório e definitivo pelo gestor contratual.

Caberia em ambos os casos, ao menos, a apresentação do Memorial Descritivo e/ou outros documentos que possam integrar o processo administrativo. Não se ignora o fato de que os arquivos elaborados em AutoCad (dwg) mostram-se, em muitos casos, inviáveis de juntada em processo administrativo ante a sua especificidade e formatação, razão pela qual podem ser arquivados em meio eletrônico, com *hiperlink* que os tornem acessíveis.

RECOMENDAÇÃO

2.1 Identificar e juntar aos autos do processo administrativo n. 1.541/2014 o memorial descritivo e/ou documento que consubstancie a entrega de que trata a Fase 2 do Contrato n. 100/2014 – Projeto Básico, arquivando os demais documentos que, por suas especificidades, não possam integrar o processo administrativo de contratação, garantindo o seu acesso por meio de *hiperlink* informado em despacho constante dos autos.

2.2 Identificar e juntar aos autos do processo administrativo n. 2.032/2009 o memorial descritivo e/ou documento que consubstancie as entregas das três primeiras fases do Contrato n. 12/2010, quais sejam Anteprojeto, Projeto Básico e Projeto Executivo, arquivando os demais documentos que, por suas especificidades, não possam integrar o processo administrativo de contratação, garantindo o seu acesso por meio de *hiperlink* informado em despacho constante dos autos.

2.3 Em futuras contratações, instruir os processos administrativos com todos os documentos relevantes à correta compreensão dos fatos e atos administrativos correlatos, primando-se pelo sistema eletrônico de processos administrativos do órgão (SEI), com vistas ao cumprimento dos Princípios da Publicidade e Transparência.

MANIFESTAÇÃO DA SJ/MG

Desde as primeiras contratações de projetos de obras ou de instalações, a Seção Judiciária de Minas Gerais adotou como procedimento o de arquivar os diversos documentos técnicos – pranchas e memoriais – nas dependências do NUASG – Núcleo de Administração de Serviços Gerais, área responsável pelas obras da Seccional, com a juntada dos competentes termos de recebimento aos autos do respectivo processo administrativo. Os documentos entregues em meio eletrônico também eram arquivados no NUASG e salvados em computador.

Tal procedimento se justifica no entendimento de que o processo administrativo não se revela ambiente propício e adequado para abrigar um projeto técnico, geralmente composto de considerável volume de pranchas, podendo ser considerada como suficiente à comprovação da entrega do objeto a juntada dos termos de recebimento provisório e definitivo, não havendo até então nenhum apontamento pela área de Controle Interno quanto à conduta até então adotada.

Diante dos achados e recomendação feita pela equipe de auditoria do CJF – Conselho da Justiça Federal, os memoriais técnicos das diversas etapas dos projetos que se referem aos Processos Administrativos 2032/2009 e 1541/2014 serão juntados aos respectivos autos, bem como permitido o acesso aos demais documentos através de *hiperlink* informados, ficando esse procedimento adotado nas atuais e nas futuras contratações de projetos técnicos.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Tendo em vista as considerações apresentadas por meio das quais o auditado compromete-se a adotar as providências recomendadas nas atuais e nas futuras contratações, mantém-se as recomendações, sugerindo-se que a unidade de auditoria interna da SJMG verifique a juntada das informações constantes das recomendações 2.1 e 2.2 aos respectivos autos, bem como a adoção da boa prática recomendada no item 2.3 nas futuras contratações de obras e serviços de engenharia.

ACHADO 3 – Licitação da obra sem a devida revisão dos projetos executivos/Planilha Orçamentária

Nos autos do Processo n. 2824/2014, Concorrência n. 1/2014, destinado à contratação de empresa para a construção do anexo ao edifício Sede da Subseção Judiciária de Uberlândia/MG, após a publicação do edital, em 5/9/2014, constatou-se que várias empresas solicitaram esclarecimentos à Comissão Especial de Licitação - CEL quanto às divergências entre os quantitativos de projetos, memorial descritivo e planilha orçamentária (Construtora Abapan, Conel Construtora, Elglobal etc., fls. 179 a 219 do Volume 2), conforme exemplificado no e-mail de fl. 185 reproduzido a seguir:

De: Luciano Xavier Adjafre

Enviado em: quinta-feira, 18 de setembro de 2014

Para: Daniel Mafra; David Mafra

Assunto: Solicitação de esclarecimento Concorrência 1/2014

Foi publicado o Edital de licitação da obra do anexo de Uberlândia e algumas empresas têm apresentado questionamentos. O mais recente é esse da Construtora Abapan, que versa sobre o projeto estrutural, **divergências entre os projetos e a planilha orçamentária, divergências entre o memorial descritivo e a planilha orçamentária**, bem como solicita o laudo de sondagem do solo e o reenvio de arquivo eletrônico de projeto que estaria corrompido.

Como as questões dizem respeito aos projetos, solicito que a Mafra responda aos questionamentos apresentados para que possamos dar sequência ao procedimento licitatório. **(grifo nosso)**

Em razão disso, a CEL suspendeu a licitação para os devidos ajustes dos projetos, os quais foram alterados/revisados pela empresa contratada – Mafra Arquitetura Ltda., com a conseqüente alteração do orçamento de referência da licitação para R\$ 21.477.936,27.

Logo após a 2ª publicação do edital, em 30/10/2014, foi constatado novo erro na planilha orçamentária, em virtude do não lançamento de valores em alguns itens relativos a materiais e equipamentos de climatização, bem como a correção inflacionária do orçamento para agosto de 2014, conforme relatado no MEMO/SESEG de fl. 309, passando o valor estimado da contratação para R\$ 21.766.371,56.

Após a 3ª publicação do edital, em 03/11/2014, diversas divergências ainda foram constatadas entre as especificações e quantitativos nos projetos e na planilha orçamentária, notadamente identificadas pela empresa Conel Construtora, conforme peças jungidas às fls. 587/600 do Volume 4.

A propósito, importa registrar o expediente juntado às fls. 657/661 do Volume 5, o qual contempla todos os questionamentos pertinentes ao certame, no total de 52 (cinquenta e dois), a exemplo dos transcritos na sequência:

2.3. A adequação do prédio existente não integra o projeto e, em consequência, também não integra o escopo da obra. Dessa forma, o item 20 do Caderno de Encargos deverá ser desconsiderado.

2.4. Esclarecemos que no item 6.10.12.26 da planilha orçamentária não foi feita a multiplicação do quantitativo pelo preço unitário do serviço, e a coluna “TOTAL” ficou zerada (...).

(...)

2.9. Nenhuma intervenção no prédio existente integra o escopo da obra, conforme já mencionado anteriormente.

(...)

2.19. Em caso de divergência entre especificações da planilha, projeto e caderno de encargos, qual informação deverá prevalecer?

Resposta: Deverá prevalecer a especificação mais detalhada, em caso de equivalência deste detalhamento obedecer a ordem projeto > caderno de encargos > planilha orçamentária.

Não obstante, o certame foi realizado em 04/12/2014 com o orçamento de referência de R\$ 21.766.371,56, e a proposta vencedora de R\$ 16.000.103,64, perfazendo o percentual de desconto de 26,49% no valor de R\$ 5.766.267,92; o que demonstra uma margem de desconto considerável em relação ao orçamento-base, afigurando-se superavitários os valores orçados do projeto.

Os fatos acima narrados evidenciam, de forma contundente, que a Seção Judiciária de Minas Gerais não promoveu a devida conferência dos projetos executivos

antes de seu recebimento definitivo, notadamente das especificações de materiais e serviços, dos quantitativos e da planilha orçamentária.

A conferência ora descrita é de suprema importância, a fim de confirmar os quantitativos e valores orçados e impedir a contratação acima do preço de mercado (sobrepço), visto que é o orçamento base utilizado para a licitação do objeto, e tem impacto direto na execução da obra. Subestimar essa importante etapa pode resultar em problemas futuros, tais como atrasos, paralizações, aditivos etc.

RECOMENDAÇÃO

3.1 Em futuras contratações, observar atentamente as cláusulas contratuais relativas ao Termo de Recebimento Provisório e Termo de Recebimento Definitivo, de forma que a revisão/conferência dos projetos básico ou executivo seja efetivamente realizada, notadamente das especificações de materiais e serviços, dos quantitativos e dos preços orçados, a fim de elidir eventuais inadequações e consequentes prejuízos ao erário.

3.2 Observado o disposto na recomendação anterior, como medida de boa prática e a fim de informar ao ordenador de despesa, instruir os autos dos processos licitatórios com declaração expressa da unidade técnica competente de que os projetos básico ou executivo foram devidamente revisados/conferidos antes da publicação do edital de licitação do objeto, especialmente no que se refere ao orçamento de referência.

MANIFESTAÇÃO DA SJMG

Quanto a esse achado, inicialmente é importante registrar a demanda histórica da Seção Judiciária de Minas Gerais por uma estrutura de engenharia compatível com suas necessidades técnicas, para conduzir corretamente a condução dos procedimentos de obras, o que, em função da precariedade do quadro, tende a comprometer os serviços.

A Seção Judiciária de Minas Gerais careceu por muitos anos de equipe especializada em obras, sem previsão em seu quadro de cargos de engenharia. As contratações decorrentes das providências de instalação de novas varas federais, por razão da publicação da Lei 10.772/2002 e 12.011/2009, levou a Administração da Seccional a adotar como alternativa a convocação, para compor a sua equipe técnica, de servidores

de cargo diverso, mas com formação em engenharia, para auxiliar precariamente na condução das atividades necessárias para contratação dos serviços de obras e adaptações dos prédios das novas Subseções Judiciárias, porém sem respaldo e segurança de uma área apta e estruturada para os encargos necessários.

No caso em apreço, relativo à contratação da obra de Uberlândia, devido a restrições orçamentárias, não foi possível contratar empresas para acompanhamento e recebimento dos projetos, ficando essas atividades a cargo daquela equipe precária de técnicos. Entretanto, um projeto executivo de edificação com mais de 3.000,00 m² de área requer conhecimentos de diversos ramos da engenharia, inclusive engenharia elétrica e engenharia mecânica. Além disso, as próprias áreas de engenharia civil e arquitetura possuem diversificações várias, sendo que, além de não haver uma estrutura adequada para atender àquela demanda, a Seccional não pode oferecer à sua equipe capacitação que os habilitasse para bem desempenhar as atribuições que lhes eram confiadas.

Um dos assuntos de difícil domínio por essa mencionada equipe técnica da Seccional diz respeito a planilhas orçamentárias de obras. Todos viam uma planilha orçamentária como um documento técnico elaborado por um especialista e acompanhado da respectiva ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, digno, portanto, de credibilidade, de modo análogo a um laudo médico, por exemplo.

A planilha orçamentária da obra do anexo de Uberlândia foi entregue em 2010, juntamente com o projeto executivo, com valor total que se mostrava compatível com o mercado de Belo Horizonte. Ressalte-se que, em 2010, ainda não havia o Decreto 7.983/2013 e outras orientações relativas a planilhas orçamentárias para obras públicas.

Em 2014, quatro anos depois, com a obtenção de recursos orçamentários, foram iniciados procedimentos para a licitação da obra. Como a planilha já existia, foi contratada apenas a sua atualização, com recomendação para adoção dos preços da base SINAPI. Porém, após a publicação do Edital de licitação, as empresas interessadas passaram a enviar questionamentos relativos ao projeto e sobretudo à planilha orçamentária, inclusive discrepâncias entre uma e outra, o que motivou a revisão dos mesmos.

Após a contratação da execução da obra, constatou-se que a planilha ainda possuía falhas, deixando bastante claro que o entendimento anterior, de que uma planilha orçamentária feita por profissional especializado seria digna de credibilidade, é totalmente equivocado. Essa conclusão foi confirmada quando da auditoria realizada pelo Sr. Secretário de Arquitetura e Engenharia do CJF e do então Diretor da Divisão de Engenharia do TRF-1 quando estiveram em Belo Horizonte, em junho de 2015, para analisar as planilhas orçamentárias das obras de Passos e Pouso Alegre, ocasião em que detectaram várias falhas em ambas. Esse momento, aliás, constituiu-se, na prática, na primeira aula que os membros da equipe técnica da SJMG receberam sobre planilha orçamentária.

Desde então a Diretoria do Foro, não obstante contar atualmente com um cargo de engenharia no seu quadro, não tem poupado esforços para que todos os servidores da equipe técnica sejam capacitados para o tema de elaboração e revisão de planilhas orçamentárias de obras públicas. Todavia, apesar de alguns cursos já contratados, não houve nenhum específico para revisão de planilhas. Tal demanda ensejou até a iniciativa de um dos servidores do quadro na busca, às suas expensas, de cursar especialização na área planilhas orçamentárias de obras.

Tais iniciativas demonstram a preocupação e interesse da Seccional e de seus servidores em aprimorar neste quesito.

Observe-se, portanto, que a planilha orçamentária da obra de Uberlândia realmente possui vícios, mas a equipe “improvisada” que ficou responsável para acompanhar e receber os projetos de arquitetura e engenharia do prédio, aí incluída a planilha orçamentária, não detinha experiência e nem conhecimentos para fazer uma conferência à altura da responsabilidade que lhe foi confiada. Mesmo assim, muitos itens de projeto foram revistos e corrigidos.

Com relação ao preço da obra, é indiscutível que o orçamento de referência apresentou valor elevado. Entretanto, em decorrência da competição no mercado, a primeira colocada no certame licitatório ofertou desconto da ordem de 26,4916%, reduzindo o preço unitário da contratação para valores próximos aos praticados no mercado. O referido desconto também foi aplicado aos serviços acrescidos via aditamento

contratual, resultando em vantagem para a Administração. Além disso, vários ajustes foram feitos na planilha orçamentária durante o decorrer dos serviços, como supressões de quantitativos a maior e retificação de BDI aplicado a máquinas e equipamentos, bem como alterações de projetos, resultando em economia para a Administração e contribuindo para reduzir ainda mais o preço da obra, sem considerar os serviços que foram acrescentados ou substituídos. Importa destacar, também, que o prédio possui mais de 80% de suas fachadas revestidas em pastilhas cerâmicas, considerável extensão de muros de arrimo e grande área externa com estacionamento, levando à conclusão de que o valor total a ser efetivamente pago pela obra não se mostra superestimado.

Serão envidados todos os esforços para que situações como as apontadas pela equipe da auditoria do CJF não mais se repitam no futuro, como, aliás, já não têm se repetido desde 2015, quando ocorreu a mencionada revisão das planilhas de Passos e Pouso Alegre.

Com a nomeação e posse de um analista judiciário engenheiro civil, em 2015, e a recente criação da SEPOB – Seção de Projetos, Obras e Serviços de Engenharia, a Seção Judiciária de Minas Gerais iniciou os alicerces para a estruturação de uma área técnica voltada para projetos e obras, com tendência a crescer e consolidar-se nos próximos anos. Claro que ainda falta muito até atingir uma estrutura apta a bem atender à demanda de toda a SJMG, que, além de vários edifícios na capital, ainda cuida das obras e reformas de vinte e seis subseções judiciárias. Além de hoje já haver um melhor conhecimento do assunto, também foi sugerida, pelo TRF-1, a contratação de empresas ou profissionais para auxiliar no recebimento de projetos e planilhas.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A SJMG esclareceu, em síntese, os problemas enfrentados por aquela Seccional afetos à carência de equipe especializada para recepção e conferência de projetos e planilhas orçamentárias de obras, bem como as medidas que vêm sendo implementadas para a estruturação da área técnica, especialmente a capacitação dos servidores e a criação de uma Seção de Projetos, Obras e Serviços de Engenharia.

Além disso, discorreu sobre os vícios e ajustes realizados na planilha orçamentária da obra de Uberlândia que, somados ao desconto de 26,49% obtido na

licitação, leva à conclusão de que o valor total a ser efetivamente pago pela obra não se mostra superestimado.

No mais, asseverou que serão envidados todos os esforços para que as situações apontadas pela auditoria do CJF não mais se repitam no futuro.

À vista das informações apresentadas, observa-se que a SJMG vem promovendo as soluções possíveis para a melhor estruturação da área de engenharia, unidade responsável pela conferência de projetos e planilhas orçamentárias de obras.

Pelo exposto, considerando tratar-se de orientações a serem observadas em futuras contratações, propõe-se o monitoramento das recomendações pela unidade de auditoria interna da SJMG quanto a sua efetiva implementação.

ACHADO 4 – Inadequações da planilha orçamentária da licitação

Nos autos do Processo n. 2824/2014, Concorrência n. 1/2014, destinado à contratação de empresa para a construção do anexo ao edifício Sede da Subseção Judiciária de Uberlândia/MG, no expediente juntado às fls. 657/661 do Volume 5, o qual contempla todos os questionamentos pertinentes ao certame, constataram-se os seguintes esclarecimentos fornecidos pela Seção Judiciária quanto a diversos questionamentos, todos no mesmo sentido (2.5, 2.8, 2.19, 2.20, 2.22 a 2.25 etc.):

2.5. O quantitativo de esquadrias foi revisado pela empresa projetista, com reflexos na nova planilha orçamentária. Em caso de divergências entre os projetos e a planilha orçamentária, prevalecem os projetos, **uma vez que a planilha orçamentária fornecida é apenas orientativa, ficando cada proponente livre para levantar seus quantitativos.**

(...)

2.8. Conforme já informado anteriormente, **a planilha orçamentária fornecida é apenas orientativa, podendo ser criados novos itens ou suprimidos itens lá relacionados.** Importante atentar para a obrigatoriedade de utilização dos preços da base SINAPI.

(...)

2.20. Não identificamos na planilha o item 19.15 do caderno de encargo, placa cimentícia para fechamento lateral da cobertura em estrutura metálica sobre o hall de chegada do pavimento térreo.

Resposta: A planilha orçamentária disponibilizada é apenas orientativa, podendo ser incluídos novos itens ou suprimidos itens

existentes, bem como modificar os quantitativos de serviços lá relacionados.

(...)

Respostas aos questionamentos 2.22 a 2.25: A planilha orçamentária disponibilizada é apenas orientativa, podendo ser incluídos novos itens ou suprimidos itens existentes, bem como modificar os quantitativos de serviços e os preços de insumos lá relacionados. (grifo nosso)

Entretanto, convém trazer à colação as disposições da legislação que regula a matéria pertinentes ao assunto:

Lei n. 8.666/93

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

(...)

VIII – Execução indireta (...)

a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

(...)

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 a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

(...)

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

Art. 7º, § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

(...)

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

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

(...)

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

(...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Decreto n. 7.983/2013

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

(...)

VIII - orçamento de referência - detalhamento do preço global de referência que expressa a descrição, quantidades e custos unitários de todos os serviços, incluídas as respectivas composições de custos unitários, necessários à execução da obra e compatíveis com o projeto que integra o edital de licitação;

(...)

