



JUSTIÇA FEDERAL  
Conselho da Justiça Federal

## **RELATÓRIO FINAL DE INSPEÇÃO ADMINISTRATIVA**

**ÓRGÃO INSPECIONADO: Tribunal Regional Federal da 2ª Região**

**PERÍODO: 11 a 15 de abril de 2016**

## I – INTRODUÇÃO

Tendo em vista a competência da Secretaria de Controle Interno do Conselho da Justiça Federal em realizar auditorias, inspeções e fiscalizações nos sistemas administrativo, contábil, financeiro, patrimonial e operacional no âmbito da Justiça Federal, para avaliar o desempenho da gestão quanto à legalidade, legitimidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, e considerando a previsão no Plano Anual de Auditoria – PAA 2016 (CJF-ADM-2015/00461), foi realizada Inspeção Administrativa no Tribunal Regional Federal da 2ª Região entre os dias 11 e 15 de abril de 2016.

A Equipe de Inspeção Administrativa, instituída pela Portaria CJF-POR-2016/00101, de 16/03/2016, foi coordenada pela Subsecretária de Auditoria, Angelita da Mota Ayres Rodrigues, e composta pelos servidores Paulo José Ribeiro Alves, Fábio Mendonça de Oliveira, Roberto Junio dos Santos Moreira, Consolação de Maria Nascimento Freitas, Lúcio Castelo Branco e Cláudia Bartolo Patterson. Posteriormente, por motivo de força maior, os servidores Lúcio Castelo Branco e Cláudia Bartolo Patterson foram substituídos pelos servidores Mauro Santos de Melo e Mônica Regina Ferreira Antunes, conforme os memorandos CJF-MEM-2016/00551 e CJF-MEM-2016/00683.

Durante a fase de planejamento da Inspeção foram solicitadas, com fulcro no art. 31 c/c 46 da Resolução CNJ n. 171/2013, informações gerais do órgão inspecionado por meio do Ofício CJF-OFI-2016/01247, com o propósito de construir uma visão geral do Tribunal ora inspecionado e permitir análises preliminares à execução dos trabalhos.

A equipe administrativa foi dividida em subequipes, cujas análises abrangeram as seguintes áreas administrativas:

ÁREA ADMINISTRATIVA	SERVIDOR
Controles Internos Administrativos	Angelita da Mota Ayres Rodrigues Fábio Mendonça de Oliveira
MCTI do Poder Judiciário	Fábio Mendonça de Oliveira
Pessoal	Roberto Junio dos Santos Moreira Consolação de Maria Nascimento Freitas
Obras	Paulo José Ribeiro Alves Mônica Regina Ferreira Antunes Mauro Santos de Melo

A partir da divisão temática, cada subequipe elaborou matriz de planejamento, documento que apresentou as questões de auditoria, as fontes de informações, as informações

requeridas, os procedimentos a serem aplicados e os possíveis achados decorrentes de eventuais inconformidades (fls. 11/41).

Iniciada a execução da Inspeção, a equipe administrativa utilizou-se das seguintes técnicas de auditoria previstas no art. 32 da Resolução CNJ n. 171/2013:

- a) entrevista com os titulares das unidades de Recursos Humanos, Diárias e Controle Interno;
- b) análise documental dos processos administrativos de contratação, diárias e pessoal;
- c) inspeção física - exame in loco das unidades administrativas do órgão.
- d) Questionários – envio de perguntas aos titulares das unidades inspecionadas.

As constatações dos trabalhos da inspeção foram consignadas no Relatório Preliminar de Achados e Recomendações, encaminhado ao Presidente do TRF da 2ª Região por intermédio do Ofício n. CJF-OFI-2016/04608, de 28/09/2016, a fim de oportunizar às unidades administrativas inspecionadas a apresentação de esclarecimentos adicionais ou justificativas a respeito dos atos e fatos administrativos sob sua responsabilidade, conforme a disciplina do art. 48 da Resolução CNJ n. 171/2013.

Por sua vez, as manifestações das unidades foram enviadas a este Conselho pelo Ofício n. TRF2-OFI-2016/23863, de 29/12/2016, bem como pelo Ofício n. TRF2-OFI-2016/23875, de 30/12/2016, as quais receberam as devidas considerações e análises da equipe de inspeção com vistas à elaboração do presente relatório.

