



SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA

ANEXO I – ACHADOS E RECOMENDAÇÕES DO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

ACHADO 1 – Ausência dos estudos técnicos preliminares

As etapas preliminares 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 das necessidades identificadas. 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 do objeto contratado, 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.

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 nº 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, “fabricar” razões lógicas para justificá-la e alegar que as tomou em consideração quando da prática do ato. **(grifo nosso)**

A fase preliminar da licitação serve a esse 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*

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

relacionados para estudos de viabilidade”, informações que ficarão contidas no documento denominado programa de necessidades.

Nessa esteira, o Acórdão TCU nº 2.006/2012 que, tratando do programa de necessidades, informa que *“nessa etapa, o órgão deve levantar suas principais necessidades, definindo o universo de ações e empreendimentos que deverão ser relacionados para estudos de viabilidade”*.

O estudo de viabilidade, por sua vez, 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)**

À vista disso, da análise do Processo SEI 0007217-74.2017.4.05.7000, destinado à contratação de empresa especializada para o fornecimento e instalação de sistema de refrigeração VRF para o Anexo I do TRF5 - ESMAFE, constatou-se que os autos se iniciam com o pedido da área requisitante solicitando consultas quanto à possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços da Caixa Econômica Federal, objeto do Pregão Eletrônico nº 367/7073-2016.

Entretanto, não foram realizados os estudos preliminares que demonstrem as justificativas para a solução escolhida (sistema de refrigeração VRF), as áreas e ambientes a serem refrigerados (m²), o quantitativo, a potência e as especificações técnicas dos equipamentos, materiais e serviços necessários, o levantamento dos custos/orçamento, eventual necessidade de reforma/adaptação do imóvel e outros estudos

técnicos correlatos. Insta frisar que, quanto maior a complexidade, materialidade, criticidade e risco da contratação, mais profundo e extenso devem ser os estudos preliminares.

A par dessas informações, elabora-se o termo de referência e, só então, passa-se ao exame quanto à possibilidade de adesão a eventual ata de registro de preços em vigor, a fim de confrontar a sua adequabilidade às reais necessidades do órgão estabelecidas no TR, bem como as devidas justificativas da vantagem de sua utilização; situação, nitidamente, invertida nos autos do processo acima citado.

Oportuno trazer à colação, para conhecimento e considerações afins, excerto do recente Acórdão nº 1893/2017 – TCU/Plenário, concernente à aquisição separada de itens consignados em ARP:

9.3.2. abstenha-se de autorizar a utilização da ata de registro de preços por quaisquer interessados (incluindo o próprio órgão gerenciador, os órgãos participantes e eventuais caronas - caso tenha sido prevista a adesão para órgãos não participantes) **para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote/grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço no pregão eletrônico SRP 448/2016; (grifo nosso)**

Não obstante as orientações acima esposadas, observou-se que a Nota de Empenho nº 2017/00835, no valor de R\$ 429.625,21, concernente à adesão à ARP nº 5672/2017 – CEF foi emitida em 21 de setembro de 2017.

Por fim, registra-se que a ausência dos estudos técnicos preliminares já havia sido constatada na Inspeção Administrativa realizada no TRF5 em agosto de 2016, objeto dos Achados nºs. 1 e 18 do Relatório Final da Inspeção, e, novamente, foi observada na amostra da presente auditoria.

RECOMENDAÇÃO

1.1. Reiterar a necessidade de instrução dos processos licitatórios com os estudos técnicos preliminares para fundamentar e balizar as contratações a serem realizadas, com vistas ao atendimento dos princípios da publicidade, transparência, economicidade e eficiência.

1.2. Estabelecer ponto de controle administrativo no fluxo dos processos licitatórios a fim de que sejam constatados/verificados os estudos técnicos preliminares que fundamentem a elaboração do projeto básico ou termo de referência.

1.3. Promover orientação às unidades técnicas do Tribunal quanto às recomendações 1.1 e 1.2.

MANIFESTAÇÃO DO TRF5

Informo que esta unidade técnica, por meio do Núcleo de Operações Técnicas - NOT/SIAP, está ciente das recomendações indicadas nos subitens 1.1 e 1.2 e que, doravante, irá adotar as medidas necessárias, no âmbito de sua competência, para o cumprimento efetivo da presente recomendação.

Quanto aos serviços de fornecimento e instalação objeto do Contrato nº 34/2017 (PA_SEI: 0007217-74.2017.4.05.7000), temos a esclarecer e informar:

1.) os serviços contratados visaram à substituição do sistema de refrigeração tipo VRF, então existente no prédio Anexo I desta Corte, cuja instalação ocorreu há mais de dez anos, e que apresentava elevado nível de desgaste dos equipamentos. Essa deterioração decorreu do próprio tempo de uso e da corrosão em face da ação da maresia, bastante agressiva na região portuária do Recife, onde se localiza o prédio do Anexo I, nada obstante a realização de manutenções preventivas e corretivas, programadas e executadas em conformidade com o respectivo Plano de Manutenção, Operação e Controle - PMOC. Assim, para manter o sistema de climatização do prédio em funcionamento, mostrou-se adequada e necessária a substituição das unidades condensadoras e evaporadoras antigas, de forma a evitar a ocorrência de novas paralisações desses equipamentos;

2.) em razão do referido desgaste, os equipamentos vinham sendo objeto de constantes e onerosas substituições de peças e componentes, cada vez mais escassos no mercado, pela própria obsolescência, o que ensejava frequentes e prolongadas paralisações do sistema, chegando, em alguns casos, a mais de trinta dias de inatividade, prejudicando sobremaneira as atividades desenvolvidas na Escola da Magistratura Federal da 5ª Região e no Gabinete da Revista;

3.) por fim, a opção em se manter a solução eleita anteriormente levou em consideração que o sistema já instalado (VRF), à época de sua implantação, já havia sido

objeto de estudos de áreas e ambientes a serem refrigerados, de quantitativos, potências e especificações técnicas dos equipamentos necessários à climatização do prédio.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O Tribunal informou, em síntese, que está ciente das recomendações e que adotará as medidas necessárias para o seu efetivo cumprimento.

Além disso, apresentou os esclarecimentos pertinentes à necessidade da contratação e da solução escolhida (objeto do achado), enfatizando que o sistema VRF, à época de sua implantação, já havia sido objeto de estudos de áreas e ambientes a serem refrigerados, de quantitativos, potências e especificações técnicas dos equipamentos necessários à climatização do prédio.

À propósito, é importante destacar que os estudos técnicos preliminares não estão adstritos a contratações de obras e serviços de engenharia, mas, também, às demais aquisições de bens e serviços, lembrando que, quanto maior a complexidade, materialidade, criticidade e risco da contratação, mais profundo e extenso devem ser os estudos preliminares. Daí a necessidade de promover orientação a todas unidades administrativas do Tribunal quanto às recomendações em apreço.

À vista das informações apresentadas, considerando tratar-se de medidas a serem observadas em futuras contratações, propõe-se o monitoramento das recomendações pela unidade de controle interno do Tribunal quanto a sua efetiva implementação.

ACHADO 2 – Ausência dos critérios de medição ou justificativa quanto ao quantitativo dos bens e serviços a serem adquiridos

A legislação que regula os procedimentos licitatórios estabelece uma série de dispositivos concernentes ao quantitativo dos bens ou serviços a serem contratados, quais sejam:

Lei nº 8.666/93

Art. 7º, § 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. 15, § 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

Lei nº 10.520/02

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame (...);

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

Decreto nº 5.450/05

Art. 9º, III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;

§ 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo (...).

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado (...).

Quanto à questão, notem-se os termos do Acórdão TCU nº 1520/2015, o qual determina a juntada da memória de cálculo nos autos da contratação:

9.1.33.1. inclua na etapa de elaboração dos estudos técnicos preliminares:

9.1.33.1.1. definição do método de cálculo das quantidades de postos de trabalho necessários à contratação;

9.1.33.1.2. documentação do método utilizado para a estimativa de quantidades no processo de contratação, juntamente com os documentos que lhe dão suporte

Entretanto, nos autos do Processo nº 2761/2016, destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços para o fornecimento e instalação do Quadro Geral de Baixa Tensão – QGBT na subestação do edifício sede do TRF5, constatou-se que não foram apresentados os critérios de medição ou justificativa para a quantidade de 700 m de cabo singelo de cobre eletrolítico, posteriormente aditivado em mais 300 m, nem a unidade de medida dos serviços a serem realizados, conforme descrito no edital do PE nº 09/2017.

Note-se que a unidade requisitante, embora discorra sobre a necessidade e objetivos da contratação, não adentrou na forma ou métodos utilizados para se quantificar os materiais/serviços a serem adquiridos, não sendo possível aferir a relação da necessidade e dos respectivos quantitativos a serem contratados.

À propósito, importa esclarecer que os quantitativos estimados são o resultado de um critério de medição eventualmente realizado, e não a medição propriamente dita. Daí constitui-se fundamental a apresentação do critério de medição nos processos de licitação para a devida justificativa do quantitativo a ser contratado, vez que influi diretamente no valor e na consequente contratação a ser realizada. Além disso, destaca-se que o critério de medição ou justificativa do quantitativo dos bens e serviços a serem contratados compõe os estudos técnicos preliminares.

No mais, registra-se que a mesma situação ocorreu nos autos do Processo nº 2543/2016, destinado à contratação de empresa especializada para o fornecimento e instalação de grupo diesel gerador visando a alimentação elétrica emergencial da sede do TRF5, vez que não há informações quanto ao critério utilizado para identificação da necessidade de um gerador com potência de 360 KVa.

Por fim, cabe informar que a ausência da justificativa do quantitativo do objeto a ser contratado já havia sido constatada na Inspeção Administrativa realizada no TRF5 em agosto de 2016, objeto do Achado nº 11 do Relatório Final da Inspeção, e, novamente, foi observada na amostra da presente auditoria.

RECOMENDAÇÃO

2.1. Reiterar a necessidade de instrução dos processos licitatórios com os critérios de medição ou justificativa para as quantidades estimadas do objeto a ser contratado, em atendimento aos artigos 7º, § 4º e 15, § 7º, inciso II da Lei nº 8.666/93, art. 3º, incisos I e III da Lei nº 10.520/02 e art. 9º, inciso III e §§ 1º e 2º do Decreto nº 5.450/05.

2.2. Estabelecer ponto de controle administrativo no fluxo dos processos licitatórios a fim de que sejam constatados/verificados os critérios de medição ou justificativa para as quantidades do objeto a ser contratado, de forma que reste evidente a relação da necessidade e dos respectivos quantitativos a serem contratados e seja possível aferir o quantitativo solicitado.

2.3. Promover orientação às unidades técnicas do Tribunal quanto às recomendações 2.1 e 2.2.

MANIFESTAÇÃO DO TRF5

No tocante ao presente "ACHADO", informo que esta unidade técnica, por meio do Núcleo de Operações Técnicas - NOT/SIAP, está ciente das recomendações indicadas nos subitens 2.1 e 2.2 e que, doravante, irá adotar as medidas necessárias, no âmbito de sua competência, para o cumprimento efetivo da recomendação.

