



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO  
Av. Paulista, 1842 - Bairro Bela Vista - CEP 01310-936 - São Paulo - SP - www.trf3.jus.br

## RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA 2993615 - PRESI/GABPRES/UCON/DAUD

**OBJETO:** Análise dos indícios de riscos relevantes identificados durante a execução dos exames que serviram de base para o Relatório Final de Auditoria DAUD 2467826, para determinar a extensão dos achados, bem como as recomendações cabíveis.

**Unidade Auditada:** UG 090017 – Justiça Federal de São Paulo

### LEGENDA

SIGLA	NOME
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CSLL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
CPOS	Companhia Paulista de Obras e Serviços
IRPJ	Imposto de Renda Sobre Pessoa Jurídica
NUIN	Núcleo de Infraestrutura
OS	Ordem de serviço
PORT	Portaria
PRES/TRF3R	Presidência do Tribunal Regional Federal da 3ª Região
PRES	Presidência
RES	Resolução
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF3R	Tribunal Regional Federal da 3ª Região

### Modalidade:

Auditoria Operacional (art. 7º, inciso II, da RES CNJ 171/2013).

### Ato(s) originário(s):

Despacho 2582854 da Presidência do TRF3R, que aprovou a ação de auditoria.

### Período abrangido:

Janeiro de 2016 a dezembro de 2016.

### Equipe:

PORT PRES/TRF3R 594, de 21 de março de 2017

I - Nelson Cristini Júnior - RF 1526 - Diretor da Divisão de Auditorias (Líder da Equipe);

II - Karen Cristina Danucalov Barrancos - RF 2504;

III - Manuel Ribeiro Lustoza Neto - RF 3665.

A supervisão da Equipe de Auditoria, nos termos do art. 14 da RES CNJ nº 171/2013, ficará a cargo do titular da Subsecretaria de Controle Interno deste Tribunal.

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Motivação

No decorrer da execução da auditoria de obras realizada no âmbito da Justiça Federal de São Paulo no exercício de 2016 (Processo SEI nº 0017966-51.2016.4.03.8000), a equipe de auditoria identificou indícios de riscos relevantes para a Administração na fase de seleção do fornecedor e propôs ação de auditoria complementar. Submetida à E. Presidência, a proposta foi aprovada (doc. 2582854).

### 1.2. Metodologia utilizada e Fonte dos dados

Foram obedecidos os padrões gerais de auditoria definidos na RES CNJ 171/2013 e na OS PRES/TRF3R 56/2014.

Ao longo do trabalho, foram utilizadas as seguintes técnicas: matrizes de planejamento e achados, análise documental e exame de registros.

Fontes de dados:

- Elaboração dos projetos básico, executivo e legais, para a construção de Fóruns nas Subseções Judiciárias de Santos/SP (Proc. SEI 0005267-30.2013.4.03.8001), São Carlos/SP (Proc. SEI 0003263-20.2013.4.03.8001), Sorocaba/SP (Proc. SEI 0003399-17.2013.4.03.8001), Marília/SP (Proc. SEI 0025642-18.2014.4.03.8001), São João da Boa Vista/SP (Proc. SEI 0005265-60.2013.4.03.8001) e Bauru/SP (Proc. SEI 0006295-33.2013.4.03.8001).

### 1.3. Limitações aos trabalhos da equipe de auditoria

Não houve a imposição de qualquer limitação ao trabalho da equipe de auditoria.

**1.4. Volume de recursos auditados**

O montante de recursos da amostra auditada foi de R\$ 6.237.890,20 (seis milhões, duzentos e trinta e sete mil, oitocentos e noventa reais e vinte centavos).

**2. CRITÉRIOS**

LEI 8.666/93

DECRETO Nº 7.983/2013

IN Nº 05/2014 SLTI/MPOG

SÚMULA TCU 254/2010

ACÓRDÃO TCU 325/2007 – PLENÁRIO

ACÓRDÃO TCU 2.191/2007 – PLENÁRIO

ACÓRDÃO TCU 2.288/2007 – PLENÁRIO

ACÓRDÃO TCU 3.128/2013 - SEGUNDA CÂMARA

**3. QUESTÕES DE AUDITORIA**

Para atendimento do escopo de auditoria, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

Q1) Há deficiências na elaboração do orçamento e ausência de pesquisa de preços para a seleção do fornecedor?

Q2) Há, nos autos, justificativas suficientes para o não parcelamento do objeto da contratação, conforme determina a Lei nº 8.666/1993, art. 23, § 1º e a Súmula TCU nº 247?