Por fim, esclarecemos que as constatações dos trabalhos da inspeção estão apresentadas neste relatório separadamente, por área administrativa, na seguinte ordem:

- **ACHADO;**
- **RECOMENDAÇÃO;**
- **MANIFESTAÇÃO DO TRF2; e**
- **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO.**

## II – CONSTATAÇÕES DOS TRABALHOS DE INSPEÇÃO

### 1) Controles Internos Administrativos

A análise se deu em sede de monitoramento da Ação Conjunta de Auditoria realizada para avaliação dos controles internos administrativos existentes nos relevantes processos de trabalho das unidades do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. A auditoria foi realizada em 2014 por decisão do Comitê Técnico de Controle Interno da Justiça Federal, composto pelos titulares das unidades de controle interno dos Tribunais Regionais Federais e presidido pelo Secretário de Controle Interno do Conselho da Justiça Federal, nos termos do art. 1º da Resolução CJF n. 206/1998.

Os componentes avaliados no Acórdão TCU 3023/2013, que trata do relatório de avaliação da situação da governança e da gestão de pessoas da Administração Pública, serviram de base para delimitação do escopo da ação conjunta do CJF e dos tribunais, quais sejam: a) liderança da alta administração; b) alinhamento estratégico/planejamento organizacional; c) planejamento da gestão de pessoas; d) planejamento da força de trabalho; e) gestão da liderança e do conhecimento; f) processo sucessório; g) integridade; e h) comprometimento.

O objetivo da presente análise é avaliar a evolução dos controles internos administrativos dos processos de trabalho críticos das unidades após a apresentação das sugestões de melhoria da auditoria conjunta.

Dessa forma, foi aplicada a mesma matriz utilizada na auditoria de 2014, selecionadas as questões que apresentaram desempenho avaliado como resposta “NÃO; (1) totalmente inválida; (2) parcialmente inválida (observada em sua minoria); ou (3) neutra (não há como avaliar se o seu desempenho é ou não observado)”. Foram considerados, ainda, os achados e as sugestões de melhoria emitidas pelo Controle Interno do Tribunal.

Os exames se deram sob o aspecto operacional, cujo objetivo é avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional, ou parte dele, com a finalidade de certificar a efetividade e oportunidade dos controles internos e apontar as soluções alternativas para a melhoria do desempenho. Sua abordagem é de apoio e procura auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações que visem aprimorar procedimentos e controles.

Especificamente no tocante à análise dos controles internos administrativos dos processos de contratação, foi realizada análise amostral composta pelos seguintes processos:

PROCESSO - PREGÃO	OBJETO
TRF2-EOF-2014/00358 – PE 102/2014	Serviços técnicos de atendimento de TI aos usuários da Justiça Federal da 2ª Região. Contrato 63/2015.
TRF2-EOF-2014/00452 – PE RP 134/2014	Aquisição de servidores - Sistema de Registro de Preços. Contrato 09/2016.
TRF2-EOF-2014/00452 – PE RP 134/2014	Aquisição de servidores - Sistema de Registro de Preços. Contrato 11/2016
TRF2-EOF-2014/00452 – PE RP 134/2014	Aquisição de servidores - Sistema de Registro de Preços. Contrato 13/2016.
TRF2-EOF-2015/00015 – PE RP 07/2015	Aquisição de licenças de software – Sistema de Registro de Preços. Contrato 64/2015.
TRF2-EOF-2015/00015 – PE RP 07/2015	Aquisição de licenças de software – Sistema de Registro de Preços. Contrato 65/2015.
TRF2-EOF-2015/00015 – PE RP 07/2015	Aquisição de licenças de software – Sistema de Registro de Preços. Contrato 66/2015.
TRF2-EOF-2015/00062 – PE 22/2015	Manutenção predial do Centro Cultural Justiça Federal – CCJF. Contrato 70/2015.

## **ACHADO 1 – Ausência de justificativa para a vistoria técnica**

O Edital do Pregão Eletrônico nº 102/2014, objeto do Processo nº TRF2-EOF-2014/00358, estabeleceu a exigência de vistoria para qualificação técnica dos licitantes, fundamentado no inciso III do art. 30 da Lei nº 8.666/93, conforme cláusulas 9.4 e 9.5:

### **9.4 - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA: ITEM 01**

9.4.2 - **Certificado de Vistoria** emitido pela Secretaria de Tecnologia da Informação - STI, comprovando que a licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto desta licitação;

### **9.5 - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA: ITEM 02**

9.5.2 - **Certificado de Vistoria** emitido pela Secretaria de Tecnologia da Informação - STI, comprovando que a licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto desta licitação;

Entretanto, não foram apresentadas as devidas justificativas para tal exigência no termo de referência, conforme vasta jurisprudência do TCU, abaixo descrita, a fim de não restringir o caráter competitivo do certame, em observância ao inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93: “é vedado aos agentes públicos: I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de

convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo (...):