Quanto à amostra pinçada relativa ao Processo nº 02761/2016, que tem por objeto a contratação de empresa para o fornecimento e instalação de Quadro Geral de Baixa Tensão - QGBT para a subestação do Ed. Sede desta Corte, há de se reconhecer que, embora se tratasse de um único elemento da contratação a ser mensurado/quantificado, não ficou claro o critério técnico adotado no dimensionamento do item "cabo singelo de cobre eletrolítico". Assim, cumpre-nos esclarecer que o critério utilizado foi a medição direta "in loco", pois, como se cuidava de estrutura já existente, foi possível a aferição precisa e direta do elemento a ser quantificado, o que justifica a ocorrência de equivalência entre o quantitativo planilhado e o efetivamente medido e pago.

Registre-se que o acréscimo realizado no Contrato nº 20/2017 (PA 02761/2016 - Pregão 09/2017) foi motivado por fato superveniente, ocorrido durante a execução de seu objeto, conforme razões e registros juntados à peça nº 189 dos autos, onde consta que o circuito elétrico de alimentação que interliga o QGBT e a Central de Água Gelada - CAG, apresentou vários pontos de isolamento rompidos, sendo necessária a imediata substituição, a fim de possibilitar o reestabelecimento das condições normais de climatização do Edifício Sede. Na ocasião, da forma como procedido anteriormente, foi realizada a aferição direta nos locais afetados, com a obtenção do quantitativo necessário para substituição de todo o cabeamento danificado, quantitativo este que foi também efetivamente medido e pago após a devida execução dos serviços objeto do aditivo.

No que pertine à aquisição do novo gerador, para identificação de sua potência, tomou-se por base a unidade anteriormente instalada, uma vez que se tratava da substituição de equipamento existente, cuja potência nominal era de 290 kVA. Entretanto, a fim de possibilitar o atendimento de novas demandas do sistema de alimentação elétrica

do Ed. Sede desta Corte, verificou-se a necessidade de incorporar a demanda de 18 kVA, em razão da climatização do novo auditório (Sala Capibaribe), e cerca de 20% à guisa de reserva técnica, totalizando um equipamento de 360 kVA. Vale ressaltar que a instalação do equipamento mais potente não importou na necessidade de obras civis, posto que foi possível preservar o habitáculo existente.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O Tribunal informou, em síntese, que está ciente das recomendações e que adotará as medidas necessárias para o seu efetivo cumprimento.

Além disso, apresentou os esclarecimentos pertinentes aos critérios utilizados para medição do cabo singelo de cobre eletrolítico e do grupo diesel gerador (objetos do achado), enfatizando que o quantitativo planilhado foi o efetivamente medido e pago.

À propósito, é importante destacar que os critérios de medição ou justificativa quanto ao quantitativo dos bens e serviços a serem adquiridos não estão adstritos a contratações de obras e serviços de engenharia, mas, também, às demais aquisições de bens e serviços. Daí a necessidade de promover orientação a todas unidades administrativas do Tribunal quanto às recomendações em apreço.

À vista das informações apresentadas, considerando tratar-se de medidas a serem observadas em futuras contratações, propõe-se o monitoramento das recomendações pela unidade de controle interno do Tribunal quanto a sua efetiva implementação.

ACHADO 3 – Incongruência entre cláusulas do Edital e do Contrato

Nos autos do Processo nº 2543/2016, destinado à contratação de empresa especializada para o fornecimento e instalação de grupo diesel gerador visando a alimentação elétrica emergencial da sede do TRF5, constataram-se as seguintes incongruências quanto aos prazos e regime de execução entre as cláusulas do Edital do PE nº 36/2016, do ANEXO II – MODELO DE PROPOSTA COMERCIAL e do Contrato nº 53/2016:

(...) **Processo Administrativo Virtual nº 02543/2016** fará realizar licitação na modalidade de **PREGÃO**, na forma **ELETRÔNICA**, do tipo **MENOR PREÇO GLOBAL**, regime de execução **EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO** (...)

1.5 - O objeto desta contratação será realizado na forma de execução indireta, **com regime de execução de empreitada por preço global** (...)

4 – DAS PROPOSTAS

4.1 - As **LICITANTES** deverão registrar suas propostas no sistema eletrônico na forma do **Anexo II** - Modelo de Proposta Comercial, consignando o **VALOR UNITÁRIO E TOTAL** do item (...)

25 - DOS PRAZOS

25.1 - O prazo para o fornecimento e instalação do objeto será de **60 (sessenta) dias corridos**, contados a partir do recebimento da Ordem de Fornecimento, a ser emitida pela Unidade Técnica responsável (SIAP);

25.2 - O prazo de vigência contratual será de **180 (cento e oitenta) dias corridos**, contados a partir da data da assinatura do instrumento contratual, considerando as possíveis prorrogações, nos termos da Lei n.º 8.666/93.

ANEXO II – MODELO DE PROPOSTA COMERCIAL

Observa-se que no Modelo de Proposta Comercial não há campo para o fornecimento de valor unitário, conforme disposto na Cláusula 4.1 do Edital.

TERMO DE CONTRATO Nº 53/2016

CLÁUSULA SÉTIMA – DOS PRAZOS

7.1. DE VIGÊNCIA

O presente Contrato terá vigência de **180 (cento e oitenta) dias corridos**, contados a partir da data da assinatura (...)

7.2. DE ENTREGA E INSTALAÇÃO

O prazo de entrega e instalação será de **180 (cento e oitenta) dias corridos**, contados a partir do recebimento da Ordem de Fornecimento (...)

Por fim, observa-se que o TRF5 está registrado como signatário do contrato, **tanto como contratante quanto contratado**.

Além disso, a fim de atender aos princípios da transparência e da motivação dos atos administrativos, não se constataram nos autos as cópias da ata da sessão pública do pregão, o resultado por fornecedor, as declarações das empresas participantes e o termo de adjudicação registrado no Portal ComprasNet, a despeito do Termo de Juntada nº 217/2016 à fl. 283 mencionar que os referidos documentos foram juntados ao processo.

Por fim, registra-se que a incongruência entre as cláusulas do edital e do contrato já havia sido constatada na Inspeção Administrativa realizada no TRF5 em agosto de 2016, objeto do Achado nº 25 do Relatório Final da Inspeção, e, novamente, foi observada na amostra da presente auditoria.

RECOMENDAÇÃO

3.1. Aprimorar os procedimentos relativos à conformidade e à coerência entre os dispositivos e cláusulas estabelecidos no edital, no termo de referência e no contrato, antes da publicação do instrumento convocatório, a fim de evitar contratempus e eventuais prejuízos ao erário.

3.2. Constatar os documentos relativos à fase externa da licitação nos processos licitatórios (ata da sessão pública, resultado por fornecedor, termo de adjudicação do Portal ComprasNet etc.), antes da homologação pela autoridade competente.

MANIFESTAÇÃO DO TRF5

Em atenção ao Ofício nº CJF-OFI-2017/04590, datada de 30 de novembro de 2017, pertinente ao Relatório Preliminar de Auditoria nas Obras da 5ª Região, especificamente, quanto ao ACHADO 3 - Incongruência entre os cláusulas do Edital e do Contrato e ausência de documentos registrados no Portal Comprasnet, temos a informar que:

As divergências apontadas pelo r. auditor do Conselho não causaram prejuízos na consecução do objeto almejado por este Tribunal quando à instalação de grupo diesel gerador para a alimentação elétrica emergencial do Edifício Sede do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Como se extrai dos autos do Processo Administrativo Virtual nº 0243/2016 - Pregão Eletrônico nº 36/2016, ao expedir a Ordem de Início de Serviços nº 00005/2017 (doc. abaixo colacionado) a unidade técnica notificou a empresa contratada observando o prazo de entrega e instalação especificado no subitem 7.2 do Termo de Referência e na proposta comercial da empresa vencedora do certame, qual seja: 60 (sessenta) dias corridos.

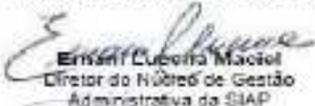


JUSTIÇA FEDERAL
Conselho da Justiça Federal



PODER JUDICIÁRIO
Tribunal Regional Federal da 5ª Região
Subsecretaria de Infraestrutura e Administração Predial

ORDEM DE INÍCIO DOS SERVIÇOS N.º 00005/2017

Nome da Contratada: LAPLACE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA CNPJ/MF N.º: 20.947.386/0001-50 Endereço: Rua Da Democracia, 677 - Presidente Kennedy - Contagem/MG CEP: 32.145-50 Fone: 31-39134123 - E-mail: laplacemaquinas@gmail.com Representante: Denancir Filipin - CPF/MF: 045.073.498-69		
Processo: 02543/2016 (Virtual)	CLÁUSULA SÉTIMA - DOS PRAZOS.	
Modalidade de Contratação: Pregão Eletrônico nº 36/2016	- Item 7.1. DE VIGENCIA => 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da data de assinatura do contrato. (05/01/2017 a 03/07/2017).	
Nota de Empenho: 2016NE001109, de 26/12/2016	- Item 7.2. DE ENTREGA E INSTALAÇÃO => 60 (sessenta) dias corridos, contados a partir do recebimento da Ordem de Início dos Serviços.	
Contrato: 53/2016, de 05/01/2017	Valor: R\$137.790,00	
Autorizo V. Sa., a executar para esta Corte o fornecimento e instalação abaixo discriminados:		
Item	Quant.	Discriminação dos Serviços
01	01	Fornecimento e instalação de grupo diesel gerador visando a alimentação elétrica emergencial do Edifício Sede do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, conforme as especificações, previsões e exigências contidas no Termo de Referência nº 023/2016 - NOT/SIAP e no Contrato nº 53/2016.
Observação: -x-x-x-x-x-		
Assinatura:		Recebimento da OS
Recife, 23 de janeiro de 2017.  Ernani Cupertino Maciel Diretor do Núcleo de Gestão Administrativa da SIAP  Pedro Alexandre Matias Bezerra Diretor do Núcleo de Operações Técnicas - NOT		Em: ____/____/____ Denancir Filipin LAPLACE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA CNPJ/MF N.º: 20.947.386/0001-50



JUSTIÇA FEDERAL
Conselho da Justiça Federal

Por oportuno, informo que a empresa atrasou a entrega e a instalação do objeto em 07 (sete) dias em relação ao prazo fixado (**60 dias**) e que tal condução resultou na aplicação de penalidade administrativa de multa, conforme Decisão nº 00353/2017 do Diretor Geral do TRF da 5ª Região abaixo colacionada:

Descrição:	PENALIDADE		
Autor:	35540 - ALEXANDRE FARIAS RODRIGUES DE SENA	Data da criação:	09/03/2017 17:34:35
Unidade arquivadora:	35540 - FABIO RODRIGO DE PAIVA HENRIQUES Data 19/09/2017 17:34:35 - Cernt. Dig		
Classificação FCTI:	3000201 - ADMINISTRAÇÃO DE BENS, MATERIAIS E SERVIÇOS OBRAS E SERVIÇOS CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS Construção - pagamento de serviços (exceto magistrado e servidor)		

GABINETE DO DIRETOR-GERAL

DESPACHO Nº 00353/2017

19/09/2017

Processo Administrativo Virtual n.º 2.543/2016

Parecer do Núcleo de Coordenadoria de Assessoria Jurídica da Diretoria Geral n.º 39/2017. Pregão Eletrônico n.º 36/2016. Contrato n.º 53/2016. Empresa LAPLACE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA. Nota de empenho n.º 2016NE001109. PAD n.º 226/2016. Fornecimento e instalação de grupo diesel gerador. Penalidade moratória. Atraso no fornecimento e instalação do equipamento. Previsão legal e contratual: Subitem 14.2.1. Notificação da empresa através do Ofício n.º 1.735/2017, certificada pela Secretaria Administrativa. Defesa prévia não apresentada. Parecer opinativo pela aplicação da penalidade moratória ao contratado e pela conversão do valor retido em renda da União.

