PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 7ª REGIÃO
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO DE AUDITORIA TRT7.SCI.SCGAP

I. IDENTIFICAÇÃO	
Nº do Processo	Proad nº 1.909/2017
Nº da Ordem de Serviço	06/2017
Setor Responsável pela Auditoria	Setor de Controle de Gestão Administrativa e Patrimonial - SCGAP
Unidade Auditada	Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças.
Tipo de Auditoria	Conformidade
Objeto da Auditoria	Auditoria dos Processos licitatórios e dos Processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, no âmbito do TRT7, compreendendo o período de janeiro de 2016 a março de 2017.

1. Introdução:

1.1. O presente Relatório apresenta os resultados da ação de controle de auditoria realizada no período de **17/4/2017 a 19/6/2017**, na Sede do TRT 7ª Região, em cumprimento ao contido na Ordem de Serviço SCI.SCGAP nº 06/2017, com o objetivo de avaliar os controles internos adotados, no âmbito deste Tribunal, na instrução e condução dos certames licitatórios, assim como nos procedimentos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

1.2. Os trabalhos foram conduzidos em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, não tendo sido imposta qualquer restrição a sua realização.

1.3. Esclareça-se que os documentos referenciados neste Relatório integram o Proad nº 1.909/2017.

2. Escopo:

2.1 O exame de conformidade contemplou, além aderência das contratações realizadas à Resolução TRT7 nº 200/2014, à Lei Complementar nº 147/2014 e à adequação dos atos e fatos praticados relacionados à legislação e normativos pertinentes, os seguintes Pontos de Controle: a) planejamento da contratação; b) disponibilidade orçamentária; c) assessoramento jurídico; d) divulgação da licitação; e) seleção do fornecedor; f) homologação da licitação; g) ratificação do procedimento de contratação direta; e h) formalização da Ata e/ou do Contrato. As ações tiveram por maior enfoque os procedimentos relativos à pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimado da contratação, em face de serem identificados os maiores riscos por ocasião de anterior auditoria operacional no âmbito do Proad nº 3605/2015.

2.2 Os procedimentos de auditoria, consubstanciados em exames documentais, tomaram por base seleção amostral, não probabilística, de 7 (sete) processos administrativos, em face da relevância e materialidade, notadamente quanto ao volume de recursos financeiros envolvidos. Outros dois processos foram requisitados para complementação dos exames e conclusões da auditoria quais sejam: Processo TRT7 nº 10.176/2012 – Contratação de projetos executivos de monitoramento eletrônico; Processo TRT7 nº 2.458/2016 – primeira instrução processual para ampliação e reforma da Vara do Trabalho de Maracanaú; e Processo TRT7 nº 8960/2016-9 – modernização de elevadores do Anexo I do Prédio Sede. Cumpre-nos ressaltar que as conclusões oriundas dos procedimentos acima não podem ser extrapoladas

para o universo dos processo de contratação deste Tribunal.

2.3 Todos os processos foram examinados após homologação da licitação, com exceção do processo nº 52/2017 (licitação na modalidade tomada de preços para reforma e ampliação da Vara do Trabalho de Maracanaú) analisada concomitante, compreendendo desde a fase de planejamento da contratação até a fase de habilitação dos licitantes.

3. Resultados dos Exames:

3.1 O resultado dos exames realizados encontra-se registrado no título "Constatações" deste Relatório de Auditoria juntamente com as respectivas recomendações para aprimoramento do procedimento.

3.2 Dentre os benefícios estimados nesta auditoria, cabe destacar a contribuição para que este Regional aperfeiçoe as ações de controle administrativo concernentes à instrução dos processos de contratação pública.

3.3. Para o desenvolvimento da fase de apuração, foram encaminhadas três Requisições de Documentos e Informações (RDIs) – docs. 6, 17 e 33.

3.4. Como resultado parcial desta auditoria, foram encaminhados três pontos relativos a diligências por intermédio de Requisição de Documentos e Informações (RDI nº 3/2017 – doc. 33). A unidade auditada, em sua manifestação acerca das aludidas diligências, esclareceu ou apresentou providências suficientes para duas demandas da presente auditoria.

3.5. A análise documental de elementos constantes dos autos dos processos selecionados e em documentos oportunamente aduzidos permitiu a identificação de 19 itens apontando falhas e impropriedades na preparação e condução dos certames licitatórios e procedimentos de contratação direta, conforme descrito nos docs. 22 e 47. Foi, então, concedido prazo de 7 dias para resposta à Folha de Constatações (com 7 itens), atinentes à licitação da obra de reforma e ampliação do Fórum Trabalhista de Maracanaú, em 22/5/2017. A resposta a essa Folha de Constatações foi apresentada em 6/6/2017. A Folha de Constatações Complementar (com outros 12 itens), datada de 19/6/2017, foi levada ao conhecimento da unidade auditada com prazo de manifestação de 20 dias, porém só dela houve resposta em 1º/8/2017 – após dois pedidos (e concessões) de prorrogação de prazo para a manifestação da unidade auditada.

3.6. As constatações obtidas neste trabalho se referem, marcantemente, às fases preliminar e interna da licitação.

3.7. Ademais, impende registrar que os sucessivos pedidos de prorrogação de prazo para a audiência da unidade auditada, sob o argumento de que os setores que lhe são subordinados estão desfalcados de seus titulares, expõem severamente a deficiência nos mecanismos de controle administrativo. Afinal, para que haja um efetivo (e necessário) domínio da cadeia de eventos por parte da unidade auditada, não se mostra razoável essa dependência para produzir, tempestivamente, a sua manifestação - de caráter meramente informativo, frise-se.

II. CONSTATAÇÕES

Ponto de Controle: Planejamento da contratação

Dados da Constatação
Nº 1.
Descrição Sumária: Deficiência nos estudos preliminares da contratação.
Fato: O processo de contratação deve ser precedido de planejamento no âmbito interno administrativo. Nesse sentido, a Administração deve realizar estudos de forma a precisar a caracterização do objeto a ser licitado e evidenciar as condições adequadas pelas quais se definem as necessidades e soluções de atendimento. Merece destaque a relevância dos estudos antecedentes à elaboração do termo de referência, uma vez que grande parte das dificuldades e dos problemas enfrentados pela Administração na licitação e na execução contratual poderia ser evitada com a realização de um planejamento prévio e consistente. No âmbito deste Regional, a matéria se encontra normatizada na Resolução TRT7 nº 200/2014, que preconiza em seu art. 22 a exigência de estudos preliminares, contendo os elementos necessários com o fito de permitir a solução que melhor atenda ao interesse público. Nesse contexto, após análise do Processo TRT7 nº 52/2017, que trata de licitação, na modalidade Tomada de Preços (TP nº 1/2017), para contratação de empresa para realizar obra de ampliação e reforma do Fórum Trabalhista de Maracanaú-CE (com valor estimado de R$ 673.704,69), verifica-se a existência de deficiências nos estudos preliminares de fl. 103 que comprometem a regular instrução do processo, quais sejam: ausência de indicação de alternativas de solução existentes quanto à utilização de depósito provisório (novo prédio anexo) e sua análise, sob os aspectos técnico, econômico e ambiental; justificativa da solução escolhida e a melhor estratégia de execução. Em que pese constar, no referido estudo, que a montagem e instalação de aparelhos de ar condicionado tipo *split* e bombas de recalque integrarão o orçamento das obras, com taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) diferenciada, não foram consignadas nos autos justificativas para parcelamento dos serviços de perfuração de poços e construção de reservatório de 12m³, haja vista que tais parcelas, considerando a curva ABC de serviços (doc. 21), representam, em seu conjunto, aproximadamente 10% do total estimado. Especificamente no tocante ao reservatório, tem-se como único documento a impulsioná-lo no processo um expediente datado de 10/11/2016, às fls. 2/3 do Processo nº 2.458/2016 (que tinha como objeto a mesma reforma e ampliação do Fórum de Maracanaú). Porém, não se evidencia naquele expediente uma referência esclarecedora quanto ao volume adotado (de 12m³ na reservação elevada e de 4,5m³ da reservação enterrada). Também não está informada a razão da altura de 9m (até a tampa superior) para prover carga hidráulica, ainda que se pretenda transferir por gravidade a água desse reservatório elevado até a caixa de água (de 2m³) existente no prédio atual.
Manifestação da unidade auditada: A unidade auditada, através do Doc. 40, encaminhado a esta SCI em 6/6/2017, assim se manifestou: *"Registramos que houve um planejamento prévio por parte da Administração para embasar a decisão de*

deslocar temporariamente os servidores e magistrado em atividade na 2ª Vara do Trabalho de Maracanaú para o edifício anexo a ser construído prioritariamente. Essa ação tinha por objetivo a realização das intervenções na aludida unidade, como por exemplo a construção dos novos banheiros (masculino e feminino), a ampliação da Sala de Audiência e outros serviços, que impossibilitariam o desenvolvimento normal da atividade jurisdicional.

Com o objetivo de não paralisar os trabalhos da 2ª Vara, a equipe do Setor de Projetos da DMPROJ foi até o Fórum de Maracanaú para discutir com os diretores das duas varas, que representavam os juízes, naquela ocasião, sugerindo as possíveis soluções que atendessem as demandas apresentadas, de comum acordo com todos, inclusive com a própria Administração do Tribunal. Como já havíamos vivenciado situação semelhante na Reforma e Ampliação do Fórum de Caucaia, partimos da premissa de que a melhor alternativa seria deslocar a 2ª Vara para o prédio do novo Arquivo a ser construído, face ao êxito que obtivemos em Caucaia.

Entretanto, reconhecemos que não ficou evidenciado nos autos, por parte do demandante, os referidos estudos preliminares necessários ao embasamento da solução adotada, pois a opção de locar outro imóvel e/ou contêiner de escritórios para implantação temporária da 2ª Vara se tornou inviável economicamente e, despenderia de muito tempo para realizar essa mudança, alternativa descartada por todos os envolvidos naquele momento, pelo fato de serem necessárias várias licitações para locar o imóvel e/ou contêineres, fazer as adequações físicas, instalar os pontos de lógica e de telefonia. Em nenhum momento foi ventilado a possibilidade de suspenção das atividades das varas, bem como, o uso de trabalho virtual por parte dos servidores ou magistrados. Por essa razão, acreditamos que com as informações que dispúnhamos no momento da decisão, a opção de deslocar a 2ª vara para o prédio do novo Arquivo era a melhor decisão.

Em relação as justificativas para parcelamento dos serviços de perfuração de poços e construção de reservatório de 12m3, que representam, em seu conjunto, aproximadamente 10% do total estimado, informamos que devido aos relatos contínuos feitos pela Diretoria do Fórum de Maracanaú, por telefone e, também, por ofício a esta Divisão, registrando os problemas enfrentados pela irregularidade do fornecimento de água potável por parte da CAGECE, aproveitamos a oportunidade para inserir os referidos serviços com o intuito de sanar esse problema. A ausência prolongada de água impossibilita o uso do bebedouro, dos banheiros públicos e dos servidores, bem como, interrompe a irrigação do jardim e a limpeza diária da unidade, dificultando a atividade jurisdicional do Fórum, que possui um grande movimento de usuários da Justiça do Trabalho.

Quanto ao volume de reservação de água, consideramos as estimativas de consumo médio para edifícios públicos na razão de 50 litros por pessoa/dia e para a irrigação do jardim 1,50 litro/m² por dia, conforme as recomendações da Norma NBR 5626/1998, dessa forma calculamos o volume necessário da seguinte forma:

Efetivo Fixo Considerado de Servidores, Magistrados, Terceirizados e Estagiários: ***37 pessoas***
(informado pela Diretoria do Fórum)

Efetivo Médio Diário Considerado Circulante de Usuários e Advogados: ***300 pessoas***
(informado pela Diretoria do Fórum)

População Total: 337 pessoas x 50 litros x 1,0 dia = 16.850 litros
Área do Jardim: 594,24m² x 1,50 litro/m² x 1,0 dia = 891,36 litros

Total Necessário para 24 horas: ***17.741,36 litros***

Dessa forma, durante a instrução do Processo TRT7 Nº 52/2017, na elaboração da planilha orçamentária referencial de preços, encontramos o preço público da composição C3648 da SEINFRA/CE de um Reservatório Pré-Moldado Elevado Cilíndrico com diâmetro de 2,00 metros, com uma capacidade de reserva superior de 12.000 litros, acrescidos de 4.500 litros para a cisterna, perfazendo um volume total de 16.500 litros, com altura total de 9,00 metros.

Como o volume de reserva da Composição C3648 (SEINFRA/CE) se aproximava mais do volume calculado pelo Setor de Projetos, adotamos esse item no nosso orçamento.

Quanto ao poço profundo, sua adoção no orçamento se justifica pelo fato de que a reservação foi considerada para apenas um dia, entretanto devido aos relatos já citados, notificando a irregularidade do fornecimento d´água por parte da CAGECE, entendemos que essa alternativa é uma reserva de segurança para mitigar os problemas das eventuais falta d´água e, consequentemente, reduzir as despesas com o abastecimento. Em momento oportuno, reavaliaremos com a Administração, a efetiva necessidade da execução desse poço profundo, que poderá ser suprimido do contrato através de termo aditivo.

Adotamos o preço público da Composição C4764 (SEINFRA/CE) - POÇO TUBULAR COM TUBO GEOMECÂNICO DE 6", PROFUNDIDADE 100m, COMPLETAMENTE EXECUTADO, INCLUSIVE MARCAÇÃO (FORNECIMENTO E EXECUÇÃO), sendo a única profundidade disponível na Tabela de Preços Oficiais.

Reconhecemos que faltou a informação da desativação das duas caixas de água existentes do prédio atual, pois em melhor análise, não há sentido técnico em se construir uma nova caixa d´água com altura manométrica suficiente e interligá-la às caixas existentes. O barrilete será redimensionado para receber o abastecimento exclusivo do novo castelo d´água, objeto de aditivo ao contrato.

O objetivo do Setor de Projetos da DMPROJ foi garantir o fornecimento de água de forma contínua, em quantidade adequada e com pressões e velocidades compatíveis com o perfeito funcionamento dos aparelhos sanitários, chuveiros, torneiras de jardim, peças de utilização e demais componente da rede de água fria, preservando a potabilidade da água."

Análise da Equipe:

A manifestação da unidade auditada não dissipa a constatação decorrente de deficiência na fase de planejamento das obras e serviços de engenharia, já identificada em auditorias anteriores.

Oportuno enfatizar a necessidade de os estudos preliminares serem incluídos nos autos do Processo, para permitir um controle administrativo mais eficaz e consequente do contrato – e a plena consecução dos seus objetivos.

Particularmente, no tocante ao dimensionamento do volume de água previsto para reservação os parâmetros apresentados não se evidenciam compatíveis com a realidade específica do Fórum Trabalhista de Maracanaú. Apenas como exemplo, citamos a nítida superestimativa da área de jardim a ser contemplada com a irrigação – que não considerou o cenário após a conclusão dos serviços que estão sendo contratados. Além disso, não parece razoável atribuir, a cada pessoa que compareça àquele Fórum, o consumo de 50l de água – a propósito, esse consumo poderia ser adotado na estimativa, como média, para cada uma das 37 pessoas que laboram na jornada integral (servidores, magistrados e terceirizados),

mas não para os jurisdicionados (reclamantes, reclamados e advogados).

No que concerne ao poço profundo, além do reconhecimento, pela unidade auditada, de dúvida quanto à sua efetiva necessidade (que não fora adequadamente apurada à época da instrução processual), a definição de sua profundidade pelo que está disponível na Tabela de Custos da SEINFRA/CE não se mostra consentâneo com o propósito de um projeto básico que deve trazer consigo um orçamento detalhado.

Recomendação:
Aprimorar, doravante, o planejamento, com a devida atenção aos estudos preliminares, com a clara definição das demandas e a eleição da melhor forma de satisfazê-las, a partir da análise de alternativas que contemple, criteriosamente, os aspectos técnicos, econômicos e ambientais.

Prazo	**Não se aplica.**

Ponto de Controle:

Dados da Constatação

Nº 2.

Descrição Sumária:

Ausência de demonstração nos autos das alternativas de soluções para a contratação.

Fato:

Examinando o Processo TRT7 nº 52/2017, que trata de licitação para contratação de empresa para realizar obra de ampliação e reforma do Fórum Trabalhista de Maracanaú-CE, verifica-se que o custo total está estimado em R$ 673.704,69 (valores apurados em dezembro de 2016), cujo detalhamento se encontra discriminado abaixo:

1. itens básicos:	54.406,18
2. novo prédio anexo:	339.408,69
3. reservatório elevado, ramais e poço profundo:	93.923,30
4. adaptações no prédio existente:	179.468,52
5. serviços finais:	6.498,00
TOTAL:	**673.704,69**

Considerando que a ampliação compreenderá uma área a ser construída do novo prédio anexo de 117m² (área útil de 108,10m², conforme prancha disponibilizada no portal contas públicas), levando-se em conta o valor total estimado para este item (R$ 339.408,69), o preço por metro quadrado alcança um valor de R$ 2.900,93. Cumpre ressaltar que o impacto financeiro não foi consignado nos autos, por ocasião dos estudos preliminares, conforme já apontado na constatação anterior, haja vista que somente os custos com a instalação provisória irão totalizar o importe da ordem de R$ 100mil (incluindo aí a rede de tomadas estabilizadas), de acordo com o levantamento realizado por esta unidade de controle interno, sem que se demonstrem alternativas de solução nos presentes autos. Compõem a instalação provisória (na área destinada ao depósito, em definitivo) a construção de área de copa e WCs, a compartimentação de salas na área de Secretaria e de audiência, a colocação de pontos lógicos, elétricos, telefônicos, a iluminação de trabalho, além dos equipamentos de climatização.