#### **Acórdão nº 3.306/2016 – TCU – 2ª Câmara**

9.2.2. trate a exigência de vistoria técnica para critério de habilitação como medida excepcional e, assim, apenas fixe-a em editais quando as peculiaridades do objeto permitam, **devendo registrar as devidas justificativas no termo de referência**, a exemplo do Acórdão 1.687/2008-TCU-Plenário; **(negritei)**

#### **Acórdão nº 557/2016 TCU/Plenário**

9.3.1. a obrigatoriedade de vistoria técnica às instalações onde os serviços serão prestados como condição de habilitação, tal como verificado no item 12.2.1.4 do edital 29/2010 e no item 12.1.4 do edital 18/2010, afronta o disposto no inc. I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/1993;

### **RECOMENDAÇÃO**

Em futuras contratações, caso seja exigida a vistoria técnica em face das especificidades do objeto a ser contratado, atentar para a necessidade de apresentação das devidas justificativas no termo de referência, conforme disposto no Acórdão nº 3.306/2016 – TCU/2ª Câmara.

### **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

O TRF2 já adota a orientação referente à necessidade de apresentação de justificativas para a vistoria técnica em atendimento à orientação do TCU. A título exemplificativo, cita-se o TRF2-EOF-2015/00302.

### **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

O Tribunal informou que já adota a orientação em tela. Não obstante, considerando a ausência de justificativas na amostra identificada, propõe-se o monitoramento da recomendação pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal.

No mais, registra-se que a recomendação será objeto de verificação em nova amostragem, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

### **ACHADO 2 – Ausência de justificativa para exigência de índices contábeis**

O Edital do Pregão Eletrônico nº 102/2014, objeto do Processo nº TRF2-EOF-2014/00358, estabeleceu os seguintes documentos relativos à qualificação econômico-financeira dos licitantes, fundamentado no art. 31 da Lei nº 8.666/93, conforme cláusulas 9.6 e 9.7:

#### **9.6 - DA QUALIFICAÇÃO ECONOMICO-FINANCEIRA - ITEM 01**

9.6.2 - A boa situação financeira será avaliada pelos Índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC). Será considerada habilitada a empresa que apresentar resultado superior a 01 (um) para cada um dos 03 (três) itens, resultante da aplicação das seguintes fórmulas:

(...)

9.5.3 - Comprovação de Patrimônio Líquido não inferior a R\$246.555,00 correspondente a 10% do valor estimado da contratação.

(...)

#### **9.7 - DA QUALIFICAÇÃO ECONOMICO-FINANCEIRA - ITEM 02**

9.7.2 - A boa situação financeira será avaliada pelos Índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC). Será considerada habilitada a empresa que apresentar resultado superior a 01 (um) para cada um dos 03 (três) itens, resultante da aplicação das seguintes fórmulas:

(...)

9.7.3 - Comprovação de Patrimônio Líquido não inferior a R\$179.553,00 correspondente a 10% do valor estimado da contratação.

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

#### **Súmula TCU nº 289**

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

A propósito, observou-se que a mesma situação ocorreu nos autos do Pregão Eletrônico SRP nº 134/2014, objeto do Processo nº TRF2-EOF-2014/00452, destinado à contratação de empresa com vistas à aquisição de servidores; bem como nos autos do Pregão Eletrônico nº 22/2015, objeto do Processo nº TRF2-EOF-2015/00062, destinado à contratação de empresa para manutenção predial do Centro Cultural Justiça Federal – CCJF.

#### **RECOMENDAÇÃO**

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

#### **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

O TRF2 já adota a recomendação, em que pese o lapso verificado nas amostras. A título exemplificativo, cita-se o TRF2-EOF-2015/00186.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

O Tribunal informou que já adota a orientação em tela. Não obstante, considerando a ausência de justificativas nas amostras identificadas, propõe-se o monitoramento da recomendação pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal.

No mais, registra-se que a recomendação será objeto de verificação em nova amostragem, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

### **ACHADO 3 – Comprovação da Qualificação Econômico-Financeira exclusivamente por meio do SICAF**

O inciso XIV do art. 4º da Lei nº 10.520/02 dispõe que "os licitantes **poderão** deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf (...)". No mesmo sentido, o § 3º do art. 32 da Lei nº 8.666/93 estabelece que "a documentação referida neste artigo **poderá** ser substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública (...)"; e ainda, o parágrafo único do art. 14 do Decreto nº 5.450/05: "a documentação exigida para atender ao disposto nos incisos I, III, IV e V deste artigo **poderá** ser substituída pelo registro cadastral no SICAF (...)". (**grifo nosso**)

Entretanto, o Edital do Pregão Eletrônico nº 22/2015, objeto do Processo nº TRF2-EOF-2015/00062, estabeleceu, para habilitação dos licitantes, que:

#### **9 - DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO**

9.1 - A habilitação da licitante será comprovada mediante consulta on line ao Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores - SICAF, para verificação da validade dos documentos abaixo:

(...)