Art. 13. Em caso de adoção dos regimes de empreitada por preço global e de empreitada integral, deverão ser observadas as seguintes disposições para formação e aceitabilidade dos preços:

(...)

II - deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto que integrar o edital de licitação e as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, dez por cento do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite previsto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

Resolução CNJ n. 114/2010

Art. 13 Deverão fazer parte da documentação que integra o orçamento-base no procedimento licitatório:

(...)

c) declaração expressa do autor das planilhas orçamentárias quanto à compatibilidade dos quantitativos e dos custos constantes de referidas planilhas com os quantitativos do projeto de engenharia e os custos do Sinapi ou do previsto no Art. 2º. (grifo nosso)

No mesmo sentido, as recomendações e determinações do Tribunal de Contas da União quanto à questão estabelecem que:

Acórdão n. 1977/2013 – TCU/Plenário

9.1.5. a proposta ofertada deverá seguir as quantidades do orçamento-base da licitação, cabendo, no caso da identificação de erros de quantitativos nesse orçamento, proceder-se a impugnação tempestiva do instrumento convocatório, tal qual assevera o art. 41, § 2º, da Lei 8.666/93;

9.1.6. alterações no projeto ou nas especificações da obra ou serviço, em razão do que dispõe o art. 65, inciso I, alínea ‘a’, da Lei 8.666/93, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, repercutem na necessidade de prolação de termo aditivo;

9.1.7. quando constatados, após a assinatura do contrato, erros ou omissões no orçamento relativos a pequenas variações quantitativas nos serviços contratados, em regra, pelo fato de o objeto ter sido contratado por “preço certo e total”, não se mostra adequada a prolação de termo aditivo, nos termos do ideal estabelecido no art. 6º, inciso VIII, alínea “a”, da Lei 8.666/93, como ainda na cláusula de expressa concordância do contratado com o projeto básico, prevista no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013;

Acórdão n. 291/2016 – TCU/Plenário

Em contratos executados mediante o regime de empreitada por preço global, excepcionalmente podem ser ajustados termos aditivos nos casos em que, por erro da Administração, houver subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos do orçamento-base da licitação, desde que observados os critérios definidos no Acórdão 1977/2013 Plenário.

(...)

A relatora, por sua vez, observou que o Acórdão 1977/2013 Plenário de fato admitira que “excepcionalmente, de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, como também para garantir o valor fundamental da melhor proposta e a isonomia, nos casos em que, por erro ou omissão no orçamento, houver ‘subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária’, podem ser ajustados termos aditivos para restabelecer a equação econômico-financeira da avença”.

Entretanto, pontuou que, para o acolhimento de aditivos firmados nessas condições, devem ser levados em conta os demais condicionantes expostos na referida deliberação, no sentido de que não haja: a) superação dos limites de acréscimos e supressões contratuais; b) “jogo de planilhas”, com redução injustificada do desconto inicialmente ofertado em relação ao preço base do certame no ato da assinatura do contrato; c) compensação da correção de quantitativos e da inclusão de serviços por distorções em outros itens contratuais que tornem o valor global da avença compatível com o de mercado; d) pagamentos do objeto acima do preço de mercado.

Ressaltou, além disso, que a referida decisão também deixara assente a necessidade de “verificar, nas subestimativas relevantes, em cada caso concreto, a justeza na prolação do termo aditivo firmado, considerando

a envergadura do erro em relação ao valor global da avença, em comparação do que seria exigível incluir como risco/contingência no BDI para o regime de empreitada global, como também da exigibilidade de identificação prévia da falha pelas licitantes – atenuada pelo erro cometido pela própria Administração –, à luz, ainda, dos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário

(...)

14. Ao adotar tal regime de execução na contratação de uma obra pública, julga-se existirem duas premissas: a primeira, de que o projeto básico está suficientemente detalhado para que as licitantes possam formar suas propostas de preço; e a segunda, que o critério de medição não será o da aferição/apropriação dos quantitativos unitários, mas sim por etapas, claramente definidas no cronograma físico-financeiro da obra. Ou seja, emprega-se a empreitada por preço global quando os quantitativos dos serviços a serem executados puderem ser definidos com precisão. Assim, o preço ‘certo e total’ deve ser entendido como aquele que é imutável, mantidas as condições originalmente pactuadas, que estabeleceram o equilíbrio econômico-financeiro original do contrato.

15. Espera-se, em uma empreitada por preço global, que os licitantes detenham, no seu ramo de atuação, expertise suficiente para identificar eventuais falhas no projeto básico, inclusive no que se refere aos quantitativos da planilha orçamentária. Isso porque, caso a incorreção do projeto se refira a erro que poderia ser detectado pelo licitante, este deverá arcar com as eventuais omissões e vícios encontrados na planilha orçamentária da licitação, ou ainda diferenças entre os quantitativos reais e os do projeto, necessários para a consecução do objeto. (grifo nosso)

De todo arcabouço jurídico retro declinado, percebe-se que a definição, característica, especificações técnicas e quantitativos de insumos e serviços dos projetos, e o conseqüente orçamento-base do custo global da obra, são elaborados pelo órgão contratante, os quais comporão o edital de licitação do objeto e servirão de base para o julgamento do certame.

Os erros, falhas e divergências de especificações e quantitativos nos projetos e na planilha orçamentária constatados pelos licitantes devem ser objeto de impugnação do edital por parte desses, no momento oportuno, ou, na sua omissão, assumem a responsabilidade pela proposta ofertada, arcando com os vícios constatados no orçamento, uma vez que o regime de execução escolhido é de empreitada por preço global, com preço certo e total.

De outro lado, conforme esposado no Acórdão n. 291/2016 – TCU/Plenário, “excepcionalmente, de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, como também para garantir o valor fundamental da melhor proposta e a isonomia, nos casos em que, por erro ou omissão no orçamento, houver ‘subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária’, podem ser ajustados termos aditivos para restabelecer a equação econômico-financeira da avença”.

Não obstante, à vista da quantidade de inconsistências e divergências constatadas, caberia à Administração da SJ/MG a suspensão da licitação até que se promovessem os ajustes necessários à correta compatibilização dos projetos com a planilha de orçamento, notadamente no que se refere aos quantitativos e preços dos insumos e serviços.

Assim, o esclarecimento de que “a planilha orçamentária disponibilizada é apenas orientativa, podendo ser incluídos novos itens ou suprimidos itens existentes, bem como modificar os quantitativos de serviços e os preços de insumos lá relacionados” não se mostra adequado e compatível com a legislação de regência e revela a fragilidade do orçamento-base da licitação, com elevado risco de prejuízos ao erário e consequente responsabilidade dos gestores envolvidos.

A situação ora retratada restou mitigada em face da concorrência do certame, do qual participaram nove empresas, cuja proposta vencedora ofertou o desconto de 26,49%, conforme já relatado no achado anterior.

A propósito, convém a transcrição de excerto do voto condutor do Acórdão n. 2510/2016 – TCU/Plenário, que trata dos métodos para apuração de sobrepreço e superfaturamento em obras públicas:

12. Como visto no relatório precedente, a secretaria especializada em obras rodoviárias apontou que a Secex/SC valeu-se, para a identificação do sobrepreço e consequente superfaturamento das obras, do Método da Limitação dos Preços Unitários Ajustados (MLPUA), cuja metodologia de cálculo considera a soma dos valores unitários que estejam acima dos referenciais, sem que haja nenhuma compensação com os itens cujos preços tenham sido subavaliados. Nesse método, uma planilha contratual apresenta sobrepreço sempre que algum dos seus serviços apresentar valor acima do preço unitário de referência. O foco se situa em cada serviço isoladamente, a partir da premissa de que

o preço unitário de nenhum item da planilha pode ser injustificadamente superior ao paradigma de mercado.

13. Mediante o Acórdão 2.319/2009 – Plenário, este Tribunal chancelou referido método como o padrão para quantificação de sobrepreços no âmbito desta Corte, com base no estudo elaborado sob minha relatoria e constante daquele julgado. A então SecobRodovia consigna, em seu parecer, que, apesar do referido estudo e da deliberação prolatada, **este Tribunal tem sistematicamente adotado outro método para a apuração de sobrepreço em obras já contratadas, qual seja, o Método da Limitação do Preço Global, o qual prevê a compensação entre os preços superavaliados e os subavaliados, só havendo, nesse caso, sobrepreço ou superfaturamento se a soma dos valores superavaliados superar os subavaliados, imputando-se o sobrepreço pela diferença global.**

14. Cita, a propósito desse entendimento majoritariamente adotado nos casos examinados nesta Corte de Contas, após 2009, os Acórdãos 1.219/2014, 183/2014, 3.650/2013, 3.443/2012, 2.279/2011, 1.923/2011, 1.922/2011 e 1.877/2010, todos do Plenário, destacando, desse conjunto, o deliberado no Acórdão 1.219/2014 – Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, no qual a relatora e o Tribunal acompanharam o posicionamento emitido pelo Procurador-Geral do MPTCU sobre a controvérsia acerca de qual dos métodos haveria de ser aplicado naquele processo, concluindo no sentido de que:

a) não existe método padrão para cálculo de sobrepreço aplicável genericamente a todas as situações, devendo tal opção ser realizada à luz das peculiaridades do caso concreto;

b) não é adequada a fixação do Método da Limitação dos Preços Unitários como metodologia prioritária na análise de contratos de obras públicas realizada pelo TCU, embora tal técnica possa ser adotada preferencialmente na análise de editais;

c) o Método da Limitação de Preços Globais, na maior parte das vezes, apresenta-se como mais apropriado na análise de contratos de obras públicas, com amparo de farta jurisprudência do TCU, ressalvadas as especificidades da situação concreta em exame; (grifo nosso)

RECOMENDAÇÃO

4.1 Em futuras contratações de obras e serviços de engenharia, observar atentamente as regras e preceitos relativos à elaboração do orçamento de referência, promovendo a devida compatibilização entre os quantitativos estabelecidos nos projetos com a planilha orçamentária, e se abstenha de prever a possibilidade de inclusão/supressão de itens e a modificação dos quantitativos de serviços da planilha orçamentária, nos termos da legislação que regula a matéria, a fim de elidir eventuais inadequações e consequentes prejuízos ao erário.

4.2 Revisar os projetos executivos/planilha orçamentária da obra do anexo ao edifício Sede da Subseção Judiciária de Uberlândia, a fim de identificar as subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos, promovendo os ajustes necessários, se for o caso, observadas as disposições do Acórdão n. 1977/2013 – TCU/Plenário, bem como do Acórdão n. 2510/2016 – TCU/Plenário.

MANIFESTAÇÃO DA SJMG

A diretriz, segundo a qual a planilha orçamentária de referência seria apenas orientativa, está presente em diversos editais lançados pela Seção Judiciária de Minas Gerais, eis que adotada com base em Editais e Termos de Referência/Projetos Básicos do TRF-1, que serviram de modelo para confecção dos Editais da Seccional. Ressalte-se que todos esses editais foram objeto de análises por parte da Assessoria Jurídica e do Núcleo de Controle Interno, além de revisados pela própria equipe da Comissão de Licitação.

No caso em comento, a orientação está presente no item 4.7 do Anexo I – Projeto Básico que integra o Edital de Concorrência 1/2014, litteris:

4.7. As colunas de QUANTIDADE e PREÇO UNITÁRIO da planilha orçamentária são de inteira responsabilidade do proponente, não lhe sendo admitida a arguição posterior de omissões, enganos e erros, com a pretensão de alterar o valor global proposto.

Portanto, ao informar aos proponentes que a planilha era meramente orientativa, repetia-se apenas dispositivo contido no Edital, procedimento tal que doravante será abolido, em face das análises prestadas no Relatório de Auditoria ora em apreço.

Consoante o explanado pela Comissão de Auditoria do CJF, e, repetindo o já manifestado na resposta ao Achado nº 03, desde 2015 as planilhas orçamentárias de referência atualmente já são melhor analisadas e revisadas, no que respeita a perfeita sintonia com os projetos e memórias, bem como os quantitativos e preços unitários e totais, observando, ainda, todas as orientações normativas e jurisprudenciais a respeito.

Em futuras contratações serão observadas as regras e preceitos apontados pelo Relatório de Auditoria do CJF, bem como identificadas eventuais necessidades de ajustes nos projetos da obra de Uberlândia.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A SJMG esclareceu, em síntese, que os editais e termos de referência/projetos básicos do TRF-1 serviram de modelo para confecção dos editais da Seccional. Além disso, informou que serão observadas as regras e preceitos apontados pela auditoria do CJF, bem como identificadas eventuais necessidades de ajustes nos projetos da obra de Uberlândia.

Pelo exposto, considerando tratar-se de orientação a ser observada em futuras contratações (4.1), e as eventuais necessidades de ajustes nos projetos da obra de Uberlândia (4.2), propõe-se o monitoramento das recomendações pela unidade de auditoria interna da SJMG quanto a sua efetiva implementação.

ACHADO 5 – Exigência indevida de vínculo empregatício do profissional técnico com a licitante previamente ao certame

O item 6 – Habilitação – do Edital da Concorrência n. 1/2014, objeto do Processo n. 2824/2014, destinado à contratação de empresa para a construção do anexo ao edifício Sede da Subseção Judiciária de Uberlândia/MG, dispôs que:

Item 6 – Habilitação

(...)

Grupo 1:

4. Comprovação do licitante, mediante apresentação de documento hábil, de possuir em seu quadro técnico, na data prevista para entrega da proposta, engenheiro civil, engenheiro eletricista e engenheiro mecânico, detentores de atestado(s) de capacidade técnica fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado*, devidamente registrado(s) na entidade profissional competente, ou acompanhado(s) da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT), em nome do profissional responsável técnico, que comprove(m) capacidade para execução do objeto.

(...)

5. Comprovação de que os responsáveis técnicos e/ou membros da equipe técnica acima elencados pertencem ao quadro permanente do licitante, na data prevista para entrega da proposta, por meio de contrato/estatuto social; registro em Carteira de Trabalho e Previdência Social ou contrato de prestação de serviço, caso não constem do documento exigido no item 3. **(grifo nosso)**

(A mesma condição está prevista no item 4.10 do Projeto Básico)

Entretanto, em vasta jurisprudência do TCU, a Corte de Contas firmou o entendimento de que a exigência de vínculo empregatício do profissional técnico com a licitante, previamente ao certame, restringe o caráter competitivo da licitação, conforme segue:

ACÓRDÃO Nº 1806/2015 – TCU – Plenário

9.3 dar ciência ao Serviço Social de Transporte (Sest/Senat) que, para fins de comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante, **não pode ser exigido que os profissionais façam parte do quadro permanente da empresa, previamente ao certame**, podendo-se, conforme a Jurisprudência desta Corte, admitir a apresentação de cópia de carteira de trabalho (CTPS), contrato social do licitante, contrato de prestação de serviço ou, ainda, de declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada de anuência do mesmo profissional;

ACÓRDÃO Nº 872/2016 – TCU – Plenário

79. Em relação à exigência de comprovação de vínculo empregatício por meio de carteira de trabalho, o TCU, por meio do Acórdão 2.297/2005-TCU-Plenário e de diversas decisões posteriores, tais como Acórdãos 361/2006, 291/2007, 597/2007, 1908/2008, 2382/2008, todos do Plenário, entendeu ser excessiva e limitadora à participação de interessados no certame a exigência de que as empresas concorrentes possuam vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho assinada ou registro de empregado, com profissional técnico qualificado.

(...)

24. Trata-se, efetivamente, de cláusula com caráter restritivo ao certame, segundo consolidada jurisprudência deste Tribunal (v.g., Acórdãos ns. 2.297/2005; 597/2007; 2.553/2007; 141/2008; 381/2009 e 1.041/2010, todos do Plenário).

25. Nesse ponto, cabe transcrever, pela sua relevância para o deslinde da questão, o seguinte trecho do Voto condutor do Acórdão n. 2.297/2005 – Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

(...)

10. A exigência de que as empresas concorrentes possuam vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho assinada, com o profissional técnico qualificado mostra-se, ao meu ver, excessiva e limitadora à participação de eventuais interessados no certame, uma vez que o essencial, para a Administração, é que o profissional esteja em condições de efetivamente desempenhar seus serviços no momento da execução de um possível contrato. Em outros termos, o sujeito não integrará o quadro permanente quando não estiver disponível para prestar seus serviços de modo permanente durante a execução do objeto do licitado.

11. A regra contida no artigo 30, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993 não pode ser tomada em caráter absoluto, devendo-se sopesá-la diante dos objetivos que se busca alcançar com a realização das licitações, quais sejam, a garantia de observância ao princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

12. Assim, se o profissional assume os deveres de desempenhar suas atividades de modo a assegurar a execução satisfatória do objeto licitado, o correto é entender que os requisitos de qualificação profissional foram atendidos. **Não se pode conceber que as empresas licitantes sejam obrigadas a manter profissionais de alta qualificação, sob vínculo empregatício, apenas para participar da licitação, pois a interpretação ampliativa e rigorosa da exigência de vínculo trabalhista se configuraria como uma modalidade de distorção. (grifo nosso)**

RECOMENDAÇÃO

Em futuras contratações, para os fins da qualificação técnica, abstenha-se de exigir que os profissionais técnicos façam parte do quadro permanente da empresa, previamente ao certame, a fim de não restringir o caráter competitivo da licitação, nos termos dos Acórdãos 1.806/2015 e 872/2016 – TCU/Plenário.

MANIFESTAÇÃO DA SJMG

Diante do apontado/recomendado pela equipe da auditoria do CJF, a Seção Judiciária de Minas Gerais adotará como procedimento a adoção da exigência abaixo, correspondente ao texto do Acórdão N. 1806/2015-TCU-Plenário, citado no referido Achado (vide grifo):

* Comprovação de vínculo profissional dos responsáveis técnicos e/ou membros da equipe técnica elencados por meio de contrato/estatuto social, registro em Carteira de Trabalho e Previdência Social ou contrato de prestação de serviço, caso não constem do documento exigido no item 3, ou declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada de anuência do mesmo profissional.

Acredita-se que, adotada tal providência, a restrição apontada pela auditoria será saneada, permitindo, por outro lado, a comprovação do vínculo para os profissionais que já são do quadro da licitante.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A SJMG informou, em síntese, que adotará o texto correspondente ao Acórdão n. 1806/2015-TCU-Plenário para os fins da qualificação técnica.

À vista da informação apresentada, considerando tratar-se de orientação a ser observada em futuras contratações, propõe-se o monitoramento da recomendação pela unidade de auditoria interna da SJMG quanto a sua efetiva implementação.