Assumindo, apenas por hipótese e simplificação do cálculo expedito, a taxa de BDI uniforme de 25,98%, explicitada na planilha orçamentária da obra, o custo por metro quadrado da área de instalação provisória da Secretaria alcança o montante de R$ 2.302,69. Desse valor, cerca de 30% se refere a itens de serviços

que não são para a composição do depósito (que constitui o propósito definitivo da área ampliada), por exemplo, a compartimentação do espaço físico e a adequação de pontos lógicos, telefônicos e de climatização.

O orçamento estimado nos itens referentes a iluminação e tomadas 220V soma R$ 43.908,54, para o prédio existente, e R$ 42.727,87, para o prédio anexo (depósito). O documento de especificações técnicas de fl. 89-v menciona que "poderá ser realizado aproveitamento de condutores existentes, desde que haja aprovação da Fiscalização e que não haja descumprimento do padrão de cores normatizado." Não há menção, porém, ao reaproveitamento dos eletrodutos (que poderá ocorrer), tampouco se esclarece o critério objetivo de adequação do preço do serviço, tendo em vista o regime de empreitada por preço global, que não estaria sujeito ao acompanhamento por medição de quantidades de serviços. Convém esclarecer que, no regime de empreitada por preço global, paga-se pela conclusão da etapa, e não por itens de serviços precificados em contrato - com isso, salvo um rigoroso acompanhamento por parte da fiscalização, acentua-se o risco de ocorrer pagamento de serviço não efetivamente executado.

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada, através do Doc. 40, encaminhado a esta SCI em 6/6/2017, assim se manifestou:

"Quanto aos custos de instalação provisória da 2ª Vara do Trabalho de Maracanaú no novo edifício a ser construído como Arquivo, que segundo o valor descrito na constatação, avaliado em aproximadamente R$ 100.00,00 (cem mil reais), informamos que a decisão do deslocamento desses servidores e magistrado para esse local foi a premissa básica para elaboração do orçamento, acordado por todos os envolvidos na época, inclusive a própria Administração do Tribunal, conforme já relatado anteriormente. A DMPROJ apenas realizou a demanda solicitada e projetou o novo prédio com as condições dignas de trabalho para os servidores e juízes, visando o pleno funcionamento da atividade jurisdicional daquela unidade, uma vez que seria impossível conciliar a execução dos serviços de reforma com as tarefas da justiça no prédio atual.

Entretanto, analisando a planilha referente a construção do Prédio Anexo, cujo o valor importa em R$ 339.408,69, identificamos apenas que os valores correspondentes aos serviços para implantação provisória da 2ª Vara, na nossa análise, corresponderiam a metade do que foi observado pelo Controle Interno, ou seja R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), pois parte das instalações elétricas, de drenagem, de climatização e de telefonia, precisam ser realizadas, devido a transferência do Rack de Lógica, Nobreak e de toda a rede estabilizada 110V do Fórum. Razão pela qual, nossos números divergem neste momento, contudo ambos os valores necessitem de maior precisão, que será obtida quando da definição do que não será executado no contrato com a nova alternativa de deslocamento da Vara.

Considerando a reunião ocorrida no Gabinete da Presidência, que abordou o assunto em questão, conforme Ata de Reunião do dia 22/05/2017 – 9h50, da qual transcrevemos o seguinte trecho:

> *"Consultado o Juiz Titular da 2ª VT de Maracanaú, via telefone, ele concordou com a mudança da premissa de construção do arquivo com adaptações para funcionar como sede temporária da vara, enquanto seguirem os serviços de reforma daquela unidade judiciária; dessa forma, para prosseguimento da atividade jurisdicional, seriam adotadas outras alternativas, como realização de audiências em local emprestado, teletrabalho, mudança de horários das audiências para revezamento do uso da sala de audiências da 2ª VT, etc.*
> *Após longo debate, concluiu-se em consenso que a solução possível será:*

1. Prosseguir-se com a licitação em andamento;
2. Alterar-se o regime de execução para empreitada por preço unitário, mediante concordância do futuro contratado;
3.. Provocar a supressão do contrato dos serviços, no arquivo, de banheiros, copa, divisórias, parte das instalações lógica e elétrica, bem como redimensionamento de refrigeração do arquivo".

Diante do exposto, com o surgimento dessa nova solução, desconhecida desta Divisão até o momento da reunião realizada no Gabinete da Presidência (22/05/2017), haverá uma redução no escopo de serviços da Ampliação e Reforma do Fórum de Maracanaú, que provocará a supressão dos serviços relativos a instalação provisória da 2ª Vara no prédio novo. Essa supressão provocará uma redução no custo da obra da ordem de 15% do item NOVO PRÈDIO ANEXO e, menos de 10% do valor total do contrato, que estão dentro dos limites previstos para supressão, estabelecidos na Lei Nº 8.666/93.

O regime de contratação da obra foi outro tema abordado na Reunião do dia 22/05/2017 no Gabinete da Presidência, face as colocações do Controle Interno em sua auditoria, fazendo com que todos concordassem com a mudança do Regime de Empreitada Global para Regime de Contratação por Preços Unitários, sendo o mais adequado para esse tipo de obra. Esse ajuste evitará que ocorra pagamentos de serviço, efetivamente não executado, uma vez que há uma certa imprecisão de quantitativos por se tratar de uma reforma. Os serviços deixariam de ser medidos e pagos por etapas e passariam a ser apontados e renumerados por quantidade efetivamente executada. Enfatizamos que apesar disso, o Setor de Fiscalização de Obras e Serviços – SFOS desta Divisão, em ambos regimes, continuará sempre diligente, atuante e rigoroso na sua ação fiscalizadora da aplicação eficiente do dinheiro público. Com a mudança do regime para contratação por preços unitários, o problema levantado pelo Controle Interno, relativo ao acompanhamento e pagamento da execução das instalações elétricas em toda a obra ficará totalmente sanado."

Análise da Equipe:

A unidade auditada reconhece a deficiência no planejamento da contratação, ainda que aduza elementos esclarecedores de critérios. Firma-se, assim, a constatação quanto à ausência de estudos de soluções alternativas para identificação de viabilidade e cotejo de custos.

Recomendação:
Adotar, sistematicamente, na instrução de processos tendentes à contratação de obras e serviços, estudos conclusivos para seleção da melhor solução para a demanda, de modo a assegurar que a efetiva vantajosidade auferida no certame licitatório se traduza em benefícios para a instituição e seus jurisdicionados.

Prazo	**Não se aplica.**

Ponto de controle:

Dados da Constatação

Nº 3.

Descrição Sumária:

Incompatibilidade da adoção do regime de contratação com a tipologia e qualidade dos projetos executivos.

Fato:

O edital de licitação da TP nº 1/2017 de fls. 149/157 do Processso TRT7 nº 52/2017 explicita regime de execução empreitada por preço global, que é aquele em que se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total, conforme definido no art. 6º, VIII, da Lei nº 8.666/1993. Esse regime é próprio de execução de obra cujos projetos executivos estejam bem acabados e suficientemente detalhados – nesse caso, ter-se-ia um menor risco de intercorrências que pudessem prejudicar a execução nas quantidades físicas planejadas; o pagamento ocorreria mediante comprovação de que o serviço fora devidamente executado, reduzindo-se, assim, o custo de fiscalização para a estrita apuração de quantidades.

Compulsando os documentos que instruem o certame licitatório, constata-se a inexistência de projeto executivo de estrutura, havendo, por enquanto, uma mera estimativa de consumo de concreto, de armadura e de forma para fins de compor o orçamento de referência. Também não está caracterizada a tipologia de fundação (há um indicativo de fundação sapata, quando no prédio atual fora adotado radier protendido em face do aterro ali implantado, com baixa capacidade de suporte); tanto a execução da sondagem de prospecção geotécnica quanto a elaboração do projeto executivo de estrutura estão previstos na planilha orçamentária, caracterizados como 'itens básicos'.

O projeto de instalações elétricas, por sua vez, prevê a substituição de todos os circuitos, incluindo cabos, eletrodutos e quadros de distribuição, sem referenciar qualquer estudo prévio que indique essa necessidade. Ademais, não há previsão, em projeto, de aproveitamento, sequer parcial, dos eletrodutos e dos cabos condutores, assim como não está contemplada, na planilha orçamentária, a retirada desses elementos atualmente implantados – o que sugere, estranhamente, que os mesmos serão mantidos sem qualquer utilização. Com efeito, essa falta de clareza acarreta incertezas (e dificuldades gerenciais para a equipe de fiscalização) que sinalizam a melhor adequação do regime de empreitada por preço unitário.

Pelo que se depreende dos elementos disponíveis nos autos do Processo, a perfuração de poço com profundidade de 100m e a instalação de conjunto motobomba de 1/2CV não estão sendo precedidos de estudos que indiquem a compatibilidade dessas grandezas com as condições locais, ou seja, a profundidade e a potência mencionadas para a formação do preço são meras estimativas destituídas de uma fundamentação explícita. Não consta nos autos do Processo justificativa para a adoção do regime de empreitada por preço unitário, em apartado da execução dos demais serviços. O item 3.3 da planilha orçamentária, referente ao poço profundo com o sistema elevatório, totaliza a importância de R$ 44.958,47.

Manifestação da unidade auditada:
A unidade auditada, através do Doc. 40, encaminhado a esta SCI em 6/6/2017, assim se manifestou:

"De acordo com as explicações apresentadas no item anterior, ficou acordado em Reunião do dia 22/05/2017 no Gabinete da Presidência que o regime de contratação da obra será alterado de empreitada global para empreitada por preços unitários, de acordo com o Art. 65 da Lei Nº 8.666/93, objeto de um termo aditivo ao contrato. Dessa forma, não podemos afirmar que a solução proposta pelo Setor de Projetos da DMPROJ não é adequada, pois para agilizar a contratação do objeto, foi previsto a contratação da sondagem geotécnica do solo e do projeto executivo de cálculo estrutural dentro do mesmo contrato, legalmente permitido, sendo ambos realizados por profissionais habilitados e auditados pela Fiscalização da obra.

Ressaltamos que a solução do radier protendido (adotada no prédio original) não se apresenta como

única para todos os casos, pois a nova edificação não está exposta as mesmas cargas do prédio atual, por se tratar de uma edificação bem mais simples. Acreditamos que opção indicada para as fundações da nova edificação do tipo sapata direta (alternativa apresentada pelo Setor de Projetos) poderá atender plenamente.

Outro aspecto relevante é o fato do terreno, aonde será implantado o novo prédio anexo, ter sofrido acomodações no solo ao longo dos anos de existência da Vara do Trabalho de Maracanaú, o que contribui para uma melhor compactação do local, por consequente, um acréscimo na capacidade de suporte as cargas.

Com a mudança do regime de contratação por preços unitários, devido a imprecisão no item de fundações da obra, teremos uma maior segurança na execução desses serviços, tanto para o Tribunal como para o Contratado, saindo do universo das especulações e atentando para a realidade dos fatos, quando teremos a taxa de resistência do solo e o respectivo projeto executivo do cálculo estrutural, ambos já contemplados nos custos básicos da obra.
É habitual na execução de reformas nas unidades do Tribunal, aproveitar a oportunidade para se fazer uma revisão nas instalações elétricas da edificação, pois com a paralisação das atividades na unidade e se promove a atualização dos componentes das instalações em caráter preventivo.

No caso especifico da Vara do Trabalho de Maracanaú, que já possui 11 anos de existência, o projeto arquitetônico proposto para a reforma obriga a mudança de local do quadro elétrico existente, o que provocaria um série de emendas na fiação, caso desejássemos aproveitar a cabeação existente.

Um emenda na fiação pode provocar um aquecimento, devido a eventuais falhas e produzir curtos-circuitos e, talvez, provocar um possível incêndio. Dessa forma, como uma atitude de precaução e prudência, previmos a substituição da fiação existente, considerando a possibilidade de reaproveitamento de parte dela e de seus conduítes, uma vez que vamos alterar o regime de contratação da obra, o que reduz a incerteza, executando apenas o realmente necessário.

A troca do quadro elétrico foi solicitada pelo Núcleo de Manutenção da DMPROJ, devido ao fato de que o quadro de distribuição atual está muito sobrecarregado e sem espaço para realização das vistorias e medições preventivas das correntes atuantes.

Lembramos que o prédio foi feito para acomodar apenas uma vara e foi inserida outra, tipo PJE, aumentando a quantidade de circuitos elétricos. Com o advento do fornecimento e instalação de um quadro novo, haverá a possibilidade de uma melhor organização dos circuitos, bem como, de uma proteção maior contra choques elétricos, com o uso de tampas acrílicas transparentes, que facilitarão identificação dos circuitos e eventuais problemas nas conexões dos fios em seus terminais, condição que o quadro existente não nos oferece.

É fato que a vazão do poço profundo é desconhecida, razão pela qual a DMPROJ adotou como premissa técnica a utilização da bomba de recalque de ½ CV para formalizar o preço referencial da licitação. Com a alteração do regime de contratação da obra por preço unitário, será possível executar a perfuração do poço com mais tranquilidade e de posse do laudo técnico para a outorga do poço, será viável dimensionar o conjunto de moto-bomba mais adequado com maior precisão, sendo objeto de aditivo ao contrato, caso seja necessário alterar suas especificações."

Análise da Equipe:

Frise-se que projeto deficiente não autoriza, de plano, que se adote o regime de empreitada por preço unitário. Portanto, a alteração do regime de contratação, cogitada circunstancialmente no Processo TRT7 nº 52/2017, não se afigura o procedimento mais desejável, senão uma solução excepcional para evitar a anulação de todo o esforço e dos custos administrativos despendidos até o presente momento. O que se faz necessário, efetivamente, é a boa, adequada e integral instrução processual (na fase preliminar da licitação interna) para que se viabilize a formalização contratual e, consequentemente, a posterior fase de execução do contrato de modo normal, sem atropelos ou dificuldades que, muitas vezes, acarretam ônus excessivo ao contratante, além de atrasos no cronograma e precarização da qualidade dos serviços.

Recomendações:

1) Observar, doravante, na confecção do edital de licitação, a compatibilidade entre a tipologia da obra ou serviço, a qualidade e completude dos projetos e o regime de contratação;

2) Promover programa sistemático de capacitação dos gestores e, sobretudo, para aqueles que instruem a fase de planejamento da licitação (termos de referência, coleta preços, planilha orçamentária etc.).

Prazo	**Não se aplica.**

Ponto de controle:

Dados da Constatação

Nº 4.

Descrição Sumária:

Cronograma físico-financeiro incompatível com o regime de contratação.

Fato:

O cronograma físico-financeiro relativo ao Processo TRT7 nº 52/2017 não apresenta nível de detalhamento que permita a adequada programação sequencial e articulada dos trabalhos a serem realizados ao longo dos cinco meses (prazo de execução). A minuta do contrato (fls. 143/148), na sua cláusula sexta, esclarece que o horário normal dos serviços será de segunda a sexta das 7h30min às 18h30min. Todavia, não explicita, para o licitante, o fato de que as atividades das Varas estarão mantidas no período e isso, muito provavelmente, irá comprometer o ritmo do serviço e a produtividade da equipe da obra, com risco de prorrogação do prazo inicialmente previsto de 150 dias. Dessa forma, constata-se uma deficiência na definição de estratégias para mitigar os transtornos advindos das circunstâncias em que a obra estará sendo executada.

É oportuno registrar que, em consonância com a Lei nº 8.666/1993, art. 6º, o projeto básico que instrui o processo licitatório deve prover subsídios para montagem do plano de gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização, dentre outros elementos. As soluções técnicas globais e localizadas, presentes no projeto básico, devem, portanto, ser suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização da obra. Esse aspecto assume ainda maior relevo em se tratando de contrato sob regime de empreitada por preço global.

Explorando, ainda, os elementos do cronograma exibido na fase de instrução do certame licitatório, e que pautou a elaboração do orçamento de referência, ele não traz claramente as etapas a serem consideradas

para fins de medição e pagamento – não há um vínculo entre o valor previsto para pagamento a cada etapa (mês, como sugere a forma de apresentação) e os itens que deverão estar concluídos nesse período. Frise-se que o cronograma físico-financeiro não pode constituir-se numa peça meramente ilustrativa, vez que se revela um dos principais elementos para a eficaz gestão da obra na sua fase executiva.

Convém registrar, ainda, que, em diversos Relatórios de Auditoria anteriores (a exemplo, os de Ordens de Serviço nº 01/2013 e 01/2016), foram expedidas recomendações no sentido de se aprimorar a instrução dos processos com cronograma físico-financeiro consistente, que pudesse, efetivamente, servir para conferir consistência ao orçamento e viabilizar o gerenciamento.

Manifestação da unidade auditada:
A unidade auditada, através do Doc. 40, encaminhado a esta SCI em 6/6/2017, assim se manifestou:

"Divergimos parcialmente da constatação apresentada, pois esta Divisão conduz as reformas das edificações do Tribunal preferencialmente dentro do horário de funcionamento da atividade jurisdicional, acordando pontualmente, quando necessário, com a direção dos setores ou das varas, nos casos especiais que venham a prejudicar o funcionamento normal da unidade, sempre com a intervenção da fiscalização de obra e com a aquiescência das contratadas. Por essa razão, se torna difícil prever todas as prováveis situações de incômodo, portanto impossível de relatar na documentação de elaboração dos Projetos Básicos de forma prévia.

Relativo a reforma e ampliação do Fórum de Maracanaú, cujas as atividades rotineiras acontecem das 7:30 as 14:30h, prevemos que das 14:30 as 18:30h, a Contratada poderá realizar atividades que geram ruídos ou poeira, como demolições e retiradas. Os demais serviços, que não produzam tanto incômodo para a realização das atividades da Justiça do Trabalho, poderão ser realizados durante o expediente normal.