DESPACHO

Acolho os termos do Parecer do Núcleo de Coordenadoria de Assessoria Jurídica da Diretoria-Geral n.º 39/2017, para determinar a aplicação de multa moratória no valor de R\$ 1.929,06 (um mil, novecentos e vinte e nove reais e seis centavos) em desfavor da empresa **LAPLACE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA.**

Determino ainda que a mencionada empresa venha a ser cientificada da decisão de manutenção da sanção administrativa, facultando-lhe a oportunidade de interposição de recurso administrativo no prazo de 10 (dez) dias, em observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, e ao disposto no art. 59 da Lei n.º 9.784/1999.

Caso não interposto o recurso administrativo pela particular, devem ser adotados os seguintes procedimentos:

(i) o valor da multa deverá ser convertido em renda da União, tendo em vista a sua retenção quando do pagamento da respectiva nota fiscal; e

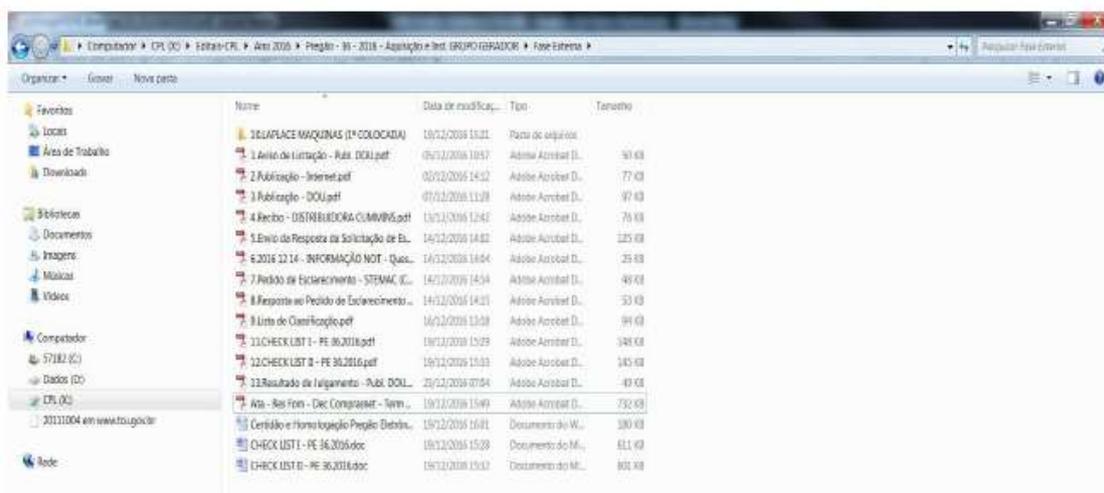
(ii) os presentes autos devem ser encaminhados à unidade técnica responsável, para que se proceda ao registro da ocorrência na forma do art. 67, § 1º, da Lei n.º 8.666/93.

Encaminhem-se os autos à Secretaria Administrativa, para conhecimento e cumprimento desta decisão.

Em relação ao regime de execução restou evidenciado erro material apenas no preâmbulo do Edital, estando consignado em seu corpo, no subitem 1.5, e no subitem 16.3 do Anexo I - Termo de Referência que o regime de execução seria o de empreitada por preço global, razão pela qual não foi disponibilizado campo destinado à cotação unitária dos itens no modelo de proposta comercial utilizado no certame.

Quanto à ausência de juntada de documentos registrados no Portal Comprasnet, a despeito do Termo de Juntada, informamos que de fato houve falha formal desta Unidade na juntada da documentação pertinente ao Pregão em comento nos autos.

Como se vê no quadro abaixo, os documentos citados no termo de juntada foram devidamente extraídos do portal comprasnet e salvos na pasta corporativa relativa ao pregão no dia 19.12.2016.



Nome	Data de modificação	Tipo	Tamanho
1061FACE MAQUINAS (1ª COLOCADA)	18/12/2016 13:21	Pasta de arquivos	
1 Aviso de Licitação - Publ. DOL.pdf	05/12/2016 10:57	Adobe Acrobat D...	50 KB
2 Publicação - Internet.pdf	02/12/2016 14:12	Adobe Acrobat D...	77 KB
3 Publicação - DOL.pdf	07/12/2016 11:28	Adobe Acrobat D...	97 KB
4 Rescisão - DISTRIBUIDORA CUMVRS.pdf	13/12/2016 12:47	Adobe Acrobat D...	78 KB
5 Emissão de Resposta de Solicitação de Es...	14/12/2016 14:02	Adobe Acrobat D...	125 KB
6 2016 12 14 - INFORMAÇÃO NOT - Quo...	14/12/2016 14:04	Adobe Acrobat D...	25 KB
7 Pedido de Esclarecimento - STFAMC K...	14/12/2016 14:34	Adobe Acrobat D...	49 KB
8 Resposta ao Pedido de Esclarecimento...	14/12/2016 14:21	Adobe Acrobat D...	53 KB
9 Lista de Classificação.pdf	14/12/2016 13:28	Adobe Acrobat D...	91 KB
11 CHECK LIST 1 - PE 36.2016.pdf	18/12/2016 12:29	Adobe Acrobat D...	348 KB
12 CHECK LIST 2 - PE 36.2016.pdf	19/12/2016 15:23	Adobe Acrobat D...	143 KB
13 Resultado de Julgamento - Publ. DOL...	20/12/2016 07:04	Adobe Acrobat D...	49 KB
Ata - Res. Fim - Dec. Comprasnet - Term...	19/12/2016 15:49	Adobe Acrobat D...	732 KB
Certidão e Homologação Pregão Eletrô...	19/12/2016 16:01	Documento do M...	100 KB
CHECK LIST 1 - PE 36.2016.doc	18/12/2016 15:28	Documento do M...	611 KB
CHECK LIST 2 - PE 36.2016.doc	18/12/2016 15:32	Documento do M...	601 KB

Por fim, estamos cientes das falhas apontadas e serão aprimorados os procedimentos relativos à conformidade e coerência entre os dispositivos e cláusulas estabelecidos no edital, no termo de referência e no contrato, antes da publicação do instrumento convocatório, a fim de evitar contratemplos e eventuais prejuízos ao erário.

Sendo estas as informações/esclarecimentos pertinentes, desde já nos colocamos à inteira disposição para quaisquer outros.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O Tribunal informou, em síntese, que as divergências apontadas no achado não causaram prejuízos na consecução do objeto, vez que a ordem de serviço emitida observou o prazo de entrega e instalação especificado no termo de referência (60 dias).

Além disso, registrou que está ciente das falhas apontadas e que serão aprimorados os procedimentos relativos à conformidade e à coerência entre os dispositivos e cláusulas estabelecidos no edital, no TR e no contrato.

À vista das informações apresentadas, considerando tratar-se de medidas a serem observadas em futuras contratações, propõe-se o monitoramento das recomendações pela unidade de controle interno do Tribunal quanto a sua efetiva implementação.

ACHADO 4 – Orientações gerais relativas à estrutura da unidade de engenharia do TRF5

A fim de avaliar a estrutura da unidade de engenharia do TRF5, foi realizada entrevista de coleta de dados com os servidores da Secretaria de Infraestrutura e Administração Predial – SIAP – por meio de questionário com dezessete questões abertas, cujas respostas podem ser dadas de forma livre pelos entrevistados, objetivando a identificação do quantitativo de servidores lotados na unidade e respectivos cargos, as competências e capacitação dos fiscais e gestores e as atividades, efetivamente, realizadas concernentes à fiscalização das obras.

Assim, consoante informações prestadas, a SIAP conta com um total de 20 servidores (incluindo quatro servidores requisitados), distribuídos em dois núcleos, oito seções, três setores e no gabinete da unidade, dos quais cinco têm formação em engenharia civil e quatro em arquitetura, sendo apenas um Analista Judiciário/Arquitetura e os demais são técnicos judiciários. Além disso, foi esclarecido que o Tribunal tem apenas um servidor ocupante do cargo efetivo de Analista Judiciário/Engenharia, ora exercendo a Coordenadoria da Escola Superior da Magistratura Federal – ESMAFE.

As atribuições da unidade envolvem, em síntese, atividades de manutenção e conservação predial; conferência e elaboração de projetos de pequeno porte, termos de referência, projetos básicos e planilhas orçamentárias; acompanhamento, gestão e fiscalização de contratos, obras e serviços de engenharia; avaliação periódica de imóveis e a coordenação do Comitê de Obras Regional da 5ª Região. Atualmente, estão sendo fiscalizadas duas obras, a substituição das esquadrias e a modernização dos elevadores, ambas no edifício sede do TRF5.

No que se refere à designação dos fiscais e gestores de contratos, via de regra, esta é realizada por servidor, recaindo sobre o responsável pela elaboração do termo de referência pertinente ou sobre aquele cuja experiência profissional/formação se

harmonize com o objeto contratado. Atualmente, está sendo realizada a gestão de 29 contratos pela unidade e a fiscalização de 37.

Quanto às competências e capacitação dos servidores, foi informado que há necessidade de atualização e aperfeiçoamento e que apenas o Diretor do Núcleo de Operações Técnicas participou de treinamento nos últimos dois anos.

Finalmente, a respeito das atividades de fiscalização, a unidade registrou que não utiliza sistema informatizado, mas que segue as orientações de manuais de obras e contratos, que realiza o efetivo controle sobre a medição e execução dos serviços e que, sempre que possível, a depender da natureza do objeto, realiza a conferência dos projetos antes da licitação.

À vista das informações apresentadas, observa-se que a estrutura da unidade de engenharia do Tribunal é desprovida de engenheiros de outras áreas específicas (mecânica, elétrica etc.). Além disso, a existência de dois engenheiros e dois arquitetos requisitados de outros órgãos comporta um risco inerente à permanência do conhecimento no órgão e uma eventual sobrecarga de trabalho caso ocorra a dispensa desses. Entretanto, é possível conjecturar uma melhor adequação das atividades à força de trabalho disponível, vez que as atribuições afetas à gestão dos contratos estão distribuídas, quase em sua totalidade, somente entre dois servidores, e a fiscalização, basicamente, entre sete servidores. A corroborar tal fato, nota-se que há dois engenheiros e três arquitetos, além de outros servidores lotados na unidade, que não exercem atividades de fiscalização e/ou gestão de contratos.

Além disso, conquanto a SIAP registre a necessidade de atualização e aperfeiçoamento, dos 20 servidores da unidade, apenas um realizou treinamento nos últimos dois anos, o que dá ensejo a ações que identifiquem as capacitações necessárias e promovam a participação dos servidores, com vistas à melhor distribuição das atividades e à realização de tarefas de maior complexidade por todos os servidores lotados na SIAP.