ACHADO 6 – Ausência de justificativa para exigência de índices contábeis

O Edital da Concorrência n. 1/2014, objeto do Processo n. 2824/2014, destinado à contratação de empresa para a construção do anexo ao edifício Sede da Subseção Judiciária de Uberlândia/MG, estabeleceu os seguintes documentos relativos à qualificação econômico-financeira dos licitantes, fundamentado no art. 31 da Lei n. 8.666/93, conforme item 6:

Item 6 – Habilitação

(...)

Grupo 1

8. balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social que comprovem a boa situação financeira da empresa, nos termos do art. 31, I, da Lei 8.666/93, apresentados na forma da lei, **com índices Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente iguais ou maiores que um (≥ 1), bem como patrimônio líquido mínimo de R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais). (grifo nosso)**

Entretanto, não foram apresentadas as devidas justificativas para tal exigência no processo de licitação, conforme jurisprudência pacificada do TCU sumulada no seguinte enunciado:

Súmula TCU n. 289

A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade.

RECOMENDAÇÃO

Em futuras contratações, caso sejam exigidos índices contábeis de capacidade financeira, em face das especificidades do objeto a ser contratado, atentar para a necessidade de apresentação das devidas justificativas no processo de licitação, nos termos da Súmula TCU n. 289.

MANIFESTAÇÃO DA SJMG

A área responsável pelas licitações da Seccional foi orientada a observar, doravante, a recomendação apontada neste Achado 6.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

À vista da informação apresentada, considerando tratar-se de orientação a ser observada em futuras contratações, propõe-se o monitoramento da recomendação pela unidade de auditoria interna da SJMG quanto a sua efetiva implementação.

ACHADO 7 – Ausência de solicitação no edital de documentos quanto às condições de participação na licitação

O Edital da Concorrência n. 1/2014, objeto do Processo n. 2824/2014, destinado à contratação de empresa para a construção do anexo ao edifício Sede da Subseção Judiciária de Uberlândia/MG, estabeleceu as seguintes condições de participação dos licitantes, conforme item 3:

3) CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO

(...)

3.2. Não será admitida nesta licitação a participação de pessoas jurídicas:

3.2.1. Que se encontrem em processo de falência ou concordata;

3.2.2. Que estejam suspensas de licitar e impedidas de contratar com a Justiça Federal de Primeiro Grau em Minas Gerais;

3.2.3. Que estejam impedidas de licitar e de contratar com a União, nos termos do artigo 7º da Lei n. 10.520, de 2002, e decretos regulamentadores;

3.2.4. Que estejam proibidas de contratar com a Administração Pública, em razão de sanção restritiva de direito decorrente de infração administrativa ambiental, nos termos do artigo 72, § 8º, inciso V, da Lei n. 9.605, de 1998;

3.2.5. Que tenham sido declaradas inidôneas para licitar ou contratar com a Administração Pública;

Entretanto, não se constatou a solicitação dos documentos e/ou declarações pertinentes, a fim de comprovar as referidas condições estabelecidas no momento oportuno/adequado do certame, notadamente a documentação relativa ao impedimento das licitantes.

RECOMENDAÇÃO

7. Em futuras contratações, incluir nos editais de licitação a necessidade de apresentação dos seguintes documentos/informações:

7.1 Que será solicitada/consultada a Certidão Negativa de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade - CNIAI, no Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa, disponível no Portal do Conselho Nacional de Justiça (www.cnj.jus.br), por meio do link Acesso rápido>cadastro de improbidade administrativa.

7.2 Que será solicitada/consultada a Certidão de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas, criado pela Controladoria-Geral da União e acessível por meio do Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.gov.br).

MANIFESTAÇÃO DA SJMG

As recomendações de inclusão nos editais de licitação dos documentos contantes dos itens 7.1 e 7.2 foi objeto de orientação à área responsável pelas licitações, ficando tal procedimento a ser adotado pela Seccional nas contratações futuras.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

À vista da informação apresentada, considerando tratar-se de orientações a serem observadas em futuras contratações, propõe-se o monitoramento das recomendações pela unidade de auditoria interna da SJMG quanto a sua efetiva implementação.

ACHADO 8 – Ausência de justificativas da empresa construtora quanto ao atraso na execução da obra

O Contrato n. 1/2015, firmado com a Construtora Ambiental Ltda. para a construção do anexo ao edifício Sede da Subseção Judiciária de Uberlândia/MG, estabeleceu as seguintes condições quanto ao atraso na execução do objeto:

CLÁUSULA DÉCIMA - DA MULTA MORATÓRIA: o atraso injustificado no cumprimento do objeto desta contratação sujeitará a CONTRATADA, após regular processo administrativo, à aplicação de multa diária de 0,33% (trinta e três centésimos por cento) **sobre a parte executada com atraso, até o limite de 30 (trinta) dias.**

a) Quando a CONTRATADA não puder cumprir os prazos estipulados para a execução, total ou parcial, das obras e serviços, **deverá apresentar justificativa por escrito**, devidamente comprovada, nos casos de ocorrência de fato superveniente, excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições do contrato; e de impedimento de sua execução do contrato, por fato ou ato de terceiros, reconhecido pela CONTRATANTE **em documento contemporâneo a sua ocorrência**.

b) A solicitação de prorrogação, com indicação do novo prazo de execução, deverá ser encaminhada à Comissão de Acompanhamento da CONTRATANTE, **até o vencimento do prazo de execução inicialmente previsto, ficando a critério desta a sua aceitação**;

c) Vencido o prazo proposto sem a execução das obras e serviços, total ou parcial, a CONTRATANTE oficiará à CONTRATADA comunicando-lhe a data-limite para execução. A partir dessa data considerar-se-á recusa, ficando a CONTRATADA sujeita à aplicação das sanções previstas na Cláusula Vinte, no que couber;

d) A execução das obras e serviços até a data-limite de que trata a alínea anterior não isenta a CONTRATADA de possível aplicação da multa prevista no caput desta Cláusula.

(...)

CLÁUSULA VINTE - DAS PENALIDADES: Nos termos do art. 87 da Lei n 8.666/93, fica a CONTRATADA sujeita à aplicação das seguintes penalidades pela inexecução total ou parcial do presente contrato, independentemente do direito da CONTRATANTE de rescindi-lo:

(...)

§ 2º O atraso injustificado no cumprimento dos percentuais físicos das etapas previstos no cronograma sujeitará a CONTRATADA à multa de 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) por dia de atraso, **incidente sobre o valor do percentual físico em atraso, até o limite de 30 dias (trinta dias)**.

(...)

§ 4º A inexecução total ou parcial da obrigação poderá ensejar a rescisão contratual, o cancelamento do saldo de empenho, a aplicação de multa de 15% (quinze por cento) sobre o valor total do contrato ou sobre a parte não entregue ou não executada e, ainda, conforme a gravidade da falta, a aplicação das penas previstas nas alíneas "c" e "d".

§ 5º Se a CONTRATADA não puder cumprir os prazos estipulados para o cumprimento das obrigações decorrentes desta contratação **deverá apresentar justificativa por escrito**, devidamente comprovada, diante de fato superveniente, excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato; ou, ainda, em decorrência de fato ou ato de terceiro, **reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência, que impeça a execução do contrato**.

- a) A solicitação de prorrogação, contendo o novo prazo para entrega/execução deverá ser encaminhada à Comissão de Acompanhamento, até o vencimento do prazo inicialmente estipulado, ficando exclusivamente a critério da CONTRATANTE a sua aceitação.
- b) O pedido de prorrogação apresentado fora do prazo fixado na alínea “a” ou não justificado na forma disposta no § 5º será prontamente indeferido, sujeitando-se a CONTRATADA às sanções previstas neste instrumento.
- c) Vencido o prazo prorrogado pela administração na forma proposta no § 5º, sem o cumprimento da obrigação, a CONTRATANTE fixará data-limite para o adimplemento da obrigação, sem prejuízo das multas previstas nos §§ 3º e 4º.
- d) Em quaisquer das hipóteses previstas nos §§ 3º e 4º, transcorrido o prazo limite estabelecido, a multa prevista nestes parágrafos será acrescida de 10% (dez por cento) do seu valor.

À vista disso, o atraso na execução do serviço foi inicialmente registrado pelo Núcleo de Controle Interno na Análise n. 102/2015 à fl. 2452 dos autos do Processo n. 2824/2014, ocasião em que se apurou a diferença de 13,26% entre o quantitativo previsto e o executado relativo à 4ª medição – Maio de 2015, de acordo com o cronograma físico-financeiro de 18 meses aprovado pela Administração à fl. 2160.

As justificativas apresentadas quanto aos apontamentos do NUCOI estão consignadas na Ata da Reunião realizada no dia 05/05/2015, bem como nos Ofícios ns. 24 e 25/2015 da Construtora Ambiental, ambos de 2/09/2015, fls. 2680/2688 e 2894/2901, as quais decorreram de alterações do projeto em razão de questões técnicas surgidas durante a execução envolvendo o lençol freático acima do previsto; o que motivou, inclusive, nova alteração do cronograma físico-financeiro, a fim de ajustar o descompasso entre os serviços previstos e os efetuados, restabelecendo o prazo contratual de 24 meses para a conclusão da obra.

Posteriormente, a questão foi novamente levantada pelo NUCOI na Solicitação de Regularização n. 71/2016, de 12/05/2016, em face da qual o Diretor do Núcleo de Apoio da SSJ de Uberlândia informou que o atraso da obra foi tratado em duas reuniões, ocorridas em 05/05/2016 e 1º/06/2016, respectivamente, nas quais o representante da construtora apresentou as justificativas do atraso e se comprometeu a acelerar os trabalhos, regularizar os prazos e se adequar ao cronograma vigente.

Por fim, registre-se o atraso na execução da obra de 18,22% até a 20ª medição – setembro de 2016, conforme o relatório da empresa contratada para a fiscalização da obra, Jequitibá Engenharia e Empreendimentos Ltda., nos termos a seguir:

5. ANÁLISE DO PRAZO

O empreendimento apresenta um desvio negativo de 18,22% no progresso físico medido até o mês de Setembro de 2016. O progresso foi de 76,61% realizado contra 94,83% planejado, diminuindo assim o desvio negativo. Analisando o cronograma físico financeiro apresentado pela Construtora Ambiental, verifica-se que a mesma já era para ter iniciado alguns serviços como a colocação de divisórias, esquadrias, revestimentos de teto e pisos. Ainda não foi apresentado nem iniciado pela Construtora ações que demonstrem uma diminuição do atraso da obra. A Construtora justifica-se que as modificações de troca de pisos e alteração na infraestrutura elétrica de alimentação do prédio novo, ainda não foram iniciados, aguardando a assinatura do 5º aditivo, sendo que por este motivo não pode implementar um plano de ações para adequar o cronograma da obra.

Entretanto, embora os atrasos tenham sido objeto de discussão nas reuniões mencionadas, as justificativas não se mostram condizentes com as condições e formas estabelecidas no contrato. O fato é que nos boletins de medições apresentados pela Construtora Ambiental Ltda. para efeito de pagamento dos serviços realizados, não constam as devidas justificativas quanto aos serviços não realizados, de acordo com o cronograma físico-financeiro vigente, e o conseqüente atraso na execução da obra. As justificativas devem ser apresentadas pela Construtora Ambiental Ltda. à equipe de fiscalização da SJ/MG para o devido exame, conforme estabelecido nas cláusulas contratuais acima transcritas.

Assim, a par dos esclarecimentos fornecidos pela construtora quanto ao atraso na execução do objeto, cabe à SJ/MG acatar ou não as justificativas apresentadas e promover as medidas concernentes à aplicação de sanções contratuais, se for o caso, em observância às Cláusulas Décima – Da Multa Moratória - e Vinte – Das Penalidades - do Contrato n. 1/2015.

Ressalte-se que a situação ora descrita terá impacto direto e proporcional no reajustamento do contrato, conforme previsto na Cláusula Doze – Reajuste, uma vez que não são reajustados os itens da planilha orçamentária em atraso por culpa da contratada, cujas justificativas não sejam acatadas pela SJ/MG.

Por fim, sem o condão de adentrar na discricionariedade da SJ/MG, cumpre-nos assinalar que os atos administrativos adstritos a processos licitatórios não podem dar margem a conjecturas de possível lenidade ou complacência na execução contratual, situação a que toda a Administração Pública deve estar atenta, a fim de resguardar os gestores, fiscais e autoridades competentes, notadamente em face dos comandos dos artigos 41, 54, 55, 57, 65, 66, 67, etc. da Lei de Licitações.

RECOMENDAÇÃO

8.1 Zelar para que as justificativas e esclarecimentos quanto ao atraso na execução do objeto sejam apresentados pela Construtora Ambiental Ltda. de acordo com o cronograma físico-financeiro vigente, os quais, após a devida análise, poderão ou não ser acatados pela SJ/MG, em observância às Cláusulas Décima – Da Multa Moratória - e Vinte – Das Penalidades - do Contrato n. 1/2015, a fim de resguardar eventual responsabilização de gestores, fiscais e demais autoridades competentes da SJ/MG.

8.2 Em obediência à Cláusula Doze – Reajuste - do Contrato n. 1/2015, a qual estabelece que “os preços inicialmente contratados poderão ser reajustados anualmente, para mais ou para menos, depois de decorridos 12 (doze) meses da data limite de apresentação da proposta” (04/12/2014), zelar para que não sejam reajustados os itens da planilha orçamentária em atraso por culpa da contratada, cujas justificativas não sejam acatadas pela SJ/MG.

8.3 Em obediência ao art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.666/93, promover os devidos registros relativos à execução do contrato, notadamente sobre a compatibilidade dos serviços previstos/realizados com o cronograma físico-financeiro, o que servirá de base/fundamento para as análises técnica e jurídica quanto à prorrogação do prazo de execução da obra inicialmente avençado.

8.4 Promover os eventuais ajustes financeiros decorrentes das recomendações 8.1, 8.2 e 8.3, se for o caso.

MANIFESTAÇÃO DA SJMG

A origem dos atrasos da obra reside na inesperada elevação do nível do lençol freático em relação aos níveis apontados no laudo de sondagem, detectada ainda

nos serviços iniciais de escavação do terreno para execução das fundações. Tal fato provavelmente decorreu do lapso de aproximadamente quatro anos havido entre a realização da sondagem e o início da obra, permitindo variações no regime pluviométrico e outras variáveis físicas, com reflexos no nível do lençol. Essa situação, causada por efeitos da natureza, além de acarretar atrasos na execução das fundações, ainda motivou alteração dos projetos de arquitetura (elevação da cota do prédio em 76 cm), dos projetos estruturais (reposicionamento do reservatório d'água inferior, eliminação das galerias de ventilação das escadarias, alteração das rampas e escadarias do acesso principal etc.) e dos projetos de prevenção e combate a incêndio (alteração das escadarias internas, modificação das rotas de fuga etc.). Porém, para dar sequência à obra, também foi necessário contratar serviços de rebaixamento do lençol freático e executar uma rede de drenagem do subsolo. Todos esses acontecimentos prejudicaram a programação normal dos serviços e repercutiram nas demais fases da obra.

Caso não surgissem outros fatos perturbadores, é possível que o cronograma fosse recuperado ao longo dos serviços. Porém, novas situações adversas se seguiram, como a necessidade de reposicionamento da sala do CPD, haja vista que a sala inicialmente projetada não mais atendia à demanda de espaço para os equipamentos de informática; a necessidade de refrigeração dessa nova sala do CPD, o que motivou uma revisão do sistema de climatização do prédio, com modificação do projeto e otimização das instalações; a instalação de um grupo gerador de 450 KVA etc. Com efeito, devido ao grande intervalo de tempo verificado entre o projeto (2010) e o início das obras (2015), novas necessidades foram surgindo, e a SSJ de Uberlândia, no intuito de reduzir custos, melhorar as instalações, aproveitar novas tecnologias e atender a essas novas demandas, solicitou alterações de projeto que também perturbaram o ritmo normal dos serviços, porém com ganhos significativos de manutenção e performance.

Em razão do exposto, restando claro que os atrasos na execução da obra não haviam sido causados pela empresa contratada, não se entendeu como devida a aplicação de multas e sanções. Por outro lado, a obra de Uberlândia vem a ser a primeira experiência dos membros da equipe técnica com uma obra de grande porte e, portanto, nenhum deles possuía experiência com situações que tais, nem tampouco haviam recebido orientação específica, o que só veio a acontecer com a visita da equipe de

auditoria do CJF, que recomendou acompanhamento rigoroso com os atrasos, com exigência da apresentação de justificativas mensais, por parte da Contratada, de cada atraso verificado no cronograma físico-financeiro, conduta esta que passará a ser adotada deste momento em diante.

No caso concreto, o Juiz Federal Diretor da SSJ de Uberlândia e Ordenador de Despesas determinou à Contratada a apresentação de justificativas para os atrasos da obra e, tendo-as recebidas, após ouvir as partes envolvidas, acolheu-as.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A SJMG esclareceu, em síntese, as razões que motivaram o atraso na execução da obra, especialmente a necessidade de alteração de projetos em face do nível do lençol freático, do reposicionamento da sala CPD e climatização do prédio, concluindo que os atrasos não haviam sido causados pela empresa contratada.

No mais, destacou que as justificativas foram acolhidas pelo Diretor do Foro e que acompanhará os prazos de execução do objeto com mais rigor.

Pelo exposto, considerando tratar-se de orientações a serem observadas no decorrer da execução da obra de Uberlândia, propõe-se o monitoramento das recomendações pela unidade de auditoria interna da SJMG.

ACHADO 9 - Inserção indevida de serviço ocorrendo redundância de pagamentos

No Anexo III – Planilha de Quantidades e Preços do Edital da Concorrência n. 1/2014, ocorre a inserção do Item 2.4 - Ajuda de custo com a mão de obra direta (Alimentação, transporte, EPIs, exames médicos, cesta básica etc.). Os insumos dos encargos complementares relacionados à ajuda de custo com mão de obra já estão embutidos nas composições de custos diretos de mão de obra nos preços do Sinapi.

Serviço Item 2.4 - Ajuda de custo com a mão de obra direta (Alimentação, transporte, EPIs, exames médicos, cesta básica, etc.)			
Planilhas avaliadas	Unidade	Custo Total	Preço Total (BDI = 24,87%)
Planilha Orçamentária de Referência do Edital	Verba	R\$ 999.083,84	R\$ 1.247.555,99
Planilha Orçamentária Ambiental Ltda. (vencedora da licitação)	Verba	R\$ 744.024,57	R\$ 929.063,48

Data base: agosto de 2014.