**4. ACHADOS**

**4.1 Ausência de elaboração de orçamento de referência e pesquisa de preços de mercado para contratação de serviços de engenharia consultiva.**

**Objeto(s) da constatação:**

1. Metodologia para a estimativa de custos para a contratação:

Elaboração dos projetos básico, executivo e legais, para a construção da futura sede do Fórum Federal de:	Pesquisa: Comparativo de Salários da Construção Civil realizado pela CPOS	Pesquisa: Comparativo de Salários da construção civil realizado pela - Administração	Custo Homem/Hora dos Serviços apresentado na Proposta Comercial da CPOS	Custos Estimados pela Administração, com base na relação horas de trabalho x salário médio de mercado
Santos	doc. SEI 0107762, fls. 3, ago/2012	doc. SEI 0186317, ago/2013	doc. SEI 0107730, fls. 9, em 5/08/2013 e 0186335, fls. 9, em 7/10/2013	doc. SEI 0186338 e 0186324, em 16/10/2013
São Carlos	doc. SEI 0068864, fls. 3, ago/2012	doc. SEI 0068882, fls. 2, ago/2012	doc. SEI 0068842, fls. 10, em 10/09/2012	-
Sorocaba	doc. SEI 0071763, fls. 3, ago/2012	doc. SEI 0071785, fls. 2, ago/2012	doc. SEI 0071749, fls. 9, em 12/09/2012	-
São João da Boa Vista	doc. SEI 0106370, fls. 3, ago/2012	doc. SEI 0187581, ago/2013	doc. SEI 0106333, fls. 9, em 01/08/2013	doc. SEI 0187582, em 16/10/2013

Marília	doc. SEI 0649136, fls. 1, ago/2014	doc. SEI 0649143, ago/2014	doc. SEI 0649084, fls. 10, em 01/08/2013	doc. SEI 0649146
Bauru	doc. SEI 0126976, fls. 3, ago/2012	doc. SEI 0187528, ago/2013	doc. SEI 0187534, fls. 10, em 03/10/2013	doc. SEI 0187531

## 2. Demonstrativo de preços contratados, incluindo negociação entre a JFSP e a CPOS:

Fórum Federal de:	Área a ser projetada em m <sup>2</sup> , exercício de 2013	Valor orçado pela contratada (R\$)	Valor orçado pela contratada (R\$/m <sup>2</sup> )	Valor estimado, considerando o preço projetado de S. J. Campos – R\$ 112,85/m <sup>2</sup>	Desconto obtido (R\$)	Valor contratado (R\$)	Valor contratado (R\$/m <sup>2</sup> )
Santos	7.881,63	1.813.418,42	230,08	889.441,95	399.267,64	1.414.150,78	179,42
São Carlos	5.019	863.925,10	172,12	566.394,15	0,00**	863.925,10	172,12
Sorocaba	6.595,05	699.720,54	106,10	744.251,39	0,00*	699.720,54	106,10
São João da Boa Vista	3.332,03	763.882,68	229,25	376.019,59	0,00*	763.882,68	229,25
Marília	4.647	1.370.211,62	294,86	524.413,95	0,00**	1.370.211,62	294,86
Bauru	5.179,60	1.458.094,28	281,51	584.517,86	332.094,80	1.125.999,48	217,39

\* Não foi obtido desconto.

\*\* Não fizeram parte da negociação informada.

Ofício nº 036/2013-NUIN (docs. SEI 0186330 e 0187532)

“Tendo em vista análise comparativa que elaboramos abordando os custos realizados para o Fórum Federal de São José dos Campos, SP, e os valores propostos recentemente pela CPOS para a elaboração de Projetos para os Fóruns de Sorocaba, Santos, São João da Boa Vista e Bauru, conforme tabelas 1 e 2 demonstradas a seguir, solicitamos:

1. Verificação dos valores propostos, com foco da defasagem demonstrada nas tabelas 1 e 2, onde apenas o valor proposto para os projetos de Sorocaba está compatível com o custo realizado para São José dos Campos, SP.
2. Redução dos valores propostos para os Fóruns de Santos, São João da Boa Vista e Bauru, na proporção dos valores realizados para São José dos Campos e propostos para Sorocaba, conforme exposto nas tabelas 1 e 2.

[...]

Atenciosamente,

Engº Mario Seiji Kavamura

Diretor do Núcleo de Infraestrutura”

**Critérios:**

**Lei nº 8.666/1993**

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

**Decreto nº 7.983/2013**

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

[...]

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

**IN nº 05/2014 SLTI/MPOG**

[...] Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

I - Portal de Compras Governamentais - [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://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;

§ 6º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

**ACÓRDÃO 3.128/2013 - SEGUNDA CÂMARA**

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.8. determinar à Secretaria da Educação e Qualidade do Ensino do Estado do Amazonas que:

[...]