No mais, ressalta-se a importância da conferência dos projetos básico e executivo antes da licitação, notadamente dos quantitativos de materiais e serviços previstos no projeto com os quantitativos na planilha orçamentária de referência e respectivos custos orçados, a fim de mitigar os riscos relativos a inadequações, atrasos na

execução, sobrepreço e/ou superfaturamento do contrato e consequentes prejuízos ao erário.

Por fim, registra-se que a importância da conferência dos projetos básico e executivo antes da licitação já havia sido observada na Inspeção Administrativa realizada no TRF5 em agosto de 2016, objeto do Achado nº 24 do Relatório Final da Inspeção.

RECOMENDAÇÃO

4.1. Identificar os cursos e treinamentos necessários à capacitação e aperfeiçoamento dos servidores lotados na SIAP, promovendo as ações pertinentes à participação dos servidores, com vistas à melhor distribuição das atividades e à realização de tarefas de maior complexidade por todos os servidores lotados na unidade.

4.2. Promover as medidas necessárias para a melhor adequação/distribuição das atividades afetas à fiscalização e gestão de contratos à força de trabalho da SIAP.

4.3. Nas contratações de obras e serviços de engenharia de maior complexidade, observados os critérios da materialidade, criticidade e risco, realizar a designação de fiscais por equipe ou comissão, a fim de proporcionar a revisão e conferência dos projetos básico e executivo, termo de referência, planilhas orçamentárias e demais atos da fiscalização.

4.4. Reiterar a necessidade de conferência dos projetos básico e executivo antes da licitação, notadamente dos quantitativos de materiais e serviços previstos no projeto com os quantitativos na planilha orçamentária de referência e respectivos custos orçados, a fim de mitigar os riscos relativos a inadequações, atrasos na execução, sobrepreço e/ou superfaturamento do contrato e consequentes prejuízos ao erário.

MANIFESTAÇÃO DO TRF5

No que importa à SIAP, e em conjunto com à Secretaria Administrativa desta Corte:

4.1 A Secretaria Administrativa adotará providências no sentido de promover os cursos e treinamentos;

4.2 A Secretaria Administrativa, juntamente com a direção da SIAP, estudará quais medidas poderão ser implementadas para a melhor adequação/distribuição das tarefas relativas à fiscalização e gestão de contratos sob responsabilidade da SIAP;

4.3 A Secretaria Administrativa, juntamente com a direção da SIAP, nas obras e serviços de engenharia de maior complexidade, doravante, para fiscalização designará equipe ou comissão de no mínimo três servidores;

4.4 A SIAP adotará medidas para aprimorar o recebimento de projetos com ênfase na conferência dos quantitativos de materiais e serviços.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O Tribunal informou, em síntese, que adotará as providências necessárias ao cumprimento das recomendações.

À vista das informações apresentadas, considerando tratar-se de orientações a serem observadas em futuras contratações e/ou de medidas a serem realizadas, propõe-se o monitoramento das recomendações pela unidade de controle interno do Tribunal quanto a sua efetiva implementação.

ACHADO 5 – Orçamento de referência inadequado

Da análise realizada nas planilhas orçamentárias constantes nos autos dos Processos n^{os} 1220/2015 e 3109/2015, destinados à contratação de empresa para elaboração de projetos básicos e de empresa para o fornecimento e instalação de elevadores, respectivamente, observou-se que não constam a composição detalhada das quantidades e dos custos dos materiais, equipamentos e serviços do orçamento apresentado, com as respectivas fontes de consulta.

A ausência da composição dos custos do orçamento de referência já havia sido constatada na Inspeção Administrativa ocorrida em agosto de 2016, objeto do **Achado 21 do Relatório Final da Inspeção**, ora reproduzido na sequência:

ACHADO 21 – Ausência de apresentação do orçamento detalhado e da composição de custos, com as respectivas fontes de consulta e devida validação pelo Tribunal

RECOMENDAÇÃO

21.1. Juntar aos autos do Processo n. 1220/2015 os seguintes documentos:

21.1.1 A composição detalhada das quantidades e dos custos dos materiais, equipamentos e serviços do orçamento apresentado, com as respectivas fontes de consulta, conforme disposto nos itens 8, 16.4, 19 e 20 do TR n. 10/2015, relativo ao Contrato n. 32/2015;

21.1.2 A declaração expressa do autor das planilhas orçamentárias quanto à compatibilidade dos quantitativos e dos custos constantes das referidas planilhas com os quantitativos do projeto e os custos do Sinapi ou do previsto no art. 2º da Resolução CNJ n. 114/2010;

21.2. Realizar a conferência/ratificação dos quantitativos e valores dos materiais, equipamentos e serviços apresentados, de forma a possibilitar o cotejo com a proposta vencedora da licitação do objeto efetuada nos autos do Processo n. 3109/2015;

21.3. Observado o disposto na recomendação anterior, promover o ajuste do valor do Contrato n. 01/2016, firmado com a empresa ThyssenKrupp Elevadores S/A, conforme a diferença dos valores apurados, com os devidos acertos de contas orçamentários/financeiros, se for o caso.

No que tange ao item 21.1.2, registra-se que a declaração expressa do autor das planilhas orçamentárias quanto à compatibilidade dos quantitativos e dos custos constantes das referidas planilhas com os quantitativos do projeto e os custos do SINAPI ou do previsto no art. 2º da Resolução CNJ n. 114/2010, foi juntada aos autos do Processo nº 1220/2015 em fevereiro de 2017 (Peça 215).

Entretanto, quanto ao item 21.2, as planilhas orçamentárias que compõem a Peça 135 do Processo nº 3109/2015, apenas comparam os preços estimativos do TRF5 para a licitação com os preços ofertados pela empresa ThyssenKrupp Elevadores S/A, vencedora do certame licitatório, não prestando os esclarecimentos solicitados.

O cerne da questão diz respeito à precificação pelo TRF5 dos itens relativos à elaboração de projetos executivos para os elevadores, cujo total, considerando os nove elevadores a serem instalados, monta a R\$ 741.768,93 (setecentos e quarenta e um mil, setecentos e sessenta e oito reais e noventa e três centavos). Na licitação, a ThyssenKrupp cotou estes serviços a R\$ 654.489,26 (seiscentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e oitenta e nove reais e vinte e seis centavos).

Sob todos os aspectos passíveis de avaliação, resta evidente a cotação dos serviços de projeto em valores bastante elevados.

Denota-se que a equipe de fiscalização do TRF5 não fez uma análise crítica dos preços propostos pela EACE Engenheiros Associados Consultores em Engenharia,

empresa contratada por meio do Pregão Eletrônico nº 31/2015 (Processo n. 1220/2015) para a elaboração do projeto básico destinado à aquisição dos elevadores, especialmente no que se refere à precificação dos projetos executivos.

Constatou-se que, para a definição do preço máximo a ser pago pelos serviços de elaboração do projeto básico, englobando os itens de Levantamento, Estudos Preliminares, Anteprojeto e Projeto Básico Definitivo, foi utilizada a metodologia de precificação de projetos instituída pela Resolução CJF nº 339/2015, chegando ao preço de R\$ 65.267,58 para a contratação da totalidade dos serviços, conforme Termo de Referência nº 10/2015; sendo exatamente esse o valor do contrato com a empresa EACE.

Em documentação complementar encaminhada a equipe de auditoria em 14/11/2017, via e-mail, consta uma planilha orçamentária elaborada pela EACE (Peça 212) contendo os preços propostos pelas empresas Atlas Schindler e ThyssenKrupp para a realização dos serviços. Nesta planilha orçamentária é possível constatar os altos valores cotados para a elaboração dos projetos executivos e a discrepância entre as propostas.

Para exemplificar, destacam-se os preços ofertados para a elaboração dos projetos executivos dos elevadores do edifício sede 01/02/03/04/05/06, **cotado pela Atlas em R\$ 112.680,00 e pela ThyssenKrupp em R\$ 876.345,24**. Usando como único critério para a definição do preço estimativo de referência da licitação, o projetista calculou a média dos dois valores propostos, fixando um preço de R\$ 494.512,62. Não houve um critério técnico para avaliação das propostas.

Note-se que para este único projeto executivo, que cuida apenas de detalhes da montagem dos elevadores, fixou-se um preço 7,58 vezes mais elevado do que aquele pago a própria EACE, encarregada de praticamente todos os projetos necessários à instalação dos elevadores.

Verifica-se que a equipe do TRF5 encarregada de fiscalizar a execução do contrato não apresentou nenhuma contestação aos valores cotados. Ao contrário, procedeu ao Recebimento Provisório (Peça 205) e ao Recebimento Definitivo (Peça 206) da documentação entregue pela EACE.

Se fossem utilizados os mesmos critérios de precificação de projetos adotados pelo TRF5 para a contratação da EACE (Resolução CJF nº 339/2015), verificar-se-ia que os preços estavam superestimados em relação aos praticados no mercado.

De acordo com as planilhas orçamentárias em anexo (Doc. 1), que contemplam a metodologia definida pelo CJF para a precificação de projetos, **o preço máximo a ser pago pelos projetos executivos dos nove elevadores seria de R\$ 10.664,94.**

O próprio material entregue pela ThyssenKrupp a título de projetos executivos juntado aos autos do Processo 3109/2015 (Peças 129, 130, 131 e 132) indica o superfaturamento dos preços pagos pelo TRF5, visto que, como de praxe, são apenas detalhes construtivos de furação de lajes, alimentação elétrica e posicionamento de peças diversas. Em geral, tais projetos, por já serem inerentes ao fornecimento/montagem dos equipamentos, nem são cobrados, salvo nos casos em que as especificidades e/ou peculiaridades do local/contratação exijam um tratamento diferenciado.

Além disso, importa salientar que o valor pago pela elaboração dos projetos executivos dos elevadores correspondem, inadequadamente, a cerca de 32,56% do valor da totalidade dos projetos da sede do TRF5, calculada em R\$ 2.009.919,56, segundo a metodologia de elaboração de projetos disciplinada pela Resolução CJF nº 339/2015, aí inclusos arquitetura, estrutura, instalações elétricas, instalações de lógica/telefonia, instalações hidrosanitárias, combate e prevenção a incêndios, ar condicionado, demais projetos e documentação complementar, conforme demonstrado na planilha orçamentária em anexo (Doc. 2).

RECOMENDAÇÃO

5.1. Promover o ajuste do valor do Contrato n. 01/2016, firmado com a empresa ThyssenKrupp Elevadores S/A, no valor de R\$ 643.824,32, conforme a diferença dos valores pagos pelos projetos executivos e a metodologia disciplinada na Resolução CJF nº 339/2015 ($654.489,26 - 10.664,94 = 643.824,32$), com os devidos acertos de contas orçamentários/financeiros.

MANIFESTAÇÃO DO TRF5

Notícia o apontado ofício do CJF que haveria carência na prestação de informações atinentes às planilhas orçamentárias que compõem a Peça 135, do Processo nº 3109/2015, eis que, segundo afirma o achado em comento, aquelas teriam se restringido a comparar os preços estimativos obtidos pelo TRF5 [no mercado] com os

preços ofertados pela empresa ThyssenKrupp Elevadores S/A, que ao depois viria a ser a vencedora do certame licitatório. Em suma, assevera que: (...)