#### **9.5 - QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA**

9.5.1 - **Comprovação, por meio de consulta ao SICAF**, de que a licitante apresenta resultado superior a 1 (um) nos índices de liquidez geral, liquidez corrente e solvência geral.

9.5.2 - **Comprovação de Patrimônio Líquido** não inferior a R\$ 67.051,83 correspondente a 10% do valor estimado da contratação.

(...)

9.9 - Os documentos que não estejam contemplados no SICAF deverão ser remetidos via fac-símile, para o número (21) 2282-8682 ou 2282-8016 ou para o endereço eletrônico [cpl@trf2.jus.br](mailto:cpl@trf2.jus.br), no prazo de 2 (duas) horas, sob pena de inabilitação.

Não obstante os termos da cláusula 9.9 retro transcrita, considerando que não foram solicitados o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis, nos termos do inciso I



do art. 31 da Lei nº 8.666/93, a redação do item em apreço não pode dar margem à ilação de que a comprovação da qualificação econômico-financeira seja realizada, exclusivamente, por intermédio do SICAF, visto que não foi estabelecido no edital outra forma para a comprovação dos índices contábeis, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

#### **ACÓRDÃO Nº 199/2016 – TCU – Plenário**

9.2 com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c art. 45, caput, da Lei n. 8.443/1992, assinar prazo de 15 (quinze) dias para que o Iphan/AL adote as providências necessárias para anular a Concorrência n. 003/2015, que teve por finalidade a contratação de empresa para Requalificação do Largo da Igreja Nosso Senhor do Bomfim – Taperaguá, **dadas as irregularidades concernentes às exigências dos subitens 2.1.1 e 2.1.2 do Edital da Concorrência 003/2015 restritas à comprovação por meio do Sicaf**, bem como ao seu Anexo VII, relativamente à equipe técnica de três componentes, sem justificativas, o que acarreta restrição à competitividade do certame, em afronta aos artigos 37, inc. XXI, da Constituição Federal, e 3º, § 1º, inciso I, 30 e 32 da Lei 8.666/1993, além da ampla jurisprudência do TCU, informando a este Tribunal, nesse mesmo prazo, as medidas adotadas;

2.1.1. Para a comprovação da boa situação financeira, serão levados em consideração os índices abaixo relacionados iguais ou superiores a 01 (um), **os quais serão comprovados quando da consulta ao Sicaf**: ILC = Índice de Liquidez Corrente, com valor igual ou superior a um (1);

ILG = Índice de Liquidez Geral, com valor igual ou superior a um (1); ISG = Índice de Solvência Geral, com valor igual ou superior a um (1).

(...) especialmente quanto à exigência do subitem 2.1.2 do edital de que a comprovação de patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado da contratação, **deva ser exclusivamente por meio do Sicaf**, contrariando os arts. 32 e § 5º, 30, da Lei n. 8.666/1993, além da ampla jurisprudência do TCU.

19. Depreende-se dos dispositivos transcritos que, em um procedimento licitatório pertinente à aquisição de bens e serviços, inclusive de obras, como é o caso, **o gestor público tem o dever de facultar ao licitante a possibilidade de sua habilitação no certame ser aferida por meio do Sicaf**. Indo além, por dedução lógica, ao permitirem que a licitante decline dessa faculdade, esses mesmos dispositivos reconhecem que o registro no referido Sicaf não é condição necessária para que a empresa seja habilitada em processo licitatório. **(grifo nosso)**

Frente a isso, convém que os editais de licitação estabeleçam, claramente, que os documentos para a habilitação da licitação podem ser substituídos por aqueles consignados no SICAF, a fim de que não incorram em restrição ao caráter competitivo do certame, em contrariedade aos normativos mencionados, notadamente o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93: “é vedado aos agentes públicos: I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo (...)”.

## **RECOMENDAÇÃO**

Estabelecer nos editais de licitação, claramente, que a comprovação dos índices contábeis seja realizada de forma objetiva por intermédio do balanço patrimonial e demonstrações contábeis, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.666/93, os quais podem ser substituídos por aqueles consignados no SICAF, a fim de não restringir o caráter competitivo do certame, em observância ao disposto no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93 e jurisprudência do TCU.