As reformas sempre trarão transtornos momentâneos advindos das circunstâncias, o que já é do conhecimento de todos os envolvidos nesse processo, isso traz uma predisposição para negociação entre as partes devido ao prazo exíguo de duração de obra.

Dessa forma, acreditamos que o cronograma físico-financeiro apresentado pela DMPROJ, deixa claro para os licitantes que, de forma sequencial, será executado o Prédio Anexo até o final do terceiro mês. Em seguida, as adequações do prédio atual serão realizadas, logo após o deslocamento dos servidores da 2ª Vara para a edificação recém-construída (Anexo), concluindo nos últimos dois meses do prazo total de execução da obra.

De forma simultânea, o reservatório elevado e o poço profundo serão executados até o final do segundo mês. Como prova disso, temos a realização deste processo licitatório da TP Nº 01/2017, com a participação de seis concorrentes, que não apresentaram nenhuma contestação sobre esse tema, que nos faz presumir que isso foi plenamente compreendido por todos.

Contudo, com a mudança do regime de contratação por preços unitários, as medições não serão mais por etapas, mas por serviços efetivamente realizados, de acordo com a sequência de atividades descritas anteriormente."

Análise da Equipe:

O apontamento feito durante a fase de audiência desta auditoria evidenciou a inconformidade do regime

definido no contrato (empreitada por preço global) – e a alteração deste (para o regime de empreitada por preço unitário), como aludido na manifestação ora apresentada, pode acarretar ruptura no tratamento isonômico que deve ser dado aos licitantes. Também não parece razoável assumir que a não impugnação, por parte dos licitantes durante o certame, possui o condão de garantir a plena adequação dos elementos da instrução processual, ainda que formalmente consignado no instrumento convocatório.

É oportuno observar, à guisa de exemplo, que as deficiências no planejamento e na gestão do cronograma do Contrato nº 30/2016 (Processo TRT7 nº 119/2016 – laudo técnico de engenharia do prédio D. Hélder Câmara) ensejaram sucessivas prorrogações do prazo de execução, em que pese a alegada urgência do objeto contratado.

Recomendação:

Aprimorar, doravante, a elaboração do cronograma físico-financeiro, conferindo-lhe o caráter de ferramenta essencial e indispensável para a boa gestão dos contratos, com especial cuidado para a compatibilização com as atividades administrativas e judiciárias eventualmente mantidas durante a execução das obras e serviços.

Prazo	**Não se aplica.**

Ponto de controle:

Dados da Constatação

Nº 5.

Descrição Sumária:

Ausência da documentação '*as built'* no escopo do objeto contratado.

Fato:

No que concerne ao mesmo processo TRT7 nº 52/2017, em que pese a implantação de uma nova infraestrutura de instalações elétricas e de rede lógica, não se prevê no termo de referência nem na planilha orçamentária, a elaboração de documentação *as built* (como construído) ao final da obra, que se revela imprescindível para orientar as operações futuras de manutenção do prédio.

Convém assinalar que o manual produzido pelo TCU (2013) Obras Públicas – Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas (3ª. edição) enfatiza que "conforme estipulado no edital de licitação e no contrato, o contratado deverá entregar o *as built* da obra, a fim de subsidiar as futuras intervenções". Esclarece, ainda, referido Manual que "essa documentação deve incluir todas as plantas, memoriais e especificações, com detalhes do que foi executado e quais insumos foram utilizados nessa execução."

Manifestação da unidade auditada:
A unidade auditada, através do Doc. 40, encaminhado a esta SCI em 6/6/2017, assim se manifestou:

"Foi muito prudente a observação feita pelo Controle Interno, pois o "as built" é um documento muito importante para futuras consultas, principalmente nas instalações. Por essa razão, na primeira oportunidade de elaboração de termo de aditivo ao contrato, faremos a correção dessa ausência na documentação de instrução do Processo TRT7 Nº 52/2017."

Análise da Equipe:

A unidade auditada, na sua manifestação, reconhece a deficiência na instrução processual e na formatação

do escopo do objeto a ser contratado. Isso revela que ações aprimorativas devem ser implementadas, doravante, com o fito de prevenir a necessidade de excesso de termos aditivos.	
Recomendação: Doravante, implementar ações aprimorativas na modelagem da contratação, com a clara e integral definição de escopo, contemplando, inclusive, a elaboração da documentação '*as built*' em todas as obras de engenharia.	
Prazo	**Não se aplica.**

Ponto de controle:
Dados da Constatação
Nº 6.
Descrição Sumária: Ausência de explicitação do critério de eficiência energética.
Fato: O Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho 2ª. edição (2014), produzido pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho, estabelece diretrizes, critérios e práticas de sustentabilidade, referenciado pela Resolução TRT7 nº 200/2014, art. 43, parágrafo único. No seu item 5.1.4, esse Guia traz a opção preferencial pela aquisição de lâmpadas LED. No entanto, as Especificações Técnicas de Materiais e Serviços e a planilha orçamentária, que instruem no Processo TRT7 nº 52/2017, não explicitam a exigência ao atendimento dessa característica de eficiência energética. A especificação técnica dos equipamentos de ar condicionado (tipo split, tecnologia inverter) também não consigna a exigência de eficiência energética em conformidade ao Guia de Contratações Sustentáveis (item 5.1.4).
Manifestação da unidade auditada: A unidade auditada, através do Doc. 40, encaminhado a esta SCI em 6/6/2017, assim se manifestou: *"Essas pendências serão sanadas na oportunidade de elaboração do primeiro termo de aditivo ao contrato, que altera o regime de contratação da obra, atendendo aos requisitos da Resolução TRT7 Nº 200/2014 e do Guia de Contratações Sustentáveis da Justiça do Trabalho."*
Análise da Equipe: Também neste caso, a unidade auditada, na sua manifestação, reconhece a deficiência na instrução processual quanto à caracterização do objeto a ser contratado. Isso revela que ações aprimorativas devem ser implementadas, doravante, com o fito de prevenir a necessidade de excesso de termos aditivos.
Recomendação: Doravante, implementar ações aprimorativas na modelagem da contratação, com a clara e integral definição de escopo e caracterização do objeto pretendido, contemplando, inclusive, os aspectos de eficiência energética.

Prazo	**Não se aplica.**

Ponto de controle:

Dados da Constatação

Nº 7.

Descrição Sumária:

Projetos executivos de engenharia deficientes.

Fato:

Evidenciam-se falhas e inconsistências nos projetos e demais elementos de orientação executiva que instruem o certame licitatório para reforma e ampliação da Vara do Trabalho de Maracanaú (Processo TRT7 nº 52/2017). Em caráter meramente exemplificativo, podem ser citadas algumas dessas deficiências:

a) planta de locação do prédio anexo sem explicitar pontos de amarração, oferecendo, assim, apenas um vaga ideia do seu posicionamento e orientação;

b) a planilha orçamentária inclui os itens 'demolição e recuperação de piso industrial de concreto' e 'demolição manual de concreto armado', supostamente para permitir a passagem da tubulação dos novos WCs a serem implantado no prédio sede. No entanto, não há menção, no projeto ou nas especificações de serviço, alusiva ao fato de que aquele prédio está assentado sobre um radier protendido, com cordoalha engraxada, requerendo, portanto, cuidados especiais;

c) a prancha 1/17 (locação das sapatas), disponibilizada aos licitantes através do portal da internet, consigna fck (resistência característica do concreto à compressão) 30MPa, enquanto a planilha orçamentária de referência menciona fck 25MPa;

d) a tubulação de drenagem das águas pluviais representada na prancha 7/17 (hidrossanitárias) consigna diâmetro nominal de 150mm, enquanto a planilha orçamentária de referência menciona 100mm;

e) a quantidade de circuitos não está compatível com dimensão dos quadros de distribuição. No prédio anexo (depósito), o orçamento prevê um outro quadro também de 50 circuitos, embora o projeto (prancha Elétrica 02) apresente apenas 22 circuitos, já incluídos os 4 de reserva.

A deficiência nos projetos executivos que foram disponibilizados na fase de licitação pode implicar a necessidade de aditivo contratual, acarretando, inclusive, custos adicionais para este Tribunal.

Manifestação da unidade auditada:
A unidade auditada, através do Doc. 40, encaminhado a esta SCI em 6/6/2017, assim se manifestou:

"Em atendimento as observações feitas nesta constatação, temos a informar e expor o seguinte:

a) Corrigiremos a Planta de Situação colocando uma referência clara no projeto, para que facilite a identificação da locação do novo imóvel a ser construído, objeto do primeiro termo aditivo ao contrato;
b) Na execução da obra, a fiscalização da obra abordará o assunto com a contratada, orientando a execução das alterações com todo critério necessário para que as cordoalhas de protensão não sejam atingidas. Caso seja necessário, promovendo até uma alteração do projeto de instalações, eventual objeto de termo aditivo ao contrato;
c) Como o projeto indicativo de estrutura será substituído pelo projeto executivo de cálculo estrutural, a ser fornecido pela contratada com o acompanhamento da ART do responsável técnico, esse problema

será sanado nesse momento;
d) Houve um equívoco por parte do Setor de Projetos na elaboração do desenho, uma vez que o diâmetro correto do tudo a ser usado na drenagem é de 100mm, o que será corrigido na primeira oportunidade após a emissão da Ordem de Serviços;
e) Substituiremos o quadro indicado pelo quadro de distribuição correto e compatível com a quantidade de circuitos existentes, prevendo alguns espaços para reserva; Registramos, como informação complementar, que os pontos observados são muito importantes, mas estão cobertos pelo o limite de 10% (dez por cento) para falhas ou omissões de projeto básico, como prevê o Decreto 7.983/2013, não representando nada muito significativo, que venha a invalidar parcial ou totalmente o projeto básico apresentado pela DMPROJ."

Análise da Equipe:

A unidade auditada reconhece as falhas apontadas nesta auditoria. Mantém-se, portanto, a constatação de falhas e inconsistências do projeto que instruiu o certame licitatório, o que demandará providências para viabilizar a execução do contrato.

Recomendações:

1) Adotar, com as devidas cautelas e o necessário assessoramento jurídico na alteração contratual, as providências para os requeridos ajustes e correções nos projetos executivos da reforma da Fórum do Trabalho de Maracanaú (Processo TRT7 nº 52/2017);

2) Aprimorar, doravante, os mecanismos de controles administrativos para prevenir ou mitigar as diversas falhas que têm sido detectadas nos projetos executivos.

Prazo	**30 dias (para a Recomendação 1)**

Ponto de controle:

Dados da Constatação

Nº 8.

Descrição Sumária:

Utilização indevida do Sistema de Registro de Preços.

Fato:

O Sistema de Registro de Preços (SRP), no entendimento de Marçal Justen Filho, consubstancia-se numa "solução caracterizada pela existência de uma única licitação, da qual podem decorrer diversas contratações, nas condições previamente determinadas". Com efeito, a licitação por SRP tem por finalidade selecionar o fornecedor, objeto e as condições para futuras contratações frequentes. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. Página 315).

O Decreto nº 7.892/2013 contempla as seguintes hipóteses para o cabimento do SRP:

> Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:
> I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
> II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
> III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
> IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser

demandado pela Administração.

Vale mencionar que esse rol, semelhante ao do anterior Decreto nº 3.931/2001, é considerado exaustivo no entendimento do TCU (vg. Acórdão nº 113/2012-Plenário).

Após exame do Processo nº 4.941/2015, relativamente ao Pregão nº 02/2016 para registro de preço para modernização de quatro elevadores, verifica-se que a natureza do objeto licitado não satisfaz os pressupostos estabelecidos nos citados incisos do art. 3º do Decreto nº 7.892/2013. Tampouco se verificam justificativa e caracterização de vantagem econômica do registro de preço, haja vista que as peculiaridades explicitadas no Termo de Referência já indicavam que a contratação seria efetivada uma única vez, especificamente, para este serviço, conforme empenhos realizados de fls. 419 e 426, e que o preço ofertado dificilmente seria adequado a qualquer outro órgão da Administração, tendo em vista que foram calculados custos específicos para o serviço.

Não obstante o parecer jurídico de fls. 176 indicasse o enquadramento do objeto licitado no inciso IV do citado decreto, evidenciou-se do teor do Termo de Referência (fls. 148/153) que o objeto era certo e determinado, não havendo dúvida quanto às quantidades a serem realizadas.

Merece destaque que o edital foi objeto de impugnação por interessado (fl. 125/138) quanto a essa circunstância. Foi informado na resposta à impugnação (fls. 157/162) que, em face do contingenciamento orçamentário no momento da deflagração do procedimento licitatório, havia expectativa de que sua contratação fosse efetivada, consoante despacho da Diretoria-Geral de fl. 58. Desse modo, a adoção da sistemática revelou-se como alternativa para agilizar a contratação.

Ocorre que referida justificativa não encontra amparo no citado normativo. Em que pese o SRP seja um instrumento para contratações futuras, a ausência de recursos orçamentários, por si só, não tem o condão de justificar a utilização do registro de preços, conforme entendimento do TCU no Acórdão nº 113/2012 – Plenário. A licitação ordinária com um único contrato tende a produzir um preço final da licitação mais reduzido e vantajoso para a Administração, uma vez que reduz a incerteza para os licitantes (O SRP possui preço fixo irreajustável por prazo de 12 meses). Nos termos dos acórdãos TCU nºs 113/2014 e 1.443/2015, ambos de Plenário, a contratação pela totalidade da Ata SRP já a torna extinta, o que configura a inaplicabilidade desse sistema.

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada, através do Doc. 87, encaminhado a esta SCI em 1/8/2017, assim se manifestou:

"Tendo em vista as questões jurídicas apontadas, ouvimos a Assessoria Jurídica Administrativa que se manifestou nos seguintes termos:

"Na folha de constatação de doc. 47 verifica-se no apontamento de nº 1 que remete ao exame do processo nº 4941/2015, cujo objeto foi registro de preço visando eventual contratação de empresa especializada para modernização de quatro elevadores.
1.1 Na verdade em função da circunstância da época, a situação política e econômica do país que afetou sobremaneira as contas públicas, levando o CSJT, por meio do expediente de fls. 154v/155, informar quanto ao contingenciamento orçamentário, entendemos que a administração não poderia definir previamente a demanda do serviço que entendia necessário e urgente[1], ou seja, não poderia, com certeza, saber antecipadamente o quantitativo dos serviços que poderiam ser contratados, dando-se

contudo a definição precisa da sua necessidade. Assim, entendemos que restou adequado o enquadramento em hipótese apontada no Decreto nº 7.892/2013."

Por oportuno, informo que a readequação do objeto da contratação, para adotar o sistema de registro de preços, conforme despacho à fl. 58 do processo nº 4941/2015, ocorreu em razão do aludido contingenciamento e da possibilidade de o serviço poder ser contratado por parte, haja vista que cada lote se referia a um local de prestação de serviço diferente e que, oportunamente, a Administração poderia decidir por priorizar ou não um dos lotes."

[1] Referidos elevadores já tinham sido objeto em outro contrato e os serviços não foram concluídos pela então contratada.

Análise da Equipe:

Apreciada a manifestação supra, resta consignar que, certamente, não é essa a melhor inteligência que se extrai da leitura primária do Decreto nº 7.892/2013. O contingenciamento orçamentário não teve o condão (tampouco era esse o seu propósito) de flexibilizar as hipóteses que autorizam a adoção do sistema de registro de preços, cujo regulamento traz uma lista exaustiva de circunstâncias para a sua adoção, entendimento já pacificado na Corte de Contas da União.

Recomendação:
Adequar, doravante, a aplicação do sistema de registro de preço, tendo em vista, primariamente, as hipóteses previstas no artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013.

Prazo	**Não se aplica.**

Ponto de controle:

Dados da Constatação

Nº 9.

Descrição Sumária:

Impropriedades no orçamento estimado da licitação, com possível distorção dos preços de mercado.

Fato:

Após exame do processo TRT7 nº 1718/2016, visando registrar preços para eventual contratação de serviços de organização e gerenciamento de eventos, verifica-se que a pesquisa de mercado contemplou três orçamentos, obtidos de empresas do ramo (fls. 18/37), para 53 itens, agrupados em cinco lotes.

Constata-se, na ocasião, deficiência na pesquisa de preços no tocante à aquisição de coroa de flores, em que foram coletados apenas dois orçamentos (fls. 25, 36-v), em desconformidade com as orientações de jurisprudência do TCU (Acórdãos nºs 1002/2015 e 1805/2014, ambos plenário).

Outro ponto que merece atenção é a discrepância entre o valor estimado da licitação (R$ 909.714,72) e o obtido no Pregão Eletrônico TRT7 nº 42/2016 (R$ 340.440,00). Essa redução não implica, necessariamente, que os preços registrados foram vantajosos para a Administração, mas permite concluir que houve problemas na pesquisa de preços, em razão do que o resultado do certame representou apenas 37,4% da média dos orçamentos obtidos.

Em que pese no despacho de revisão do Termo de Referência constar que não foram localizados preços públicos compatíveis (fl. 100), não restou consignado nos autos uma tentativa de ampliar o leque de pesquisa para a melhor definição do orçamento.

Na oportunidade, consigna-se excerto de Acórdão TCU nº 2063/2017 – 1ª Câmara, segundo o qual assinala um dos principais riscos a que estão expostos os órgãos públicos nesse procedimento:

> Sobre a questão, é necessário considerar que uma pesquisa baseada **somente em orçamentos enviados por empresas do ramo pode conter distorções**, já que, em relação ao valor da contratação, os interesses da Administração Pública e dos potenciais fornecedores são antagônicos, o que **pode gerar o risco de obtenção de valor superestimado,** já que convêm às empresas consultadas contratar pelo maior valor possível e maximizar seus ganhos.
>
> Embora a pesquisa junto a fornecedores seja um dos possíveis instrumentos para a elaboração do orçamento estimado, existem outros mecanismos disponíveis, a exemplo de pesquisa em contratações públicas similares, **ou até mesmo contratações anteriores realizadas pela própria unidade**. Há precedentes do Tribunal nesse sentido, tais como os Acórdãos 2.816/2014, 1.445/2015, 1.678/2015 e 3.351/2015, todos do Plenário.