Citamos a seguir o exemplo do serviço constante na Planilha Orçamentária de Referência, item 1.1.2 – Instalação provisória de esgoto (Código Sinapi C74212-1) para comprovação dos custos de ajuda de custos sobre a mão de obra (alimentação, transporte, EPIs, exames médicos, cesta básica etc.) embutidos nos custos complementares na mão de obra de Pedreiro com Encargos Complementares (Cod. 88309).

As figuras 1 e 2 demonstram que os custos de mão de obra direta do item 2.4 estão inclusos nos custos de mão de obra direta de itens que possuem mão de obra em outros serviços.

SINAPI - SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA DE CUSTOS E ÍNDICES DA CONSTRUÇÃO CIVIL
LISTA DE ITENS DA COMPOSIÇÃO - DETALHE

Código Selecionado: DROP.0036.74212/1

Localidade: BELO HORIZONTE

Descrição: POCO DE VISITA PARA REDE DE ESGOTO SANITARIO, EM ALVENARIA, DIAMETRO = 60 CM, PROF 160

Total de Ocorrências: 15

	Código	Descrição Básica	Unidade	Coefficiente	Situação
IN x	31	ACO CA-50, 12,5 MM, VERGALHAO	KG	15,2130000	ATIVO
IN x	370	AREIA MEDIA - POSTO JAZIDA/FORNECEDOR (RETIRADO NA JAZIDA, SEM TRANSPORTE)	M3	0,5338000	ATIVO
CN R	88245	ARMADOR COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	1,3830000	ATIVO
IN x	386	AREIA FINA - POSTO JAZIDA/FORNECEDOR (RETIRADO NA JAZIDA, SEM TRANSPORTE)	M3	0,0905000	ATIVO
IN x	337	ARAME RECOZIDO 18 BWG, 1,25 MM (0,01 KG/M)	KG	0,2768000	ATIVO
IN x	1374	[EM PROCESSO DE DESATIVACAO] PO P/ TRATAM ESPECIAL (SIST IMPERM) CIMENTO ESPECIAL PEGA RAPIDA	KG	4,5237000	ATIVO
IN x	5061	PREGO DE ACO POLIDO COM CABECA 18 X 27 (2 1/2 X 10)	KG	4,2138000	ATIVO
CN R	88309	PEDREIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	27,6153000	ATIVO
IN x	4722	PEDRA BRITADA N. 3 (38 A 50 MM) POSTO PEDREIRA/FORNECEDOR, SEM FRETE	M3	0,2867000	ATIVO
IN x	1524	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C20, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 100 +/- 20 MM, INCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)	M3	0,1398000	ATIVO
IN x	1379	CIMENTO PORTLAND COMPOSTO CP II-32	KG	274,4991000	ATIVO
IN x	1375	CIMENTO IMPERMEABILIZANTE DE PEGA ULTRARRAPIDA PARA TAMPONAMENTOS	KG	4,8254000	ATIVO
IN x	7325	ADITIVO IMPERMEABILIZANTE DE PEGA NORMAL PARA ARGAMASSAS E CONCRETOS SEM ARMACAO	KG	0,2800000	ATIVO
IN x	7313	TINTA ASFALTICA IMPERMEABILIZANTE DILUIDA EM SOLVENTE, PARA MATERIAIS CIMENTICIOS, METAL E MADEIRA	L	2,9060000	ATIVO
IN x	7258	TIJOLO CERAMICO MACICO *5 X 10 X 20* CM	UN	791,6555000	ATIVO

Figura 01: Composição de custo unitário do serviço Cod. 74212-1 – Instalação Provisória de Esgoto (Planilha Orçamentária de Referência) incluindo mão de obra com encargos complementares.

Composição dos itens que se referem aos encargos complementares (alimentação, transporte, exames, seguro, ferramentas, EPI e curso de capacitação) e incidem no custo direto sobre qualquer mão de obra (ex. Pedreiro Cod. 4750).

SINAPI - SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA DE CUSTOS E ÍNDICES DA CONSTRUÇÃO CIVIL
LISTA DE ITENS DA COMPOSIÇÃO - DETALHE

Código Selecionado: SEDI.0318.88309

Localidade: BELO HORIZONTE

Descrição: PEDREIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES

Total de Ocorrências: 8

	Código	Descrição Básica	Unidade	Coefficiente	Situação
IN _x	4750	PEDREIRO	H	1,0000000	ATIVO
IN _x	37370	ALIMENTACAO - HORISTA (ENCARGOS COMPLEMENTARES) (COLETADO CAIXA)	H	1,0000000	ATIVO
IN _x	37371	TRANSPORTE - HORISTA (ENCARGOS COMPLEMENTARES) (COLETADO CAIXA)	H	1,0000000	ATIVO
IN _x	37372	EXAMES - HORISTA (ENCARGOS COMPLEMENTARES) (COLETADO CAIXA)	H	1,0000000	ATIVO
IN _x	37373	SEGURO - HORISTA (ENCARGOS COMPLEMENTARES) (COLETADO CAIXA)	H	1,0000000	ATIVO
CN _R	88236	FERRAMENTAS (ENCARGOS COMPLEMENTARES) - HORISTA	H	1,0000000	ATIVO
CN _R	88237	EPI (ENCARGOS COMPLEMENTARES) - HORISTA	H	1,0000000	ATIVO
CN _R	95371	CURSO DE CAPACITAÇÃO (PEDREIRO) - HORISTA	H	1,0000000	ATIVO

Figura 02: Composição de itens referentes aos encargos complementares na mão de obra (37370,37371,37372,37373,88236,88237,95371).

RECOMENDAÇÃO

Excluir o Item 2.4 - Ajuda de custo com a mão de obra direta (Alimentação, transporte, EPIs, exames médicos, cesta básica etc.) da planilha orçamentária e promover os ajustes financeiros; ou, alternativamente, apresentar as justificativas pertinentes para a sua inclusão na planilha orçamentária.

MANIFESTAÇÃO DA SJMG

Solicitada a prestar esclarecimentos sobre o assunto, a eng^a Maristella Moreira de Oliveira, autora e responsável técnica pela planilha orçamentária, informou que não foi utilizada a mão de obra com encargos complementares disponibilizada pelo SINAPI. Com efeito, a planilha orçamentária de referência foi entregue em 2010 e, posteriormente, atualizada para a base janeiro/2014, e as composições de preços unitários que acompanham a planilha de janeiro/2014 apresentam os seguintes valores unitários para os insumos de mão de obra:

- Pedreiro: R\$ 10,71
- Servente: R\$ 7,02
- Armador: R\$ 10,71
- Serralheiro: R\$ 10,71
- Pintor: R\$ 10,71
- Operador de máquinas: R\$ 11,83

- Telhadista: R\$ 10,71
- Montador: R\$ 14,12
- Vidraceiro: R\$ 10,71
- Marmorista/graniteiro: R\$ 10,71
- Carpinteiro esquadria: R\$ 10,71
- Ajudante de carpinteiro: R\$ 7,60

Esses valores conferem exatamente com aqueles relacionados na lista “PREÇOS DE INSUMOS” da base SINAPI Belo Horizonte mês 01/2014, que pode ser acessada a partir do endereço http://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-a-partir-jul-2009-mg/SINAPI_ref_Insumos_Composicoes_MG_01a062014_v_PDF.zip. Os arquivos com as composições de preços unitários e a relação de insumos da planilha orçamentária base janeiro/2014 podem ser encontrados nos endereços W:\NUASG\Gabinete\OBRASJUSTIÇA\UBERLÂNDIA - PROJETO ampliação da sede atual\Nova Planilha Orçamentária - Eng^a Maristella Oliveira, arquivos Excel “3 1 CPU’sR5” e “3 2 Relação de Insumos R5”.

Posteriormente, a planilha foi revista novamente para retificações e, na oportunidade, a orçamentista atualizou os preços para agosto/2014, mediante a aplicação de índices oficiais de correção monetária (vide arquivos Word “1.Carta Apres.Out14” e Excel “Anexo 1 – Índices_PKM_Atualizados_ago14”, a partir do mesmo endereço acima mencionado).

Assim, é de se concluir que, não tendo sido adotados os insumos de mão de obra com encargos complementares, não houve redundância de pagamentos.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Conforme os esclarecimentos apresentados, a eng^a Maristella Moreira de Oliveira, autora e responsável técnica pela planilha orçamentária, informou que não foi utilizada mão de obra com encargos complementares disponibilizada pelo SINAPI, porém, não indica qual metodologia ou parâmetros foram utilizados. Em seguida, explica sobre a atualização de preços, tema que não é objeto do achado.

Quanto ao “item 2.4 - Ajuda de custo com a mão de obra direta (alimentação, transporte, EPIs, exames médicos, cesta básica etc.)” não foram suficientemente justificadas a questão central do achado e a consequente inclusão de

valores proporcionalmente excessivos - administração da obra representa 15,25% do valor da obra, deste a ajuda de custo representa 30,48% - e não apropriados para itens de custos em mão de obra direta, **pois são itens que constam nos custos dos serviços contratados com encargos complementares**. Nos itens de mão de obra direta dos serviços do Sinapi já constam os custos de leis sociais (transporte, alimentação, atendimento médico e equipamentos de segurança individual). Portanto, não foi esclarecido o motivo do valor de R\$ 744.024,57, constante na planilha de preço da obra contratada.

Pelo exposto, considerando que os esclarecimentos apresentados não justificam os custos apontados para mão de obra direta do item 2.4, mantém-se a recomendação, ao que se propõe o monitoramento pela unidade de auditoria interna da SJMG quanto a sua implementação.

ACHADO 10 – Ausência da composição de custos unitários do item 2.2 – Engenheiro residente/Encarregado e demais Mão de Obra Indireta - MOI

Não foi localizada a composição de custos unitários do item 2.2 - Engenheiro residente/Encarregado e demais MOI da planilha orçamentária. A composição de custos é necessária para a verificação dos requisitos recomendados no Decreto n. 7.983/2013, bem como nas Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas do TCU, páginas 46 a 58.

2.2	Engenheiro residente / Encarregado e demais MOI	Código CC0212	mês	24,00	Valor mensal 96.685,71	Valor Total 2.320.457,04
-----	---	------------------	-----	-------	---------------------------	-----------------------------

A Curva ABC de Serviços não contém o campo relacionado ao Código de Referência de Preço (ex. Código Sinapi). Este campo está apresentado somente na Planilha Orçamentária de Referência.

Na Curva ABC de Serviços devem constar as referências de cotação dos preços referencias ou de preços de mercado, com a justificativa quando não existirem preços referencias, conforme Decreto n. 7.983/2013 e Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas do TCU.

RECOMENDAÇÃO

10.1 Examinar a composição de custos do item 2 (subitens) - Administração da Obra e Ajuda de Custo com mão de obra direta da planilha orçamentária, para a devida avaliação e considerações acerca da correta aplicação de leis sociais e redundância de custos sobre mão de obra direta, promovendo os ajustes financeiros, se for o caso.

10.2 Em futuras licitações, solicitar/apresentar a composição de todos os custos unitários, com o campo relacionado ao Código de Referência de Preço ou justificativa quando não existirem preços referenciais, conforme determina o Decreto n. 7.983/2013 e as Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas do TCU.

MANIFESTAÇÃO DA SJMG

Quando da entrega da planilha orçamentária atualizada para janeiro/2014, foi apresentada a composição de preço do item 2.2 – Engenheiro residente/Encarregado e demais MOI, no valor de R\$ 2.263.977,10, com referência de preços e códigos SINAPI:

JUSTIÇA FEDERAL
ED ANEXO À SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DA JUSTIÇA FEDERAL DE 1o. GRAU
UBERLÂNDIA – MG

CRONOGRAMA DE MÃO DE OBRA INDIRETA - AMPLIAÇÃO

PREÇOS BASE: JAN14

Descrição	Código SINAPI	Mês 1	Mês 2	Mês 3	Mês 4	Mês 5	Mês 6	Mês 7	Mês 8	Mês 9	Mês 10	Mês 11	Mês 12	Mês 13	Mês 14	Mês 15	Mês 16	Mês 17	Mês 18	Mês 19	Mês 20	Mês 21	Mês 22	Mês 23	Mês 24	Total	R\$/Mês	Total (R\$)	
ENGENHEIRO DE OBRA SENIOR	2706	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	24,0	36.742,20	861.812,80
MESTRE DE OBRAS	4069		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	23,0	9.152,00	210.496,00
ENCARREGADO DE INSTALAÇÕES	4083		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	22,0	5.192,00	114.224,00
ENCARREGADO FORMA E CIMBRAMENTO	4083		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,5																	7,5	5.192,00	38.940,00
ENCARREGADO ARMAÇÃO E CONCRETO	4083		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,5																	7,5	5.192,00	38.940,00
ENCARREGADO GERAL	4083		0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	22,5	5.192,00	116.820,00
TOPOGRAFO	7592		0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,5	-																8,0	3.414,40	27.315,20
AUXILIAR DE TOPOGRAFO	244		1,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	1,0	-															16,0	1.139,60	18.233,60
AUXILIAR DE ESCRITORIO	2350		0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,5	23,0	2.277,00	52.371,00	
AUXILIAR DE SERVICOS GERAIS	6121		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	23,0	1.599,40	36.786,20
ALMOXARIFE	253		0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	23,0	2.576,20	60.540,70
ENGENHEIRO DE OBRA PLENO (Seguranca)	2707		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	24,0	21.575,40	517.809,60
VIGIA NOTURNO / DIURNO	10500		2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	48,0	2.079,00	99.792,00
COPEIRO / LIMPEZA	10500		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	24,0	2.079,00	49.896,00
TOTAL GERAL >>>>		8	55	56	54	11	296		2.263.977,10																				

Com a atualização para agosto/2014, a orçamentista aplicou reajuste de 2,49% (FGV – Col. 13), passando a importar em R\$ 2.320.457,04.

Os arquivos eletrônicos estão disponíveis nos endereços:
W:\NUASG\Gabinete\OBRASJUSTIÇA\UBERLÂNDIA - PROJETO ampliação da

sede atual\Nova Planilha Orçamentária - Eng^a Maristella Oliveira, arquivos Excel “4 2 Cronograma MOI” e “Anexo 1 – Índices_PKM_Atualizados_ago14”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Com a apresentação da planilha que gerou os preços do item 2.2 – Engenheiro residente/Encarregados e demais mão de obra indireta (MOI), pôde-se verificar a decomposição dos preços de serviços de 14 profissionais que compõem a mão de obra indireta. Os preços foram levantados por referenciais Sinapi e comparados com os preços apresentados na tabela.

A tabela 1 a seguir apresenta os custos que deveriam ser cotados, conforme custos mensais para profissionais mensalistas, todos com 7 meses ou mais de trabalho na obra, enquanto engenheiro sênior, engenheiro pleno e mestre de obras permanecem por 24 meses. Foram utilizados preços Sinapi para a data de jan/2014.

Tabela 01. Comparação entre custos de mão de obra indireta sem consideração de encargos complementares.

Profissional de mão de obra indireta	Código SINAPI	Meses na obra	Valor orçado na planilha (Jan/2014)		Valor que deveria ter sido orçado (Sinapi / Jan - 2014)		Diferença	Diferença com BDI (24,87%)	homem hora mensalista (sem BDI)
			R\$/mês	Total	R\$/mês	Total			
Engenheiro de obra senior - 1 profissional	2708	24	36.742,20	881.812,80	29.441,56	706.597,37	175.215,43	218.791,50	R\$ 167,01
Mestre de obras - 1 profissional	4069	23	9.152,00	210.496,00	8.509,33	195.714,70	14.781,30	18.457,42	R\$ 48,27
Encarregado de instalações - 1 profissional	4083	22	5.192,00	114.224,00	17.288,39	380.344,51	-266.120,51	-332.304,69	R\$ 98,07
Encarregado de forma e cimbramento - 1 profissional	4083	7,5	5.192,00	38.940,00	3.559,22	26.694,14	12.245,86	15.291,41	R\$ 20,19
Encarregado de armação e concreto - 1 profissional	4083	7,5	5.192,00	38.940,00	3.559,22	26.694,14	12.245,86	15.291,41	R\$ 20,19
Encarregado geral - 1 profissional	4083	22,5	5.192,00	116.820,00	3.559,22	80.082,41	36.737,59	45.874,23	R\$ 20,19
Topógrafo - 1 profissional	7592	8	3.414,40	27.315,20	2.735,96	21.887,69	5.427,51	6.777,33	R\$ 15,52
Auxiliar de topógrafo - 1 profissional	244	16	1.139,60	18.233,60	2.055,50	32.887,95	-14.654,35	-18.298,89	R\$ 11,66
Auxiliar de escritório - 1 profissional	2350	23	2.277,00	52.371,00	1.880,97	43.262,39	9.108,61	11.373,92	R\$ 10,67
Auxiliar de serviços gerais - 1 profissional	6121	23	1.599,40	36.786,20	1.281,60	29.476,81	7.309,39	9.127,23	R\$ 7,27
Almoxarife - 1 profissional	253	23,5	2.576,20	60.540,70	2.127,77	50.002,70	10.538,00	13.158,80	R\$ 12,07
Engenheiro de obra pleno - 1 profissional (segurança)	2707	24	21.575,40	517.809,60	17.288,39	414.921,29	102.888,31	128.476,63	R\$ 98,07
Vigia noturno/diurno - 2 profissionais	10508	48	2.079,00	99.792,00	1.718,79	82.501,94	17.290,06	21.590,10	R\$ 9,75
Copeiro/limpeza - 1 profissional	6111	24	2.079,00	49.896,00	1.281,60	30.758,42	19.137,58	23.897,10	R\$ 7,27
Totais		296		2.263.977,10		2.121.826,46		177.503,50	

Observe que os valores de referência dos insumos de mão de obra indireta constantes no SINAPI – Janeiro/2014 (coluna Homem-Hora), por padrão, são divulgados

como horista e não desonerados. Logo, para se definir o valor da hora do profissional mensalista desonerado em Minas Gerais, deverá ser feita a conversão de valores se utilizando a seguinte equação:

$$V_{\text{hora}} = (\text{Hora SINAPI} \div (1 + \% \text{ Lei Social Horista Não Desonerada})) \times (1 + \% \text{ Lei Social Mensalista Desonerada}).$$

Sendo: Lei Social Horista Não Desonerada = 120,37% e Lei Social Mensalista Desonerada = 52,76 %, conforme composição SINAPI válida para o estado de Minas Gerais, no período de maio/2013 a março/2015 (ver http://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-encargos-sociais-sem-desoneracao/SINAPI_Encargos_Sociais_MAIO_2013_A_MARCO_2015.pdf).

Calculada a hora de trabalho mensalista desonerada, multiplicar por 220 horas (conversão padrão horista/mensalista) para se obter o valor mensal a ser dispendido com cada um dos profissionais a serem contratados.