## **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

Faz-se pertinente referir-se ao teor do expediente nº TRF2-MEM-2016/01566, sob exame da Presidência, que, entre outros, compreende a "Comprovação da Qualificação Econômico-Financeira", a figurar na portaria a cargo da Presidência.

O TRF2 adotará a recomendação, por meio da expedição de Memorando à Assessoria de Licitações e Contratos - ALIC/ Secretaria Geral - SG, para observância, a qual cientificará o Sr. Pregoeiro e a Comissão de Licitação da necessidade de cumprimento.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

O Tribunal informou, em síntese, que adotará a recomendação em tela. Assim, considerando tratar-se de orientação a ser observada em futuras contratações, propõe-se o monitoramento da recomendação pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal quanto à sua implementação.

No mais, registra-se que a recomendação será objeto de verificação em nova amostragem, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

## **ACHADO 4 – Precariedade de informações relativas à previsão de recursos orçamentários**

Os incisos III e IV do § 2º do art. 7º, o art. 14 e o art. 38 da Lei nº 8.666/93 estabelecem que:

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

(...)

III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV – o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

(...)

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

(...)

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente.

No mesmo sentido, o inciso IV do art. 30 do Decreto nº 5.450/2005 dispõe que:

Art. 30 O processo licitatório será instruído com os seguintes documentos:

IV – previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas;

Já a Lei nº 4.320/64 dispõe que:

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

(...)

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 101/2000, estabelece que:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Isso posto, constatou-se nos autos do Processo nº TRF2-EOF-2014/00358 a informação da Divisão de Planejamento, Acompanhamento e Programação Orçamentária nos seguintes termos:

Por se tratar de despesa de natureza continuada, o objeto foi previsto na Proposta Orçamentária 2015, considerando-se um custo anual de R\$ 1.511.200,00, de acordo com as estimativas constantes do Sistema SAD, e a estimativa de custo no próximo exercício para a presente contratação, considerando a nova estimativa, é de R\$ 2.822.840,00, devendo a STI rever sua programação para que comporte o novo custo com o objeto contratual, uma vez que não houve previsão para este acréscimo no valor do custo deste objeto à ocasião da proposta.

Além disso, assinala-se que não consta nos autos a declaração expressa da autoridade competente de que a despesa está adequada orçamentária e financeiramente à Lei Orçamentária Anual, que é compatível com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO), bem como de que atende às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que couber.

Pelo que se pode observar, as informações quanto à disponibilidade de recursos foram apresentadas de forma precária, não evidenciando, clara e inequivocamente, a previsão de recursos orçamentários para o cumprimento dos compromissos pertinentes à contratação, contrariando as disposições da legislação em exame.

A propósito, convém trazeremos à colação o Parecer nº 04/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU, fruto de trabalho bastante esclarecedor realizado no âmbito da Advocacia-Geral da União sobre temas relacionados à licitação e contratos administrativos, cujas conclusões elencamos abaixo:

- a) Que os procedimentos licitatórios referentes a obras, serviços e compras, assim como os procedimentos de contratação direta por meio de dispensa e de inexigibilidade de licitação, somente poderão ser iniciados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes, com fundamento no art. 167, inc. I e II, da Constituição Federal, no art. 37, inc. IV, da Lei Complementar nº 101/2000, e no art. 7º, caput, § 2º, inc. III, e § 9º, no art. 14, no art. 38 e no art. 55, inc. V, todos da Lei nº 8.666/1993, sendo esta também a posição adotada em diversos precedentes do Tribunal de Contas da União;
- b) Que para fins de instauração de procedimento licitatório, a emissão de empenho ou de pré-empenho não é obrigatória, em razão de ausência de previsão expressa em lei nesse sentido e, na sua ausência, pode ser suprida por Declaração do ordenador de despesa do ente que ateste a previsão de recursos orçamentários;
- c) Que é necessária a realização de empenho antes da celebração de contrato, que resulte em dispêndio de recursos públicos, sejam eles decorrentes de procedimentos licitatórios, assim como os de dispensa e de inexigibilidade de licitação, com fundamento nos arts. 60, caput, 61, e 63, § 2º, inc. II, todos da Lei nº 4.320/1964, no art. 74, caput, do Decreto-lei nº 200/1967, e no art. 2º da Instrução Normativa SEAP nº 03/1999;
- d) Que seja observado o que consta na CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 01/2012, referente ao PARECER Nº 01/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU, no sentido de que as exigências do art. 16, inc. I e II, da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF somente se aplicam às licitações e contratações capazes de gerar despesas fundadas em ações classificadas como Projetos pela Lei Orçamentária Anual, e que os referidos dispositivos, portanto, não se aplicam às despesas classificadas como atividades (despesas rotineiras).