Por outro lado, consoante acima mencionado, podem-se adotar como parâmetros, além de outros, os preços registrados anteriormente pelo próprio órgão, visando assegurar a elaboração do orçamento estimado que melhor reflita o mercado. No caso em tela, os 53 itens licitados também fizeram parte de atas SRP anteriores deste Regional, assinadas em agosto/2015, com vigência por doze meses. Tomando como referência os preços registrados nas atas anteriores (Atas TRT7 nº 30 a 32/2015), houve grandes distorções entre a média dos valores obtidos na pesquisa de mercado que subsidiou o Pregão Eletrônico 42/2016 e os preços registrados de acordo com o Anexo I, por amostragem, que abrange itens que respondem por 59% do valor orçado.

As expressivas diferenças entre os valores que vinham sendo praticados no âmbito deste Regional e os obtidos na pesquisa de mercado realizada, que em sua grande maioria foram superiores a 100% e que chegaram a 1433% (item 1.6), indicam que o gestor responsável pelo planejamento da contratação em questão deveria ter ampliado a pesquisa no mercado ou buscado outras fontes de informação com vistas à elaboração do orçamento estimado para o objeto pretendido.

Com efeito, dos 26 itens identificados por amostragem (Anexo I), 13 foram registrados em Atas de 2016 com valores acima de 50% em relação àqueles registrados no exercício anterior, sinalizando possível existência de sobrepreço nesses itens.

Manifestação da unidade auditada:

"A unidade auditada, através do Doc. 87, encaminhado a esta SCI em 1/8/2017, assim se manifestou:

Por se tratar de questões relativas à pesquisa de preço, solicitamos manifestação do Setor de Cerimonial, responsável pela elaboração do Termo de Referência e pesquisa de mercado do objeto desta constatação, bem como do Setor de Compras, unidade que pesquisa preços públicos e elabora planilha orçamentária estimativa:
1) Resposta do Setor de Cerimonial:

"A - O Setor de Cerimonial deste Tribunal trabalha com este tipo de contratação há mais de 10 (dez) anos, onde as empresas contratadas ao longo do período mencionado, muitas delas com sede em outros

Estados da Federação, sempre dispuseram de todos os itens solicitados por este Tribunal quando realizados em lote único;
B - A divisão em lotes pode ter ocasionado distorções na cotação de preços que, na visão de organizador de eventos, se você tem um lote único com vários itens torna-se mais atrativo concorrer do que cotar preços em lotes distintos e, consequentemente correr o risco de ganhar apenas um lote. Embora muitos tenham esta visão, na contramão do mercado, quero acreditar que este possa ser o motivo de tais distorções;
C - No que diz respeito a deficiência de pesquisa, este Gestor contactou, como de costume, diversas empresas e, tão logo recebera o número mínimo de propostas deu seguimento ao pedido, motivado pelo risco de não haver empresa contratada para suprir as necessidades do órgão, diante da finalização de contrato semelhante realizado anteriormente;
D - Segundo apontado por essa Secretaria acerca da discrepância nos valores da licitação, entendo tratar-se do próprio mercado, onde muitas vezes empresas "aventureiras" concorrem com material e/ou serviço de péssima qualidade e outras prestam serviço e fornecem material com excelência;
E - Diante das observações entendo a necessidade de ampliação da consulta de mercado, mas não posso deixar de mencionar a atual situação econômica do país com reflexos em todos os segmentos da sociedade;"
2) Resposta do Setor de Compras:
"Cumpre-nos informar que o processo em tela permaneceu neste Setor de Compras (COMPOSTO POR APENAS DUAS SERVIDORAS) de 12 a 23/09/2016. Nessa ocasião, a servidora Lenívia Mendes encontrava-se substituindo servidor na SAOF (período 08.09 a 20.09.2016), acumulando as funções do Setor de Compras. Encontrava-se, portanto, efetivamente no Setor de Compras apenas a servidora Divania Soares e 18(dezoito) processos, conforme relação que segue (omissis), dentre eles, nove URGENTES.
Face ao acúmulo de atividades e à proximidade dos dois primeiros eventos relacionados à contratação, que deveriam ocorrer em 09.11.16, não houve tempo hábil para devolvermos os autos semelhantes, uma vez que as ARP's 30 a 32/2015, vigeram até 13.08.2016."
A Assessoria Jurídica Administrativa complementou ainda ressaltando que "o TCU possibilita a coleta de menos de 3 orçamentos, conforme dispõe e em diversos entendimentos,tais como, Ac. 437/2009-Plenário, Súmula 248." "

Análise da Equipe:

Restou evidenciada a falha no controle administrativo, acarretando risco de contratação com sobrepreço. Em relação à carência de pessoal, tal fato, ainda que procedente, não serve para justificar o cometimento de falhas ou de irregularidades na gestão pública. Ademais, não se promoveu a revisão do termo de referência, que deveria ser elaborado também pelo Setor de Compras, conforme estabelece a Resolução nº 200/2014.

Recomendações:
1) Garantir efetividade aos mecanismos de revisão dos Termos de Referência, submetendo-o ao setor competente, nos termos da Resolução TRT7 nº 200/2014;

2) Ampliar o espectro da pesquisa e adotar, doravante, mecanismo de controle de preços praticados em registros anteriores, permitindo inferir eventuais distorções incompatíveis com o comportamento do mercado econômico.

Prazo	**Não se aplica**

Dados da Constatação

Nº 10.

Descrição Sumária:

Ausência, nos autos, de elementos instrutórios essenciais motivadores da contratação.

Fato:

Após exame do processo TRT7 nº 1718/2016, visando registrar preços para eventual contratação de serviços de organização e gerenciamento de eventos, não foi identificada, nos autos, a presença dos estudos preliminares com os elementos necessários previstos na Resolução TRT7 nº 200/2014.

No tocante ao lote 4, que trata de serviço de decoração e aquisição de coroas fúnebres, em atendimento a anterior recomendação desta Unidade de Controle interno – Despacho.SCI.SCGAP nº 14/2015 – a Assessoria Jurídica Administrativa diligenciou à fl. 103 para que fossem consignadas justificativas administrativas para aludida aquisição.

Em que pese às justificativas no novo Termo de Referência às fls. 105/123, é imperioso que o gestor público avalie e demonstre carreando aos autos a sua efetiva e real necessidade, os benefícios que serão alcançados e quais parâmetros definidos no âmbito do órgão para aquisição desse objeto, os critérios de uso para o atendimento ao interesse público e em homenagem ao principio da impessoalidade. Ademais, como já delineado na constatação anterior, a pesquisa de preços para esse item foi considerada precária, em face da coleta de apenas dois orçamentos no mercado privado (fls. 25, 36-v).

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada, através do Doc. 87, encaminhado a esta SCI em 1/8/2017, assim se manifestou:

"Solicitamos manifestação do Setor de Cerimonial, responsável pela elaboração dos estudos preliminares e Termo de Referência do objeto desta constatação, que apresentou os seguintes esclarecimentos:

"A - No que concerne as justificativas administrativas para a contratação de decoração e, mais uma vez no que diz respeito a realização de solenidade/eventos, com visão no cerimonial, vejo como item essencial para recepção de diversas autoridades que atendem aos mais variados convites para solenidade que este Tribunal realiza, o que posso afirmar que não existe evento sem a devida preparação do local onde o mesmo se realiza;
B - Já o envio de Coroas de Flores, destinadas no nosso pedido aos familiares de servidores e/ou de autoridades constituídas em razão de falecimento, trata-se de um costume/regra protocolar corporativa, dentre inúmeras outras que existem. Este Setor de Cerimonial trabalho na elaboração de um normativo discriminando a utilização deste quesito;
C - Já a pesquisa precária nos itens do lote que envolve às coroas de flores, com apenas duas propostas, será corrigida em futuras solicitações. Não posso deixar de mencionar que este pedido foi submetido à apreciação superior que poderia ter devolvido o pedido ao requisitante."
Verifica-se, por oportuno, que o processo TRT7 nº 1718/2016 também constava da relação de processos urgentes que se encontravam no Setor de Compras e cujas justificativas foram apresentadas na resposta à constatação anterior.

A Assessoria Jurídica Administrativa complementou ainda ressaltando que "o TCU possibilita a coleta de menos de 3 orçamentos, conforme dispõe em diversos entendimentos, tais como, Ac. 437/2009-Plenário, Súmula 248".

Análise da Equipe:

Em que pese a alusão a 'regra protocolar corporativa, entre inúmeras outras que existem', a unidade auditada não esclarece qual o normativo interno deste Regional vigente que trata dessa matéria, ou os critérios e parâmetros que atualmente norteiam a realização de eventos e a forma de utilização dos objetos adquiridos.

A unidade auditada reconhece falha na coleta de propostas, ao tempo em que mantém o compromisso de ajustar os procedimentos em futuras solicitações.

O caráter de urgência alegada não exonera a Administração do rito procedimental previsto no estatuto das licitações.

Recomendações:

1) Aprimorar a instrução processual, aduzindo aos autos as requeridas justificativas de contratação e a apuração dos preços no mercado (com metodologia adequada), observando-se o atendimento ao interesse público e o princípio da impessoalidade.

2) Estabelecer normativo interno regulamentando as situações, os requisitos, os critérios e o perfil para a realização de eventos institucionais .

Prazo	**120 dias (Recomendação 2).**

Dados da Constatação

Nº 11.

Descrição Sumária:

Orçamento estimado contendo preços com significativas distorções.

Fato:

a) Examinando os Processos Administrativos TRT7 nº 1.718/2016 e nº 4.941/2015, relativos a registro de preços para contratação de serviços de organização e gerenciamento de eventos, e modernização de elevadores, respectivamente, verifica-se que a pesquisa de mercado contemplou três orçamentos, realizados junto a empresas do ramo. Todavia, identificam-se itens, na formação do preço estimado, por amostragem, que revelaram valores bastante distorcidos em relação à média estimada, sem que a unidade requisitante estabelecesse mecanismos de controle para excluir esses itens da média estimada ou ampliasse a pesquisa com o fito de alcançar, pelo menos, três cotações válidas.

Quadro – Significativas distorções dos preços coletados no mercado privado – Proc. TRT7 nº 4941/2015

Item N°.	Fonte	Descrição dos serviços	Preço Unitário (R$)				Variação * (%)
			Ômega (fl. 23/26)	Ícone (fl. 16/22)	Cmel (fl. 27/33)	Média	
02.05	Mercado	Fiação De Poço Para Chamadas, Limites, Trincos, Indicadores	1.874,00	3.315,00	4.315,00	3.168,00	**130,26%**
02.09	Mercado	Sinalização Sonora - Voice	894,00	2.118,00	2.140,00	1.717,33	**139,37%**
02.10	Mercado	Botoeira de Cabina Modelo Totem Com Etiq. em Braile	2.916,00	5.200,00	6.200,00	4.772,00	**112,62%**

02.12	Mercado	Botoeiras de Pavimento Com Etiq. em Braile	2.166,00	4.900,00	5.900,00	4.322,00	**172,39%**
02.18	Mercado	Quadro de Chave Geral Dos Elevadores	700,00	1.770,00	1.670,00	1.380,00	**152,86%**
03.05	Mercado	Fiação de Poço Para Chamadas, Limites, Trincos, Indicadores	1.874,00	3.315,00	4.315,00	3.168,00	**130,26%**
03.09	Mercado	Sinalização Sonora - Voice	894,00	2.118,00	2.140,00	1.717,33	**139,37%**
03.10	Mercado	Botoeira de Cabina Modelo Totem Com Etiq. em Braile	2.916,00	5.200,00	6.200,00	4.772,00	**112,62%**
03.12	Mercado	Botoeiras de Pavimento Com Etiq. em Braile	2.166,00	4.900,00	5.900,00	4.322,00	**172,39%**
03.19	Mercado	Quadro de Chave Geral dos Elevadores	218,00	1.770,00	1.670,00	1.219,33	**711,93%**

OBS: coleta amostral
(*) variação relativa ao menor valor pesquisado.

Quadro – Significativas distorções dos preços coletados no mercado privado – Proc. TRT7 nº 1718/2016

Item	**Descrição das especificações**	**Unidade**	**Preço Unitário (R$)**				**Variação (%)**
			Treeboxx (fl. 18/25)	**Multieventos (fl. 26/30)**	**Garra (fl. 31/37)**	**Média**	
1.5	Garrafas de água mineral	Embalagem com 1,5 litros	15,00	6,00	15,00	12,00	**150%**
1.6	Barras de gelo	30kg	60,00	15,00	40,00	38,33	**300%**
1.7	Saco de gelo em cubo	5kg	20,00	8,00	15,00	14,33	**150%**
1.8	Guardanapos de papel	Pacote com 50 unidades	4,50	2,00	4,50	3,67	**125%**
2.4	Cadeira estofada fixa com braços. A empresa deverá disponibilizar 3 cores de estofamentos para escolha	Unidade	80,00	35,00	80,00	65,00	**129%**
2.9	Taça em vidro para servir água e/ou refrigerante	Dúzia	35,00	10,00	25,00	23,33	**250%**
2.9.2	Bandejas para serviço	Unidade	20,00	5,00	15,00	13,33	**300%**
3.1	Garçon	Unidade	250,00	120,00	250,00	206,67	**108%**
3.3	Copeiro(a)	Unidade	250,00	100,00	200,00	183,33	**150%**
4.2	Mestre de Cerimônias (média de 6h de serviço)	Unidade	2.500,00	1.200,00	2.000,00	1.900,00	**108%**
1.1	Serviço de cobertura fotográfica, prestado por um Repórter fotográfico, com equipamento digital e profissional próprios, com no mínimo duas horas, com fornecimento de arquivos digitais (resolução mínima de 300 Dpi) e entrega de copião no prazo máximo de	Saída	3.000,00	800,00	2.000,00	1.933,33	**275%**
1.2	Serviço fotográfico adicional, com as mesmas características do item anterior, prestado por um profissional.	Saída	2.000,00	800,00	1.500,00	1.433,33	**150%**

1.1	Arranjos de flores naturais para mesas de apoio com predominância de Gérberas na cor coral e folhagens em vasos de vidros medindo 60cm de altura	Unidade	500,00	150,00	450,00	366,67	**233%**
1.2	Arranjos de flores naturais para mesas de centro, no estilo tropical com diâmetro de 40cm e 25cm de altura.	Unidade	500,00	150,00	450,00	366,67	**233%**
1.3	Arranjo de flores naturais, no estilo tropical, para aparadores com 50cm(L)X25cm(A).	Unidade	500,00	150,00	500,00	383,33	**233%**
1.8	Painel de LED de alta resolução de tamanho não inferior a 3m x 2m acompanhado do seu respectivo suporte de sustentação e todo cabeamento e aparelhagem para transmissão simultânea ou imagem de computador e ainda transmissão de vídeo (DVD ou BD)	Solicitação	12.000,00	2.500,00	8.000,00	7.500,00	**380%**
1.2	Tablado confeccionado em madeira com 16m (L) x 10m (P) x 12 cm (A), revestido em carpete na cor vermelha e sem uso (novo).	Unidade	6.000,00	2.500,00	6.000,00	4.833,33	**140%**
1.4	Praticável modular estruturado em alumínio anodizado com piso antiderrapante	Unidade	5.000,00	2.000,00	4.000,00	3.666,67	**150%**
1.6	Toldo com armação estilo "Box Truss", em alumínio natural ou de ferro pintado na cor branca ou prata e coberta plástica ou similar (lona etc.) transparente ou na cor branca a ser instalado em local determinado pelo Tribunal, dimensões 6m x 6m.	Unidade	2.500,00	1.200,00	2.500,00	2.066,67	**108%**

OBS: coleta amostral

A título de referência, como boa prática, o art. 2º, §2º e ss. da Instrução Normativa MPOG nº 5/2014 – que trata da realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços – estabelece como parâmetro para obtenção do preço estimado da contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados. Ademais, os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

b) Na instrução do Processo nº 119/2019, impulsionado com vistas à contratação de empresa para fornecer laudo técnico acerca dos reparos no Edifício D. Hélder Câmara, foram coletadas três propostas de preço, para cada item constante da planilha orçamentária. O orçamento de referência da Administração considerou a média aritmética dos valores obtidos nessa pesquisa. No entanto, evidencia-se uma grande dispersão entre eles (conforme fls. 223/225), o que torna prejudicada qualquer inferência estatística baseada exclusivamente na média (medida de tendência central). O orçamento confeccionado não se caracteriza como 'detalhado', à luz do que define a Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, f – o orçamento detalhado deve ser fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados. Note-se que o art. 7º, da mesma Lei, estabelece como condição para a licitação a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem todos os seus custos unitários.

Também é oportuno mencionar o que dispõe a Súmula TCU nº 258, de 2010: *"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, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicada mediante o uso da expressão "verba" ou de unidades genéricas."

Embora se trate de dispensa de licitação (isto é, contratação direta – e não uma licitação propriamente dita), o entendimento legal deve ser extensivo, mormente pelo fato de a lavratura do Termo de Dispensa ter sido precedido de um procedimento licitatório regular (na modalidade Tomada de Preços) que lograra deserta. É essa a melhor inteligência do artigo 7º aludido. A propósito, cite-se o Acórdão TCU nº 818/2008 – 2ª. Câmara.