Os índices apresentados para a composição do orçamento foram valores de horistas com desoneração, que são os valores mais onerosos à Administração Pública. Portanto, essa categoria de orçamentação de custo de mão de obra indireta foi erroneamente escolhida, pois de fato, os profissionais exercem atividades como mensalistas na obra (coluna 3 da tabela de custos de mão de obra indireta).

Pelo exposto, a orçamentação do custo de mão de obra indireta foi realizada de forma inadequada; os cálculos quanto aos custos totais da administração da obra estão apresentados no achado 11.

Não obstante, importa ressaltar a metodologia acima apresentada para o cálculo do custo da mão de obra indireta a ser observada nas futuras contratações.

ACHADO 11 - Duplicação de serviço de mobilização e desmobilização sem justificativa

No Anexo III – Planilha de Quantidades e Preços do Edital da Concorrência n. 1/2014, não foi identificado o motivo da duplicidade do item 2.3 - Mobilização/desmobilização de pessoal e equipamento e ajuda de custo com a mão de obra indireta (CC0213). A unidade de um serviço de mobilização/desmobilização deveria

ser 1,00. Não estão justificados os custos relacionados à ajuda de custo com a mão de obra indireta e a necessidade da inclusão desse item.

2.3	Mobilização / desmobilização de pessoal e equipamentos e Ajuda de custo com a mão -de- obra indireta	CC0213	UND	2,00	142.992,97	285.985,94
-----	---	--------	-----	------	------------	------------

RECOMENDAÇÃO

Adequar a planilha orçamentária e promover os ajustes financeiros; ou, alternativamente, apresentar as justificativas pertinentes à duplicidade do Item 2.3 - Mobilização/desmobilização de pessoal e equipamentos e Ajuda de custo com a mão de obra indireta, na planilha orçamentária.

MANIFESTAÇÃO DA SJMG

Quando da entrega da planilha orçamentária atualizada para janeiro/2014, foi apresentada a composição de preço do item 2.3 – Mobilização/desmobilização de pessoal e equipamentos e Ajuda de custo com a mão-de-obra indireta, no valor de R\$ 267.972,75:



JUSTIÇA FEDERAL
Conselho da Justiça Federal

JUSTIÇA FEDERAL					
ED ANEXO À SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DA JUSTIÇA FEDERAL DE 1o. GRAU					
UBERLANDIA – MG					
AJUDAS DE CUSTO COM MAO-DE-OBRA INDIRETA					
PREÇOS BASE: JAN/14					
FRETE	MOBILIZAÇÃO DE EQUIPAM.	FRETE R\$	TOTAL		
4,00	CANTEIRO / CONTAINER	1.200,00	4.800,00		
4,00	EQUIPAMENTOS DIVERSOS	1.200,00	4.800,00		
1,00	RETRO ESCAV / CARREGAD.	1.200,00	1.200,00		
1,00	ESCAVADERA HIDRAULICA	1.200,00	1.200,00		
2,00	ESCORAMENTO/FORMA	300,00	600,00		
QUANTID.	MOBILIZAÇÃO DE VEÍCULOS	VERBA R\$	TOTAL	DISTÂNCIA ATÉ A OBRA	
1,00	SAVEIRO / GOL (8 km / l)	11,25	11,25	30,00 km	
1,00	KOMBI + CAMIONETE (5 km / l)	18,00	18,00	PREÇO DE COMBUSTÍVEL	
1,00	CAMINHÃO (3 km / l)	21,00	21,00	DIESEL	GASOLINA
				R\$ 2,10	R\$ 3,00
	TOTAL=		12.650,25		
VALE TRANSPORTE PARA MÃO-DE-OBRA INDIRETA					
QUANT.	DESCRIÇÃO	PREÇO	Nº DE	DIA S NO MÊS	TOTAL
HOMxMÊS		UNITÁRIO	VALES / DIA		
123,00	ADMINISTRAÇÃO I	3,00	2,00	22,00	16.236,00
175,50	ADMINISTRAÇÃO II	3,00	2,00	22,00	23.166,00
					-
				TOTAL=	39.402,00
ALIMENTAÇÃO					
QUANTID.	DESCRIÇÃO	PREÇO	Nº DIAS	Nº REFEIÇÃO	TOTAL
HOMxMÊS		UNITÁRIO		NO DIA	
48,00	ENGENHEIRO - ALMOÇO	20,00	22,00	1,00	21.120,00
40,50	ADM / TECN. - ALMOÇO	20,00	22,00	1,00	17.820,00
40,50	ADM / TECN. - CAFE	3,00	22,00	1,00	2.673,00
175,50	ADMINSTRATMO I - ALMOÇO	15,00	22,00	1,00	57.915,00
175,50	ADMINSTRATMO I - CAFE	3,00	22,00	1,00	11.583,00
82,50	ENCARREGADOS - ALMOÇO	15,00	22,00	1,00	27.225,00
82,50	ENCARREGADOS - CAFE	3,00	22,00	1,00	5.445,00
175,50	ADMINSTR. - CESTA BÁSICA	90,00	1,00		15.795,00
				TOTAL=	159.578,00
EQUIPAMENTO DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL					
QUANTID.	E. P. I.	QUANTID.	PREÇO	TOTAL	
238,50	UNIFORME (CADA 3 MESES)	2,00	60,00	11.940,00	
238,50	BOTINA (CADA 3 MESES)	1,00	30,00	2.985,00	
238,50	CAPACETE + OCULOS	1,00	14,00	4.179,00	
238,50	EXAME LABORAT.	1,00	40,00	11.940,00	
			TOTAL=	31.044,00	
	DESCRIÇÃO	TOTAIS	DESCRIÇÃO	TOTAIS	
	MORADIA - CASAS	-	MOBLIZ EQUIPAMENTOS	12.650,25	
	MORADIA - HOTEL	-	MOBLIZ MUDANÇAS	-	
	ALIMENTAÇÃO	159.578,00	MOBLIZ DE PESSOAL	12.650,25	
	MOB/DESMOB. EQUIP	39.402,00	DESMOBILIZAÇÃO	12.650,25	
	EQUIP. PROT. INDIVIDUAL	31.044,00	VIAGENS PERIÓDICAS	-	
	SUB TOTAL A	230.022,00	SUB TOTAL B	37.950,75	
			TOTAL GERAL	267.972,75	

Com a atualização para agosto/2014, a orçamentista aplicou reajuste de 6,72%, passando a importar em R\$ 285.985,94. Optou ela por lançar esse valor na planilha dividido em duas unidades de R\$ 142.992,97, porquanto uma seria desembolsada na mobilização e outra na desmobilização.

Dessa forma, não houve pagamento em duplicidade.

Os arquivos eletrônicos estão disponíveis nos endereços:
W:\NUASG\Gabinete\OBRASJUSTIÇA\UBERLÂNDIA - PROJETO ampliação da sede atual\Nova Planilha Orçamentária - Eng^a Maristella Oliveira, arquivos Excel “4 3 Ajuda de Custo MOI” e “Anexo 1 – Índices_PKM_Atualizados_ago14”.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Com a apresentação da planilha que gerou os preços do item 2.3 – Mobilização/desmobilização de pessoal e equipamentos e Ajuda de custo com mão de obra indireta, pôde-se verificar a decomposição dos preços de serviços que geraram o questionamento sobre a duplicação de serviços sem a devida justificativa.

Inicialmente, observa-se que na planilha apresentada não há a fonte dos preços unitários, em descumprimento ao Decreto n. 7983/2013 e as orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas do TCU. A tabela, basicamente, é composta de duas partes que deveriam estar independentes: 1 - mobilização/desmobilização de equipamentos e itens associados; e 2 - encargos complementares sobre a mão de obra (alimentação, transporte, equipamentos de proteção individual, ferramentas manuais, exames médicos e seguros de vida dos trabalhadores). As duas partes são analisadas separadamente para esclarecer as devidas alocações de custos de serviços.

Os esclarecimentos indicam que não houve duplicação e sim uma separação igual entre custos de mobilização e desmobilização e despesas com mão de obra indireta. A prática de somar despesas de mobilização e duplicá-la, seguida do somatório com despesas com mão de obra indireta, sem a devida desagregação em planilha orçamentária, não contribui para a transparência das contas da obra, dificultando a ação da fiscalização do poder público. Mobilização/desmobilização são serviços diferentes das despesas com mão de obra indireta e devem ser discriminadas em serviços diferentes, com suas devidas quantificações.

1 - Custos de mobilização e desmobilização de equipamentos

Conforme o documento “Cartilha TCU - Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas”, localizado em <<http://licitacoes.ufsc.br/files/2014/12/CARTILHA-TCU-REF-OBRAS-PUBLICAS->

2014.pdf> no que se refere à estimativa dos custos com mobilização e desmobilização, afirma-se que:

Os custos com mobilização **correspondem aos gastos com transporte de equipamentos, ferramentas, utensílios e pessoal para o canteiro de obras**. Os gastos com desmobilização são feitos na retirada do pessoal, maquinário e instalações do canteiro de obras ao final do contrato ou em eventual interrupção dos trabalhos. **Importante observar que o custo da mobilização não é necessariamente o mesmo da desmobilização**. Alguns sistemas referenciais de custos não consideram os gastos com desmobilização para **evitar pagamentos em duplicidade**, no caso da empresa se mobilizar ao final de uma obra para outra. O fato é que nem sempre o pessoal e os equipamentos a serem desmobilizados correspondem exatamente ao que foi mobilizado.

Em seguida, detalha a forma que devem ser quantificados e apresentados

os custos:

A quantidade de equipamentos a ser mobilizada será obtida a partir da curva ABC de insumos e de histogramas elaborados na fase de planejamento da obra, ou, eventualmente, atendendo-se a alguma disposição do edital ou contrato. Alguns equipamentos deslocam-se para obra por meios próprios. É o caso de veículos leves e caminhões comuns. **Os custos de transporte correspondem aos custos horários individuais de transporte**. A tabela abaixo mostra um exemplo de composição de custo unitário para mobilização desse tipo de equipamento:

Mobilização de Caminhão Basculante com 14 m ³ de Caçamba (KM)				
Descrição	Unidade	Coefficiente Unitário	Custo Horário	Total
Caminhão Basculante - 14 m ³	hora	0,02	174,00	3,48
Total do Serviço				3,48

Figura 40 – Exemplo de composição de custo unitário para mobilização de caminhão basculante (Adaptado do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes do Dnit, 2008).

Portanto, o referencial de custo unitário com mobilização e desmobilização deveria ser apresentado na unidade “horas” (hora) ou em “reais por quilômetros” (R\$/km) em caso de equipamentos cujos custos são dimensionados em distância média de transporte (DMT).

O orçamento apresenta um custo baseado em “frete”, ou seja, um custo de contratação de terceiros, indicando que a empresa executora não utilizará seus equipamentos de transportes nem alocará por hora trabalhada de equipamento. Não foram apresentadas as fontes dos custos referentes às despesas de fretes, porém, a título

comparativo, os valores deveriam estar próximos aos custos de horas da tabela SINAPI na data de 12/2014 para alguns tipos de equipamentos para mobilização ou desmobilização:

Tabela 02. Exemplos de preços do SINAPI para equipamentos de mobilização/desmobilização.

Código	Descrição	Tipo	Unidade	Valor desonerado
73355	ALUGUEL CAMINHAO CARROC FIXA TOCO 7,5T MOTOR DIESEL 132CV (CF) C/MOTO RISTA	CHOR - CUSTOS HORÁRIOS DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	hora	41,07
73474	ALUGUEL CAMINHAO CARROC FIXA TOCO 7,5T MOTOR DIESEL 132CV (CI) C/MOTO RISTA	SEDI - SERVIÇOS DIVERSOS	hora	34,54
73386	CAMINHAO BASCULANTE (TOCO), 5 M3, MOTOR DIESEL, 132CV, COM MOTORISTA, (CHI).	CHOR - CUSTOS HORÁRIOS DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	hora	32,30

Considerando 1 dia de trabalho de oito horas, o custo conforme o código 73355 (ALUGUEL CAMINHAO CARROC FIXA TOCO 7,5T MOTOR DIESEL 132CV (CF) C/MOTO RISTA) seria de R\$ 328,56. Falta dimensionar a quantidade de dias necessários – provavelmente um a quatro - para a mobilização e desmobilização do material de obra, considerando a área reduzida de projeção da edificação. Considerando que o orçamentista optou na mobilização/desmobilização dos equipamentos por contratação por frete, não haveria incidências sobre custos de mão de obra indireta e equipamentos de proteção individual para aqueles referentes aos equipamentos, pois são de responsabilidade do contratado.

Acrescidos aos custos unitários de fretes de equipamentos para mobilização/desmobilização foram considerados quatro containers, quatro equipamentos diversos – não se identifica que equipamentos são esses - uma retroescavadeira, uma retroescavadeira hidráulica, todas ao custo unitário de R\$ 1.200,00, sem as devidas fontes de preços. Esses valores – por serem fora de padrões convencionais para uma obra de pequeno porte - não possuem a devida justificativa para a quantidade de recursos aplicados.

2 - Encargos complementares sobre a mão de obra indireta (alimentação, transporte, equipamentos de proteção individual, ferramentas manuais, exames médicos e seguros de vida dos trabalhadores)

Conforme a “Cartilha TCU - Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas”, página 74, são discutidas as propostas para estimar custos com encargos complementares de mão de obra (sem discriminar sobre direta e indireta):

Os encargos complementares sobre a mão de obra decorrem principalmente de disposições das convenções coletivas de trabalho e de normas que regulamentam a prática profissional na construção civil, e não variam proporcionalmente aos salários.

Diferentes bibliografias sobre Engenharia de Custos apresentam três formas distintas para a estimativa desses custos: (i) como percentual sobre os salários, usualmente aplicado em conjunto com os encargos sociais; (ii) como itens detalhados em planilha de custos diretos, inclusos na administração local da obra; e (iii) como custo horário alocado à mão de obra.

O primeiro método facilita a apropriação dos custos para fins de orçamento e posterior medição do valor a ser pago durante a execução do contrato. No entanto, não permite o entendimento claro dos itens e quantitativos considerados, além de ter baixa precisão, pois a alíquota é calculada com base em um salário médio, incidindo linearmente sobre todas as categorias profissionais. Assim, em uma obra que apresente média salarial diferente do valor de referência, o montante pago a título de encargos complementares poderá ser distorcido.

O segundo método, na medida em que os elementos são orçados com base na previsão de demanda por mão de obra do orçamento (homem-hora), tem como ponto positivo a maior precisão da estimativa e o entendimento claro quanto ao que será pago. Por outro lado, demanda maior esforço para orçamentação da obra, pois exige elaboração e análise da curva ABC de insumos para quantificar o contingente de trabalhadores das diversas categorias profissionais.

A terceira maneira é a utilizada pelo SINAPI e, por isso, será adotada nesta Cartilha. Pela metodologia, os custos horários obtidos não variam em função de diferentes salários praticados na obra, dependendo unicamente do total de homens-hora previstos em cada serviço. O método também representa com clareza cada item a compor o custo horário e traz facilidades para estimativa de custos e de gestão contratual, simplificando processos de medição e pagamento.

Ainda, para exemplificar a forma de apresentação de custos de encargos complementares, as recomendações do TCU indicam:

Para ilustrar o processo, considerando a jornada diária de trabalho de 7,33 h (44 horas semanais/6 dias por semana), se o custo diário com transporte de trabalhadores fosse de R\$ 5,20, o custo horário com transporte seria de R\$ 5,20 / 7,33 horas = R\$ 0,71/hora. Com um custo diário de alimentação em R\$ 9,53, teríamos um custo horário de alimentação de R\$ 9,53 / 7,33 horas = R\$ 1,30/hora.

A soma de todos os custos representa valor referencial do custo horário para cada categoria profissional que, somado ao salário pago aos trabalhadores, acrescidos dos respectivos encargos sociais, constitui novas composições de custo horário de mão de obra. No SINAPI, cada diferente categoria profissional tem o custo horário representado por uma composição auxiliar de custos, conforme exemplificado com o profissional servente na tabela a seguir, neste caso considerando que se realiza uma atividade de produção na obra:

	Código	Descrição Básica	Unidade	Coefficiente	Custo Unitário	Total
CN _R	88236	FERRAMENTAS (ENCARGOS COMPLEMENTARES)	H	1,0000000	0,33	0,33
CN _R	88237	EPI (ENCARGOS COMPLEMENTARES)	H	1,0000000	1,13	1,13
IN _X	8111	SERVENTE	H	1,0000000	7,49	7,49
IN _X	37370	ALIMENTAÇÃO (ENCARGOS COMPLEMENTARES) 'COLETADO CAIXA'	H	1,0000000	1,30	1,30
IN _X	37371	TRANSPORTE (ENCARGOS COMPLEMENTARES) 'COLETADO CAIXA'	H	1,0000000	0,71	0,71
IN _X	37372	EXAMES (ENCARGOS COMPLEMENTARES) 'COLETADO CAIXA'	H	1,0000000	0,08	0,08
IN _X	37373	SEGURO (ENCARGOS COMPLEMENTARES) 'COLETADO CAIXA'	H	1,0000000	0,04	0,04

Figura 01: Exemplo de composição de mão de obra direta com encargos complementares – servente (fonte: Manual de Metodologias e Conceitos do SINAPI).

Finalizando o exemplo da composição apresentada de forma clara e objetiva – orientando a apresentação de orçamento de mão de obra para a Administração Pública – sobre custos de mão de obra de servente, para executar atividades de mobilização/desmobilização resulta na seguinte descrição para valores não desonerados:

O salário horário do servente, acrescido dos respectivos encargos sociais, representa o valor de R\$ 7,49. Somando-se os custos horários com alimentação, transportes, seguros, exames, equipamentos de proteção individual e ferramentas, obtém-se a composição de custos apresentada anteriormente, com o valor de R\$ 11,09 por hora de trabalho de um servente.

A tabela apresentada na orçamentação não apresenta quantificações, custos unitários e itens de serviço aceitáveis para uma situação convencional de mão de obra indireta para mobilização/desmobilização. Observa-se que os custos com “1.

Serviços preliminares” já contemplam despesas com barracão de obra, instalações provisórias de água, esgoto, telefonia e energia, tapumes, placas, locação da obra, limpeza e acerto do terreno, demolição do muro existente e bota fora de material escavado.

Quanto ao item em questão, seguindo a descrição do texto da planilha, a orçamentação foi realizada utilizando a unidade “homens-hora” correspondendo à recomendação da cartilha elaborada pelo TCU. Porém, no subitem “2.3 – Mobilização/desmobilização de pessoal e equipamentos e ajuda de custo com mão de obra indireta”, os valores de homens-hora sobre vale transportes, alimentação, EPI são apresentados ao longo de um mês (22 dias no mês) com refeições diárias, para uma equipe de **engenheiro, administradores, técnicos, encarregados, perfazendo um total de 645 homens-hora, com custo total de R\$ 143.781,00**, e mais 175,5 homens-hora sobre “**administração - cesta básica**” ao custo de R\$ 90,00, resultando em R\$ 15.796,00, alcançando o valor total de R\$ 159.576,00.