9.8.2. proceda à ampla pesquisa de preços de mercado quando da realização de contratações diretas, observando o disposto no parágrafo único, do art. 26, da Lei nº 8.666, de 1993;

**Situação encontrada:**

1. As contratações acima indicadas foram realizadas por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, INC VIII da Lei 8.666/1993;
2. Não foi elaborado orçamento de referência como paradigma para a Administração analisar a compatibilidade entre os preços de mercado e os propostos pela contratada. A metodologia utilizada foi realizar pesquisa da média de salários da construção civil e estimativa de custos homem x hora para elaboração dos projetos;
3. Em dois casos (Santos e São João da Boa Vista), a estimativa de preços foi elaborada em data posterior à proposta comercial da empresa contratada.
4. Não foi identificada nos autos pesquisa de preços de mercado realizada nos termos da IN nº 05/2014 SLTI/MPOG.
5. Negociação da Administração com a empresa CPOS para a redução dos preços da proposta comercial, com base em contratação anterior, como demonstra o ofício nº 036/2013-NUIN, doc. SEI 0186330.
6. Foi obtido desconto nas contratações relativas aos projetos dos Fóruns de Santos e de Bauru, mas não de Sorocaba e São João da Boa Vista. Mesmo com os descontos, o valor das contratações permaneceu bem superior à estimativa da JFSP, que tomava por referência o preço por m<sup>2</sup> do projeto, elaborado pela mesma empresa, para São José dos Campos.
7. Os valores contratados para o m<sup>2</sup> projetado apresentam variação de até 149,46% (São José dos Campos x Marília).

Após a análise da situação encontrada, o Relatório Preliminar de Auditoria (doc SEI 2772354) recomendou:

**Recomendações:**

1. Analisar a viabilidade da suspensão das contratações em andamento, com a elaboração de comparativo dos preços contratados com os preços praticados no mercado, para permitir o juízo de admissibilidade a respeito da renegociação ou rescisão contratual, no interesse da Administração.
2. Doravante, elaborar orçamento de referência e pesquisa de preços de mercado, nos termos da normatização em vigor, previamente às contratações, notadamente para contratação de obras / serviços de engenharia por dispensa de licitação.

Em resposta, as áreas auditadas informaram:

**Manifestação Nº 2778635, de 19 de maio de 2017 - DFORSP/SADM-SP/UMIN/NUIN:**

*“Temos a esclarecer:*

*As contratações da CPOS para elaboração de projetos de novos fóruns não foram simultâneas, portanto, foi feita uma conferência de valor de mercado para verificação a cada nova proposta apresentada pela CPOS. É por essa razão que existem estimativas de preços elaboradas em data posterior à proposta comercial.*

*As variações de valores por metro quadrado em diferentes fóruns decorrem da diferença de localização entre terrenos, que apresentam topografia e sub-solos diferentes. Desta forma, as dificuldades apresentadas na elaboração da solução de engenharia e arquitetura são maiores ou menores, principalmente nas fases de serviços preliminares e cálculo das fundações.*

*Somado a isso, ressaltamos que os contratos foram assinados em datas diferentes, os primeiros em 6/11/2012 (São Carlos e Sorocaba) e o último em 25/09/2014 (Marília), decorridos quase dois anos entre eles. Aliado a isso, podemos citar que as áreas efetivamente projetadas foram diferentes das inicialmente previstas e à exceção do fórum de São João da Boa Vista, foram maiores, resultando um custo menor por metro quadrado, conforme tabela abaixo.*

Fórum Federal	Área a ser projetada (m <sup>2</sup> )	Valor contratado (R\$)	Valor por metro (R\$/m <sup>2</sup> )	Área efetivamente Projetada (m <sup>2</sup> )	Valor contratado (R\$/m <sup>2</sup> )
SANTOS	7.881,63	1.414.150,78	179,42	11.399,84	124,05
SÃO CARLOS	5.019,00	863.925,10	172,13	5.084,39	169,92
SOROCABA	6.595,05	699.720,54	106,10	6.990,21	100,10
SÃO JOÃO DA BOA VISTA	3.332,03	763.882,68	229,25	3.119,90	244,84
MARÍLIA	4.647,00	1.370.211,62	294,86	5.895,84	232,40
BAURU	5.179,60	1.125.999,48	217,39	-	NA

Em relação à justificativa para o não parcelamento do objeto da contratação, entendemos que, dada a necessidade de compatibilização entre os projetos arquitetônico, estrutural, de instalações e os demais projetos, a contratação parcelada produziria um resultado pior com preços superiores. A CPOS é uma empresa que possui profissionais de diversas especialidades, tendo condições de elaborar os diversos projetos de tal forma que todos sejam compatíveis.

Na orçamentação da construção de um novo fórum para inserção no Plano de Obras, é feita uma estimativa de custos baseada no preço referência do SINAP por metro quadrado e o valor da construção do projeto é baseado numa porcentagem do custo da obra. Os custos de projeto estão orçados em cerca de 5% do valor de construção do fórum, o que é compatível com as orientações dos conselhos regionais de engenharia e arquitetura e revistas especializadas.

Em relação às recomendações da auditoria, quanto ao achado 4.1, entendemos que não há viabilidade da suspensão das contratações em andamento, uma vez que, a exceção do projeto do fórum de Bauru, que está paralisado em função da mudança do terreno, todos os outros projetos (Santos, São Carlos, Sorocaba, São João da Boa Vista e Marília) já estão em fase final, de Projeto Executivo e elaboração de orçamentos de obras.

Nas futuras contratações, iremos elaborar orçamentos de referência e pesquisa de preços de mercado, previamente às contratações e analisar com cuidado a dispensa de licitação."