## **RECOMENDAÇÃO**

4.1. Em futuras contratações, inclusive com dispensa ou inexigibilidade de licitação, instruir os autos, de forma clara e inequívoca, com a previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes, com fundamento no art.

167, inc. I e II, da Constituição Federal, nas disposições da Lei Complementar nº 101/2000, e no art. 7º, caput, § 2º, inc. III, e § 9º, no art. 14, no art. 38 e no art. 55, inc. V, todos da Lei nº 8.666/1993;

4.2. Em futuras contratações, inclusive com dispensa ou inexigibilidade de licitação, apresentar a declaração expressa da autoridade competente de que a despesa está adequada orçamentária e financeiramente à Lei Orçamentária Anual, ou de que foi prevista na Proposta Orçamentária do Órgão, e que é compatível com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), bem como de que atende às disposições da Lei Complementar nº 101/2000, no que couber.

## **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

A Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças - SPO, ao se manifestar sobre os achados, comprometeu-se a adotar a recomendação constante deste subitem (4.1).

A Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças - SPO instruirá os processos, observando o atendimento aos requisitos contidos neste subitem, de forma a proporcionar ao ordenador de despesa condições para firmar declaração nos moldes recomendados (4.2).

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

O Tribunal informou, em síntese, que adotará as recomendações em tela. Assim, considerando tratar-se de orientações a serem observadas em futuras contratações, propõe-se o monitoramento das recomendações pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal quanto à sua implementação.

No mais, registra-se que as recomendações serão objeto de verificação em nova amostragem, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

## **ACHADO 5 – Ausência de previsão no edital de documentos para fins de habilitação dos licitantes**

O Edital do Pregão Eletrônico nº 102/2014, objeto do Processo nº TRF2-EOF-2014/00358, estabeleceu as seguintes condições de participação dos licitantes, conforme cláusula 2.4:

### **2.4 - Não poderão participar:**

2.4.1 - Os interessados que se encontrem sob falência, concordata, concurso de credores, dissolução, liquidação ou em regime de consórcio, qualquer que

seja sua forma de constituição, nem aqueles que tenham sido declarados inidôneos para licitar ou contratar com a Administração Pública ou que estejam cumprindo penalidade de suspensão do direito de licitar com este Tribunal.

2.4.2 - Empresas que estejam proibidas de contratar com a União, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/02 e decretos regulamentares.

2.4.3 - Sociedade estrangeira não autorizada a funcionar no país.

2.4.4 - Empresa cujo estatuto ou contrato social não inclua o objeto deste Pregão.

Entretanto, na cláusula 9, que versa sobre os documentos para habilitação, não se constatou a solicitação dos documentos e/ou declarações pertinentes, a fim de comprovar as referidas condições estabelecidas no momento oportuno/adequado do certame, notadamente a documentação relativa à habilitação jurídica dos licitantes.

A propósito, observou-se que a mesma situação ocorreu nos autos do Pregão Eletrônico SRP nº 134/2014, objeto do Processo nº TRF2-EOF-2014/00452, destinado à contratação de empresa com vistas à aquisição de servidores; nos autos do Pregão Eletrônico SRP nº 07/2015, objeto do Processo nº TRF2-EOF-2015/00015, destinado à contratação de empresa com vistas à aquisição de licenças de softwares; bem como nos autos do Pregão Eletrônico nº 22/2015, objeto do Processo nº TRF2-EOF-2015/00062, destinado à contratação de empresa para manutenção predial do Centro Cultural Justiça Federal – CCJF.

## **RECOMENDAÇÃO**

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

5.1.1. Documentos relativos à habilitação jurídica dos licitantes, nos termos dos incisos I a V do art. 28 da Lei 8.666/93 e do inciso I do art. 14 do Decreto nº 5.450/05;

5.1.2. Certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física, nos termos do inciso II do art. 31 da Lei nº 8.666/93;

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

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

## **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

Faz-se relevante mencionar o expediente nº TRF2-MEM-2016/01566, sob exame da Presidência, que, entre outros, abarca o item "Habilitação de Licitantes", a figurar na portaria a cargo da Presidência.

No tocante aos subitens 5.1.3 e 5.1.4, a consulta aos cadastros de improbidade administrativa (CNAI) e à Certidão de empresas inidôneas e suspensas – CEIS, já é realizada pelos Pregoeiros e consta inclusive do checklist anexado aos processos de licitação quando encaminhados para homologação.