Justificativa/razões

É louvável o zelo e a proficiência dos auditores do CJF com a coisa pública quando, em relatório preliminar, expõem análise acurada dos dados e informações extraídas do processo em que assentadas as decisões e anexados os artefatos próprios do procedimento licitatório. No caso, foi instaurado o procedimento com o fito de contratar empresa especializada para modernização de sete elevadores instalados no edifício sede deste Sodalício (item 01) e fornecimento e instalação de dois elevadores para a ampliação do edifício sede deste Tribunal.

E têm razão quanto a alguns apontamentos, a exemplo da necessidade de se dispensar maior cuidado em relação ao exercício de juízo crítico de proposta de preços, com a devida formalização da metodologia nos autos, para formação do preço de referência ou valor estimado da contratação, bem assim acostar as devidas justificativas quanto às limitações, obstáculos e dificuldades, se assim se mostrar a situação fática.

Contudo, no caso concreto, com todas as vênias, inexistiu o suposto e referenciado superfaturamento dos preços pagos por este Tribunal. Muito ao contrário. Explica-se.

De plano, há que se fazer juízo justo sobre a matéria, eis que se cuida de contratação de bens e serviços com peculiaridades específicas, organização e arranjo mercadológicos próprios. Daí porque, nesse ramo de atividade, as poucas empresas que atuam no mercado brasileiro dispensam tratamento ao projeto executivo como uma das etapas da obra/fornecimento, como um todo, consoante adiante melhor se detalhará.

Em consequência, a premissa correta aplicada ao caso é a de que a referência ao projeto executivo diz respeito a uma das etapas obrigatórias da contratação global. Logo, para análise do caso concreto deve-se ter mais próxima, e presente, a visão finalística do objeto da contratação (modernização e aquisição de elevadores). No mercado (e a prática tem sido a adotada também nas contratações públicas, como também se verá adiante), sempre se exigirá um percentual - como forma de adiantamento - para fazer jus à entrega do projeto executivo a título de etapa inicial da obra, sob pena de não se obter sequer interessado em participar do certame licitatório.

E mais: outra verdade que se extrai dessa consagrada prática do mercado é que a estimativa do valor dessa etapa sempre é representada por percentual aplicável sobre o valor total estimado para a contratação, que, consoante se demonstrará adiante, gira em torno de 10% (dez por cento) do montante, havendo caso de até 25% (vinte e cinco por cento).

E antes que se diga que essa modalidade configura antecipação de pagamento, portanto prática vedada pela legislação de regência, importa destacar que, regra geral, embora seja verdade que as Leis nº 8.666/1993 e nº 4.320/1964 proibam a antecipação de pagamento, para certos segmentos do mercado, contudo, tais antecipações são comuns. A própria Administração, se não se render a essas regras próprias de determinados segmentos do mercado, não conseguirá obter o produto.

E a aquisição de elevadores é um caso típico, isto é, paga-se boa parcela do objeto antes da sua entrega (incluída na primeira etapa, ou seja, na entrega do projeto executivo). A exemplo dos elevadores, o mercado de chillers de ar condicionado igualmente se encontra assim organizado. Da mesma forma, a aquisição de grandes máquinas, feitas sob encomenda, geralmente segue essa mesma regra mercadológica (no caso dos autos, não é demais frisar, parte do equipamento, as máquinas de tração, foi fabricada na Alemanha).

Essas são conclusões do próprio Tribunal de Contas da União, insertas no voto condutor do Acórdão Plenário 2745/2013 (sessão de julgamento ocorrida em 9.10.2013), cuja relatoria coube ao eminente Ministro Valmir Campelo:

[...]

25. Para explicar a situação, trago o assunto recorrente da viabilidade de se antecipar pagamentos. Via de regra, tal possibilidade se faz vedada. Para certos segmentos do mercado, contudo, tais antecipações são comuns. A própria Administração, se não se render as essas regras próprias de determinados segmentos do mercado, não conseguirá obter o produto almejado. A aquisição de elevadores é um caso típico; paga-se boa parcela do objeto antes da sua entrega. Chillers de ar condicionado são outro exemplo. Grandes máquinas, sob encomenda, geralmente seguem essa regra.

Em última análise, essas são condições impostas por práticas correntes do mercado e sua inobservância provavelmente resultaria em possível fracasso na contratação do serviço e aquisição do bem.

A propósito desse tema, o órgão Plenário do Tribunal de Contas da União já se manifestou sobre sua possibilidade na ocasião do julgamento do Acórdão 157/2008, verbis:

[...]

9. Quanto ao pagamento antecipado, forçoso reconhecer que ele não é vedado pelo ordenamento jurídico. Em determinadas situações ele pode ser aceito. Mas esta não é a regra. Ordinariamente o pagamento feito pela Administração é devido somente após o cumprimento da obrigação pelo particular. Não obstante, a doutrina reconhece a possibilidade de sua utilização em situações excepcionais. Jessé Torres Pereira Júnior (“Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública”, 5ª edição, pág. 431) abre duas exceções: “correspondência com a antecipação da execução da obrigação, propiciando descontos para a Administração (art. 40, XIV, ‘d’, Lei nº 8.666/93) e nas licitações internacionais, onde poderá prevalecer disposição especial (art. 42, §5º)”. Marçal Justen Filho aduz a necessidade de dois requisitos: previsão no ato convocatório, de modo a aumentar a possibilidade de acorrerem mais interessados à licitação, e prestação de garantias pelo contratado, destinadas a evitar prejuízos à Administração (“Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 9ª edição, pág. 466).

Ainda, em outra situação concreta, mas similar à ora sob exame, a Corte Maior de Contas ao debruçar sobre essa mesma temática, assentou, à unanimidade, no já citado voto condutor do Acórdão Plenário 2745/2013, que é possível a antecipação do pagamento por parte da Administração Pública se essa é a única forma de obter a contratação do objeto, dada a prática consagrada no mercado de assim o exigir:

[...]

O contexto da decisão, aplicada à antecipação de pagamentos, é que para a obtenção do objeto almejado, em razão de uma prática consagrada no mercado, teve de se abrir mão da vedação ao pagamento antecipado – situação devidamente contornada pela exigência seguradora. Não se aplicou os compulsórios arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64, sob pena de não se obter o objeto.

[...]

Para comprovar tal prática mercadológica, basta uma simples leitura dos diversos editais de licitação, que são corriqueiramente lançados na praça pelos mais diversificados entes públicos. Com esse intuito e a título ilustrativo, traz-se à colação os seguintes instrumentos vinculatórios:

Prefeitura da Cidade do Recife

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 008/2014

PREGÃO PRESENCIAL Nº 005/2014

[...]

1.1 - Constitui objeto desta licitação a contratação de empresa para prestação dos serviços de substituição completa de 06 (seis) elevadores do Edifício Sede da Prefeitura de Recife [...]

14.1 - O pagamento será efetuado através de **um sinal de 15% do valor total do contrato, mediante apresentação do Projeto Executivo** de Engenharia das Obras Civas devidamente registrados no Órgão competente, e o restante em 18 parcelas mensais, de acordo com o cronograma de entrega do objeto integrante do Termo de Referência, mediante apresentação da nota fiscal e fatura contendo o devido atesto do servidor responsável pela fiscalização da execução do contrato. (sem grifo no original)

No âmbito do Estado de Pernambuco, o próprio Órgão de Controle Externo de Contas (TCE) lançou edital de licitação no ano de 2016, com o fito de adquirir elevadores, no qual consta previsão de pagamento antecipado de percentual para fazer face ao projeto executivo, nos seguintes termos:

Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE)

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 82/2016

PREGÃO (PRESENCIAL) Nº 54/2016

[...]

O objeto do presente Pregão consiste na aquisição de dois elevadores, conforme especificações constantes no Anexo I (Especificação do Objeto) deste Edital.

[...]

5. VALOR MÁXIMO ACEITÁVEL PARA A CONTRATAÇÃO

Assim, o valor máximo admissível para a contratação é de **R\$ 205.000,00 (duzentos e cinco mil reais)**, conforme planilha orçamentária a seguir:

ETAPAS	DESCRIÇÃO	%	VALOR TOTAL MÁXIMO
1	Entrega dos Projetos e Anotação de Responsabilidade Técnica	10	20.500,00

[...]

Marinha do Brasil - Comando do 7º Distrito Naval

PROCESSO Nº 62055.002650/2014-15

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 30/2014

[...]

2.1 - O objeto desta licitação é a contratação do serviço de engenharia especializada no setor de transporte vertical (elevadores, escadas

rolantes e esteiras rolantes) para a execução de serviços de modernização de 13 elevadores localizados nas instalações do Comando do 7º Distrito Naval em Brasília-DF [...]

CRONOGRAMA FÍSICO FINANCEIRO – MODERNIZAÇÃO DE 13 ELEVADORES I

Meses	Valor Contrato											
	6.233.384,83	Pagamentos	Valor Pago Acumulado	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	% Percentual											
Assinatura do contrato	0%	R\$ -	R\$ -									
Seguro Garantia ou Fiança	5%	R\$ 311.669,24	R\$ 311.669,24	5%								
Registro CREA/ART	0%	R\$ -	R\$ 311.669,24									
Entrega Projeto Executivo	15%	R\$ 935.007,72	R\$ 1.246.676,97			15%						

Senado Federal

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 122/2015

(PROCESSO Nº 00200.015418/2014-79)

[...]

1.1 - O presente pregão tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de substituição completa e de assistência técnica (incluindo manutenção preventiva e corretiva com fornecimento de peças e materiais novos e originais) em 4 (quatro) elevadores no edifício Anexo I, 5 (cinco) elevadores no edifício Anexo II e 1 (um) elevador no Edifício Principal do Senado Federal, em Brasília, Distrito Federal, de acordo com os termos e especificações deste edital e seus anexos.

[...]

22. Os serviços técnicos objeto desta contratação incluem:

[...]

22.2. **ETAPA 1** – Estudo de Viabilidade Técnica com Análise da Capacidade Estrutural e Laudo Técnico, **Projeto Executivo** e Planejamento da Obra, com obtenção de licenciamento junto ao IPHAN – para os elevadores do edifício Anexo I e do Edifício Principal; (sem grifo no original).

55.2. Máximo de 2% (dois por cento) do Valor Global da Contratação referente à Etapa 1, a ser pago quando da conclusão e aprovação pela FISCALIZAÇÃO da referida Etapa, inclusive com obtenção de licenciamento do Projeto Executivo junto ao IPHAN – conforme detalhado no item B.2.2 do ANEXO 04 do edital. O valor que deve ser correspondente a no máximo 2% do Valor Global da Contratação será o valor da Coluna H para o item 2 da Planilha 22 do ANEXO 03 do edital;

55.3. Máximo de 2% (dois por cento) do Valor Global da Contratação referente à Etapa 2, a ser pago quando da conclusão e aprovação pela FISCALIZAÇÃO da referida Etapa – conforme detalhado no item B.2.2 do ANEXO 04 do edital. O valor que deve ser correspondente a no máximo 2% do Valor Global da Contratação será o valor da Coluna H para o item 3 da Planilha 22 do ANEXO 03 do edital;

Universidade Federal de Pernambuco

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 213/2013

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 23076.041587/2012-71

[...]