#### Manifestação N° 2788441, de 24 de maio de 2017 - PRESI/GABPRES/ALIC:

"Em atenção ao Encaminhamento UCON 2773402, passamos a nos manifestar em relação:

Achado 4.1:

Em apertada síntese:

1. Elaboração dos projetos básico, executivo e legais, para a construção da futura sede do Fórum Federal de Santos:

Conforme doc. 0107762, a CPOS apresenta comparativo de preços de mercado, acatado pelo Sr. Diretor do NUIN, informando que a proposta apresentada, está inferior ao praticado no mercado (doc. 0106823).

Conforme Despacho ALIC 0125942, esta Assessoria solicitou "a confirmação da compatibilidade dos preços praticados no mercado, em razão de não haver nos autos, pesquisa em outros possíveis interessados, nem adequação a preços de referência" (doc. 0125942).

Em resposta, o Sr. Diretor do NUIN, encaminha os docs. 0186317 e 0186324, bem assim Ofício à CPOS, para revisão dos preços ofertados para adequação aos praticados para os projetos dos Fóruns de São José dos Campos, São João da Boa Vista, Sorocaba e Bauru, obtendo novo valor, conforme proposta (doc. 0186335).

2. Elaboração dos projetos básico, executivo e legais, para a construção da futura sede do Fórum Federal de São Carlos:

Conforme doc. 0068864, a CPOS apresenta comparativo de preços de mercado, acatado pelo Sr. Diretor da USEG, informando que a proposta apresentada está inferior ao praticado no mercado (doc. 0068827), sendo também realizado comparativo de preços pelo NUIN (doc. 0068882).

Nesta situação, esta Assessoria emitiu o Parecer n° T3-PAR-2012/00329 (doc. 0068988), que considera o valor apresentado compatível com o praticado no mercado.

Em relação aos demais processos apontados encontram-se as mesmas situações descritas, sendo desnecessário, s.m.j., novas observações

Considerando assim, entendemos, em primeiro momento em relação às obras e serviços de engenharia a aplicação do art. 3.º do Decreto n.º 7.983/2013, isto é, o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, abaixo colacionado:

Decreto n.º 7.983/2013 de 08 de abril de 2013.

#### DA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

Parágrafo único. O Sinapi deverá ser mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF, segundo definições técnicas de engenharia da CEF e de pesquisa de preço realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE."

#### Análise da equipe da auditoria:

Inicialmente, cumpre salientar que a dispensa da licitação não elide a necessidade de orçamentação detalhada e de pesquisa de preços de mercado, conforme prevê o Acórdão TCU n° 3128/2013 - Segunda Câmara:

9.8. determinar à Secretaria da Educação e Qualidade do Ensino do Estado do Amazonas que:

[...]

9.8.2. proceda à ampla pesquisa de preços de mercado quando da realização de contratações diretas, observando o disposto no parágrafo único, do art. 26, da Lei n° 8.666, de 1993; e

O NUIN, em sua manifestação, apresenta justificativa para o item 3 do tópico "Situação encontrada" do Relatório Preliminar:

**Relatório Preliminar (doc SEI 2772354):**

3. Em dois casos (Santos e São João da Boa Vista), a estimativa de preços foi elaborada em data posterior à proposta comercial da empresa contratada.

**Manifestação NUIIN (doc SEI 2778635):**

*As contratações da CPOS para elaboração de projetos de novos fóruns não foram simultâneas, portanto, foi feita uma conferência de valor de mercado para verificação a cada nova proposta apresentada pela CPOS. É por essa razão que existem estimativas de preços elaboradas em data posterior à proposta comercial.*

A manifestação do NUIIN indica que as pesquisas de preços de mercado foram feitas posteriormente ao recebimento das propostas comerciais da CPOS e, como se verifica nos autos, (docs. SEI 0186317, 0068864, 0071785, 0187581, 0649143 e 0187528), através da comparação do preço de mercado com o preço constante da proposta da CPOS, tendo como parâmetro o *valor homem x hora* para cada profissional alocado ao projeto, sempre multiplicado pelo volume de horas de cada profissional informado pela própria CPOS. O texto constante da Informação NUIIN nº 1712048, ao analisar solicitação da CPOS para aditamento do contrato relativo à elaboração dos projetos para a construção do Fórum da Subseção Judiciária de Santos, corrobora o entendimento de que os valores dos contratos foram fornecidos pela própria contratada:

Aliado a disso, vale lembrar que tanto os custos quanto os prazos necessários à conclusão dos trabalhos não foram idealizados pela Justiça Federal, mas sim pela própria contratada (Proposta Comercial - CPOS - Santos, doc. 0186335).