Esses valores são desproporcionais para alimentação de equipe de mobilização/desmobilização (um engenheiro, 2 administradores técnicos, 2 administrativos I e II e encarregados) para um mês de serviços, sem citar as situações específicas que deveriam ser previstas em edital ou justificadas na orçamentação. **Observa-se que o custo da mão de obra indireta (MOI) para administração da obra (sem encargos), inclusive engenheiros residentes (sênior e pleno), foram consideradas no item 2.2 (tema do achado anterior), porém, seria necessário considerar custo de mensalista - pois custo como horista é mais oneroso – e adicionar os valores de encargos complementares e leis sociais, evitando assim prejuízos à administração.** A prática de apresentar planilha de custo, sem as devidas justificativas e com desproporcionalidades – serviços de mobilização/desmobilização com mão de obra indireta para um mês, incorre na ausência de observação da recomendação do TCU sobre a utilização de serviços apresentados de forma genérica.

A pesquisa levantada de custo de servente – como exemplo de mão de obra utilizada para mobilização/desmobilização para 11/2014 pela fonte SINAPI - resulta em R\$ 10,57 homem-hora, considerando encargos complementares e desonerado, conforme a tabela a seguir. Supondo uma quantidade de 4 serventes por frete – considerando que frete significa somente a locação do equipamento para mobilização/desmobilização – em

5 dias de trabalho, seriam necessários R\$ 1.691,20, caso essa mão de obra de serventes fosse realocada para a construção como mão de obra direta, fato comum de acontecer na execução de obras.

Tabela: Composição de custo de servente com encargos complementares, desonerados para a data de 11/2014 (em alguns meses de 2014 não há preço referencial) em Minas Gerais. Fonte: SINAPI.

Minas Gerais		Valor Não Desonerado R\$ 11,77	Valor Desonerado R\$ 10,57						
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	TIPO	UNIDADE	VALOR UNITÁRIO NÃO DESONERADO	VALOR UNITÁRIO DESONERADO	COEFICIENTE	VALOR NÃO DESONERADO	VALOR DESONERADO	
C 88236	FERRAMENTAS (ENCARGOS COMPLEMENTARES)	SEDI - SERVIÇOS DIVERSOS	H	0,33	0,33	1,0	0,33	0,33	
C 88237	EPI (ENCARGOS COMPLEMENTARES)	SEDI - SERVIÇOS DIVERSOS	H	1,13	1,13	1,0	1,13	1,13	
I 00006111	SERVENTE	Mão de Obra	H	8,88	7,68	1,0	8,88	7,68	
I 00037370	ALIMENTACAO (ENCARGOS COMPLEMENTARES) *COLETADO CAIXA*	Material	H	0,60	0,60	1,0	0,60	0,60	
I 00037371	TRANSPORTE (ENCARGOS COMPLEMENTARES) *COLETADO CAIXA*	Serviços	H	0,70	0,70	1,0	0,70	0,70	
I 00037372	EXAMES (ENCARGOS COMPLEMENTARES) *COLETADO CAIXA*	Material	H	0,09	0,09	1,0	0,09	0,09	
I 00037373	SEGURO (ENCARGOS COMPLEMENTARES) *COLETADO CAIXA*	Taxas	H	0,04	0,04	1,0	0,04	0,04	

Ao final, as despesas com **mobilização/desmobilização e custos de mão de obra indireta**, apresentadas na planilha, resultaram no montante de **R\$ 285.985,94 (preço da planilha licitada)**. Não há como identificar como foi montado a composição do preço da proposta vencedora, porém, o preço final apresenta-se apenas reduzido, mas não passível de ser quantificado devido o edital agregar serviços com naturezas diferentes. Conclui-se que as referidas despesas **foram desproporcionais** e sem as devidas justificativas de custos a serem suportados pela Justiça Federal, tanto no aspecto de **descrição do tipo de serviço, quanto de quantitativos e de custos unitários**.

- Mão de Obra Indireta para a Administração da Obra durante o período de vigência da obra

Sem as devidas justificativas de preços referenciais, foram apresentados preços de encargos complementares para mão de obra indireta no Item 2.3, associados aos custos de mobilização e desmobilização. Somente após as respostas aos questionamentos pôde-se verificar as planilhas decompostas contendo os meses trabalhados para as equipes de profissionais com custos indiretos (custos não associados diretamente à produção na obra). Com base nessas informações pôde-se seguir as

legislações vigentes e gerar as planilhas de custos de mão de obra com custos indiretos, inclusive custos de encargos complementares. As composições detalhadas estão apresentadas no Anexo I deste relatório.

São apresentadas na tabela a seguir os resumos dos custos que deveriam ter sido levantados para identificar as despesas com mão de obra e as despesas de encargos complementares durante a vigência das equipes na obra (mão de obra indireta) com base no **SINAPI**.

Tabela 03. Preços de mão de obra indireta conforme valores do SINAPI.

Profissional x meses	Custo Encargos Complementares	Custo hora com leis sociais	Custo hora trabalhada	Preço hora trabalhada com BDI	Preço por mês	Preço total trabalhado
Engenheiro civil senior x 24 meses	R\$ 0,19	R\$ 133,83	R\$ 134,02	R\$ 167,35	R\$ 36.817,10	R\$ 883.610,51
Engenheiro civil pleno x 24 meses	R\$ 0,19	R\$ 78,58	R\$ 78,78	R\$ 98,37	R\$ 21.641,44	R\$ 519.394,58
Mestre de obra x 23 meses	R\$ 0,19	R\$ 38,68	R\$ 38,87	R\$ 48,54	R\$ 10.679,04	R\$ 245.617,87
Almoxarife x 23,5 meses	R\$ 1,07	R\$ 9,67	R\$ 10,75	R\$ 13,42	R\$ 2.952,13	R\$ 69.375,10
Encarregados x 59,5 meses	R\$ 1,07	R\$ 16,18	R\$ 17,25	R\$ 21,54	R\$ 4.739,58	R\$ 282.004,77
Copeiro/Limpeza x 24 meses	R\$ 1,07	R\$ 5,83	R\$ 6,90	R\$ 8,62	R\$ 1.895,51	R\$ 45.492,36
Auxiliares de topógrafo x 14 meses	R\$ 1,07	R\$ 9,34	R\$ 10,42	R\$ 13,01	R\$ 2.861,88	R\$ 40.066,31
Auxiliar de serviços gerais x 23 meses	R\$ 1,07	R\$ 5,83	R\$ 6,90	R\$ 8,62	R\$ 1.895,51	R\$ 43.596,84
Topógrafo x 8 meses	R\$ 1,07	R\$ 12,44	R\$ 13,51	R\$ 16,87	R\$ 3.711,58	R\$ 29.692,60
Vigias noturno x 48 meses	R\$ 1,01	R\$ 7,81	R\$ 8,82	R\$ 11,02	R\$ 2.423,71	R\$ 55.745,44
Auxiliar de escritório x 23 meses	R\$ 1,01	R\$ 8,55	R\$ 9,56	R\$ 11,94	R\$ 2.626,23	R\$ 60.403,36
TOTAL						R\$ 2.274.999,75

Na Tabela 04 são apresentados os resumos de preços levantados conforme SINAPI, orçamento contratado e fiscalizado pela Justiça Federal (eng^a Maristela) e proposta vencedora.

Tabela 04. Comparação dos resumos dos valores do SINAPI, orçamento contratado e proposta vencedora.

Preços para administração da obra			Diferença a ajustar (considerando o BDI)
	Equalização do preço total com administração da obra	Preço total trabalhado com encargos e leis sociais com BDI	
Preço SINAPI	MOI (MO; encargos complementares; leis sociais; BDI) + mobilização/desmobilização. Obs: não há mão de obra direta pois são custos pertencentes à produção e estão contemplados nos serviços da obra	R\$ 2.281.245,97	0
Preço Orçamento do edital	Item 2.2 + 2.4 + Item 2.3 com mobilização/desmobilização = (2320457,04+999083,84+285985,94)*1,2487	R\$ 4.502.221,34	R\$ 2.220.975,37
Preço Proposta vencedora	Item 2.2 + 2.4 + Item 2.3 com mobilização/desmobilização = (1360729,68+744024,57+258005,9)*1,2487	R\$ 2.950.377,35	R\$ 669.131,38

Pelo exposto, considerando que os esclarecimentos apresentados não justificam as despesas com mobilização/desmobilização e custos de mão de obra indireta, mantém-se a recomendação de adequar a planilha orçamentária e promover os ajustes financeiros, nos termos acima apresentados, para fins da “compensação de valores” disciplinada no Acórdão n. 1977/2013 – TCU/Plenário, bem como no Acórdão n. 2510/2016 – TCU/Plenário, ao que se propõe o monitoramento pela unidade de auditoria interna da SJMG quanto a sua implementação.

ACHADO 12 - Quantidade executada da estaca não confere com a quantidade orçada

No Anexo III – Planilha de Quantidades e Preços do Edital da Concorrência n. 1/2014, os quantitativos do Item 3.2.1.2 - Execução de estaca tipo hélice contínua - apresentam valores incompatíveis entre os comprimentos de execução de estaca e os comprimentos orçados na unidade metro.

3.2.1.2	Execução de estaca tipo hélice contínua	Código	Unidade	Quantidade	Preço Unit	Preço Total
3.2.1.2.1	Ø40 (6unid com 15m)	CC0215	m	1.086,00	41,68	45.264,48
3.2.1.2.2	Ø50 (8unid com 15m e 22unid com 20m)	CC0012	m	862,00	51,60	44.479,20
3.2.1.2.3	Ø60 (44unid com 20m)	CC0013	m	1.502,00	61,53	92.418,06
3.2.1.2.4	Ø70 (23unid com 20m)	CC0014	m	400,00	71,45	28.580,00

Os valores de 1.086 m, 862 m, 1502 m e 400 m, são incompatíveis com os comprimentos das respectivas estacas Ø40 (6unid com 15m – 90 metros), Ø50 (8unid com 15m e 22unid com 20m – 560 metros), Ø60 (44unid com 20m – 880 metros) e Ø70 (23unid com 20m – 460 metros).

RECOMENDAÇÃO

Analisar os valores referentes à quantidade, verificar o valor definitivo do Preço Total e promover os ajustes financeiros, se for o caso.

MANIFESTAÇÃO DA SJMG

Solicitada a prestar os esclarecimentos necessários, a engenheira orçamentista responsável pela planilha orçamentária informou que os quantitativos de

estacas estão corretos, havendo erro na descrição dos itens na planilha orçamentária.

Destacou que o projeto apresenta um total de 261 estacas, distribuídas da seguinte forma:

- Estacas 40cm: 18 x 15m, 39 x 10m, 28 x 12m, 3 x 14m, 3 x 16m = 1.086,00m
- Estacas 50cm: 20 x 15m, 23 x 20m, 3 x 10m, 6 x 14m, 3 x 16m = 922,00m
- Estacas 60cm: 2 x 15m, 48 x 20m, 32 x 10m, 16 x 12m = 1.502,00m
- Estacas 70cm: 20 x 20m = 400m

Verifica-se divergência apenas quanto às estacas de 50cm de diâmetro, totalizando 922,00m, porém lançada na planilha somente a quantidade de 862,00m. Entretanto, devido a alterações no projeto estrutural, houve supressão de estacas no primeiro e segundo aditamentos. Ademais, foi medida e paga exatamente a quantidade executada.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

À vista dos esclarecimentos apresentados, registra-se que a SJMG justificou adequadamente o quantitativo de estacas executadas.

ACHADO 13 - Duplicação de serviços no mesmo grupo de serviços com quantitativos repetidos

No Anexo III – Planilha de Quantidades e Preços do Edital da Concorrência n. 1/2014, os itens 3.2.1.5 e 3.2.3 apresentam-se repetidos:

3.2.1.5	ARMACAO ACO CA-50, DIAM. 6,3 (1/4) À 12,5MM(1/2) - FORNECIMENTO/ CORTE(PERDA DE 10%) / DOBRA /COLOCAÇÃO.	C 74254-2	kg	33.127,00	5,10	168.947,70			
							33.127,00	6,16	204.062,32
3.2.3	ARMACAO ACO CA-50, DIAM. 6,3 (1/4) À 12,5MM(1/2) - FORNECIMENTO/ CORTE(PERDA DE 10%) / DOBRA /COLOCAÇÃO.	C 74254-2	kg	33.127,00	5,10	168.947,70			
							33.127,00	6,16	204.062,32

Os itens 3.2.1.5 e 3.2.3 “ARMACAO ACO CA-50, DIAM. 6,3 (1/4) À 12,5 MM (1/2) - FORNECIMENTO/ CORTE (PERDA DE 10%) / DOBRA

/COLOCAÇÃO” possuem descrição, códigos, unidades, quantidades e preços repetidos e estão dentro do mesmo grupo de serviços: 3.2.1 - Estacas.

RECOMENDAÇÃO

Excluir um dos itens duplicados na planilha orçamentária e promover os ajustes financeiros; ou, alternativamente, apresentar as justificativas pertinentes à duplicidade dos Itens 3.2.1.5 e 3.2.3 - ARMACAO ACO CA-50, DIAM. 6,3 (1/4) À 12,5 MM (1/2) - FORNECIMENTO/CORTE (PERDA DE 10%)/DOBRA/COLOCAÇÃO, na planilha orçamentária.

MANIFESTAÇÃO DA SJMG

Consultada sobre o assunto, a engenheira orçamentista responsável pela planilha orçamentária informou que o item 3.2.1.5 refere-se às ferragens das estacas, enquanto o item 3.2.3 diz respeito às armações dos blocos e cintas da fundação. Porém, este último foi lançado com quantitativo errado, repetindo o do item 3.2.1.5, quando o correto seria 14.750,00 kg.

A duplicidade do serviço descrito nos itens 3.2.1.5 e 3.2.3 da planilha orçamentária foi detectada pela Comissão de Fiscalização e Acompanhamento, que providenciou a exclusão/supressão do item 3.2.1.5 – além de mais quantidade de ferragem devido a alterações de projeto – por ocasião do primeiro aditamento contratual, em 10/07/2015, conforme planilha de supressões abaixo:

Planilha Orçamentária: Itens a Suprimir					
Obra	Construção do edifício anexo à sede da Subseção Judiciária de Uberlândia				
Fase	Primeiro Aditamento ao Contrato				
Local	Av. Cesário Alvim 3.390, Bairro Brasil, Uberlândia-MG				
Item	Descrição	Unidade	Qtde.	Preço	Preto Total
3	FUNDAÇÕES E ESTRUTURAS				
3.2	Infraestrutura				
3.2.1	Estacas				
3.2.1.2	Execução de estaca tipo hélice contínua				

3.2.1.2.1	Ø40	m	30,00	41,68	R\$ 1.250,40
3.2.1.2.2	Ø50	m	95,00	51,60	R\$ 4.902,00
3.2.1.2.3	Ø60	m	15,00	61,53	R\$ 922,95
3.2.2	Forma plana com madeirite resinado para fundação	m ²	758,49	41,10	R\$ 31.173,94
3.2.15	Armação aço CA-50 diâmetro 1/4" a 1/2"	kg	41.123,00	5,10	R\$ 209.727,30
3.3	Superestrutura (edifício)				
3.3.3	Concreto bombeado est. Elevada fck=40,0 MPa	m ³	57,66	376,72	R\$ 21.721,68
Subtotal					R\$ 269.698,26
BDI 24,87%					R\$ 67.073,96
TOTAL					R\$ 336.772,22

Dessa forma, o erro foi corrigido, a planilha foi ajustada e não houve pagamento em duplicidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

À vista dos esclarecimentos apresentados, registra-se que a SJMG justificou adequadamente a duplicidade do serviço descrito nos itens 3.2.1.5 e 3.2.3 da planilha orçamentária, bem como providenciou a exclusão/supressão do item 3.2.1.5 por ocasião do primeiro aditamento contratual.

ACHADO 14 - Itens com unidade de quantidade em verba sem apresentação da composição de custo unitário nem composição do custo do serviço.

No entendimento sintetizado pela Súmula TCU n. 258, as composições de custos unitários e o detalhamento de Encargos Sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devendo constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas. Tal forma de apresentação de custo está em desacordo com as “ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DE

PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS DE OBRAS PÚBLICAS” elaborado pelo Tribunal de Contas da União.

No Anexo III – Planilha de Quantidades e Preços do Edital da Concorrência n. 1/2014, os seguintes itens apresentam unidades em verba:

- 6.4.15 Miudezas em geral tais como abraçadeiras, chumbadores, tirantes, complementos para eletrodutos, eletrocalhas, parafusos, porcas, arruelas etc. (Valor da licitação - R\$ 147.045,51);
- 6.4.20 Mão de obra Item 6.4 (Valor da licitação - R\$ 84.258,74);
- 6.6.185 – Mão de obra Item 6.6 (Valor da licitação - R\$ 236.178,71);
- 6.7.36 - Miudezas em geral tais como porcas, parafusos, conexões para perfilados, talas, anilhas de identificação, fita isolante, conectores terminais para cabos etc. (Valor da licitação R\$ 18.511,41).

RECOMENDAÇÃO

Examinar a composição de custo unitário e composição do serviço de forma detalhada para a quantificação dos itens apresentados por meio de verbas na planilha orçamentária, e promover os ajustes financeiros, se for o caso.

MANIFESTAÇÃO DA SJMG

Há cerca de dez anos atrás, a utilização de itens com unidade “verba” era prática comum em planilhas orçamentárias de obras públicas e privadas, configurando a melhor opção para a unidade de serviços difíceis de quantificar, como, por exemplo, “taxas e emolumentos” e “alvará de construção”. A Súmula nº 258 – TCU, publicada em abril de 2010, efetivamente vedou essa prática, mas as mudanças de comportamento levam algum tempo para ser assimiladas. Isso não justifica a utilização da unidade “verba” em diversos itens da planilha orçamentária do anexo de Uberlândia, mas talvez explique o porquê de a orçamentista responsável pela planilha haver lançado mão desse recurso, haja vista que a planilha também foi elaborada em 2010, e apenas atualizada para 2014. A não apresentação das composições de preços unitários para os serviços de instalações prediais configura, indubitavelmente, outra falha da planilha.