O TRF2, nos casos em que se justifique a aplicação do disposto nos subitens 5.1.1 e 5.1.2, providenciará a inclusão das condições nos editais, conforme faculta a Lei nº 8.666/93. Será expedido Memorando à Assessoria de Licitações e Contratos - ALIC/Secretaria Geral - SG, para observância, a qual cientificará o Sr. Pregoeiro e a Comissão de Licitação.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

O Tribunal informou, em síntese, que a consulta aos cadastros CNAI e CEIS já é realizada pelos pregoeiros, e que providenciará a inclusão das condições de habilitação jurídica e da Certidão Negativa de Falência nos editais, nos casos em que se justifique.

Não obstante, embora o Tribunal realize a consulta aos cadastros mencionados, o fato é que os editais de licitação devem conter a previsão expressa dessas consultas, bem como da habilitação jurídica dos licitantes, a fim de comprovar as referidas condições estabelecidas no momento oportuno/adequado do certame, conforme já esposado nos fundamentos do achado.

À vista das informações apresentadas, considerando a ausência de solicitação dos referidos documentos nos editais de licitação nas amostras identificadas, propõe-se o monitoramento das recomendações pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal.

No mais, registra-se que as recomendações serão objeto de verificação em nova amostragem, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

## **ACHADO 6 – Insubsistente pesquisa de preços**

Os dispositivos concernentes à pesquisa de preços disciplinados no art. 15 da Lei nº 8.666/93 dispõem que:

Art. 15 As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

II – ser processadas através de sistema de registro de preços;

(...)

V - Balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública;

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

Já o § 2º do art. 9º do Decreto nº 5.450/05 estabelece que “o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro (...)”.

Por sua vez, a Instrução Normativa nº 5/2014 – SLTI/MPOG orienta que:

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](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.

Quanto à questão, a Corte de Contas firmou o entendimento no sentido de que se deve buscar o maior número de preços possível, obtidos por meio de diferentes fontes, conforme segue:

#### **Acórdão nº 2.523/2015 – TCU/Plenário**

9.2.1 realização de pesquisa de preços limitada à coleta de preços de três empresas fornecedoras quando o Guia de Boas Práticas em Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e a jurisprudência do TCU (Acórdãos 1.805/2014, 1.179/2014, 819/2009 e 2.170/2007, todos do Plenário) são no sentido de que se deve buscar o maior número de preços possível, obtidos por meio de diferentes fontes.

#### **Acórdão nº 2.816/2014-TCU-Plenário**



45. Dito isso, tanto na situação concreta que deu ensejo ao referenciado Acórdão 2.816/2014-TCU-Plenário quanto no âmbito das deliberações mencionadas pela própria unidade técnica (Acórdãos 1.375/2007, 2.479/2009, 265/2010 e 280/2010, todos do Plenário), constato que a administração efetuou tão somente pesquisa junto a fornecedores, razão por que o TCU expediu orientação no sentido da observância também de outras fontes com vistas a respaldar a orçamentação, aí se inserindo a pesquisa junto a entes da própria administração.

#### **Acórdão nº 265/2010-TCU-Plenário**

9.1.12. realize uma detalhada estimativa de preços com base em pesquisa fundamentada em informações de diversas fontes propriamente avaliadas, como, por exemplo, cotações específicas com fornecedores, contratos anteriores do próprio órgão, contratos de outros órgãos e, em especial, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, de forma a possibilitar a estimativa mais real possível, em conformidade com os arts. 6º, inciso IX, alínea 'f', e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.

#### **Acórdão nº 696/2016 – TCU/Plenário**

47. É pertinente, portanto, a proposta da Selog de que chegue ao conhecimento do Ministério da Justiça (sob a forma de 'ciência') e também da SLTI/MPOG (mas não sob a forma de 'ciência' e sim de 'recomendação') que 'a jurisprudência do TCU orienta que o orçamento estimado das licitações seja elaborado com o uso de fontes diversificadas, a fim de dar maior segurança no que diz respeito aos valores a serem adjudicados.

48. No entanto, é de se ressaltar, em homenagem ao princípio da hierarquia das leis, que o conteúdo do sobredito art. 2º da Instrução Normativa SLTI/MPOG 5/2014 deve ser harmonizado com o teor do art. 15, V, da Lei 8.666/93.