A ausência da apresentação dos orçamentos prévios, bem como as manifestações acima transcritas, revelam indícios de que a metodologia utilizada para a estimativa de preços das contratações baseia-se, unicamente, em cálculo de volume de horas x homem fornecido pela própria contratada. Como apontado no Relatório Preliminar, essa metodologia não pode ser considerada como orçamento de referência, tão pouco como parâmetro para pesquisa de preços válida, visto que o volume de horas x homem informado pela empresa não reflete necessariamente um padrão de mercado. A quantidade de profissionais e de horas de trabalho, bem como os custos indiretos, pode variar de uma empresa para outra, dependendo da tecnologia utilizada e expertise da equipe. Sobre a crítica da equipe de auditoria à metodologia utilizada para as estimativas de custo, a área auditada não se manifestou.

Na mesma manifestação, o NUIIN afirma que os “custos de projeto estão orçados em cerca de 5% do valor de construção do fórum” e que este percentual é “compatível com as orientações dos conselhos regionais de engenharia e arquitetura e revistas especializadas”. No entanto, não informou endereços eletrônicos ou juntou pesquisas realizadas para comprovar a alegação:

*Na orçamentação da construção de um novo fórum para inserção no Plano de Obras, é feita uma estimativa de custos baseada no preço referência do SINAP por metro quadrado e o valor da contratação do projeto é baseado numa porcentagem do custo da obra. Os custos de projeto estão orçados em cerca de 5% do valor de construção do fórum, o que é compatível com as orientações dos conselhos regionais de engenharia e arquitetura e revistas especializadas.*

A Planilha Orçamentária – Projetos para a Justiça Federal, do CJF (versão 2), editada pelo Comitê Técnico de Obras da Justiça Federal (disponível em [www.cjf.jus.br/cjf/unidades/arquitetura-e-engenharia-capa/contratacao-de-projetos/planilha-orcamentaria-projetos-para-a-justica-federal-versao-2-2017.xlsx](http://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/arquitetura-e-engenharia-capa/contratacao-de-projetos/planilha-orcamentaria-projetos-para-a-justica-federal-versao-2-2017.xlsx)), estima o custo total da obra a partir da fórmula ((3,20 X SINAPI) X ÁREA ESTIMADA). Utilizando-se os critérios da referida Planilha Orçamentária para estimar o custo das obras, verifica-se, conforme demonstrado na tabela abaixo, que os valores contratados para os projetos dos edifícios sede, exceto do Fórum Federal de Sorocaba, excedem o percentual de cerca de 5% alegado pela área auditada:

Fórum Federal	Área Estimada para a contratação (m²) *	Custo Médio Estadual – SINAPI (R\$/m²)**	Preço dos projetos com base nas áreas estimadas (5%)***	Valor contratado (R\$)	Porcentagem em relação ao valor estimado da obra	Indício de Superfaturamento
SANTOS	7.881,63	923,74	1.164.892,30	1.414.150,78	6,07%	249.258,48
SÃO CARLOS	3.934,88	921,53	580.177,59	863.925,10	7,45%	283.747,51
SOROCABA	6.525,88	921,53	962.207,07	699.720,54	3,64%	-262.486,53
SÃO JOÃO DA BOA VISTA	3.332,03	923,74	492.468,70	763.882,68	7,76%	271.413,98
MARÍLIA	5.964,19	980,26	935.433,10	1.370.211,62	7,32%	434.778,52

BAURU	5.179,60	923,74	765.536,59	1.125.999,48	7,35%	360.462,89
-------	----------	--------	------------	--------------	-------	------------

\* Área estimada no Plano de Obras no ano da contratação

\*\* Na data do contrato

\*\*\* Preço dos projetos calculados com base na estimativa do custo total da obra obtido a partir da fórmula ((3,20 X SINAPI) X ÁREA ESTIMADA) (disponível em [www.cjf.jus.br/cjf/unidades/arquitetura-e-engenharia-capa/contratacao-de-projetos/planilha-orcamentaria-projetos-para-a-justica-federal-versao-2-2017.xlsx](http://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/arquitetura-e-engenharia-capa/contratacao-de-projetos/planilha-orcamentaria-projetos-para-a-justica-federal-versao-2-2017.xlsx))

A partir da Resolução CJF 339/2015, foram estabelecidos novos parâmetros para a fixação do preço máximo de contratação de projetos na JF. A Planilha Orçamentária – Projetos para a Justiça Federal, do CJF (versão 2), define o escalonamento do valor do projeto: para áreas até 3.000m<sup>2</sup> o custo do projeto deve ser de até 5%; área maior que 3.000 e menor que 10.000 m<sup>2</sup> até 4% e a partir de 10.000m<sup>2</sup> até 3,5%.