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada, através do Doc. 87, encaminhado a esta SCI em 1/8/2017, assim se manifestou:

"Por se tratar de questões relativas à pesquisa de preço, solicitamos manifestação do Setor de Cerimonial, responsável pela elaboração do Termo de Referência e pesquisa de mercado do objeto desta constatação, bem como do Setor de Compras, unidade que pesquisa preços públicos e elabora planilha orçamentária estimativa:

1) Resposta da Divisão de Manutenção e Projetos:

"a) Relativamente ao processo TRT7° n° 4.941/2015 (modernização de elevadores), informamos que o projeto detalhado da modernização dos elevadores foi realizado, via contratação de engenheiro mecânico (profissional habilitada pelo CREA para esta atividade), sendo todas as especificações de peças e componentes a serem substituídos especificados, após analise meticulosa, pelo profissional contratado; quando da composição do orçamento usamos prioritariamente os preços públicos, assim foi feito em todos itens cabíveis de enquadramento, já os preços dos itens específicos (peças e componentes) compatíveis com os elevadores a serem reformados, com décadas de uso, foram coletados no mercado local junto a empresas do ramo e incluem além do custo da peça ou componente em si, a montagem e o BDI; assim sendo, considerando a especificidade das peças e componentes a serem instalados, pesquisas de preços junto ao portal de compras governamentais, sites eletrônicos especializados e outros não são efetivos no balizamento de preços de mercado.
Quanto a eventuais discrepâncias de preços unitários referentes ao fornecimento e montagem de peças e componentes apresentados pelas empresas especialistas do mercado local, cabe salientar que não temos como saber a composição dos custos de cada empresa, uma vez que cada empresa possui custos diferentes tais como: custo administrativo, margem de lucro desejado, desconto de fornecedores, enquadramento tributário etc; atualmente mesmo no nosso cotidiano vivenciamos um diferença abissal, nas lojas e supermercados, de itens básicos de consumo, de modo que itens tão específicos têm mais propensão a discrepância nos preços unitários.
Salientamos também a grande dificuldade na obtenção de orçamentos junto a fornecedores locais deste ramo de atividade, sendo necessário grande esforço para obter o orçamento de pelo menos três fornecedores.
b) Sobre a Inferência estatística - Justificamos que o preço estimativo decorreu de pesquisa realizada no mercado, em época contemporâneo (datas no intervalo inferior a 180 dias), vez, que à época não se tinha (1) preços públicos que evidenciassem o custeio dos requisitos e critérios especificados e nem (2) exemplos de contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preço, ou (3) pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo. A especificidade dos serviços

exigia proposta de preço diferenciada e, portanto, sem apetência pela maioria dos profissionais laudistas, por acaso existentes, já prejudicada pela escassez de empresas/profissionais liberais autônomos que atendessem a expertise e os requisitos especificados no referido Edital e seus anexos, cujas peculiaridades exigiam laudo técnico com pareceres e, principalmente, com especificações técnicas das soluções reparadoras e orçamentos detalhados, fundamentados na metodologia exigida pelas leis, resoluções, acórdãos e demais normas inerentes às contratações com os órgãos da União, somado com a necessidade de que tais documentos recebidos (das três atapas) venham a constituir de futuro processo judicial federal de ação regressiva contra os imputáveis causadores das patologias, a exemplo de projetistas, fiscal de obra, construtora executora dos serviços, etc.
Sobre o Detalhamento dos Preços sem evidência de composições de custos unitários – Justificamos que a realidade precária da ausência de preços públicos e a escassez de fornecedores para o fornecimento de propostas serviram de pressupostos a evitar o detalhamento dos preços, tendo em vista a predominância dos serviços intelectuais multidisciplinares sobre os serviços operacionais fornecidos, a exemplo dos itens fornecidos de materiais e mão-de-obra. Entretanto, sem prejuízo nem insegurança à avença contratual, já que previsto como obrigação da contratada, a transcrição do termo de referência: "Responder pelas despesas relativas a encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e quaisquer outras que forem devidas e resultantes da execução dos serviços""

2) Resposta do Setor de Cerimonial:

"A - Diante do exposto pela Secretaria de Controle Interno, mais uma vez entendo que tais desvios percentuais na coleta de propostas refletem uma realidade de mercado, aliada a participação de empresas de pequeno e grande portes, refletindo assim na qualidade do material e serviços empregados para a realização de cada evento. A observação será levada em consideração por este Gestor em possíveis e futuras contratações."

3) Resposta do Setor de Compras:

"a) com relação ao processo 1718/2016, além do já exposto no item 2, informamos que preferimos não desconsiderar os valores distantes em razão de serem justamente estes a puxarem a média para baixo. O fato dos serviços serem bastante específicos impossibilita a comparação com serviços praticados por outros órgãos públicos, combinado à inexistência de ARP vigente que previsse prestação semelhante neste TRT.
Quanto ao processo 4.941/2015, não foi analisado pelo Setor de Compras. Compulsando os autos, verifica-se que os procedimentos necessários à contratação (TR e pesquisas) foi elaborado pela Divisão de Engenharia e encaminhado diretamente à Assessoria Jurídica Administrativa.
b) Com relação ao processo 119/2016, temos a informar que tendo sido a dispensa de licitação realizada com fulcro no inciso V do artigo 24 da Lei 8.666/93, apesar do termo de dispensa no item "condições da contratação", fazer referência apenas ao Edital às fls. 263/274, a contratação deu-se nas mesmas condições pré-estabelecidas para a tomada de preços 01/2016, inclusive à planilha orçamentária estimativa e BDI (fl. 241 e 244) e proposta (fls.383/385). Quanto à composição do BDI, entendemos que não temos ingerência sobre o mesmo."
A Assessoria Jurídica Administrativa complementou ainda ressaltando que "o TCU possibilita a coleta de menos de 3 orçamentos, conforme dispõe em diversos entendimentos, tais como, Ac. 437/2009-Plenário, Súmula 248".

Análise da Equipe:

A manifestação da unidade auditada não dissipa a constatação de que, nos processos amostralmente

analisados, a formação de preços a partir de coleta no mercado se dá de forma empírica e precária, sem a abordagem crítica capaz de evidenciar distorções significativas. Esse fato acarreta, potencialmente, o risco de não se dispor, com efeito, de uma baliza ou parâmetro para indicar um orçamento estimado consistente e inferir a vantajosidade de propostas na licitação. Igualmente merece destaque o fato de que houve falhas no fluxo do procedimento da instrução do processo TRT7 nº 4.941/2015, em face de não ter sido encaminhado para o Setor de Compras promover a revisão do Termo de Referência e consolidação da pesquisa de preços, inteligência do art. 24, I da Resolução TRT7 nº 200/2014.

Recomendações:

1) Adotar, em processos licitatórios vindouros, uma sistemática metodológica eficaz de apuração de custos e coleta de preços, que retratem a realidade do mercado fornecedor de bens e serviços, com especial atenção para o âmbito local e regional, justificando nos autos em caso de impossibilidade de obtenção das cotações;

2) Promover cursos de capacitação para os servidores deste Tribunal envolvidos na elaboração de orçamento para instrução de processos licitatórios;

3) Garantir efetividade aos mecanismos de revisão dos Termos de Referência submetendo-o ao setor competente, nos termos da Resolução TRT7 nº 200/2014.

Prazo	**Não se aplica.**

Dados da Constatação

Nº 12.

Descrição Sumária:

Limitação da amplitude da pesquisa dos preços de mercado.

Fato:

Analisando o Processo nº 2.449/2016, relativo à adesão de ARP para aquisição e instalação de sistema integrado de segurança eletrônica, constata-se que, para a instrução do Processo, foram coletados preços junto a quatro fornecedores distintos (fls. 180/196): a) NIVA Tecnologia da Informação (CNPJ nº 09.053.350/0001-90); b) TECNO-IT Tecnologia e Serviços (CNPJ nº 19.354.200/0001-70); c) SEAL TELECOM Comércio e Serviços de Telecomunicações Ltda. (CNPJ nº 58.619.404/0008-14); e d) TM Solutions (CNPJ nº 67.726.505/0001-09). Todas essas empresas estão situadas em Brasília, conforme documentos de fls. 180/196; todavia, não se evidenciou a inviabilidade de pesquisa com fornecedores locais, que se encontram próximos ao centro consumidor, supostamente contribuindo para a redução de custos com transportes embutidos nas propostas. Tampouco se levou em conta o orçamento elaborado, em 2015, pela World Telecom, contratada no âmbito do Processo nº 10.176/2012.

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada, através do Doc. 87, encaminhado a esta SCI em 1/8/2017, assim se manifestou:

"1) Manifestação da Assessoria Jurídica Administrativa:

"Já no que se refere a pesquisa de preços frente aos fornecedores locais apontado no item nº 5 da folha de constatação em comento, transcrevemos parecer desta Assessora sobre a matéria (Parecer TRT7.DG.AJA nº 113/2017), senão vejamos:

Submete-nos a Diretoria-Geral o presente processo administrativo para análise, ante a recomendação constante do PRONUNCIAMENTO TRT7.SCI.GABINETE Nº 2/2017 (fls. 126/128), a ver:

> *"(...) razão pela qual se recomenda que, doravante, sejam os processos administrativos referentes à aquisições de bens e serviços instruídos com demonstração de pesquisa de mercado que incorporrem consultas de preços, por qualquer um dos meios regulamentares, refletindo a dimensão local ou regional ou, se for o caso, com a comprovação da impossibilidade de fazê-lo."*

É o brevíssimo relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

A estimativa de preços realizada pela Administração tem o condão de verificar quais parâmetros estão sendo cobrados pelo mercado no âmbito público e/ou privado, de forma a cumprir as exigências da Lei Nº 8.666/93 e da Lei nº10520/02.

A pesquisa de preços é realizada em busca de balizamento para os itens a serem licitados/adquiridos, com o objetivo de obter a contratação mais vantajosa e, ao mesmo tempo, eficaz na sua execução.

Além disso serve de parâmetro para avaliar a disponibilidade de orçamento.

A cotação de preços é a etapa principal do processo e é precedida de ampla pesquisa de mercado público, nos termos do art. 15, V da Lei nº 8.666/93.

Todavia, nenhum desses diplomas legais determina como deve ser realizada essa estimativa, razão pela qual, a Administração, habitualmente, se vale de três orçamentos solicitados a fornecedores que atuam no ramo da contratação. Essa prática decorre da praxe administrativa e da orientação consolidada por alguns órgãos de controle.

O TCU, em diversas oportunidades, defendeu a utilização da cotação junto ao mercado como forma preferencial de pesquisa destinada à definir o orçamento estimado, conforme se denota do Acórdão nº 3.026/2010 – Plenário, cujo Voto consignou que "a jurisprudência do TCU é no sentido de que antes da fase externa da licitação há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenha, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos (Acórdão nº 4.013/2008-TCU-Plenário, Acórdão nº 1.547/2007-TCU-Plenário)".

Contudo, em 2013, a orientação da Corte de Contas Federal pareceu seguir outro rumo. No Acórdão nº 868/2013 – Plenário, o min. relator concluiu que "para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado." Ou seja, o decisium reconheceu, em certa medida, a insuficiência da pesquisa de preços realizada, unicamente, com base nos orçamentos fornecidos pela iniciativa privada.

Na mesma ocasião, o relator indicou alguns exemplos de fontes alternativas de pesquisa, se valendo do Voto proferido no Acórdão nº 2.170/2007 – Plenário: "Esse conjunto de preços ao qual me referi como 'cesta de preços aceitáveis' pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusos aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado".

A respeito dos parâmetros que poderão ser utilizados para a realiação da pesquisa de preços, em socorro a Administração Pública, surge a Instrução Normativa nº 5/2014, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG/SLTI) que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, a ver:

> *Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.*

Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto nesta Instrução Normativa os órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG).
Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:
(Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)
I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;
II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;
III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou
IV - pesquisa com os fornecedores.
§ 1º No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço.
(Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)
§ 2º No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos.
(Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)
§ 3º A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente
§ 4º No caso do inciso IV, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.
§ 5º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.
(Destaque nosso)

Da leitura do normativo acima citado, em sua atual redação, verifica-se que caberá à Administração utilizar-se de um ou de todos os meios elencados para a realização de pesquisa de mercado.

Recententemente, o Tribunal de Contas da União, evoluindo em seu entendimento, vem se posicionando no sentido de que nas pesquisa de preços, os públicos devem ter precedência em relação aos privados, senão vejamos:

Em Auditoria realizada nas obras de implantação do corredor de ônibus Radial Leste - Trecho 1, no município de São Paulo/SP (Fiscobras 2015), abrangendo o Contrato 43/Siurb/13 e o Edital de Pré-Qualificação 1/2012-SPobras, foram detectadas pela equipe várias irregularidades ensejadoras de sobrepreço, tanto relativamente à taxa de BDI como a outros serviços, em razão da utilização de preços, no orçamento estimativo do certame, diferentes dos constantes dos sistemas referenciais da Administração, justificados a partir de cotações feitas diretamente no mercado. Utilizando-se da metodologia da curva ABC, a equipe de auditoria apurou três itens com subpreço total de 17 milhões.
Por outro lado, apurou também sobrepreço total de R$ 67 milhões em 23 itens dos 37 que formavam a composição. Desses 23 itens, seis deles respondem por 48 milhões, 25 milhões referentes a sobrepreço em comparação com os preços do sistema referência ORSE, do Departamento Estadual de Habitação e Obras Públicas de Sergipe (DEHOP/SE). Nessa situação, verificou-se que a Administração realizou cotação própria junto ao mercado, utilizando-a como parâmetro para composição dos preços, em detrimento da aplicação do ORSE.
Entendeu o relator, alinhando-se à unidade instrutiva, tratar-se de irregularidade, pois conforme já afirmado pelo Tribunal no Acórdão 3.061/2011 Plenário, os referenciais oficiais da Administração refletem, em boa medida, os preços de mercado e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação à utilização de cotações realizadas diretamente com empresas do mercado. Diante dessa constatação e de outras, apontadas pelo relator, decidiu o Colegiado determinar ao Ministério da Cidades e à Caixa Econômica Federal que se abstenham de liberar recursos federais para execução do contrato, em virtude da identificação de preços excessivos frente ao mercado.
Acórdão 1923/2016 Plenário, Auditoria, Relator Ministro Bruno Dantas.

Depreende-se, portanto, da jurisprudência e dos normativos supracitados, que não há uma vinculação a necessidade de ser realizada pesquisa com dimensão local ou regional, se verificando inclusive a preferencialidade de preços públicos, uma vez "que refletem, em boa medida, os preços e mercado e, por gozarem de presunção de veracidade", o que se verifica no caso concreto.

CONCLUSÃO

Ex positis, no exercício da competência disposta no inciso I do Art. 1º do Anexo I do Ato TRT7 nº 123/2007, esta Assessoria entende não ser capital a realização de pesquisa refletindo a dimensão local ou regional, a qual pode ser realizada caso seja salutar em um caso concreto, em observância os

princípios da efetividade e da eficiência administrativa."

2) Manifestação da Divisão de Segurança e Transporte:

"Quando do pouquíssimo tempo determinado para instrução dos autos de aquisição dos equipamentos para o Sistema de Vigilância Eletrônica foi tentado localizar nesta Capital empresas que pudessem fornecer orçamentos dentro dos parâmetros dos materiais e serviços que se desejavam adquirir, não se obtendo êxito na identificação. Seguiu-se, então, o caminho dos preços públicos e também nada encontrando que pudesse permitir a comparação de preços. Desta forma, buscou-se indicações de empresas do ramo com porte suficiente para o atendimento da necessidade exigida e foram feitos os contatos com aqueles, cujas propostas fazem parte da pesquisa de mercado encartada nos autos do Processo nº 2449/2016.
Resta razão à Secretaria de Controle Interno ao afirmar que não se encontram evidenciados nos autos a inexistência de empresas locais para apresentar resultados às buscas, pois não se preocupou em registrar estes fatos no processo, visto que foram alcançadas as soluções desejadas naquele momento e a Instrução Normativa MP/SLTI nº 05, de 27/06/2014, não especificar esta obrigatoriedade de apresentação.
A respeito de não se ter levado em conta o orçamento elaborado, em 2015, pela Empresa World Telecom, analisando o conteúdo do Processo nº 10.176/2012, verifica-se que a empresa em questão foi contratada para a elaboração do projeto de CFTV/Alarme/Incêndio/Controle de Acesso para este Regional, conforme se vê às fls. 252 do citado processo, enquadrando-se, desta forma, na vedação de que trata o art. 9º, I, da Lei nº 8.666/1993. Ressalte-se que a Empresa World Telecom, para formular os valores ofertados em planilhas orçamentárias, valeu-se de propostas de outras empresas sediadas nos Estados de São Paulo (ANIXTER do Brasil Ltda. e WELLCARE Tecnologia Integrada), de Goiás (INTERSMART Com. Imp. de Equip. Eletrônicos Ltda.) e do Paraná (ALCANETWORK), com datas de emissão entre 12 a 29/01/2015, bem como de sites da MICROSAFE, OFFICER, AMERICANAS, MAGAZINE LUIZA e RICARDO ELETRO, ratificando o entendimento da não existência de empresas no Estado do Ceará que tivessem e tenham estrutura para a execução do projeto idealizado.
Muito embora a entrega das planilhas orçamentárias mencionadas anteriormente ter ocorrido na data de 19/05/2015 (fls. 334 do Processo nº 10.176/2012), como já indicado, os orçamentos que as estruturaram foram emitidos em Janeiro/2015 e, assim, não poderiam ser utilizados como parâmetros, em vista de que, no final do mês de Julho/2015, entraram na previsão de que trata o Art. 2º, inciso IV c/c § 4º, da Instrução Normativa MP/SLTI nº 05, de 27/06/2014, em vigor à época, alterado pela Instrução Normativa nº 3, de 20/04/2017, passando a ter a seguinte redação: "IV – pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias"."