1. OBJETO DA LICITAÇÃO

1.1. Compra de **08 (oito) elevadores de passageiros** para o Campus Recife da Universidade Federal de Pernambuco, incluída a elaboração de projeto executivo, desmonte e transporte (dentro do campus) dos que serão substituídos, entrega e instalação dos elevadores novos e garantia mínima de 12 meses, a contar do recebimento definitivo, conforme **especificações técnicas e cronograma físico-financeiro** estabelecido, respectivamente, nos **Anexo I e VI** deste Edital, [...] (grifos no original).

[...]

CLÁUSULA 7ª. PREÇO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO

O preço global deste contrato é de **R\$** (..... reais), conforme cláusula primeira.

§ 1º. Os pagamentos serão efetuados conforme os cronogramas físico-financeiros estabelecidos pela CONTRATANTE, observadas as condições a seguir discriminadas:

Para os itens 01 e 06

Apresentação da ART paga e entrega dos projetos executivos
.....14%

Ministério da Educação - Fundação Joaquim Nabuco

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 42/2017

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º23130000085/2017-01

[...]

1.1. O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para fornecimento e instalação de 1(um) elevador NOVO [...]

[...]

11.0 – PROPOSTA DE PREÇO E CRONOGRAMA DE PAGAMENTO

A proposta deverá ser dada obedecendo ao quadro abaixo. O pagamento será feito de acordo com o cumprimento das etapas abaixo e devida aprovação e ateste da fiscalização do contrato.

PROPOSTA DE PREÇO E CRONOGRAMA DE PAGAMENTO (preços em R\$)						
DESCRIÇÃO ATIVIDADE	VALOR DA ETAPA					TOTAL (Qte x Preço Unitário)
	%	Qte	Material	Mão de Obra	Preço Unitário	
Assinatura do Contrato. (parcela referente ao material)	25	1		X		
Apresentação, aprovação do projeto executivo e apresentação da ART. (parcela referente ao material)	25	1		X		

Por derradeiro, estabeleceu o instrumento vinculatório do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, objeto do presente "achado" da auditoria do e. CJF:

Pregão Eletrônico nº 61/2015

[...]

1.1. Constitui objeto deste instrumento a **contratação de empresa especializada para modernização dos 07 (sete) elevadores instalados no Edifício Sede (item 01) e fornecimento e instalação de 02 (dois) elevadores para a ampliação do Edifício Sede [...]** (destaque no original)

ITEM	SERVIÇOS	UN	QUANT.	Preço Material	Preço Mão Obra	TOTAL
1.1	SERVIÇOS PRELIMINARES					
1.1.1	Mobilização Inicial e Emissão de ART	Un	1,00	R\$ -	R\$ 3.977,12	R\$ 3.977,12
1.1.2	Canteiro de Obra	Un	1,00	R\$ -	R\$ 16.333,33	R\$ 16.333,33
1.1.3	Projeto Executivo Elevadores Edifício Sede 01/02/03/04/05/06	Un	1,00	R\$ -	R\$ 494.512,62	R\$ 494.512,62
1.1.4	Projeto Executivo Elevador Edifício Sede 07	Un	1,00	R\$ -	R\$ 82.418,77	R\$ 82.418,77

ITEM	SERVIÇOS	UN	QUANT.	Preço Material	Preço Mão Obra	TOTAL
1.1	SERVIÇOS PRELIMINARES					
1.1.1	Mobilização Inicial e Emissão de ART	Un	1,00	R\$ -	R\$ 1.136,32	R\$ 1.136,32
1.1.2	Canteiro de Obra	Un	1,00	R\$ -	R\$ 4.668,67	R\$ 4.668,67
1.1.3	Projeto Executivo Elevadores Edifício Anexo 01/02	Un	1,00	R\$ -	R\$ 184.837,64	R\$ 184.837,64

Do apanhado acima, resta clara a praxe no mercado - para execução de serviços de modernização/fornecimento e instalação de elevadores - de fixação de

desembolso financeiro inicial, correspondente, em média, ao percentual de 10 a 15%, calculado sobre o valor total estimado para a contratação, para fazer face, via de regra, aos custos com mobilização, canteiro de obras, entrega dos Projetos Executivos e ART, sendo este o caso do TRF5, em cuja primeira medição foram justamente contemplados esses itens. E mais: demonstrou-se igualmente que o percentual estabelecido por esta Corte Regional para pagamento da primeira etapa e, portanto, também do projeto executivo, encontra-se em patamar estritamente dentro da média praticada pelo mercado.

Em suma, ante os ilustrativos exemplos colhidos e acima apontados, pode-se formatar o seguinte cenário representativo do que espelha o mercado, quando se trata de aquisição de elevadores pela Administração Pública:

QUADRO 1 - Quadro Comparativo de Pregões para Aquisição de Elevadores (Valor Estimado da Contratação x Valor Estimado 1ª Etapa)

ÓRGÃO	DOCUMENTO	OBJETO	VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO	VALOR ESTIMADO 1ª ETAPA	% 1ª Etapa em Relação Vlr. Total
TRF5	Pregão Eletrônico nº 61/2015	Modernização de 07 (sete) elevadores do Edf. Sede e para o fornecimento e instalação de 02 (dois) elevadores no prédio da Ampliação do Edf. Sede do TRF5.	R\$ 7.350.264,62	R\$ 767.882,37	10,45%
PCR	Pregão Presencial nº 05/2014	Substituição de 06 (seis) elevadores do Edf. Sede da Prefeitura de Recife.	R\$ 5.750.833,38	R\$ 862.625,01	15,00%
TCE-PE	Pregão Presencial nº 54/2016	Aquisição de 02 (dois) elevadores para o Edf. Garagem do TCE-PE.	R\$ 205.000,00	R\$ 20.500,00	10,00%

MARINHA	Pregão Eletrônico nº 30/2014	Modernização de 03 (três) elevadores localizado nas instalações do Comando do 7º Distrito Naval - DF.	R\$ 6.233.384,33	R\$ 935.007,72	15,00%
SENADO FEDERAL	Pregão Eletrônico nº 122/2015	Substituição completa e de assistência técnica em 10 (dez) elevadores do Edf. Sede e Anexos do Senado Federal.	R\$ 16.081.013,15	R\$ 648.362,56	4,03%
UFPE	Pregão Eletrônico nº 213/2013	Compra de 08 (oito) elevadores de passageiros para o Campus Recife da UFPE, incluída a elaboração de Projeto Executivo.	-	-	14,00%
ME/FUNDAJ	Pregão Eletrônico nº 42/2017	Fornecimento e instalação de 01 (um) elevador, para a Fundação Joaquim Nabuco.	-	-	25,00%

Da análise dos dados acima, conclui-se que:

I – embora se reconheça que, de fato, até mesmo em face da especificidade e do nicho de mercado, não tenha sido realizado um juízo crítico, de forma mais acurada, da precificação do objeto contratado, não é razoável, a partir daí, imputar à fiscalização falha ou equívoco a ensejar superfaturamento da contratação - Pregão Eletrônico 61/2015/Contrato nº 01/2016. O projeto executivo – reitere-se – se encontra inserido na primeira etapa da contratação global de aquisição e modernização de elevadores, conforme prática consagrada no mercado;

II – renovadas as vênias, o cerne da questão em apreço não reside em fazer, ou não, análise crítica da proposta apresentada pela ThyssenKrupp Elevadores no concernente ao projeto executivo, mas, sim, observar se o preço global da contratação se encontra dentro da margem daqueles praticados no mercado. E quanto a isso, não resta a menor dúvida de que a contratação levada a efeito pelo Tribunal Regional da 5ª Região (Contrato nº 01/2016) obteve preços muito inferiores a contratações similares, realizadas por outros órgãos públicos, nas diversas esferas de Poder.

Quanto a esse aspecto, mister se faz tecer o seguinte comparativo a partir de extração de dados das informações dantes registradas.

Veja-se, por exemplo, que contratações muito similares à realizada pelo TRF5, estimaram e contrataram o projeto executivo em valor muito superior ao contratado por este Tribunal.

Em termos comparativos, importa destacar, a título de exemplo, os instrumentos editalícios que seguem em anexo:

- a Prefeitura do Recife estimou o pagamento do projeto executivo e ART no valor R\$ 862.625,01, para substituir 06 (seis) elevadores;
- a Marinha do Brasil, estimou para essa etapa a soma de R\$ 935.007,72, para modernização de 13 (treze) elevadores, cuja contratação global estimou-se em R\$ 6.233.384,33;
- o Senado Federal, em contratação com similaridade técnica e quantitativa praticamente idênticas à realizada por este Tribunal (a velocidade, em ambos, é de 300 m/min; o sistema também é de frenagem regenerativa nos dois casos; a capacidade é de 22 pessoas no caso do TRF5 e 20 no do Senado; o número de paradas do conjunto de elevadores do TRF5 é de 127, mesmo número do Senado Federal), foi estimada a cifra de R\$ 648.362,56 para desembolso quando da entrega do projeto executivo. O Senado estimou, observe-se bem, como valor total para modernização de 10 (elevadores), a soma de R\$ 16.081.013,15.
- o TRF5, por sua vez, em consonância com a praxe mercadológica, previu, conforme a Planilha Orçamentária Estimativa, para o item projeto executivo, integrante da **Etapa 1 (Serviços Complementares)**, o valor de R\$ 767.882,37, sendo estimado para contratação global o importe de R\$ 7.350.264,62. Contudo, ao final, restou efetivamente contratado e pago para a **Etapa 1 (Projetos Executivos, Mobilização Inicial, ART e Canteiro de Obras)** o valor total de **R\$ 523.882,82**. Por sua vez, o valor global da contratação fez a importância de **R\$5.066.999,00**, conforme consignado na Cláusula Quinta do instrumento de ajuste nº 01/2016. Houve, deste modo, uma significativa diferença entre o valor inicialmente estimado e o efetivamente contratado, na ordem de R\$ 2.283.265,62.

Portanto, consoante já apontado, da simples análise dos dados em confronto com o caso concreto, não se há falar em superfaturamento ou pagamento efetuado a maior pelo Tribunal no âmbito do Contrato n 01/2016.

Em rigor, ocorreu justamente o contrário, eis que a contratação em tela mostrou-se vantajosa para a Administração, se comparada aos demais preços praticados por outros entes públicos, seja no âmbito do Município do Recife (edifício sede da Prefeitura), do Estado de Pernambuco (Tribunal de Contas do Estado) ou frente às

realizadas pelos diversos órgãos da União (Marinha do Brasil, Universidade Federal de Pernambuco, Ministério da Educação/FUNDAJ e Senado Federal).

A vantajosidade do preço global contratado pelo Tribunal, que sofreu deságio no decorrer do certame licitatório, salta aos olhos se comparado à contratação similar, realizada pelo Senado Federal (conforme acima demonstrado), por acaso celebrada no mesmo mês de janeiro de 2016, considerando-se que para a modernização de 10 (dez) elevadores teve o valor final adjudicado em R\$ 15.787.966,42 (Contrato 0009/2016, em anexo). De seu turno, consoante já mencionado, este Tribunal, para modernização de 07 (sete) e aquisição de 02 (dois) novos elevadores, obteve o valor final de R\$5.066.999,00.