A título de referência, utilizando-se o índice hoje vigente, 4% para área construída maior que 3.000 e menor que 10.000 m<sup>2</sup>, os índices de superfaturamento seriam ainda maiores:

Fórum Federal	Área Estimada para a contratação (m <sup>2</sup> ) *	Custo Médio Estadual – SINAPI (R\$/m <sup>2</sup> )**	Preço dos projetos com base nas áreas estimadas (4%)* **	Valor contratado (R\$)	Porcentagem em relação ao valor estimado da obra	Índice de Superfaturamento
SANTOS	7.881,63	923,74	931.913,84	1.414.150,78	6,07%	482.236,94
SÃO CARLOS	3.934,88	921,53	464.142,08	863.925,10	7,45%	399.783,02
SOROCABA	6.525,88	921,53	769.765,66	699.720,54	3,64%	-70.045,12
SÃO JOÃO DA BOA VISTA	3.332,03	923,74	393.974,96	763.882,68	7,76%	369.907,72
MARÍLIA	5.964,19	980,26	748.346,48	1.370.211,62	7,32%	621.865,14
BAURU	5.179,60	923,74	612.429,27	1.125.999,48	7,35%	513.570,21

\* Área estimada no Plano de Obras no ano da contratação

\*\* Na data do contrato

\*\*\* Preço dos projetos calculados com base na estimativa do custo total da obra obtido a partir da fórmula ((3,20 X SINAPI) X ÁREA ESTIMADA) (disponível em [www.cjf.jus.br/cjf/unidades/arquitetura-e-engenharia-capa/contratacao-de-projetos/planilha-orcamentaria-projetos-para-a-justica-federal-versao-2-2017.xlsx](http://www.cjf.jus.br/cjf/unidades/arquitetura-e-engenharia-capa/contratacao-de-projetos/planilha-orcamentaria-projetos-para-a-justica-federal-versao-2-2017.xlsx))

Quanto às variações de valores por metro quadrado em diferentes fóruns, a área auditada alega:

*As variações de valores por metro quadrado em diferentes fóruns decorrem da diferença de localização entre terrenos, que apresentam topografia e sub-solos diferentes. Desta forma, as dificuldades apresentadas na elaboração da solução de engenharia e arquitetura são maiores ou menores, principalmente nas fases de serviços preliminares e cálculo das fundações.*

A alegação da área auditada de que a “...diferença de localização entre terrenos, que apresentam topografia e subsolos diferentes...” justificaria as variações de valores por metro quadrado em diferentes fóruns não se sustenta visto que as informações sobre topografias e composição dos subsolos não estavam disponíveis para serem consideradas nos preços ofertados, tanto que do objeto dos contratos fazem parte o “Levantamento planialtimétrico da área a ser afetada pelo projeto” e “Sondagens geológicas do subsolo”.

Quanto às datas das assinaturas dos contratos, a área auditada alega:

*Somado a isso, ressaltamos que os contratos foram assinados em datas diferentes, os primeiros em 6/11/2012 (São Carlos e Sorocaba) e o último em 25/09/2014 (Marília), decorridos quase dois anos entre eles.*

A variação dos preços por m<sup>2</sup> contratado não se justifica com a alegação de que "... os contratos foram assinados em datas diferentes" visto que, como se verifica nas tabelas acima, foi utilizado, para comparativo de preços, o valor SINAPI por m<sup>2</sup> vigente na data da contratação. Ademais, tal justificativa não esclarece o cerne da questão, qual seja, a variação, nos valores contratados, de até 149,46% (São José dos Campos x Marília) para o m<sup>2</sup> projetado.

Quanto à variação das áreas estimadas e efetivamente projetadas, a área auditada alega:

*Aliado a isso, podemos citar que as áreas efetivamente projetadas foram diferentes das inicialmente previstas e à exceção do fórum de São João da Boa Vista, foram maiores, resultando um custo menor por metro quadrado....*

A alegação carece de sentido, uma vez que, no momento da contratação, não se poderia saber da majoração das áreas efetivamente projetadas em relação às áreas estimadas. Contrário disso, as alterações das áreas efetivamente projetadas deveriam ser objeto de aditivos contratuais, alterando as valores contratados para mais ou para menos, conforme o caso. De fato, para a contratação dos projetos do Fórum de Santos, houve pedido da CPOS de acréscimo de serviços na monta de R\$ 162.031,80 (Informação NUIN 1712048 e 1723850 e ofício CPOS 3228 - doc SEI 1304735), além de pedido de acréscimo no valor do contrato de R\$ 557.090,45, devido ao aumento da área inicial do fórum de 8.000m<sup>2</sup> para 11.399,84m<sup>2</sup> (Informação NUIN 2593451 e ofício CPOS 0501 - doc SEI 2587489).

A Assessoria de Licitações (ALIC), com relação à elaboração dos projetos básico, executivo e legais, para a construção da futura sede do Fórum Federal de Santos, no Despacho ALIC 0125942, solicitou à Administração:

Solicitamos a confirmação da compatibilidade dos preços praticados no mercado, em razão de não haver nos autos, pesquisa em outros possíveis interessados, nem adequação a preços de referência.