Análise da Equipe:

Acerca do tema *amplitude de mercado na pesquisa de preços*, esta Secretaria de Controle Interno já emitiu, por ocasião de compra de veículos em adesão a uma ata de registro de preço, um entendimento claro e conciso, embasado na mais consentânea e atual leitura de normativos que regem a espécie. Referimo-nos ao teor do Processo TRT7 PG nº 2.607/2016, Pronunciamento TRT7.SCI.Gabinete nº 04/2017, do qual apresenta-se os parágrafos finais conclusivos sobre a matéria:

> *"Sobre o mérito da recomendação ressalvada pela Assessoria Jurídica, de se reforçar que tanto a Instrução Normativa quanto as fundamentações oferecidas pelo Tribunal de Contas da União tratam da obrigatoriedade, bem como dos parâmetros, entendido como os instrumentos operacionais, que devem ser observados na realização da pesquisa de preços, incluindo a necessidade de ser demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.*

A legislação não se refere, explicitamente, a abrangência, se local, regional ou nacional, da pesquisa de preços. Entretanto, conforme argumentado no título 3 do Pronunciamento TRT7.SCI.GABINETE nº 01/2017 (fls. 157/161), sem prejuízo da incorporação na pesquisa de mercado de preços praticados em quaisquer Unidades da Federação, defende-se se fazer necessário, para dar consistência à identificação do valor de referência mais vantajoso para a Administração, que sejam pesquisados, também, preços locais e regionais, além dos nacionais. Não faz sentido, seja do ponto de vista legal ou técnico, visando ao cumprimento aos princípios da economicidade e vantajosidade, realizar pesquisa de preços sem incluir, além de quaisquer outras referências de âmbito nacional, o levantamento no âmbito local ou regional, realizada por quaisquer dos parâmetros indicados na Instrução Normativa nº 5/2014, a não ser que tal pesquisa seja inviável ou não tenha sido possível, fatos que devem estar devidamente demonstrados no processo administrativo de referência.

Dispensar a realização de pesquisa de mercado no âmbito local ou da região onde deverá ser realizada a contratação implica a geração de riscos ao gestor e ordenador da despesa que poderá, eventualmente, diante da identificação, ainda que em momento posterior, da existência de preços locais ou regionais mais vantajoso, para o mesmo objeto, não incluído por deliberada limitação da pesquisa, vir a ter que responder por eventual prejuízo causado à Administração Pública.

Pelo exposto, ratificamos a recomendação do item 3 do Pronunciamento TRT7.SCI.GABINETE nº 01/2017 (fls. 157/161), no sentido de que, doravante, sem prejuízo do levantamento de preços em qualquer Unidade da Federação, por meio dos parâmetros definidos na Instrução Normativa nº 5/2014, sejam realizados levantamentos de preços no âmbito local e regional, para a definição dos preços de referência em aquisições de bens e serviços, devendo na sua impossibilidade ou inviabilidade, se for o caso, ser o processo administrativo instruído com a devida demonstração."

Inclusive – e sobretudo – em prestígio aos princípios da efetividade e da eficiência administrativa, afigura-se bastante salutar (e razoável na sua essência) que se promova a pesquisa mais ampla de preços possível.

Nesse contexto espacial da pesquisa, é de se acreditar (com bastante plausibilidade) que o mercado mais amplamente competitivo, no ambiente concorrencial inclusive de eletroeletrônicos, seja São Paulo - e não Brasília. Estranhamente, a pesquisa se limitou à Capital Federal e arredores. Optou-se, assim, por uma pesquisa noutras cidades, onde está baseada a empresa fornecedora em detrimento de Fortaleza, onde está a sede deste Tribunal. Esse procedimento fora do padrão usual se reforça na medida em que seria mais fácil (e mais rápido, para atender ao propósito da celeridade) obterem-se as informações no mercado local. Caso contrário, impõe-se a instrução do processo com as evidências de sua inviabilidade.

Recomendações:

1) Incluir, sempre que possível e desde que não haja justificativa em contrário, o mercado local no âmbito da pesquisa de preços para a formação do orçamento de referência em certames licitatórios.

2) Instruir, doravante, os processo de aquisição de bens e serviços com evidências que demonstrem, se for o caso, a impossibilidade de se realizarem pesquisas de preços de mercado no âmbito local.

Prazo	**Não se aplica**

Ponto de controle:

Dados da Constatação

Nº 13.

Descrição Sumária:

Discrepância entre o orçamento estimado em projeto executivo e o da pesquisa promovida para a

instrução do Processo de adesão.

Fato:

O orçamento elaborado pela World Telecom (contratada para o projeto de atualização do sistema de CFTV, alarme, incêndio e acesso deste Tribunal) foi entregue, com os ajustes solicitados pela equipe de fiscalização, em 19/5/2015, conforme Termo de Entrega dos Projetos (fl. 334, Processo nº 10.176/2012).
O documento *Memorial Descritivo e Especificações Técnicas*, produzido pela aludida contratada, traz valores muito diferentes (já considerando o BDI de 16,46%, para equipamentos), em comparação com aqueles obtidos na pesquisa desenvolvida para a instrução do Processo:

Item	Preço orçamento WT	Preço Pesquisa TRT (*)	Variação percentual
Câmera IP externa – tipo 4	4.159,69	12.273,50	195,06
Câmera IP externa, PTZ – tipo 5	4.994,85	18.058,75	261,55
Câmera IP externa, PTZ – tipo 6	11.726,75	44.445,25	279,01

(*) Com base na coleta de preços das quatro empresas mencionadas anteriormente.

Somente os três itens referentes às câmeras IP, relacionados no quadro acima, representam 67,2% do valor total da aquisição.

Embora haja uma defasagem quanto à data de elaboração do orçamento pela World Telecom (maio de 2015) e a da pesquisa deste TRT, convém observar que os bens adquiridos apresentam, tipicamente, redução de preço com o passar do tempo, em razão, sobretudo, da superação tecnológica e da maior amplitude de oferta do mercado. Além disso, a Ata aderida fora decorrente de um Pregão realizado em outubro de 2015, ou seja, um lapso temporal de apenas 5 meses.

No valor global, abrangendo todos os itens, os preços praticados pela NIVA (valor total da aquisição, isto é, R$ 1.011.629,00) estão 11,51% abaixo da média apurada pela pesquisa promovida por este Tribunal (**de R$ 1.143.218,75**). Constata-se, porém, da comparação dos preços unitários das câmeras propostos pela empresa NIVA com os estimados pela empresa World Telecom, uma expressiva discrepância, revelando que os preços praticados nessa aquisição do Tribunal estão bem acima do que fora previsto no Processo nº 10.176/2012, como mostra o quadro seguinte.

Item	Preço orçamento WT	Preço orçamento NIVA	Variação percentual
Câmera IP externa – tipo 4	4.159,69	11.000,00	164,44
Câmera IP externa, PTZ – tipo 5	4.994,85	15.849,00	217,31
Câmera IP externa, PTZ – tipo 6	11.726,75	40.090,00	241,87

Nesses três itens, que alcançam juntos R$ 679.455 (ou 67,16% do total da compra), a diferença chega a R$ 464.961,70. Isso porque, pela estimativa da World Telecom, o Tribunal pagaria R$ 214.493,30; com a adesão à ARP da SRTE-DF, o Tribunal desembolsou R$ 679.455,00. Tal constatação contrasta fortemente com a suposta vantajosidade, para o contratante, que serviu para impulsionar e justificar formalmente a adesão.
O projeto atualizado de CFTV prevê a instalação de 182 câmeras IP, com variadas configurações. Na adesão à Ata da SRTE-DF, foram adquiridas apenas 34 câmeras IP, ou seja, menos que um quinto do estimado no estudo de necessidades. Todo o sistema de CFTV projetado está estimado em R$ 1.003.050,71, conforme detalhamento apresentado pela empresa World Telecom. Portanto, a pequena

parcela implantada (no valor de R$ 1.011.629,00) já superou, em termos de custos, o total previsto.

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada, através do Doc. 87, encaminhado a esta SCI em 1/8/2017, assim se manifestou:

"1) Manifestação da Divisão de Segurança e Transporte:

"Sobre o orçamento elaborado pela World Telecom já se encontra explicitado na constatação anterior os motivos da impossibilidade de sua utilização, esclarecendo que, à época da apresentação dos orçamentos pelas empresas distribuidoras relacionadas (janeiro/2015), as quais importam o produto do exterior, o dólar americano estava com a cotação média em R$ 2,64 (dois reais e sessenta e quatro centavos), sendo que, em outubro/2015, quando da realização do pregão eletrônico da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Distrito Federal – SRTE/DF, a cotação era de R$ 3,88 (três reais e oitenta e oito centavos), numa variação aproximada de 47% (quarenta e sete por cento), somando-se ainda os tributos que incidem sobre a importação de produtos no Brasil:

a) II (Imposto sobre Importação) – calculado sobre o valor aduaneiro, com alíquotas variáveis;
b) IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) – calculado conforme a tabela do IPI;
c) ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), alíquota variável segundo as alíquotas vigentes no Estado em que o desembaraço aduaneiro é procedido;
d) PIS – Importação (Lei nº 10.865/2004) – alíquota geral de 1,65%, existindo alíquotas específicas para determinados produtos; e e) COFINS – Importação (Lei nº 10.865/2004).
Evidente que, com o passar dos anos, uma tecnologia existente se barateia, caso não haja sua evolução para novas versões, o que a deixaria no mesmo patamar ou mais cara, dependendo do que houvesse de implementação para sua melhoria, o que acontece com outros produtos tão comuns no dia a dia, como: celulares, televisões, rádios, computadores, software, hardware, etc. No caso das câmeras de vigilância, apesar das variadas configurações, pode-se ver na leitura de suas especificações a existência de novas tecnologias embarcadas (inclusas no equipamento), tais como: reconhecimento de pessoas e veículos, tempo de armazenamento, redução no consumo de rede, maior qualidade do sensor de imagens e o tamanho produzido (megapix), etc.
Sendo assim, devem ter sido estes os motivos da diferenciação dos valores obtidos, sendo obrigatória a lembrança de que esta coleta de preços não ocorreu somente por este Regional. O levantamento original veio da SRTE/DF que constituiu a ARP aderida, inclusive também pela Justiça do Trabalho de Sergipe (TRT20), a qual realizou, certamente, a mesma conferência de preços de mercado."
A Assessoria Jurídica Administrativa complementou ainda ressaltando que "o TCU possibilita a coleta de menos de 3 orçamentos, conforme dispõe em diversos entendimentos, tais como, Ac. 437/2009-Plenário, Súmula 248".

Análise da Equipe:

A manifestação da unidade auditada não dissipa a constatação de acentuada discrepância entre o orçamento estimado em projeto executivo e o da pesquisa promovida para a instrução do Processo de adesão. Aliás, essa manifestação aduz argumentos que não foram produzidos e incorporados tempestivamente aos autos do processo de adesão.

O fato de outros órgãos terem também aderido à Ata não afasta a necessidade de conferência de preços por este TRT7, nada obstante eventual conduzida pela Justiça do Trabalho de Sergipe.

Recomendação:

Instruir os processos de adesão com o detalhamento de pesquisa que ateste a efetiva vantajosidade dos preços para este Tribunal.	
Prazo	**Não se aplica**

Ponto de controle:

Dados da Constatação

Nº 14.

Descrição Sumária:

Ausência de demonstração de efetiva vantajosidade técnica e econômica.

Fato:

Após exame do processo nº 2.449/2016, relativo à adesão de ARP para aquisição e instalação de sistema integrado de segurança eletrônica, verifica-se que o Parecer Técnico de fls. 3/4 menciona pesquisa, no Diário Oficial da União (DOU), de 163 licitações, porém não apresenta qualquer resultado dessa busca, tampouco esclarece o procedimento dessa exploração – se publicado o edital na data da pesquisa ou se disponível outra ata de registro de preços vigente à época. Afinal, essa consulta revelou-se sem qualquer efetividade, senão a de aduzir argumentos para a adesão a uma ata de registro de preços próxima de sua validade. Vale salientar que, para realização da pesquisa de preços no âmbito dos órgãos públicos – o que não ocorreu no presente caso – existe uma unidade especializada com referida atribuição, conforme previsto no art. 20, IV c/c art. 40, parágrafo único, da Resolução TRT7 nº 200/2014, que poderia também auxiliar a unidade requisitante na presente contratação, por meio de consultas já padronizadas por este órgão.

Apesar do parecer da Assessoria Jurídica de fl. 213v, não há elementos suficientes que demonstrem a vantajosidade para o TRT7 dessa aquisição. A justificativa utilizada de fl. 3 quanto à diminuição dos postos de trabalho (de vigilância) - *'a fim de obedecer às determinações de redução de custos oriundas do Governo Federal'* - não se encontra devidamente consignada nos autos, com base em parâmetros objetivos, com o fito de certificar a vantagem econômica.

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada, através do Doc. 87, encaminhado a esta SCI em 1/8/2017, assim se manifestou:

"1) Manifestação da Assessoria Jurídica Administrativa:
Este Regional em casos de dispensa/inexigilibilidade e procedimentos licitatórios tem se utilizado das informações dos setores responsáveis pela pesquisa de preços, privados e públicos, com respectivo cotejamento (arts. 20, I, IV e 24, I, da Res. TRT7 200/14). Assim, quando os setores informam que foi verificado no mercado, bem como junto aos órgãos públicos que os preços encontram-se vantajosos para a administração, entende-se que a informação foi calcada em estudo abalizado dos preços, haja vista o princípio da boa-fé no exercício da função administrativa, que é pautado na confiança, cooperação e lealdade
A Lei nº 9.874/1999 deu expressão, no plano infraconstitucional e no tocante ao direito administrativo, ao princípio da boa-fé. Fê-lo em duas oportunidades: art. 2º, parágrafo único, IV, ao determinar a observância, nos processos administrativos, do critério de atuação e segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé, e o art. 4º, inciso II, ao dispor que são deveres do administrado, perante a Administração, proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé."

2) Manifestação da Divisão de Segurança e Transporte:

A pesquisa das 163 (cento e sessenta e três) licitações, publicadas no D.O.U. em 08/11/2016, foi extraída do site do COMPRASNET, hoje por meio do link http://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/placar-licitacoes, cujo resultado pode ser verificado abaixo e conferido na versão eletrônica DO3_2016_11_8, esclarecendo que todas se referem a AVISOS DE LICITAÇÕES de Pregões Eletrônicos, não existindo nenhuma outra ARP que tratasse do assunto em pauta ou que servisse de parâmetro para os equipamentos e serviços que compunham a adesão requerida: (omissis)"

Análise da Equipe:

A manifestação da unidade auditada reforça a evidência de que a instrução do processo para a adesão à Ata se deu na premência das circunstâncias, notadamente aquela associada ao fato de que a Ata estava nos seus últimos dias de vigência.

À luz dos elementos incorporados nos autos do Processo, remanescem dúvidas quanto à efetiva vantajosidade, para este Tribunal, da adesão à ARP da SRTE/DF. Vantagem, certamente, fora auferida pela empresa fornecedora ao ampliar a escala no aproveitamento do certame licitatório de que participara alhures e cuja ata já se encontrava prestes ao exaurimento temporal de vigência.

Em que pese o princípio da boa-fé suscitado pela Assessoria Jurídica Administrativa, vale ressaltar não se estar aqui a questionar os procedimentos daquela unidade, na instrução processual, mas reforçando que incumbe ao administrador público demonstrar a efetiva e boa gestão regular dos recursos públicos, nos termos do art. 93 do Decreto-Lei nº 200/67. Esse entendimento está consagrado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, manifestada, entre outros, na Decisão 225/2000-2ª Câmara e nos Acórdãos 1.656/2006 e 276/2010, do Plenário, 903/2007-1ª Câmara e 1.445/2007-2ª Câmara.

Recomendação:

Adotar a necessária cautela na avaliação da conveniência e da vantajosidade, para o TRT7, em processos tendentes à adesão a ARP.

Prazo	**Não se aplica.**

Ponto de controle:

Dados da Constatação

Nº 15.

Descrição Sumária:

Impropriedades nos estudos preliminares para contratação de videomonitoramento.

Fato:

No tocante ao processo nº 2.449/2016, relativo à adesão de ARP para aquisição e instalação de sistema integrado de segurança eletrônica, verifica-se que:

a) O projeto elaborado pela World Telecom relacionado ao sistema integrado de segurança eletrônica prevê a instalação de 182 câmeras. A aquisição efetivada no Contrato nº 24/2016 (Processo nº 2.449/2016) diz respeito a uma pequena parcela de 34 câmeras. Ainda que seja viável o parcelamento na execução do projeto, não se encontra consignada nos autos do referido processo a metodologia adotada para alcançar o quantitativo de 34 câmeras para essa primeira contratação. Igualmente não foram definidas as etapas a serem cumpridas. Em sintonia com o que preconiza o art. 8º da Lei nº 8.666/1993, a execução do projeto deveria 'programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução'.

Cabe observar que os equipamentos adquiridos, juntamente com a sua instalação, formam um sistema de segurança e controle concebido para operar de forma integrada. Todavia, não consta nos autos uma estratégia de implantação das etapas subsequentes.

b) Um projeto executivo (já concluído e disponível) foi contratado com a empresa World Telecom (Processo nº 10.176/2012), especificamente para o Complexo Sede deste Regional, e outro de idêntica natureza, com menor escopo, está inserido no âmbito do Contrato nº 24/2016.