Há que se ressaltar, ademais, que a obra foi entregue e recebida rigorosamente dentro dos prazos estipulados.

Quanto ao atesto, para efeito de liquidação da fatura, deu-se com a ressalva da retenção do valor de R\$ 643.824,32, em cumprimento à Recomendação do “ACHADO 5”, expedida pela Secretaria de Controle Interno do CJF, a despeito de o valor total efetivamente desembolsado para fazer face à primeira medição (**Etapa 1 – Serviços Complementares**, que contemplou entrega dos **Projetos Executivos, Mobilização Inicial, ART e Canteiro de Obras**) ter sido de R\$ R\$ 523.882,82, **correspondente a 10,34%** do total contratado, sendo o valor de R\$ 502.142,01 referente especificamente ao item **Projetos Executivos**, o que **equivale a 9,9% do valor global contratado**.

Por fim, é de bom alvitre pontuar que são compreensíveis as conclusões encerradas no “ACHADO 5”, dado que efetivamente o procedimento em que se deu a contratação carece de maiores informações sistematizadas, agora supridas com as presentes justificativas.

OFÍCIO N° 169/2018 - Presidência, de 9 de março de 2018 – Informações Complementares.

Em reforço aos nossos esclarecimentos, encaminhados pela Presidência desta Corte ao Conselho da Justiça Federal através do Ofício nº 4, de 4 de janeiro de 2018, trazemos algumas considerações adicionais, relativamente à contratação de sociedade empresária para modernização dos elevadores deste Tribunal. Tais esclarecimentos adicionais se fazem relevantes, pois visam a corroborar o entendimento de que inexistiu

superfaturamento no contrato em referência. Ao revés, conforme já se aduziu nas informações anteriores – e será amplamente comprovado nestas informações complementares –, o primeiro pagamento efetuado à empresa ThyssenKrupp Elevadores S/A correspondeu, não à contraprestação pela simples elaboração do projeto executivo, mas à conclusão da primeira etapa da obra.

Foi realçado, nas primeiras informações, que o pagamento de cerca de 10% a 15% do valor global, por ocasião da entrega do projeto executivo, mobilização e entrega de ART, é prática corrente na aquisição de elevadores, inclusive no setor público, diante da peculiaridade de se tratar de maquinário de alto valor, fabricado sob encomenda. Este tipo de operação já recebeu a chancela do próprio Tribunal de Contas – TCU, no qual se destacou que:

[...]

25. Para explicar a situação, trago o assunto recorrente da viabilidade de se antecipar pagamentos. Via de regra, tal possibilidade se faz vedada. Para certos segmentos do mercado, contudo, tais antecipações são comuns. A própria Administração, se não se render as essas regras próprias de determinados segmentos do mercado, não conseguirá obter o produto almejado. A aquisição de elevadores é um caso típico; paga-se boa parcela do objeto antes da sua entrega. Chillers de ar condicionado são outro exemplo. Grandes máquinas, sob encomenda, geralmente seguem essa regra. (Voto condutor do Acórdão Plenário 2745/2013, julgado em 9.10.2013, cuja relatoria coube ao Ministro Valmir Campelo, com grifos acrescidos.)

No caso em tela, percebe-se que, no cronograma físico-financeiro da licitação e da contratação realizadas por este Tribunal, deixou de ser esclarecido que o primeiro pagamento consistia em percentual do valor global. Constou no projeto básico, como correspondente à entrega do projeto executivo, ART, canteiro de obras e mobilização, apenas a indicação do valor: no caso, R\$ 767.882,37, sendo estimado para contratação global o importe de R\$ 7.350.264,62 (não é demais anotar, aqui, que o valor que restou efetivamente contratado e pago para a Etapa 1 foi de R\$ 523.882,82; o valor de R\$ 767.882,37 era o constante do projeto básico, antes da realização da licitação).

Entretanto, tal lacuna – mera irregularidade formal –, é suprida, no presente instante, com a apresentação dos esclarecimentos (em anexo) da empresa autora do projeto básico, a qual salienta que o valor de R\$ 767.882,37 corresponderia, não à

remuneração pela simples apresentação do projeto executivo, mas ao desembolso de percentual do valor global, pago pela finalização da primeira etapa, como sói ocorrer em licitações da mesma natureza.

Confira-se, a propósito, a aludida mensagem de esclarecimento apresentada pela empresa autora do projeto básico (projeto este que continha o cronograma físico-financeiro da obra):

De: Luis Oliveira [mailto:loliveira@eacegroup.com]

Enviada em: sexta-feira, 2 de março de 2018 15:28

Para: Pedro Alexandre M. Bezerra

Cc: Vladislave Ferreira Leite; Soraria Maria Rodrigues Sotero Caio; Ernani Lucena Maciel

Assunto: RES: COMPLEMENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES PARA AUDITORIA DE OBRAS.

Prezado Sr. Pedro Alexandre Bezerra,

Em resposta ao questionamento formulado, temos a esclarecer que o valor previsto na planilha orçamentária previsto para ser pago por ocasião da entrega do projeto executivo, não representa a contraprestação pela confecção do mesmo, integra o montante previsto para ser desembolsado quando da conclusão da 1ª etapa, que no caso da planilha do TRF5 denominei de SERVIÇOS PRELIMINARES – ITEM 1.1, que consiste em:

ITEM 1.1.1 - Mobilização inicial e ART;

ITEM 1.1.2 - Canteiro de obras;

ITEM 1.1.3 - Projeto executivo elevadores Edifício. Sede 01/02/03/04/05/06;

ITEM 1.1.1 - Projeto executivo elevador Edifício Sede 07.

Esclareço ainda que, no caso específico de instalação e/ou reforma de elevadores, constitui-se prática de mercado pacificada e recorrente (tanto na esfera pública, bem como no privado), que a remuneração desta etapa se situe na faixa de 10-15% do valor total da obra.

Tal acontece não só no fornecimento/reforma de elevadores, bem como em outros equipamentos autonomizáveis, tais como escadas rolantes, esteiras rolantes, pontes de embarque e Sistemas de Transportadores de Bagagem, fato esse fácil de conferir e comprovar em várias licitações ocorridas nos últimos anos.

Esperamos que o esclarecimento prestado atenda a vossa solicitação e estamos à disposição para qualquer esclarecimento suplementar que se faça necessário.

Att,

Luis M. G. Oliveira

Diretor de Engenharia

BD NA&SA – Eagroup

Conforme se depreende, o fato de a licitação não haver esclarecido que o primeiro desembolso correspondia a percentual do valor global, e não à remuneração do projeto executivo, decorreu de equívoco da empresa autora do projeto básico, que se limitou a indicar um valor (no caso, R\$ 767.882,37), sem esclarecer que ele se prestava, não a remunerar apenas o projeto executivo, mas a remunerar a primeira etapa da obra, cujo marco é representado pela entrega do projeto executivo.

Acentue-se que tal lapso não prejudicou a Administração, haja vista que, como exaustivamente demonstrado nas informações anteriores, o valor global contratado por este TRF está dentro da média de mercado (foi inferior, em verdade, à licitação do mesmo porte promovida pelo Senado Federal), tendo importado em vantajosidade para a Administração (na licitação realizada pelo Senado Federal, no mesmo mês de janeiro de 2016, envolvendo a modernização de 10 elevadores, o valor final foi adjudicado em R\$ 15.787.966,42; este Tribunal, por seu turno, para a modernização de 7 e aquisição de 2 novos elevadores, obteve o valor final de R\$ 5.066.999,00).

Reiteramos que a obra foi entregue e recebida rigorosamente dentro dos prazos estipulados.

OFÍCIO Nº 268/2018-Presidência, de 13 de abril de 2018 – Termo Aditivo

Tenho a elevada honra de dirigir-me a Vossa Excelência, em atenção ao Ofício n. CJFOFI-2017-04590, que encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria nas Obras da 5a. Região, para remeter a esse conselho o Termo Aditivo em anexo, referente ao contrato de modernização dos elevadores deste Tribunal Regional Federal da 5ª Região com a Thyssenkrupp Elevadores S/A (contrato n. 1/2016).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
DIRETORIA GERAL

TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 01/2016, QUE ENTRE SI FAZEM O TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO E THYSSENKRUPP ELEVADORES S.A, NA FORMA ABAIXO:

A UNIÃO, através do **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO**, com sede no Cais do Apolo, s/nº, Edifício Ministro Djaci Falcão, Bairro do Recife - Recife/PE, CEP nº 50030-908, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 24.130.072/0001-11, doravante denominado **CONTRATANTE**, neste ato representado pelo Diretor Geral, Dr. **Fábio Rodrigo de Paiva Henriques**, brasileiro, casado, CPF nº 027.417.874-50, RG nº 4.872.870 SSP/PE, residente e domiciliado nesta Capital, no uso das atribuições que lhe são conferidas, e **THYSSENKRUPP ELEVADORES S.A.**, inscrita no CNPJ/MF nº 90.347.840/0008-94, com endereço na Rua Luiz de Farias Barbosa, 150, Lotes 23 e 24, QD G, Boa Viagem, Recife/PE, CEP nº 51020-110, Fone/Fax nº (81) 2121.8500 / (81) 98149.4036, e-mail: pneto@thyssenkruppelevadores.com.br, mcosme@thyssenkruppelevadores.com.br, doravante denominada **CONTRATADA**, neste ato representada pelos procuradores, **Fabiola Lucia Ferreira**, brasileira, divorciada, CPF/MF nº 072.376.834-03, RG nº 7495621 SDS/PE, residente e domiciliada nesta Capital e **Caio Cesar Perdigão Magalhães de Araújo**, brasileiro, solteiro, CPF/MF nº 070.344.366-65, RG nº MG-14090074 SSP/MG, residente e domiciliado nesta Capital, firmam o presente Termo Aditivo ao Contrato nº 01/2016, decorrente do **Pregão Eletrônico nº 61/2015 - Processo Administrativo Virtual nº 3109/2015**, com fundamento na Lei nº 8.666/1993, mediante as cláusulas e condições seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

O presente Termo Aditivo tem como objeto retificar o documento PSQ - Planilha De Serviços e Quantidades, anexo do Termo de Referência e parte integrante do Contrato original.