**Apenas há comparativo de preços de salários, tendo como base agosto/2012, apresentado pela indicada a contratar. (grifo nosso)**

Documento assinado eletronicamente por **Edson Luiz dos Santos, Analista Judiciário - Área Administrativa**, em 29/08/2013, às 18:18, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

No entanto, no Parecer N.I. 896/2013-ALIC, doc 0188608, considera:

5. preço compatível com o praticado no mercado: requisito de ordem genérica para todas as contratações da Administração Pública, especialmente nos casos em que haja a hipótese de dispensa ou de sua inexigibilidade, que deve ser comprovada, até por força do disposto no art. 26, parágrafo único, inc. III, **estando a compatibilidade em questão devidamente comprovada, conforme quadro comparativo de salários CPOS x mercado** (doc's. 0186317 e 0186324). (grifo nosso)

Documento assinado eletronicamente por **Sônia Yuriko Kanashiro Tanaka, Assessora**, em 17/10/2013, às 16:22, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Na elaboração dos projetos básico, executivo e legais, para a construção da futura sede do Fórum Federal de São Carlos, a Assessoria emitiu o Parecer nº T3-PAR-2012/00329 (doc. 0068988), novamente considerando a pesquisa baseada na média de salários da construção civil e estimativa de custos homem x hora para elaboração dos projetos como pesquisa de preço de mercado válida.

Por sua vez, ao citar o Decreto 7.983/2013, em sua manifestação Nº 2788441, nestes autos, reforça a recomendação da equipe de auditoria sobre a necessidade de se utilizar orçamento de referência nas contratações de serviços de engenharia consultiva.

A ausência de orçamento de referência e de pesquisa de preços de mercado para contratação de serviços de engenharia consultiva, bem como a discrepância entre os descontos e preços por m<sup>2</sup> praticados pela mesma empresa na execução de projetos, evidenciam:

- ausência de comprovação da compatibilidade de preços praticados no mercado e, portanto, ausência de fundamentação suficiente para a contratação por dispensa de licitação, com base no inciso VIII do art. 24 da Lei 8.666/93;
- variação injustificada de preços em contratações com objetos semelhantes;
- realização de contratações desvantajosas para a Administração, com preços superfaturados;

#### **Recomendações:**

##### **À Diretoria do Foro da Seção Judiciária de São Paulo:**

1. Analisar a viabilidade da suspensão das contratações em andamento, para determinar a elaboração de comparativo dos preços contratados com os preços praticados no mercado, e assim permitir o juízo de admissibilidade a respeito da renegociação ou rescisão contratual, no interesse da Administração.
2. Apurar a eventual prática de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos dos quais tenha resultado dano ao Erário (Lei 8443/92, art. 8º, c/c IN TCU 71/2012, arts. 3º e 4º);
3. Caso confirmada a prática do ato referido no item anterior, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano (Lei 8443/92, art. 8º, c/c IN TCU 71/2012, arts. 3º e 4º).

##### **À Secretaria Administrativa da Seção Judiciária de São Paulo:**

3. Doravante, elaborar orçamento de referência e pesquisa válida de preços de mercado, nos termos da normatização em vigor, previamente às contratações, notadamente para contratação de obras/serviços de engenharia por dispensa de licitação.

#### À Assessoria de Licitações:

4. Doravante, abster-se de considerar válidas pesquisas de preço e orçamentos de referência em desacordo com a normatização em vigor, notadamente para contratação de obras / serviços de engenharia por dispensa de licitação.

#### 4.2. Inclusão indevida dos tributos IRPJ e CSLL no cálculo do fator “k”

##### Objetos da constatação:

<b>Elaboração dos projetos básico, executivo e legais, para a construção da futura sede do Fórum Federal de:</b>	<b>Demonstrativo do Cálculo do Fator “k”</b>
São Carlos	doc. SEI 0068882, fls. 4-6
Sorocaba	doc. SEI 0071785, fls. 4-6
Marília	doc. SEI 0649136, fls. 4-6

##### Critérios:

###### Lei 8443/92

Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

[...]

Art. 50. No apoio ao controle externo, os órgãos integrantes do sistema de controle interno deverão exercer, dentre outras, as seguintes atividades:

[...]

III - alertar formalmente a autoridade administrativa competente para que instaure tomada de contas especial, sempre que tiver conhecimento de qualquer das ocorrências referidas no caput do art. 8º desta Lei.

###### Súmula TCU nº 254 de 31/03/2010

O IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica - e a CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.

###### Acórdão TCU nº 2.191/2007-Plenário

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela SECEX-4, versando sobre possíveis irregularidades na Concorrência 01/2007, cujo objeto é a contratação de consultoria de engenharia para a elaboração dos Projetos Executivos dos Eixos Norte e Leste do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.3. determinar ao Ministério da Integração Nacional que:

9.3.1. exclua do contrato a ser firmado com os licitantes vencedores os valores referentes ao IRPJ e CSLL incluídos indevidamente no cálculo do fator k e do BDI;

###### Acórdão TCU nº 2.288/2007 – Plenário

9.1. determinar ao Ministério da Integração Nacional que:

9.1.1. em relação à Concorrência Pública n.º 01/2005-MI, relativa à contratação dos serviços de supervisão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional:

9.1.1.1. exclua dos contratos a serem firmados com os licitantes vencedores os valores referentes ao IRPJ e CSLL incluídos indevidamente no cálculo do fator k e do BDI;

###### Acórdão TCU nº 325/2007 – Plenário

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. orientar as unidades técnicas do Tribunal que, quando dos trabalhos de fiscalização em obras públicas, passem a utilizar como referenciais as seguintes premissas acerca dos componentes de Lucros e Despesas Indiretas - LDI:

9.1.1. os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do LDI, nem tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassado à contratante.