Repetindo informações já lançadas nos esclarecimentos ao Achado nº 03, à época do recebimento dos projetos executivos e da planilha orçamentária da obra de Uberlândia, a Seção Judiciária de Minas Gerais não contava com uma estrutura técnica à altura dessa enorme responsabilidade, dispondo apenas de servidores “emprestados”, que

não dispunham nem de experiência e nem de capacitação na área. Ademais, não foi possível contratar uma empresa para auxiliar no recebimento e na conferência dos projetos técnicos. Ainda havia o senso de que uma planilha orçamentária elaborada por profissional especialista configurava documento dotado de total credibilidade.

Hoje é fato notório entre todos da equipe técnica a impossibilidade da utilização da unidade “verba”, bem como a indispensabilidade da apresentação das composições de preços unitários de todos os serviços. Observe-se que as planilhas orçamentárias que vieram imediatamente após a planilha de Uberlândia, como as das sedes de Passos, São Sebastião do Paraíso e Pouso Alegre, já não mais continham serviços com unidade “verba” e contavam com todas as composições de preços unitários.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

À vista dos esclarecimentos apresentados, registra-se que a SJMG justificou a utilização da unidade “verba” em diversos itens da planilha orçamentária sem as composições de preços unitários.

Não obstante, há três questões principais a serem observadas:

- 1 - o trabalho realizado pelo profissional especialista contratado, que produziu resultados em desacordo com as recomendações adotadas na Administração Pública – em específico as recomendações do TCU - gerando orçamento com valor 36% acima da proposta vencedora – uma vez que o valor da obra licitada foi de R\$ 21.766.371,56 e contratada por R\$ 16.000.103,64, apresentando orçamento inferior no valor de R\$ 5.766.267,92 em relação ao orçamento de referência aprovado pela Administração;
- 2 - as dificuldades da Seção Judiciária de Minas Gerais em realizar suas funções de avaliação dos orçamentos contratados, devido inadequada capacitação na área de gestão de custos ou falta de experiência em realizar tarefas de orçamentação;
- 3 - a ausência de processos e sistemas de informações bem definidos para avaliação de orçamentos de obras, que agilizariam tarefas – alguns deles sem a necessidade de elevada especialização, vez que apoiadas em procedimentos mapeados ou automatizados que possibilitariam críticas mais efetivas ao trabalho contratado de terceiros.

A adequada aplicação desses processos/sistemas e de pessoal capacitado contribuem para elevar a eficiência administrativa, mitigar riscos econômicos e reduzir perdas financeiras em valores monetários relevantes, bem como para o aperfeiçoamento da orçamentação de obras na Justiça Federal.

ACHADO 15 - Item de dispositivo de corte para instalação de cabeamento estruturado sem correlação com bloco de proteção para rede de telefonia BLP

No Anexo III – Planilha de Quantidades e Preços do Edital da Concorrência n. 1/2014, o orçamento da licitação, bem como o orçamento da proposta vencedora, apresenta uma peça de bloco de proteção para rede de telefonia BLP - 100 pares (Item 6.9.12) no valor de R\$ 286,06; e 100 peças de dispositivo de corte para Bloco BLP (centelhador a gás, Item 6.9.18) no valor de R\$ 61.255,49. Há incompatibilidade sobre a quantidade de itens relacionados aos dois serviços.

RECOMENDAÇÃO

Adequar a planilha orçamentária e promover os ajustes financeiros; ou, alternativamente, apresentar as justificativas pertinentes à necessidade de 100 peças de dispositivo de corte (para bloco BLP) para um bloco de proteção de rede de telefonia BLP (100 pares).

MANIFESTAÇÃO DA SJMG

Solicitado a prestar esclarecimentos sobre a correlação entre os quantitativos dos itens 6.9.12 e 6.9.18 da planilha orçamentária, o engenheiro eletricista Fernando César Ribeiro de Faria, autor do projeto de instalações prediais elétricas e telefônicas, informou que estimara o novo prédio da Justiça Federal em Uberlândia com até cem linhas telefônicas externas. Assim, faz-se necessário um bloco de proteção para cem pares e, em consequência, cem dispositivos de corte.

Entretanto, não obstante os quantitativos estejam, segundo o responsável técnico pelo projeto de instalações elétricas e telefônicas, coerentes, o preço unitário do dispositivo de corte se mostra exagerado, evidenciando erro da planilha orçamentária. A orçamentista responsável pela planilha afirmou não se recordar por qual motivo o preço estaria errado.

Após vários meses trabalhando com a planilha orçamentária contratual, seja nas medições, seja nos aditamentos contratuais, constatou-se que ela possui, sim, algumas falhas, tanto em quantitativos como em preços unitários, além de omissões de determinados itens. Porém, essas falhas ora são em desfavor da Contratada, ora em

desfavor da Contratante, e, como o preço global, conforme já visto nos esclarecimentos ao Achado nº 03, situa-se próximo aos patamares referenciais, é de se concluir que os excessos e os decessos compensam-se mutuamente, configurando a situação mencionada no Acórdão 1.977/2013 do Tribunal de Contas da União, *mutatis mutandis*, *in verbis*:

Na avaliação econômica de um contrato por preço global, eventual subestimativa de quantitativo de um determinado serviço, pode ser compensada por outros serviços, cujos quantitativos estão superestimados.

O julgado transcreve, também, trecho do Acórdão 1.887/2010 – TCU, *litteris*:

“... se os preços globais estão compatíveis com os de mercado, a existência de determinados itens com sobrepreço deve ser correspondida pela existência de itens cujos preços estão abaixo dos de mercado, havendo assim uma compensação entre os valores desses dois diferentes grupos de insumos.”

Apenas para fins de ilustração, cita-se, dentre outros, o seguinte caso: há, na planilha orçamentária de referência, item 6.6.130, um no-break, trifásico, 150 KVA, cotado a R\$ 1.592,64, lançado na planilha da licitação, em razão do desconto oferecido, por R\$ 1.077,62, sendo que tal equipamento custa, atualmente, algo em torno de R\$ 150.000,00. Destaque-se que a Contratada entregará o equipamento conforme especificado sem qualquer providência para retificar o seu preço.

Tanto os excessos como os decessos são igualmente abomináveis, e novamente asseguramos que, após uma longa fase de inexperiência, falta de estrutura e de capacitação, desde 2015 as planilhas orçamentárias das obras da Justiça Federal de Minas Gerais já passam por criteriosa revisão e conferência, de modo que situações como algumas das que ocorreram em Uberlândia não mais se repetiram.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

À vista dos esclarecimentos apresentados, registra-se que a SJMG justificou a correlação entre os quantitativos dos itens 6.9.12 e 6.9.18 da planilha orçamentária, quais sejam: um bloco de proteção para rede de telefonia BLP – 100 pares/100 peças de dispositivos de corte.

Não obstante, foi verificado que alguns itens da planilha de instalações encontram-se em quantidades e valores financeiros errados. O esclarecimento “...apenas

para fins de ilustração, cita-se, dentre outros, o seguinte caso: há, na planilha orçamentária de referência, item 6.6.130, um no-break, trifásico, 150 KVA, cotado a R\$ 1.592,64, lançado na planilha da licitação, em razão do desconto oferecido, por R\$ 1.077,62, sendo que tal equipamento custa, atualmente, algo em torno de R\$ 150.000,00. Destaque-se que a Contratada entregará o equipamento conforme especificado sem qualquer providência para retificar o seu preço...” confere quanto ao exemplo específico, pois há erros e acertos na instalação elétrica, alguns itens indicam preços abaixo do mercado e outros acima de preços de mercado. Porém, isso não pode servir para uma generalização.

Não há interesse em enriquecimento da Administração Pública por meio ilícito. O esforço maior consiste em avaliar se há erros na planilha e apontar para que sejam corrigidos no interesse do cumprimento da legalidade. Foi citado o Acórdão 1.887/2010 – TCU, litteris: “... se os preços globais estão compatíveis com os de mercado, a existência de determinados itens com sobrepreço deve ser correspondida pela existência de itens cujos preços estão abaixo dos de mercado, havendo assim uma compensação entre os valores desses dois diferentes grupos de insumos”. O Acórdão em questão tem sentido após a elaboração de um orçamento corretivo e a confirmação que o preço final do orçamento refeito confere com o orçamento inicial/contratado, com a devida atenção ao aspecto de jogo de planilhas, um dos riscos de ocorrência em etapa posterior.

No entanto, o desafio de orçar valores corretos continua nesse momento, pois erros oriundos da elaboração do orçamento por parte da engenheira contratada estão mantidos na planilha orçamentária fiscalizada. Erros que não foram detectados pela Administração no período da licitação, continuam a gerar questionamentos e necessidade de reavaliação. Não há, no momento, que se falar em “compensação”, pois existem erros que ainda devem ser corrigidos, apesar da planilha orçamentária ter passado por ajustes. Houve aditivos que resultaram em elevação no preço final da obra e não há um documento explícito de reavaliação do orçamento com a exclusão dos erros originais detectados após a inspeção.

Assim, importa a reavaliação do orçamento de instalações elétricas, a fim de corrigir os erros e possibilitar a “compensação de valores” disciplinada nos acórdãos do TCU mencionados, ao que se propõe o monitoramento pela unidade de controle interno da SJMG quanto a sua implementação.

ACHADO 16 - Preço de serviço aplicado sem a utilização de preço referencial. Não observação de normas de recomendação da ABNT (NBR 12131 – Provas de Carga Estática e NBR 6122/2010 – Projetos de execução de fundações)

O Decreto 7.983/2013 estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos da União. A ordem de busca de preços de referência para composição do custo global das obras e serviços de engenharia contratados com recursos da União, consiste em (<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2675808.PDF>):

- a) Sistema SINAPI/CEF (referência legal);
- b) Tabelas referenciais de órgãos públicos;
- c) Revistas de editoras especializadas (ex: PINI);
- d) Pesquisa de mercado

Conforme jurisprudência pacificada da Corte de Contas:

Acórdãos TCU/Plenário ns. 1.266/2011, 837/2008 e 3.219/2010

Admite-se o uso de menos de três preços ou fornecedores, porém, para o uso dessa medida deve haver a devida justificativa pela autoridade competente na qual se apresentem as razões de não aplicação do disposto na norma. Tal fato pode acontecer, dentre outros motivos, em decorrência de condições e características inerentes ao objeto, ou mesmo dificuldades quanto ao modo de fornecimento do bem ou prestação do serviço. Em última ordem está a pesquisa de mercado. Esta deve conter o mínimo de três cotações de fornecedores distintos. Caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada.

O Decreto 7.983/2013 prevê que, no caso de inviabilidade da definição dos custos pelo SINAPI (ou Sicro) poderão ser utilizados dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

Conforme a NBR 12131 “a verificação da capacidade de carga deve ser feita através da realização de Provas de Carga Estática segundo a NBR 12131. Segundo a NBR 6122/2010, é obrigatória a execução de provas de carga estática em obras que tiverem um número de estacas superior ao valor especificado na coluna (B) da Tabela 6, sempre no início da obra. Quando o número total de estacas for superior ao valor da

coluna (B) da tabela 6, deve ser executado um número de provas de carga igual a no mínimo 1% da quantidade total de estacas, arredondando-se sempre para mais. Incluem-se nesse 1% as provas de carga executadas. É necessária a execução de prova de carga, qualquer que seja o número de estacas da obra, se elas forem empregadas para tensões médias (em termos de valores admissíveis) superiores aos indicados na coluna (A) Tabela 6.

Para comprovação de desempenho, as provas de carga estáticas podem ser substituídas por ensaios dinâmicos na proporção de cinco ensaios dinâmicos para cada prova de carga estática em obras que tenham número de estacas entre os valores da coluna B (Tabela 6) e duas vezes esse valor. Acima deste número de estacas será obrigatória pelo menos uma prova de carga estática, conforme ABNT NBR 12131.

Fonte de consulta: <http://www.estacas.com.br/provas.swf> e NBR 6122-2010 (<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/16538/material/NBR%206122-2010.pdf>)

Tabela 6 - Quantidade de provas de carga

Tipo de Estaca	A Tensão (admissível) máxima abaixo da qual não serão obrigatórias provas de carga, desde que o número de estacas da obra seja inferior à coluna (B), em MPa ^{b c d}	B Número total de estacas da obra a partir do qual serão obrigatórias provas de carga ^{b c d}
Pré-moldada ^a	7,0	100
Madeira	-	100
Aço	0,5 f_{yk}	100
Hélice e hélice de deslocamento (monitoradas)	5,0	100
Estacas escavadas com ou sem fluido $\Phi > 70\text{cm}$	5,0	75
Raiz ^e	15,5	75
Microestaca ^e	15,5	75
Trado segmentado	5,0	50
Franki	7,0	100
Escavadas sem fluido $\Phi < 70\text{cm}$	4,0	100
Strauss	4,0	100

Verifica-se que o número total de estacas helicoidais no prédio em questão resultou em 81 estacas, valor inferior a 100 estacas (verificar a coluna B). Conforme a

norma, verifica-se que poderia ter sido evitada a utilização de prova de carga, tanto pelo requisito da coluna A (tensão admissível máxima de 5 Mpa) como pelo requisito da coluna B. As justificativas sobre a necessidade da aplicação das provas de carga não estão devidamente fundamentadas.

No Anexo III – Planilha de Quantidades e Preços do Edital da Concorrência n. 1/2014, os serviços de execução de prova de carga estática e execução do sistema de reação para prova de carga estática, descritos a seguir, não apresentam preços de planilhas referenciais. (Por exemplo, SINAPI, ORSE (SE), SETOP (MG), SIURB (SP), SEINFRA (CE) EMOP (RJ) etc.).

3.2.1.3.4 Execução de Prova de Carga Estática, com fornecimento de equipamentos, materiais e mão-de-obra especializada: Unidades = 4,00; Preço Unitário = 92.882,67; Preço Total = 371.530,68.

3.2.1.3.5 Execução do sistema de reação para Prova de Carga estática, com fornecimento de equipamentos, materiais e mão-de-obra especializada: Unidades: 4,00; Preço Unitário: 92.000,39; Preço Total = 368.001,56.

O preço total desses dois itens de controle de estacas resulta em R\$ 739.532,24, enquanto o custo da execução de estaca em hélice contínua resultou em R\$ 1.334.457,00 (aço, concreto e escavação). Os valores totais percentuais indicam que o custo do controle para estacas (execução de prova de carga estática e execução do sistema de reação) resultam em 55,42% do custo de execução.

RECOMENDAÇÃO

16.1 Comprovar os custos dos serviços dos itens 3.2.1.3.4 e 3.2.1.3.5, utilizando as fontes de preços referenciais ou a proposta de preço de mercado baseada em cotações com a justificativa circunstanciada, conforme preconiza o Decreto 7.983/2013;

16.2 Apresentar, conforme fundamentado na ABNT/NBR, as justificativas para a necessidade de realização da prova de carga estática.

MANIFESTAÇÃO DA SJMG

A engenheira orçamentista, solicitada a prestar esclarecimentos sobre o assunto, informou que a necessidade de realização da prova de carga estática é decorrente da quantidade de estacas, superior a 250 unidades (vide esclarecimentos ao Achado nº 12), quando com 100 já se faria necessário o procedimento.

O próprio projeto estrutural estabelece, em seu memorial descritivo, o seguinte:

Devido ao número de estacas e importância da obra, recomenda-se a realização de no mínimo 1(UMA) prova de carga para cada configuração dos diâmetros adotados. Essas provas de carga deverão considerar duas vezes o valor previsto para as cargas de trabalho de cada estaca analisada e o ensaio será realizado com carregamento lento, conforme a ABNT 12131, MB 3472 – ESTACAS – PROVA DE CARGA ESTÁTICA.

O arquivo pode ser encontrado no seguinte endereço:
W:\NUASG\Gabinete\OBRASJUSTIÇA\UBERLÂNDIA - PROJETO ampliação da sede atual\PROJETOS EXECUTIVOS – VERSÃO FINAL\Cadernos Técnicos - Projeto Executivo - Dez-2010.

Atendendo à recomendação do autor do projeto estrutural, foi considerada uma prova de carga para cada diâmetro de estaca.

Porém, quanto aos preços cotados para os itens 3.2.1.3.4 e 3.2.1.3.5 da planilha, a orçamentista não soube informar onde os mesmos foram obtidos, sugerindo que teriam sido cotados em 2010 por integrante da sua equipe e ela teria apenas atualizado para 2014.

A proporção entre o valor das provas de carga estática e o valor da execução das estacas, conforme bem ressaltado pelo relatório de auditoria, indica ser muito provável que estes preços estejam elevados em relação ao mercado. Entretanto, vale lembrar, mais uma vez, que, devido ao desconto aplicado pela Contratada por ocasião da licitação e às várias supressões e retificações que foram feitas na planilha contratual, o preço global da obra se mostra coerente com os referenciais praticados pela Justiça Federal. É paradoxal que, apesar dos erros presentes no orçamento da obra, o preço final se revele adequado, mas isso se deve à compensação entre preços e quantidades a maior com preços e quantidades a menor no regime de empreitada por preço global, conforme já mencionado nos esclarecimentos ao Achado nº 15.

Com efeito, ao longo de todo o período de execução da obra, ao mesmo tempo em que se constatam situações como as aqui descritas, detectaram-se também omissões de serviços na planilha (andaimes, caixas dos sistemas de águas pluviais e de

esgoto, balcões e bancadas de atendimento das varas, disjuntor termomagnético de 1.500A etc.), serviços com quantitativos a menor (divisórias em drywall, esquadrias de madeira, luminárias, texturas, pastilhas 2,5x2,5cm, pastilhas 5x5cm, painéis em ACM, cabos UTP etc.) e serviços com preços muito baixos (no-break 150 KVA, chillers do ar condicionado, barramento blindado/calha condutora, pinturas, cabos UTP etc.).

Por outro lado, é praticamente impossível encontrar um projeto e uma planilha sem falhas, mesmo quando elaborados pelos melhores profissionais. Exatamente por isso o Decreto 7.983/2013 previu, no seu art. 13, inciso II, a possibilidade de adequação do projeto sob alegação de falhas ou omissões em orçamentos, plantas, especificações e outros até o limite de dez por cento do valor do contrato, computando-se esse percentual nos limites previstos no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/93.

Mas é certo que as falhas devem ser evitadas ao máximo, pois os erros verificados na planilha orçamentária prejudicam sobremaneira todo o processo de licitação e execução da obra. Se supervisionar a construção de uma obra de mais de 5.000,00 m² já constitui uma tarefa hercúlea para uma equipe minúscula e desprovida de experiência, uma planilha deficiente torna esse desafio mais intransponível ainda. Conforme já mencionado anteriormente, a Justiça Federal necessita de maior investimento na área de engenharia e obras, processo este que já foi iniciado, mas que ainda se mostra insuficiente ante à grande demanda e à enorme responsabilidade de lidar com empreendimentos que valem milhões de reais. Para se ter uma ideia, foi noticiado recentemente que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais conta, em seu quadro técnico, com vinte engenheiros civis exclusivamente para a área de orçamentação de obras. A Justiça Federal de Minas Gerais não necessita de tanto, mas, com suas vinte e seis subseções judiciárias, necessita de mais cargos efetivos de engenheiros civis e pelo menos um de engenheiro mecânico e um de engenheiro eletricitista.