CLÁUSULA SEGUNDA – DA RETIFICAÇÃO



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
DIRETORIA GERAL

2.1. Retifica-se o item **1.1** da PSQ - Planilha de Serviços e Quantidades - Projeto Básico de Instalações de Sistemas Mecânicos - Elevadores, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviços de desmontagem dos atuais elevadores do TRF 5ª Região, bem como fornecimento, montagem e instalação de **07 (sete) elevadores no Edifício Sede**, com assistência técnica (serviços de manutenção preventiva e corretiva) durante o período de garantia, conforme a seguir:

Planilha Original

ITEM	SERVIÇOS	UN	QUANT	Preço Material	Preço Mão Obra	TOTAL
1.1	SERVIÇOS PRELIMINARES					
1.1.1	Mobilização Inicial e Emissão de ART	Un.	1,00	R\$ 0,00	R\$ 3.977,00	R\$ 3.977,00
1.1.2	Canteiro de Obra	Un.	1,00	R\$ 0,00	R\$ 16.330,00	R\$ 16.330,00
1.1.3	Projeto Executivo Elevadores Edifício Sede 01/02/03/04/05/06	Un.	1,00	R\$ 0,00	R\$ 494.512,62	R\$ 494.512,62
1.1.4	Projeto Executivo Elevador Edifício Sede 07	Un.	1,00	R\$ 0,00	R\$ 82.418,77	R\$ 82.418,77

Planilha Retificada

ITEM	SERVIÇOS	UN	QUANT	PREÇO	TOTAL
1.1	ETAPA INICIAL – SERVIÇOS PRELIMINARES				
1.1.1	Mobilização Inicial e Emissão de ART	Un.	1,00	Primeira parcela, no percentual de 13,36% (treze inteiros e trinta e seis centésimos por cento) do valor global da contratação para o item elevadores da sede (constituindo, assim, início do pagamento deste), a ser paga após a Mobilização Inicial, Emissão de ART, Instalação de Canteiro de Obra e Entrega dos Projetos Executivos	R\$ 597.238,39
1.1.2	Canteiro de Obra	Un.	1,00		
1.1.3	Projeto Executivo Elevadores Edifício Sede 01/02/03/04/05/06	Un.	1,00		
1.1.4	Projeto Executivo Elevador Edifício Sede 07	Un.	1,00		

2.2. Retifica-se o item **1.1** da PSQ - Planilha de Serviços e Quantidades - Projeto Básico de Instalações de Sistemas Mecânicos - Elevadores, cujo objeto é a contratação de empresa para a prestação de serviços de fornecimento, montagem e instalação de **2 (dois) elevadores no Edifício Anexo**, com assistência técnica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
DIRETORIA GERAL

(serviços de manutenção preventiva e corretiva) durante o período de garantia, conforme a seguir:

Planilha Original

ITEM	SERVIÇOS	UN	QUANT	Preço Material	Preço Mão Obra	TOTAL
1.1	SERVIÇOS PRELIMINARES					
1.1.1	Mobilização Inicial e Emissão de ART	Un.	1,00	R\$ 0,00	R\$ 1.136,00	R\$ 1.136,00
1.1.2	Canteiro de Obra	Un.	1,00	R\$ 0,00	R\$ 4.665,00	R\$ 4.665,00
1.1.3	Projeto Executivo Elevadores Edifício Anexo 01/02	Un.	1,00	R\$ 0,00	R\$ 77.557,87	R\$ 77.557,87

Planilha Retificada

ITEM	SERVIÇOS	UN	QUANT	PREÇO	TOTAL
1.1	ETAPA INICIAL – SERVIÇOS PRELIMINARES				
1.1.1	Mobilização Inicial e Emissão de ART	Un.	1,00	Primeira parcela, no percentual de 13,97% (treze inteiros e noventa e sete centésimos por cento) do valor global da contratação para o item elevadores do Edifício Anexo (constituindo, assim, início do pagamento deste), a ser paga após a Mobilização Inicial, Emissão de ART, Instalação de Canteiro de Obra e Entrega dos Projetos Executivos	R\$ 83.358,87
1.1.2	Canteiro de Obra	Un.	1,00		
1.1.3	Projeto Executivo Elevadores Edifício Anexo 01/02	Un.	1,00		

CLÁUSULA TERCEIRA - DA PUBLICAÇÃO

Em conformidade com o disposto no parágrafo único do art. 61 da Lei 8.666/1993, o presente termo aditivo será publicado no Diário Oficial da União, na forma de extrato.

CLÁUSULA QUARTA – DA RATIFICAÇÃO

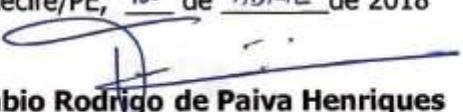


PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
DIRETORIA GERAL

Permanecem inalteradas as demais cláusulas do contrato original, não afetadas pelo presente aditamento.

E, por estarem assim justas e contratadas, firmam as partes contratantes o presente instrumento em 02 (duas) vias de igual teor e forma, para que se produzam os necessários efeitos legais.

Recife/PE, 12 de ABRIL de 2018



Fábio Rodrigo de Paiva Henriques

DIRETOR GERAL
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
CONTRATANTE



Fabíola Lucia Ferreira

PROCURADORA
THYSSENKRUPP ELEVADORES S.A.
CONTRATADA



Caio Cesar Perdigão Magalhães de Araújo

PROCURADOR
THYSSENKRUPP ELEVADORES S.A.
CONTRATADA

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A argumentação da unidade auditada fundamenta-se na premissa de que é prática de mercado o pagamento de um percentual a título de adiantamento da contratação, normalmente tendo como referência a entrega do projeto executivo pela empresa. Não há dúvida quanto a ser viável a definição em edital, e posteriormente no contrato, de *quantum* antecipado a fim de viabilizar a mobilização da contratada no início dos serviços. **Todavia, não é este o ponto abordado no presente achado de auditoria.**

Conforme se verifica dos contratos utilizados como exemplo pelo próprio órgão auditado, constata-se que o montante antecipado não se restringe ao valor da respectiva etapa inicial (ART, canteiro de obras, Projeto Executivo etc.), mas engloba parcela das etapas/custos posteriores, calculado no percentual médio de 15% do valor global da contratação, residindo exatamente aí a diferença paga antecipadamente.

No caso do TRF5, ao revés, os valores orçados na planilha orçamentária, denominados de “Serviços Preliminares”, correspondem exatamente ao montante da respectiva etapa inicial, não havendo, por conseguinte, diferença de valores que suportem as etapas/custos posteriores a fim de restar caracterizado o alegado adiantamento de pagamentos.

Destarte, não há como se comprovar que o preço cotado para a execução dos projetos executivos inclui parcela do valor dos elevadores. E ainda que restasse comprovado, caracterizar-se-ia jogo de planilha, prática vedada pela Corte de Contas.

Nesse diapasão, não se trata simplesmente de “mera irregularidade formal” – ante a ausência de cláusulas no edital e no contrato relativas à antecipação de pagamento – visto que os valores dos projetos executivos majoraram o orçamento de referência e o correspondente contrato, os quais foram elaborados sem observância da forma de cálculo prevista na Resolução CJF n. 339/2015.

Ao ensejo, a fim de melhor esclarecer o entendimento exposto, apresentamos na sequência a exemplificação dos fatos (desconsiderados os demais itens do orçamento):

PLANILHA 1		
ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA DA LICITAÇÃO – SEDE E ANEXO		
ITEM	SERVIÇOS	TOTAL
1.1	SERVIÇOS PRELIMINARES	
1.1.3	Projeto Executivo Elevadores Ed. Sede 01/02/03/04/05/06	R\$ 494.512,62
1.1.4	Projeto Executivo Elevadores Ed. Sede 07	R\$ 82.418,77
1.1.3	Projeto Executivo Elevadores Ed. Anexo 01/02	R\$ 164.837,54
	SUBTOTAL	R\$ 741.768,93
	TOTAL DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA	R\$ 7.350.264,62

PLANILHA 2		
PROPOSTA VENCEDORA - THYSSENKRUPP – SEDE E ANEXO		
ITEM	SERVIÇOS	TOTAL
1.1	SERVIÇOS PRELIMINARES	
1.1.3	Projeto Executivo Elevadores Ed. Sede 01/02/03/04/05/06	R\$ 494.512,62
1.1.4	Projeto Executivo Elevadores Ed. Sede 07	R\$ 82.418,77
1.1.3	Projeto Executivo Elevadores Ed. Anexo 01/02	R\$ 77.557,87

	SUBTOTAL	R\$ 654.489,26
	TOTAL DO CONTRATO	R\$ 5.066.999,00

PLANILHA 3		
VALOR MÁXIMO DOS PROJETOS CONFORME RESOLUÇÃO CJF 339/2015		
ITEM	SERVIÇOS	TOTAL
1.1	SERVIÇOS PRELIMINARES	
1.1.3	Projeto Executivo Elevadores Ed. Sede 01/02/03/04/05/06	R\$ 10.664,94
1.1.4	Projeto Executivo Elevadores Ed. Sede 07	
1.1.3	Projeto Executivo Elevadores Ed. Anexo 01/02	
VALOR MÁXIMO DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA		R\$ 6.619.160,63
VALOR MÁXIMO DO CONTRATO		R\$ 4.423.174,68

PLANILHA 4		
EXEMPLIFICAÇÃO DE ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTOS – PERCENTUAL DE 20% SOBRE O VALOR DO CONTRATO		
ITEM	SERVIÇOS	TOTAL
1.1	SERVIÇOS PRELIMINARES	
1.1.3	Projeto Executivo Elevadores Ed. Sede 01/02/03/04/05/06	R\$ 10.664,94
1.1.4	Projeto Executivo Elevadores Ed. Sede 07	
1.1.3	Projeto Executivo Elevadores Ed. Anexo 01/02	
VALOR DO CONTRATO		R\$ 4.423.174,68
CRONOGRAMA FINANCEIRO - MONTANTE CORRESPONDENTE AO PAGAMENTO DA ETAPA INICIAL – SERVIÇOS PRELIMINARES		R\$ 884.634,94
VALOR PAGO ANTECIPADAMENTE		R\$ 873.970,00

Conforme demonstrado nas planilhas 1 e 2, note-se que os valores dos projetos executivos compõem os orçamentos tanto da licitação quanto do contrato, não havendo diferença de valores para a antecipação de pagamentos. Além disso, o valor da contratação deveria ser no máximo de R\$ 4.423.174,68, segundo a metodologia para elaboração de projetos estabelecida pela Resolução CJF n. 339/2015, conforme planilha 3.

Na planilha 4, apresenta-se um exemplo de pagamento antecipado.

Quanto às informações complementares encaminhadas pelo Ofício 169/2018 – Presidência/TRF5, observamos que os esclarecimentos apenas reiteram o entendimento do Tribunal anteriormente apresentado, sem acréscimo de fatos novos.

No mesmo sentido, o Termo Aditivo encaminhado pelo Ofício 268/2018 – Presidência/TRF5 não modificou as evidências do presente achado, vez que simplesmente consolidou os valores dos itens da planilha em uma dimensão percentual, sem a correspondente redução dos preços dos projetos executivos.

Aliás, insta frisar que a alteração dos itens da planilha licitada/contratada, na forma procedida pelo Termo Aditivo, vai de encontro à legislação que regula a matéria

e tornou-se inadequada ante a retirada da especificação dos custos unitários dos serviços, conforme as orientações disciplinadas no Decreto n. 7983/2013, na Resolução CNJ 114/2010, no Manual de Obras do TCU etc.

A contexto, esclareça-se que, nos casos em que há previsão no edital e no contrato de cláusulas de adiantamento, o percentual de adiantamento é estabelecido/registrado no cronograma físico-financeiro e não na planilha orçamentária da licitação ou do contrato.

Diante disso, mantém-se a recomendação para que seja realizado o ajuste de contas com a contratada.

Brasília, 23 de abril de 2018.

Paulo José Ribeiro Alves
Auditor

Mônica Regina Ferreira Antunes
Auditora

Lúcio Castelo Branco
Auditor

Fábio Mendonça de Oliveira
Auditor - Líder

Jesse Andros Pires de Castilho
Supervisor