##### Situação encontrada:

No cálculo do fator “k” dos contratos para elaboração de projeto para elaboração de projeto básico, executivo e legal dos Fóruns Federais de São Carlos, Sorocaba e Marília, foram incluídos os tributos IRPJ e CSLL.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria (doc SEI 2772354), a área auditada informou:

**Manifestação Nº 2778635, de 19 de maio de 2017 - DFORSP/SADM-SP/UMIN/NUIN:**

*"Em relação ao achado 4.2, esclarecemos que no momento da análise do fator "k" dos contratos para elaboração de projeto básico, executivo e legal dos Fóruns Federais de São Carlos, Sorocaba e Marília, não identificamos o erro da inclusão indevida dos tributos citados. Nas próximas contratações, iremos observar a orientação do TCU a este respeito."*

**Manifestação Nº 2788441, de 24 de maio de 2017 - PRESI/GABPRES/ALIC:**

*"[...] Neste tópico, que trata da inclusão indevida dos tributos IRPJ e CSLL no cálculo do fator K, entendemos pela aplicabilidade do entendimento já esposado pelo TCU, Acórdão 1.591/2008 – Plenário, que se manifestou pela possibilidade de indicação do destaque do IRPJ e CSLL na composição do BDI:*

*(...)*

*2. A indicação em destacado na composição do BDI do imposto de renda pessoa jurídica e da contribuição social sobre o lucro líquido não acarreta, por si só, prejuízo ao erário, pois é legítimo que as empresas considerem esses tributos quando do cálculo da equação econômica-financeira de sua proposta.*

*(...)*

*Desta forma, rever o valor contratual em relação ao destaque do IRPJ e CSLL, implicaria em lesão aos princípios constitucionais e administrativos, em especial na manutenção das condições efetivamente firmadas".*

**Análise da equipe da auditoria:**

O TCU tem se posicionado no sentido de que os valores a título de IRPJ e CSLL não devem ser incluídos no cálculo do fator "k", por constituírem em tributos de natureza direta e personalística, não devendo, portanto, serem repassados à contratante.

O NUIN informou que, nas próximas contratações, irá observar a orientação do TCU.

A ALIC, em sua manifestação, faz referência a um acórdão do TCU de 2008, que permitiria a inclusão desses tributos no cálculo do BDI. Mas a matéria é superada, pois a Súmula TCU 254/2010 pacificou entendimento no sentido de que o IRRPJ e a CSLL não devem ser incluídos na composição do BDI:

Súmula TCU nº 254 de 31/03/2010

O IRPJ - Imposto de Renda Pessoa Jurídica - e a CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas - BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.

A inclusão do IRPJ e da CSSL no fator "k" revela indícios de superfaturamento da contratação.

**Recomendações:**

**À Diretoria do Foro da Seção Judiciária de São Paulo:**

1. Apurar a eventual prática de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos dos quais tenha resultado dano ao Erário (Lei 8443/92, art. 8º, c/c IN TCU 71/2012, arts. 3º e 4º);
2. Caso confirmada a prática do ato referido no item anterior, adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano (Lei 8443/92, art. 8º, c/c IN TCU 71/2012, arts. 3º e 4º).

**À Secretaria Administrativa da Seção Judiciária de São Paulo:**

3. Proceder a glosa dos valores do IRPJ e da CSSL incluídos no fator "k", nas contratações em andamento.

**À Assessoria de Licitações e à Secretaria Administrativa da Seção Judiciária de São Paulo:**

4. Doravante, observar, a orientação de que os valores referentes ao IRPJ e CSLL não devem ser incluídos no cálculo do fator "k" ou do BDI.

**5. CONCLUSÃO**

A análise dos indícios identificados em auditoria anterior resultou na constatação dos achados 4.1 e 4.2 apontados no item 4 do presente relatório.

No tocante à questão de auditoria Q2 do item 3, a análise dos indícios não encontrou evidências suficientes para a caracterização de achados de auditoria.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação vigente e adotados os procedimentos de auditoria aplicáveis, emitimos este Relatório Preliminar de Auditoria, submetendo-o, nos termos dos artigos 36 e 37 da RES CNJ 171/2013, à consideração do Diretor da Subsecretaria de Controle Interno, supervisor dos trabalhos.



Documento assinado eletronicamente por **Nelson Cristini Junior, Diretor da Divisão de Auditorias**, em 10/08/2017, às 17:15, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Manuel Ribeiro Lustoza Neto, Analista Judiciário - Assistente**, em 10/08/2017, às 17:15, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.trf3.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.trf3.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **2993615** e o código CRC **37D0F2ED**.

---