Porém, é satisfatório constatar que, apesar de todos os obstáculos, o desafio de construir o edifício anexo à sede da Subseção Judiciária de Uberlândia tem sido enfrentado com sucesso. As falhas estão, sim, presentes, sobretudo na planilha orçamentária, mas o empenho de todos os servidores envolvidos, dando o melhor de si dentro das suas limitações, tem permitido chegar a um resultado satisfatório, com uma

obra de boa qualidade a um preço justo, privilegiando a boa aplicação dos recursos públicos.

Sobre a qualidade, vale destacar que a Contratada recebeu a certificação ISO 9001:2008 com base na obra de Uberlândia, em novembro de 2016, o que, sem dúvida, é um bom indicativo.

Em conclusão, reiteramos que todos os apontamentos do Relatório de Auditoria do Conselho da Justiça Federal serão cuidadosamente observados nas obras futuras. A Direção da Seção Judiciária de Minas Gerais e a equipe técnica estão absolutamente empenhadas no aprimoramento dos procedimentos que permeiam a contratação e a execução de obras, com a convicção de que situações como as destacadas no referido Relatório não mais se repetirão.

Por todo acima exposto, conclui-se como prestados os esclarecimentos atinentes aos achados e recomendações constantes do Relatório de Auditoria do Conselho da Justiça Federal.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Conforme os esclarecimentos apresentados, foi afirmado que as provas de carga atenderam à recomendação do autor do projeto estrutural, ao ser considerada uma prova de carga para cada diâmetro de estaca, o que confere com os requisitos da NBR 12131.

Porém, quanto ao custo unitário de serviços para controle de estacas, afirmou-se que “...quanto aos preços cotados para os itens 3.2.1.3.4 e 3.2.1.3.5 da planilha, a orçamentista não soube informar onde os mesmos foram obtidos, sugerindo que teriam sido cotados em 2010 por integrante da sua equipe e ela teria apenas atualizado para 2014”. Também, não houve comprovação dos custos dos serviços dos itens 3.2.1.3.4 e 3.2.1.3.5, conforme recomendação apresentada no relatório de auditoria.

Entende-se que não seria necessário recorrer à memória do orçamentista, sejam as memórias de cálculo ou por consulta ao orçamentista, e sim, cumprir o Decreto 7983/2013 que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos

da União, seguindo requisitos do CAPÍTULO II – DA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA.

As formas de apresentação de planilha de custo constam na Cartilha TCU - ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DE PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS DE OBRAS PÚBLICAS. Devem constar em orçamentos públicos os preços referenciais aplicados pela Administração Pública, ou caso não existam no Sinapi ou em publicações de preços referenciais dos Estados, preços obtidos em no mínimo três propostas de preços de mercado. Consta citação no Acórdão TCU 3.272/2011 as seguintes orientações para a sequência de consulta de preços em caso de obra localizado em Estado da federação:

As diversas tabelas de custos mantidas por órgãos e entidades da esfera estadual podem ser consideradas “sistemas específicos instituídos para o setor”, sendo pacífica sua aceitação como fonte referencial de preços. Nesse sentido, o Acórdão TCU 3.272/2011-Plenário assim dispôs:

9.1.1.9. [...], adotar, nesta ordem, os seguintes critérios para avaliação dos preços referenciais máximos permitidos:

9.1.1.9.1. Mediana dos preços do Sinapi, localidade Rio Grande do Norte;

9.1.1.9.2. Subsidiariamente, preços do Sicro2, localidade Rio Grande do Norte;

9.1.1.9.3. Subsidiariamente, preços de outros sistemas aprovados pela Administração Pública, na hipótese de não serem encontradas referências nos sistemas anteriores, ou em caso de incompatibilidade técnica das composições desses paradigmas frente às peculiaridades do serviço, desde que demonstrada documentalmente mediante justificativa técnica;

9.1.1.9.4. Subsidiariamente, cotação de mercado contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado;

Os requisitos para aparelhagem, aplicação de carga, dispositivos de medidas, preparação da prova de carga e execução e apresentação dos resultados estão descritos na ABNT NBR 12131. Os custos unitários de execução dos serviços não foram localizados no sistema Sinapi, porém, apresentamos a seguir uma proposta de preço da Empresa Embre Engenharia, bem como preços obtidos do sistema de referência do Estados de Sergipe. Foram pesquisados preços para ensaio de prova de carga, para ensaio de integridade e mobilização de equipamento:

Tabela 5 - Cotação de preços unitários de prova de carga e ensaio de integridade (PIT)

Fonte / data	Código	Descrição	Tipo	Unidade	Valor não desonerado (R\$)	Valor desonerado R(\$)
Sinapi	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há
ORSE – Estado de Sergipe / junho/2016	11185	Execução de prova de carga estática	Estacas Pré-Moldadas	un	5.627,56	5.604,52
Empresa privada Embre / março/2016	Não há	Execução de prova de carga estática	Estaca em hélice contínua	un	-	16.700,00
Empresa privada Embre / março/2016	Não há	Execução do ensaio de integridade PIL em estacas com a emissão de relatórios	Estaca em hélice contínua	Diária (execução de até 5 testes por dia)	-	5.000,00
Empresa privada Embre / março/2016	Não há	Mobilização de equipamento – para regiões do DF	Estaca em hélice contínua	vb	-	10.000,00
Preços apresentados na planilha da SJMG/Uberlândia	CC0322	Execução de prova de carga estática	Estaca em hélice contínua	un	-	73.739,86

Portanto, observa-se que enquanto o preço unitário na planilha da Justiça Federal apresentava preço de prova de carga de R\$ 73.739,86, os preços cotados por referencial ou mercado correspondem à R\$ 16.700,00. Conclui-se que os valores apresentados pela engenheira orçamentista e aprovados pela Administração são incompatíveis, chegam a elevação de preços da ordem de 341,55% para a execução da prova de carga estática para hélice contínua, mesmo considerando preços de março de 2016 confrontados com preços de janeiro de 2014.

Quanto ao item 3.2.1.3.5 – Execução do sistema de reação para prova de carga estática, com fornecimento de equipamentos, materiais e mão de obra especializada, há um erro de entendimento do significado deste serviço, talvez motivado pelo desconhecimento do processo executivo.

Para facilitar a compreensão, a tabela a seguir apresenta a prática de execução de prova de carga estática por meio de etapas numeradas:

Tabela 6. Processos de execução de prova de carga.

Nº	Etapas de execução da prova de carga – sequência executiva
1	Cuidar para que haja um acesso seguro para o transporte dos componentes do sistema de reação, conjunto macaco hidráulico e bomba, das vigas e local para montagem sem riscos.
2	Providenciar no local da prova de carga pontos de energia elétrica para alimentação do conjunto de macaco e bomba, computador (opcional) e iluminação.
3	Conferir antes de começar a montagem a quantidade de madeiras para as fogueiras (simples apoio da viga principal), assim como, as ferramentas necessárias para montagem da prova.
4	Montar a fogueira alinhada & nivelada
5	Iniciar a montagem do Sistema de Reação nos quais a precisão da locação das estacas de reação e da estaca a ser ensaiada requer cuidados com o intuito de não introduzir na prova de carga esforços não previstos devido locação imprecisa.
6	Instalar a viga principal
7	Instalar a(s) viga(s) secundária(s),
8	Instalar as vigas de referência niveladas e alinhadas, sendo que o suporte desta deve estar distanciado no mínimo a 5Φ da estaca a ser ensaiada. NOTA: As vigas de referência devem possuir inércia suficiente para não prejudicar as leituras
9	Executar o bloco de reação e preparar a cabeça ou topo do perfil segundo a tipologia da estaca a ser ensaiada.
10	Colocar sobre o bloco de reação uma placa metálica , centralizada em relação ao bloco, cujos lados devem ser algo maior do que o diâmetro do macaco. É recomendável colocar uma placa metálica entre a viga de reação e o(s) macaco(s), ou quando estiver usando célula(s) de carga entre ela(s) e a viga de reação, para evitar deformações localizadas na viga com a finalidade de distribuir os esforços
11	Assegurar o nivelamento preciso dessas placas utilizando-se nível de mão (bolha) em diversas posições.
12	Posicionar o macaco exatamente no centro do bloco de reação utilizando-se uma trena de aço medindo-se os quatro lados do bloco & por segurança traçar a diagonal verificando a coincidência do encontro entre os eixos
13	Assegurar o nivelamento acurado do macaco.
	
14	Assegurar para que não haja qualquer trepidação no campo, como por exemplo; movimentação de equipamentos, vibração de concreto, lançamento de concreto, ruídos etc.
15	Estabelecer e seguir o plano de carga elaborado a priori.
Fonte: Geofix – Prova de carga estática. Localizado em <http://www.geofix.com.br/servico-pce.php>	

Portanto, verifica-se que a **execução do sistema de reação para a prova de carga, nada mais é que um dos processos para a realização da prova de carga**, e não mais um serviço executado para o controle da estaca. Esse serviço de item 3.2.1.3.5 nem mesmo deveria estar contemplado, pois ele pertence ao serviço do item 3.2.1.3.4 – Execução de prova de carga estática.

A diferença total entre a cotação e os preços apresentados na planilha orçamentária da obra do edifício anexo à Subseção Judiciária de Uberlândia é apresentada na tabela a seguir, resultando em R\$ 520.317,12. Observa-se que para avaliação da diferença não foram considerados os custos orçados para a licitação que são mais elevados: R\$ 371.530,68 para a prova de carga e R\$ 368.001,56 para a execução do sistema de reação, conforme edital. Os custos apresentados na tabela a seguir referem-se ao preço da proposta vencedora.

Tabela 7. Preço de execução de prova de carga.

Prova de carga estática e execução do sistema de reação										
Item	Descrição	Código	un	Qtde	Preço da planilha JF R\$ Unit	Preço da planilha JF R\$ Total	Preço cotado de mercado (CJF) R\$ Unit	Preço cotado de mercado (CJF) R\$ Total	Diferença unitária (R\$)	Diferença Total (R\$)
3.2.1.3.4	Execução de prova de carga estática	CC0323	unid	4	73.739,86	294.959,44	16.700,00	66.800,00	57.039,86	228.159,44
3.2.1.3.5	Execução do sistema de reação para Prova de Carga estática	CC0322	unid	4	73.039,42	292.157,68	0,00	0,00	73.039,42	292.157,68
Total geral										520.317,12

Ao final dos esclarecimentos foram apresentadas algumas observações sobre a possibilidade de existirem erros de custos de execução das estacas, colocando-se como referencial o desconto aplicado pela contratada por ocasião da licitação. Além disso, as supressões e retificações que foram feitas, justificando-se o preço global da obra coerente com os referenciais praticados na Justiça Federal, conforme citado a seguir:

A proporção entre o valor das provas de carga estática e o valor da execução das estacas, conforme bem ressaltado pelo relatório de auditoria, indica ser muito provável que estes preços estejam elevados em relação ao mercado. Entretanto, vale lembrar, mais uma vez, que, devido ao desconto aplicado pela Contratada por ocasião da licitação e às várias supressões e retificações que foram feitas na planilha contratual, o preço global da obra se mostra coerente com os referenciais praticados pela Justiça Federal. É paradoxal que, apesar dos erros presentes no orçamento da obra, o preço final se revele adequado, mas isso se deve à compensação entre preços e quantidades a maior

com preços e quantidades a menor no regime de empreitada por preço global, conforme já mencionado nos esclarecimentos ao Achado nº 15.

- Parâmetro para avaliar o nível de adequabilidade do preço da obra: indicador Sinapi

O CJF realizou estudo estatístico para avaliação de variáveis paramétricas que indicassem um custo médio de obra por variável baseada no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI). **Conforme decisão do CTO-N, atualmente adota-se o indicador de 3,20, que indica um valor mediano de custo de obra**, considerando o preço unitário (R\$/m²) da obra pelo preço do custo por m² do referencial Sinapi na data da licitação para a região do Brasil. Os indicadores alcançados pela obra do prédio anexo da Subseção Judiciária de Uberlândia são calculados a seguir:

- Obra orçada antes da licitação: (R\$ 21.766.371,56 / 5.207,00 m²) / (R\$ 840,54 / m²) = **Indicador Sinapi = 4,97**

- Obra contratada (após licitação): (R\$ 16.000.103,64 / 5.207,00 m²) / (R\$ 840,54 / m²) = **Indicador Sinapi = 3,66**

- Obra contratada (após aditivo de preço e reajuste): (R\$ 17.075.310,60 + 336.991,39) / 5.207,00 m²) / (R\$ 891,55 / m²) = **Indicador SINAPI = 3,75** (considerando o aditivo de preço e o reajuste de 6,72% de dezembro de 2015).

Estima-se que para cada 0,2 de variação do indicador Sinapi, para uma obra de 10.000 m², corresponde em valores financeiros a R\$ 1.000.000,00, porém, há fatores arquitetônicos e construtivos que fazem o indicador Sinapi variar de 2,97 a 3,40, com um Intervalo de Confiança (IC) de 95%, para a amostra coletada de obras da Justiça Federal. Conclui-se, portanto, que a obra foi orçada por um valor acima dos custos medianos da Justiça Federal (pois foi orçada com indicador = 4,97), e mesmo após a licitação ainda manteve um indicador acima da mediana dos custos: **deveria estar em 3,20 e foi contratada por 3,66.**

À vista disso, três pontos relevantes devem ser observados:

1 - O orçamento original, realizado pela orçamentista contratada, mostrou-se elevado em relação ao preço da empresa vencedora em 36,04%, bem como em relação ao indicador referencial CTO-N de 3,20, demonstrando a precariedade do orçamento de referência da licitação, e, caso as empresas participantes tivessem apresentado propostas próximas aos valores do Edital, teria havido sobrepreço. Assim, o orçamento inicial apresenta erros graves que poderiam ter sido

assumidos pela Administração, caso o licitante vencedor tivesse seguido os referenciais do edital;

2 - as empresas fizeram seus próprios orçamentos e chegaram a um preço que evitou maiores prejuízos à Administração Pública, evidenciando a disputa no processo licitatório. A licitação poderia ter sido prejudicada, com prejuízos variando entre o preço contratado R\$ 16.000.103,64 e o preço licitado R\$ 21.766.371,56 - amplitude de variação de R\$ 5.766.268,02 - dando margem a acordos de apresentação de propostas com preços combinados entre as empresas;

3. O preço da empresa vencedora no valor de R\$ 16.000.103,64 sofreu aditivo que aumentou o valor da obra em R\$ 336.991,39. Após o aditivo de preço e reajuste do contrato, o indicador Sinapi de 3,75 ainda se mostra acima do índice praticado na Justiça Federal e revela a inadequação do preço contratado.

À vista das informações apresentadas, registra-se que a SJMG justificou adequadamente a necessidade de realização da prova de carga estática, conforme recomendação 16.2.

Quanto à recomendação 16.1, considerando que os esclarecimentos apresentados não comprovam os custos dos serviços dos itens 3.2.1.3.4 e 3.2.1.3.5, mantém-se a recomendação de reavaliação dos custos dos referidos itens, a fim de corrigir os erros e possibilitar a “compensação de valores” disciplinada nos acórdãos do TCU mencionados, ao que se propõe o monitoramento pela unidade de controle interno da SJMG quanto a sua implementação.

III – CONCLUSÃO

As constatações dos trabalhos da auditoria realizados na SJMG evidenciaram a carência de equipe técnica especializada para recepção e conferência de projetos e planilhas orçamentárias de obras e a precariedade do quadro da área de engenharia para a condução adequada de suas atividades, que, além dos edifícios na capital, ainda cuida das obras de vinte e seis subseções judiciárias.

Evidencia-se a ausência de processos e sistemas de informações bem definidos para avaliação de orçamentos de obras, que agilizariam tarefas – alguns deles sem a necessidade de elevada especialização, vez que apoiadas em procedimentos mapeados ou automatizados que possibilitariam críticas mais efetivas ao trabalho contratado de terceiros.

Ademais, restou demonstrado o esforço engendrado pela Direção da SJMG, e pela equipe técnica, para o cumprimento das atribuições afetas à contratação e execução de obras; pelo que assevera que “os apontamentos do Relatório de Auditoria do CJF serão cuidadosamente observados nas obras futuras”.

Assim, destaca-se as orientações de maior relevância a serem implementadas pela SJMG, consubstanciadas na síntese das recomendações contidas no presente relatório:

- a) em futuras contratações, instruir os processos administrativos de obras com o Programa de Necessidades, o Estudo de Viabilidade, e demais documentos relativos à fase interna da licitação;
- b) em futuras contratações, promover a efetiva revisão/conferência dos projetos básico ou executivo, notadamente das especificações de materiais e serviços, dos quantitativos e dos preços orçados;
- c) em futuras contratações, observar as regras e preceitos relativos à elaboração do orçamento de referência, promovendo a devida compatibilização entre os quantitativos estabelecidos nos projetos com a planilha orçamentária;
- d) revisar os projetos executivos/planilha orçamentária da obra do anexo ao edifício Sede da Subseção Judiciária de Uberlândia, a fim de identificar as subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos, promovendo os ajustes necessários;
- e) promover os devidos registros relativos à execução do contrato, notadamente sobre a compatibilidade dos serviços previstos/realizados com o cronograma físico-financeiro, a fim de subsidiar a aplicação de penalidades, reajustes e a prorrogação do prazo de execução;
- f) excluir o Item 2.4 - Ajuda de custo com a mão de obra direta (Alimentação, transporte, EPIs, exames médicos, cesta básica etc.) da planilha orçamentária e promover os ajustes financeiros;
- g) adequar a planilha orçamentária e promover os ajustes financeiros relativos às despesas com mobilização/desmobilização e custos de mão de obra indireta;
- h) adequar a planilha orçamentária e promover os ajustes financeiros relativos à reavaliação do orçamento de instalações elétricas;
- i) adequar a planilha orçamentária e promover os ajustes financeiros relativos aos custos dos serviços dos itens 3.2.1.3.4 e 3.2.1.3.5 - Execução de Prova de Carga Estática e Execução do sistema de reação para Prova de Carga estática.

Brasília, 17 de maio de 2017.



Paulo José Ribeiro Alves
Auditor

Mauro Santos de Melo
Auditor

Cláudia Bartolo Patterson
Auditora

Fábio Mendonça de Oliveira
Coordenador