Uma avaliação expedita, pautada na relação proporcional de custos sinaliza uma distorção do preço contratado com a empresa NIVA em cotejo com aquele pago à empresa World Telecom. O projeto executivo contratado com a NIVA importou para o TRT7 o valor de R$ 10.228,00, para a instalação de 34 câmeras. Já o projeto executivo contratado com a World Telecom, abrangendo a atualização de seis projetos (isto é, não apenas o de CFTV integrado por 182 câmeras IP) (conforme fl. 255v – Processo nº 10.176/2012), custou ao TRT7 R$ 34.439,00. Não há demonstrativo de formação do preço do projeto executivo contratado com a empresa NIVA.

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada, através do Doc. 87, encaminhado a esta SCI em 1/8/2017, assim se manifestou:

1) Manifestação da Divisão de Segurança e Transporte:

"a) A pequena parcela referenciada nesta constatação está de acordo com o quantitativo previsto na "planta de situação", fornecida pela Empresa World Telecom no Processo nº 10.176/2012, para a vigilância das áreas externas e perímetros das edificações que compõem o Complexo Sede deste Regional, bem como para os espaços das recepções, carga e descarga de mercadorias e corredor interno de acesso à subestação, eleitos pela Divisão de Segurança e Transporte como pontos essenciais para a instalação de equipamentos de vigilância, cujos locais também estão previstos no citado Processo nº 10.176/2012, haja vista o valor disponibilizado ter permitido, dentro dos parâmetros da ARP aderida, apenas a aquisição da quantidade de equipamentos citados.

A solução adquirida possibilita a sua expansão e integração de forma plena, não existindo óbices de implantação das etapas subsequentes, as quais estão concebidas, estrategicamente, no Processo nº 10.176/2012.

b) O projeto apresentado pela World Telecom data de 2013 e, passados mais de 3 (três) anos até a contratação feita pelo Processo 2449/2016, nada mais óbvio de que os valores fossem diferentes e mais elevados, levando em consideração os preços atuais dos serviços de engenheiros projetistas. Para a apresentação de um novo projeto executivo a de se lembrar que, com a mudança de tecnologia, haveria a necessidade de uma atualização. A composição do preço do projeto supõe-se estar dentro dos padrões de mercado, visto que foram submetidos a um pregão eletrônico de ampla concorrência e acompanhado pelo setor responsável da SRTE/DF, bem como aderido pelo TRT20 nas mesmas condições, não havendo, até o presente momento, o conhecimento de nenhum fato que contrarie citada cotação."

Análise da Equipe:

A manifestação da unidade auditada aponta que o quantitativo de câmeras adquiridas se baseou, primariamente, na disponibilidade orçamentária, sem considerar de forma clara e objetiva que os dispositivos de um sistema de segurança operam eficazmente de forma integrada. A implantação parcial desse sistema, sem uma programação (cronograma de implantação) das etapas subsequentes, o que pode

vir a acarretar baixa efetividade no propósito de conferir um padrão satisfatório de segurança.	
Recomendação: Aprimorar as ações concernentes ao controle administrativo dos estudos preliminares nas contratações promovidas por este Tribunal.	
Prazo	**Não se aplica.**

Ponto de controle:
Dados da Constatação
Nº 16.
Descrição Sumária: Rapidez na instrução processual desacompanhada de estudos técnicos consistentes.
Fato: Após exame do processo nº 2.449/2016, relativo à adesão de ARP para aquisição e instalação de sistema integrado de segurança eletrônica, constata-se que a instrução processual teve início em 8/11/2016 (terça-feira), sendo o contrato assinado no dia 11/11/2016, ou seja, na sexta-feira dessa mesma semana. Durante esse curto espaço de tempo, transcorreram diversos atos processuais, dentre os quais se destacam: parecer técnico, pesquisa de preços no mercado, elaboração do Termo de Referência, solicitação formal junto ao órgão gerenciador da Ata, parecer jurídico, aprovação do Termo de Referência, emissão da nota de empenho e celebração do contrato. Em que pese todo o esforço empreendido na conclusão do procedimento, este não veio acompanhado, nos autos, de estudos técnicos consistentes, o que redundou, portanto, em impropriedades já constatadas em itens anteriores desta folha de constatação. Ademais, não restou consignado nos autos caráter de urgência, para o TRT7, capaz de justificar tamanha e extraordinária agilidade no trâmite processual, a culminar com um contrato no valor total de R$ 1.011.629,00. A alegação de iminência de caducidade da ARP (dia 12/11/2016) não parece consistente para promover a instrução processual. Com efeito, não consta nos autos sequer um levantamento atualizado sobre a efetiva necessidade de o TRT7 adquirir o quantitativo de câmeras que fora contratado.
Manifestação da unidade auditada: A unidade auditada, através do Doc. 87, encaminhado a esta SCI em 1/8/2017, assim se manifestou: "Manifestação da Divisão de Segurança e Transporte: *"A Ata de Registro de Preços da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Distrito Federal – SRTE/DF foi dada a conhecer à Divisão de Segurança e Transporte em 07/06/2016 e esta à Diretoria-Geral em reunião solicitada em 15/06/2016. Em sequência, ocorreram reuniões nos dias 02/09/2016 e 21/10/2016 para que fossem apreciados o conteúdo da citada ARP e se esta atenderia as demandas desta Justiça do Trabalho. Leve-se em consideração que a ARP em questão contemplava Sistema de Videomonitoramento e Sistema de Controle de Acesso, coadunando-se à grande maioria do projeto existente no Processo nº 10.176/2012 para a segurança institucional.* *Como comprovado e facilmente observado nos e-mails anexos, houve tempo suficiente para as análises necessárias. Todavia, na citada época, não existiam recursos suficientes para a implementação da solução. Estes, conforme dado a conhecer, tornaram-se disponíveis posteriormente, nascendo, assim, a determinação para instrução de processo de aquisição que cominou no Contrato nº 24/2016. A aludida ordem estava fundamentada na urgência em se utilizar os valores acessíveis, devido orientação do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, por meio do Ofício Circular CSJT.GP.SG.CFIN nº 16/2016,*

para que fosse observada, obrigatoriamente, a necessidade de que os recursos disponibilizados por aquele Conselho fossem integralmente pagos no exercício de 2016 e não houvesse devoluções por quaisquer problemas, no intuito de que o valor não utilizado ou inscrito em restos a pagar não fossem reduzidos proporcionalmente no orçamento de 2017.
Sobre a questão de "...levantamento atualizado sobre a efetiva necessidade deste Regional adquirir o quantitativo de câmeras que fora contratado." não se entende o porquê desta indicação, haja vista que o Processo nº 10.176/2012 retrata esta premência há 4 (quatro) anos, destacando tanto a carência interna e externa, tendo a Administração optado pela execução das áreas adjacentes para tentar minimizar os riscos exteriores tanto ao patrimônio imóvel e móvel quanto aos servidores e usuários da Justiça do Trabalho."
Conforme já esclarecido pela Divisão de Segurança e Transporte, as tratativas relativas à necessidade da contratação do sistema de videomonitoramento começaram em momento bem anterior à data constante do protocolo dos autos, o que veio a contribuir para dirimir previamente diversas questões normalmente suscitadas somente no decorrer da contratação.
Por outro lado, o elevado valor da contratação envolvido, exige sim, da administração, uma agilidade extraordinária, mormente por se tratar de contratações próximas ao final do exercício, que influenciam de maneira significativa no resultado da execução orçamentária."

Análise da Equipe:

A manifestação da unidade auditada reforça a evidência de que a instrução do processo para a adesão à Ata se deu na premência das circunstâncias, notadamente aquela associada ao fato de que Ata estava nos seus últimos dias de vigência.

De se acentuar, por oportuno, que o elevado valor envolvido na contratação exige da Administração, em verdade, um adequado estudo preliminar para dar suporte a um planejamento consentâneo, que garanta o alcance da finalidade e vantajosidade da aquisição, ainda mais por se tratar de contratações próximas ao final do exercício, o que não justifica, por si só, o gasto público.

Recomendação:
Adotar as necessárias cautelas para prevenir que instrução processual promovida em tempo exíguo não venha a comprometer a qualidade da contratação.

Prazo	**Não se aplica.**

Dados da Constatação

Nº 17.

Descrição Sumária:

Exigência habilitatória tendente a comprometer o caráter competitivo da licitação.

Fato:

Após exame do processo TRT7 nº 4.941/2015, relativo a serviços de modernização de dois elevadores para o Fórum Autran Nunes (lote 1) e dois elevadores para o TRT Sede (lote 2), verifica-se que o item 9.6 do edital do Pregão eletrônico nº 002/2016 (fls. 166/174), em consonância com o Termo de Referência (fls. 148/153), exigiu como parte dos requisitos de habilitação das licitantes a comprovação da execução de serviços por profissionais a elas vinculados, mediante atestados e/ou certidões, para serviços de modernização de, no mínimo, dois elevadores com, no mínimo, sete paradas, exatamente igual ao objeto licitado, sem a devida fundamentação nos autos que demonstre sua necessidade e adequação com a contratação em tela, em desatenção ao art. 5º do Decreto 5.450/2005. Constata-se parecer favorável

pela Assessoria Jurídica Administrativa quanto ao Edital e Termo de Referência (fls. 74, 164 e 176).

A Administração, por regra, não deve exigir atestados de capacidade técnica para os mesmos quantitativos do objeto licitado. Em outros termos, se a Administração pretendeu modernizar dois elevadores, a jurisprudência do TCU (Acórdãos nº 2462/2007, 717/2010 e 350/2014, todos plenário) recomenda evitar, salvo devida comprovação técnica, que se exijam atestados superiores ao limite de 50% do total do objeto – no mínimo um elevador. Ademais, não há justificativas administrativas quanto à exigência de que a licitante vencedora apresente qualificação técnica para modernização de elevadores com no mínimo sete paradas. Aludidos critérios de qualificação técnica podem prejudicar o caráter competitivo da licitação.

De fato, verificou-se uma baixa competitividade no certame, conforme histórico de lances de fl. 272/274, com apenas duas empresas concorrentes no lote 1, e somente um licitante para o lote 2, tendo por conseguinte, nenhuma economia em função do valor estimado para este último lote.

Manifestação da unidade auditada:
A unidade auditada, através do Doc. 87, encaminhado a esta SCI em 1/8/2017, assim se manifestou:

"1) Manifestação da Assessoria Jurídica Administrativa:
"O Item 10 trata da exigência de quantitativo mínimo da capacidade técnico-operacional da empresa prevista no item 4.15. do Termo de Referência de fls. 148/153 constante nos autos do processo nº 4941/2015.
O saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, in Direito Administrativo, 20ª ed., 1995, p. 270, assim preleciona:

> *"A comprovação da capacidade técnico-operacional continua sendo exigível, não obstante o veto aposto à letra "b" do § 1° do art. 30. Na verdade, o dispositivo vetado impunha limitação a essa exigência e a sua retirada do texto legal deixou a critério da entidade licitante estabelecer, em cada caso, as exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, exigências, essas, que devem ser pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação"*

Oportuna também é a lição de Luiz Alberto Blanchet, in Licitação - O Edital à luz da nova lei, 1ª Ed., Juruá, 1993, p. 199, que ao comentar a exigência da aptidão para o desempenho da atividade necessária para cumprir a finalidade da licitação, assim se manifestou:

> *"Esta condição diz respeito à capacidade da empresa (considerada em seu todo) para desempenho de atividade pertinente e compatível, em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação (nos termos da própria lei). Não se confunde, esta exigência, com a capacitação técnico-profissional, a qual se refere aos profissionais e não à empresa em seu conjunto".*

Carlos Pinto Coelho Motta, in Eficácia nas Licitações e Contratos, 1994, p. 149, para reforçar a sua interpretação do art. 30, cita na íntegra as seguintes conclusões do Prof. Antônio Carlos Cintra do Amaral, no seu parecer intitulado "Qualificação Técnica da empresa na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos", separata da Revista Trimestral de Direito Público, nº 5, Malheiros Editores:

> *"1. Para efeito de qualificação técnica de empresas licitantes, a Administração deve, com base na Lei 8.666/93, exigir atestados referentes à sua capacitação técnica, com vistas à 'comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação' (art. 30, II). Além da aptidão da empresa, comprovável em função de sua experiência, a Administração deve exigir comprovação da 'capacitação técnico-profissional', nos termos do § 1° do mesmo art. 30.*

Essas comprovações podem ser dispensadas no caso de obras licitadas mediante a modalidade 'Convite' (§ 1° do art. 37).
"2. A Lei 8.666/93 não estabelece limites para exigências quanto à capacitação técnico-operacional de empresas licitantes, devendo tais limites, portanto, ser estabelecidos em cada caso, levando-se em conta a pertinência e compatibilidade a que se refere o inciso II do art. 30, bem como a noção de indispensabilidade, contida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal. Quanto à 'capacitação técnico-profissional', a lei estabelece limites para exigências referentes às características ('parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação') e veda exigências referentes a quantidades mínimas ou prazos máximos (§ 1° do art. 30)". (Destaque nosso)

As decisões do Tribunal de Contas da União são no sentido de que as exigências quanto a capacitação técnico-operacional sejam limitadas a 50% dos quantitativos previstos no Instrumento Convocatório, o que se verifica nos autos quanto ao disposto no item 4.15.b que exige o "mínimo de dois elevadores", ou seja, 50% do objeto a ser contratado, que é o serviço de maior relevância da contratação. Tanto é assim, que tal critério foi o apontado nos documentos de fls. 215 e 303, por exemplo."

2) A Divisão de Manutenção e Projetos complementou nos seguintes termos:
"Considerando os problemas de execução nas contratações anteriores, neste tipo de serviço, foi prevista uma exigência mais rigorosa quanto à capacitação técnico-operacional dos licitantes, porém como preconiza o TCU, limitada a 50% do objeto a ser contratado (modernização de quatro elevadores)."

Análise da Equipe:

No mercado concorrencial, a baixa atratividade do certame licitatório e o estabelecimento de exigências restritivas à competição constituem fatores que desfavorecem a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Não se afigura boa prática a inclusão, no edital do certame, de exigência 'mais rigorosa' – como aludido na manifestação da unidade auditada, exorbitante do efetivamente necessário para assegurar o acolhimento de propostas viáveis na licitação. No caso em tela, há nítida evidência do caráter restritivo do edital no chamamento das empresas potencialmente capazes de realizar o serviço a contento.

Recomendação:
Aprimorar, doravante, a elaboração dos editais de licitação, notadamente nos aspectos atinentes às exigências de habilitação, de forma a não frustrar o caráter competitivo do certame.

Prazo	**Não se aplica.**

Dados da Constatação

Nº 18.

Descrição Sumária:

Demora na instrução do certame licitatório.

Fato:

a) Analisando o Processo TRT7 nº 119/2016, relativo à contratação de laudo técnico de engenharia do Prédio Dom Hélder Câmara, verifica-se o caráter emergencial das intervenções demandadas desde a peça vestibular à fl. 4 do Processo, datada de dezembro de 2013.

Pelo que se extrai do exame dos autos, a instrução processual para a contratação fora efetivamente deflagrada em maio de 2014, porém a primeira versão do Termo de Referência somente foi apresentada em janeiro de 2015, com estipulação de prazo de execução do serviço (elaboração de laudo) de 90 dias. O

Edital de Licitação (TP nº 01/2016) foi assinado em 15 de setembro de 2016, quase três anos após a primeira peça do Processo.

Não obstante a Administração tenha contatado, durante esse período, a empresa responsável pela construção da edificação, para promoção das diversas reparações, e não obtido êxito por ocasião de sua notificação, depreende-se que a larga demora na instrução do processo para contratação do laudo e, a partir daí, promover-se um outro processo de contratação dos reparos devidos não é compatível com o caráter de urgência assumida para o objeto, tampouco com o princípio da eficiência que deve ser prestigiada na Administração Pública. Com efeito, a contratação somente ocorreu no dia 1º dezembro de 2016 e somente concluída na ocasião dos exames da presente auditoria.

b) No mesmo processo, constata-se que os preços foram pesquisados no mercado, coletando-se valores de quatro potenciais proponentes para a licitação (ainda em fase de instrução). No entanto, a licitação foi deserta, ou seja, a essa não acudiram interessados. Ouvida a Divisão de Manutenção e Projetos acerca do risco de prejuízo pela demora decorrente da repetição do certame, em questão suscitada pela Diretoria-Geral, mais uma vez se enfatizou o caráter de 'imperativa e urgente necessidade' do objeto (conforme documento de fl. 288, datado de 17/10/2016). Em vista disso, foi autorizada a contratação direta. Assim, não houve repetição do certame.

A alegação de riscos iminentes acarretados por uma nova licitação (que justificariam a decisão pela contratação direta) não se coaduna com a morosidade com que se desenvolveu o processo tendente à promoção do certame licitatório.

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada, através do Doc. 87, encaminhado a esta SCI em 1/8/2017, assim se manifestou:

"Colhemos manifestação da Divisão de Manutenção e Projetos, haja vista que acompanhando o andamento do Processo TRT7 nº 119/2016, no sistema SPT2, constata-se que a maior parte do tempo, entre o início da contratação e o edital de licitação, estava sob análise dessa unidade:
"Justificamos que se tratava de um fato atípico, com o prédio Dom Helder Câmara, com nítidas evidências de patologias construtivas do tipo fissuras, infiltrações pluviais, descolamentos de revestimentos (cerâmicos, porcelanatos e granitos), recorrentes poucos anos após sua inauguração/ocupação, etc., mui principalmente pelos riscos de queda de fragmentos e elementos cerâmicos nos recuos e calçadas da Edificação, pressupostos objetivos fáticos que nos induziram a sugerir o caráter emergencial das intervenções demandadas, não obstante, a convicção do caráter "emergencial e de urgência", de natureza subjetiva e incontestável, seria elemento indispensável do laudo técnico abalizado, objeto do referido certame (Processo TRT7 nº 119/2016).
A hipótese de interdição não foi suscitada pelo motivo das episódicas recorrências de quedas de fragmentos de concreto do chapim e de revestimentos cerâmicos que poderiam ser reparados como procedimentos paliativos, objeto de outro processo (TRT7 nº 1.001/2016), antes e/ou simultaneamente à contratação do referido laudo, tendo em vista evitar os transtornos de uma possível interdição do prédio, que resultaria na paralisação das atividades jurisdicionais do 1º grau da Capital, com transferência provisória para um outro prédio, até então desconhecido, além de se enfrentar uma conseqüente realização de reforma para adaptação da estrutura existente (Varas do Trabalho, Bancos, OAB, Setores Apoios, etc.).
Tomando-se a esta lamentável ignorância de conhecimentos precisos em relação à graduação de riscos na fase de instrução, vale salientar os transtornos experimentados, ao longo do prazo de elaboração do Termo de Referência para contratação do Laudo Técnico, motivado pela ausência de referências

públicas similares e empresas e/ou profissionais liberais que proporcionassem orientações e formação de propostas para o fim colimado, tendo em vista que sua especificidade exigiria PARECER TÉCNICO (Planilha base padrão, técnica, procedimento e preço) e PERICIAL (origem das causas das patologias e responsáveis pelas reparações), a ensejar objeto de ação judicial vindoura em face da Construtora Exata.
Embasado na realidade de que o bom senso nos leva a crer que, em face de um prédio marcado por evidências nítidas de patologias, faz-se mister sua reparação em caráter de urgência objetiva, dado os riscos imprevisíveis em que estão submetidos as pessoas que lhe acessam, até a presumível certeza de um parecer técnico abalizado que gradue, efetivamente, o grau de risco de todas as possíveis evidências patológicas, que determine a imprescindível necessidade de cronograma a estabelecer o que deve ser prioritário e preterido em termos de intervenção reparadora. Ante a presente realidade, temeroso seria a alguém, engenheiro civil, assumir a responsabilidade de transmitir com segurança, que tais serviços não seriam classificados como de necessidade imediata, sem as técnicas apuradas de prospecção e análise, a exemplo de exames laboratoriais, teste de percussão, ensaio de arrancamento, esclerometria etc."

Análise da Equipe:

Com efeito, a grande demora na instrução do processo para contratação do laudo tende a desmontar o indicativo do caráter emergencial do serviço, comprometendo, portanto, a consistência do argumento para a contratação direta (sem licitação).

Recomendação:
Aprimorar, doravante, os controles administrativos tendentes a conferir agilidade na instrução dos processos de licitação, notadamente aqueles relacionados a serviços e aquisições de caráter emergencial.

Prazo	**Não se aplica.**

Dados da Constatação

Nº 19.

Descrição Sumária:

Deficiência na instrução processual quanto à definição do prazo de execução e à caracterização da urgência.

Fato:

a) No Processo TRT7 nº 119/2016, relativo à contratação de laudo técnico de engenharia do Prédio Dom Hélder Câmara, não se evidencia clareza no critério para a definição do prazo de execução contratual, embora um cronograma físico-financeiro tenha sido incorporado aos autos para instruir o Processo.

Assinado em dezembro de 2016, o Contrato nº 30/2016 foi prorrogado por meio de dois aditivos, ampliando o período de execução do serviço de elaboração de laudo de 90 dias para 210 dias. Denota-se, portanto, à luz dos elementos constantes dos autos do Processo, uma deficiência do critério adotado para estimar o prazo de execução do contrato, haja vista que não ocorreu qualquer fato imprevisível (ou que não pudesse ter sido administrado tempestivamente, com vistas à adequada gestão do tempo). Enfatize-se, uma vez mais, o caráter de urgência alegado, inclusive, para justificar a contratação direta (por dispensa de licitação).

b) O regime de execução estabelecido na minuta contratual do citado processo é o de empreitada por preço global. Nesse caso, faz-se necessário definir as etapas para a modelagem do cronograma físico-

financeiro e programação dos desembolsos. O cronograma que instrui o processo (à fl. 243) prescreve um laudo ao final de cada mês, ao longo de três meses. Contudo, não se esclarece a conexão ou a cadeia de interdependência dessas etapas. Aliás, os valores de cada uma delas também não preserva qualquer proporcionalidade com o tempo demandado para a sua conclusão – os valores de desembolsos previstos são decrescentes nesses três meses. Na prática, o que se revelou foi a necessidade de alteração significativa do cronograma, invertendo-se a sequência das etapas 1 e 2. Note-se que a deficiência na composição do cronograma de desembolso pode ensejar custos adicionais para o Tribunal (ou prejuízo para a contratada), haja vista que os diversos cenários de distribuição dos valores nominais (das etapas) implicam diferentes VPLs (valores presentes líquidos), fato a ser refletido na formulação da taxa do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas).

Manifestação da unidade auditada:

A unidade auditada, através do Doc. 87, encaminhado a esta SCI em 1/8/2017, assim se manifestou:

Manifestação da Divisão de Manutenção e Projetos:

"Sobre o critério para definição do prazo de execução contratual – O prazo estipulado para cada etapa se baseia em pesquisa de mercado, junto aos proponentes que apresentaram suas propostas, pois não se tinha referência de preços públicos, dada a peculiaridade dos serviços especificados.
Quanto afirmação da não ocorrência de qualquer fato Imprevisível (ou que não pudesse ter sido administrado tempestivamente, com vistas a adequada gestão do tempo), divergirmos nesse ponto pelo fato de que a licitação foi aprovada e autorizada em 20/09/2016, publicada no Diário Oficial da União como Tomada de Preços Nº 01/2016 com abertura em 11/10/2016. Entretanto, a licitação foi declarada como deserta, que consideramos como o primeiro fato não previsto por essa Divisão, o que provocou um adiamento de mais de dois meses no início da obra, quando foi emitida a Ordem de Serviço em 20/12/2016, após a contratação direta, coincidindo com o começo do recesso do Poder Judiciário. A empresa Edro Engenharia iniciou seus trabalhos e constatou uma enorme fissura no piso no 1º Pavimento do Ed. Dom Hélder, dentro do Posto de Atendimento da CAIXA e outras menores nos andares superiores, o que motivou a contratada solicitar o projeto de cálculo estrutural executado a época, para uma análise minuciosa e um provável recálculo estrutural. Esta fiscalização não encontrou o projeto no formato digital e em nenhuma cópia física dentro das dependências da DMPRO, o que consideramos como o segundo fato imprevisível, uma vez que todas as obras executadas por este Regional, devem ter sua documentação de "as built" a disposição para consultas futuras. Isto está apresentado nas justificativas da fiscalização do contrato para a elaboração do 1º aditivo, fl. 520, que entre outros motivos, justificou o aditamento do prazo de execução. Com a execução do contrato, verificamos que as anomalias e patologias encontradas nos laudos técnicos da análise estrutural e dos revestimentos externos, traziam um elevado grau de complexidade, necessitando um acompanhamento técnico mais rigoroso e com maior critério de análise por parte da fiscalização, o que consumiu mais tempo que o previsto originalmente para verificar os cálculos e ensaios apresentados, devidamente justificado nas considerações da fiscalização para elaboração do 2º Aditivo ao contrato, fl. 656 dos autos. Outro aspecto importante, que possui certo grau de previsibilidade, mas que foge ao controle desta fiscalização, trata do incomodo causado ao funcionamento das varas do trabalho, uma vez que muitos dos trabalhos precisavam ser realizados fora do horário do expediente por causa de algum barulho produzidos pelos ensaios e inspeções.
Sobre a interdependência entre as etapas – Justificamos a ausência de liame entre as etapas pelo motivo de um possível fracasso no curso do fornecimento dos serviços, suscitado por uma das razões evidenciadas no art. 78 da Lei 8.666/1993, que resultasse na rescisão contratual. Por acaso tal evento

ocorresse logo após o fornecimento da primeira etapa e/ou da segunda, esta(s) seria(m) aproveitada(s) como conclusa(s) e a(s) outra(s) poderia(m) ser objeto de um novo certame licitatório, sem prejuízo dos serviços efetivamente recebidos, de forma a preterir a interdependência, não obstante o aparente paradoxo da necessidade de se contratar tão-somente único fornecedor para todas as etapas para o fornecimento de todos os serviços de forma global.
Quanto ao fato da sequência de elaboração do Laudo Técnico dos Revestimentos Externos - Fase 02 ter precedido o Laudo de Análise Estrutural – Fase 01, se deve exclusivamente a necessidade de cumprimento das recomendações da Norma ABNT NBR 6122/2010 e da metodologia adotada para verificação da presença de recalques das fundações, pois a instrumentação necessitava de um tempo maior de monitoramento e leitura dos níveis, que exigiu mais do que o prazo de 30 (trinta) dias originalmente previstos. Não encontramos causa para constatação de algum tipo de prejuízo ou custo adicional para o Tribunal, pois todos os aditivos foram somente de prazo de execução e não de quantidades ou preços. Não tem sido prática da DMPROJ, calcular o VPL das parcelas efetivamente pagas em obras anteriormente realizadas, no caso de aditamento de prazo de execução. Entendemos que somente a contratada poderia ter uma pequena desvalorização monetária das parcelas pagas, considerando uma taxa efetiva de encargos financeiros dentro do BDI."

Análise da Equipe:

De fato, apreciada a manifestação da unidade auditada, firma-se aqui o entendimento de que houve nítida deficiência na instrução do Processo nos aspectos da caracterização da urgência e do estabelecimento do cronograma, porquanto dissociados dos elementos documentais necessários para a devida mensuração primária de gravidade das manifestações patológicas que se buscavam diagnosticar.

Recomendação:
Aprimorar, doravante, os controles administrativos tendentes a verificar, na instrução dos processos de licitação, o caráter emergencial dos serviços ou das aquisições, sobretudo, quando essa condição estiver sendo alegada para justificar a contratação direta.

Prazo	**Não se aplica.**

III. CONCLUSÃO

Concluídos os trabalhos de auditoria, na extensão definida no escopo, foram constatadas deficiências e inconformidades, a seguir relacionadas, envolvendo aspectos relevantes que desatendem dispositivos legais ou normativos e a boa prática de contratação de obras, serviços e aquisição de bens, exigindo a adoção, por parte da Administração de providências no sentido de se aprimorarem os controles internos administrativos:

1) Deficiência nos estudos preliminares da contratação;

2) Ausência de demonstração nos autos das alternativas de soluções para a contratação;

3) Incompatibilidade da adoção do regime de contratação com a tipologia e qualidade dos projetos executivos;

4) Cronograma físico-financeiro incompatível com o regime de contratação;

5) Ausência da documentação '*as built*' no escopo do objeto contratado;

6) Ausência de explicitação do critério de eficiência energética;

7) Projetos executivos de engenharia deficientes;

8) Utilização indevida do Sistema de Registro de Preços;

9) Impropriedades no orçamento estimado da licitação, com possível distorção dos preços de mercado;

10) Ausência, nos autos, de elementos de instrutórios essenciais motivadores da contratação;

11) Orçamento estimado contendo preços com significativas distorções;

12) Ausência de pesquisa de preços no mercado local;

13) Discrepância entre o orçamento estimado em projeto executivo e o da pesquisa promovida para a instrução do Processo de adesão;

14) Ausência de demonstração de efetiva vantajosidade técnica e econômica;

15) Impropriedades nos estudos preliminares para contratação de videomonitoramento;

16) Rapidez na instrução processual desacompanhada de estudos técnicos consistentes;

17) Exigência habilitatória tendente a comprometer o caráter competitivo da licitação;

18) Demora na instrução do certame licitatório;

19) Deficiência na instrução processual quanto à definição do prazo de execução e à caracterização da urgência.

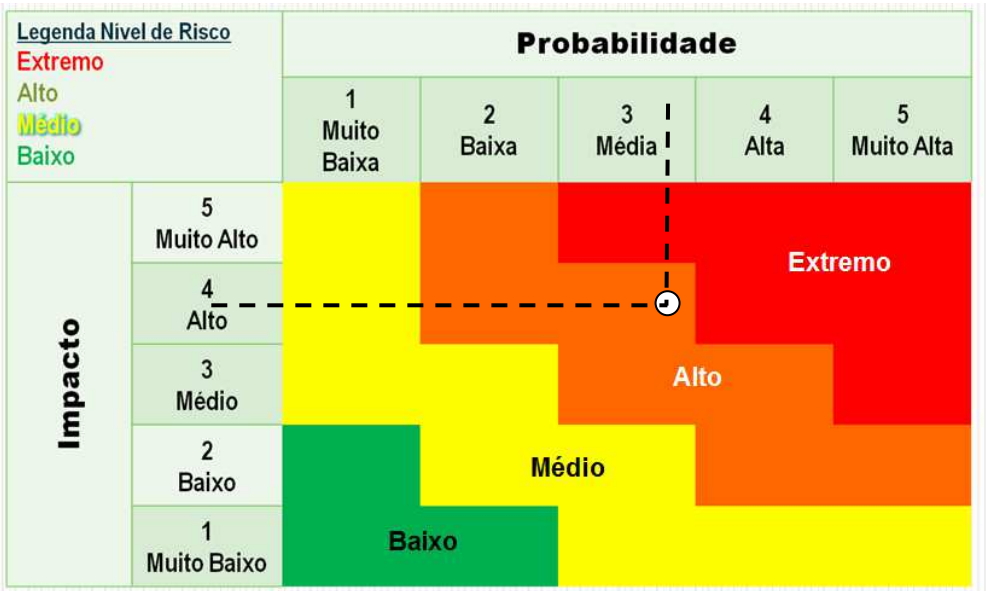
Considerando as deficiências e inconformidades constatadas na auditoria, foi elaborado o quadro seguinte exibindo valores atribuídos, numa escala de 1 (muito baixo) e 5 (muito alto), para a probabilidade e o impacto, com vistas à estimativa do risco (resultado da multiplicação da probabilidade pelo impacto).

O critério de valoração adotado aqui é o mesmo constante do Plano de Gestão de Risco do Tribunal Superior do Trabalho (TST), publicado em junho de 2015. Para melhor esclarecimento, os descritores utilizados e sua significação estão anexados a este Relatório.

Item	Constatação	Matriz de Risco		
		Probab.	Impacto	Risco
1	Deficiência nos estudos preliminares da contratação	3	5	**15**
2	Ausência de demonstração nos autos das alternativas de soluções para a contratação	4	3	**12**
3	Incompatibilidade da adoção do regime de contratação com a tipologia e qualidade dos projetos executivos	5	3	**15**
4	Cronograma físico-financeiro incompatível com o regime de contratação	4	4	**16**
5	Ausência da documentação '*as built*' no escopo do objeto contratado	3	3	**9**
6	Ausência de explicitação do critério de eficiência energética	2	2	**4**
7	Projetos executivos de engenharia deficientes	4	5	**20**
8	Utilização indevida do Sistema de Registro de Preços	3	4	**12**
9	Impropriedades no orçamento estimado da licitação, com possível distorção dos preços de mercado	3	5	**15**
10	Ausência, nos autos, de elementos de instrutórios essenciais motivadores da contratação	2	3	**6**
11	Orçamento estimado contendo preços com significativas distorções	3	5	**15**
12	Limitação da amplitude da pesquisa dos preços de mercado.	4	3	**12**

13	Discrepância entre o orçamento estimado em projeto executivo e o da pesquisa promovida para a instrução do Processo de adesão	3	4	12
14	Ausência de demonstração de efetiva vantajosidade técnica e econômica	4	5	20
15	Impropriedades nos estudos preliminares para contratação de videomonitoramento	3	4	12
16	Rapidez na instrução processual desacompanhada de estudos técnicos consistentes	4	5	20
17	Exigência habilitatória tendente a comprometer o caráter competitivo da licitação	2	5	10
18	Demora na instrução do certame licitatório	3	4	12
19	Deficiência na instrução processual quanto à definição do prazo de execução e à caracterização da urgência	4	4	16
Nível de risco médio do processo		**3,3 (Médio)**	**4,0 (Alto)**	**13,3 (Alto)**

A figura seguinte evidencia quatro zonas de risco, cada uma delas associada a um nível de risco aplicado ao processo de gestão de que se trata. A apuração conduzida nesta auditoria, tendo por base as médias das probabilidades e dos impactos revelou alto nível de risco. O valor alcançado, numa escala de 1 (muito baixo impacto; muito baixa probabilidade) a 25 (muito alto impacto; muito alta probabilidade), foi de 13,3, sinalizando alto impacto (4,0) e média probabilidade (3,3) em relação aos riscos envolvidos.



As deficiências e inconformidades apontadas expõem a necessidade da adoção de mecanismos mais eficazes (ou aprimoramento dos atuais) de controle administrativo para que os certames de licitação e de contratação direta sejam promovidos com maior agilidade, segurança jurídica e vantajosidade para este Tribunal. Merece ênfase a indispensável atenção a ser dedicada nas pesquisas de preço para formar o preço de referência e, assim, balizar a formação do equilíbrio econômico da contratação – eis que reside aí um dos principais riscos do processo, como já reportado em auditoria anterior (Ordem de Serviço SCI.SCGAP nº 15/2015 – Gestão de riscos na área de compras e contratações).

Responsáveis pela elaboração: **Anísio de Sousa Meneses Filho** Analista Judiciário – Esp. Eng. Civil **Fabiano Rego de Sousa** Coordenador de Serviço da SCGAP
Data: 11/8/2017

Responsável pela Coordenação: **Fabiano Rego de Sousa** Coordenador de Serviço da SCGAP	**Aprovação:** **Ricardo Domingues da Silva** Secretário de Controle Interno
Data: 11/8/2017	**Data: 11/8/2017**