Além dos comandos retro declinados, dispostos de forma exemplificativa, a legislação regulatória de processos de licitação estabelece várias outras normas concernentes à pesquisa de preços, haja vista a importância e as diversas funções da realização desse procedimento, conforme previsto no Manual de Orientação de Pesquisa de Preços do Superior Tribunal de Justiça, entre elas:

- informar o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar;
- verificar a existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes da contratação pública;
- definir a modalidade licitatória;
- auxiliar a justificativa de preços na contratação direta;
- impedir a contratação acima do preço de mercado;
- garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

À vista disso, observou-se nos autos do Pregão Eletrônico SRP nº 134/2014, objeto do Processo nº TRF2-EOF-2014/00452, destinado à contratação de empresa com vistas à aquisição de servidores, que a pesquisa de preços foi realizada, tão somente, por intermédio

da cotação de três empresas, não tendo sido adotada qualquer outra medida com o propósito de se estimar o adequado valor da contratação.

Ora, nesse intento, a busca por contratos de objetos similares celebrados por outros órgãos da Administração Pública, os valores registrados no Sistema de Preços Praticados do SIASG e nas atas de registro de preços da Administração Pública Federal, ou mesmo a pesquisa no site de lojas e fornecedores especializados nos produtos em referência, poderiam ser utilizados para a formação de uma estimativa mais real e adequada. No infortúnio de tais providências, caberia, então, a demonstração nos autos dos procedimentos intentados e a respectiva justificativa de seu insucesso.

A propósito, observou-se que a mesma situação ocorreu nos autos do Pregão Eletrônico nº 102/2014, objeto do Processo nº TRF2-EOF-2014/00358, destinado à contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de atendimento de TI; bem como nos autos do Pregão Eletrônico nº 22/2015, objeto do Processo nº TRF2-EOF-2015/00062, destinado à contratação de empresa para manutenção predial do Centro Cultural Justiça Federal – CCJF.

## **RECOMENDAÇÃO**

6.1. Promover o aperfeiçoamento das rotinas e o desenvolvimento de mecanismos que confirmam maior efetividade à realização da pesquisa de preços no âmbito do TRF da 2ª Região, fazendo constar dos processos licitatórios a pesquisa com diferentes fontes, especialmente os praticados no âmbito da Administração Pública, que efetivamente demonstrem os valores de mercado do objeto a ser contratado/comprado, conforme jurisprudência do TCU.

6.2. Como sugestão de boas práticas, adotar as diretrizes e orientações consignadas no Manual de Orientação de Pesquisa de Preços elaborado pela Secretaria de Controle Interno do Superior Tribunal de Justiça;

6.3. Para evitar as ocorrências de pesquisas de preços com falhas, promover treinamentos relacionados ao tema aos servidores das unidades correlacionadas.

## **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

Com relação às pesquisas de preços para a contratação de terceirizados, o TRF2 já adota a prática preconizada. No que tange às demais contratações, o TRF2, com exceção de processos de obras e de Tecnologia da Informação, orientará a Secretaria de Atividades Administrativas – SAT a observar o mesmo procedimento. Ainda que no caso das contratações

de bens e serviços de TIC já existam normativos específicos, as Equipes de Planejamento da Contratação serão cientificadas da obrigatoriedade de ampliar as fontes das pesquisas de preços.

Releva reportar-se ao teor do expediente TRF2-MEM-2016/01566, ora sob exame da Presidência, que, entre outros, prevê a sistematização a ser aplicada às pesquisas de preços, por meio de portaria a ser expedida, com vistas ao aperfeiçoamento. Na mencionada minuta de portaria, em relação às obras e serviços de engenharia, há previsão de as pesquisas de preços se basearem, preferencialmente, no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI (6.1).

Anteriormente à inspeção realizada por esse Conselho, o TRF2 já havia levantado, entre outras, a questão relacionada à pesquisa de preços, consubstanciada na minuta de portaria que acompanha o Memorando nº TRF2-MEM-2016/01566, ora sob análise da Presidência. A minuta em tela contempla as diretrizes e orientações do Manual de Orientação de Pesquisa de Preços, elaborado pela Secretaria de Controle Interno do Superior Tribunal de Justiça – STJ, quanto às recomendações do Tribunal de Contas da União – TCU, no Acórdão nº 3030/2015-TCU-Plenário (6.2).

O TRF2 orientará a Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP a ampliar a oferta de cursos voltados à área de pesquisa de preços e assuntos correlatos, a fim de garantir que os servidores envolvidos com as mencionadas pesquisas sejam constantemente capacitados. Salienta-se, por oportuno, que a realização das ações encontram-se condicionada à disponibilidade orçamentária anual.

### **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

O Tribunal informou, em síntese, que adotará as medidas necessárias ao cumprimento das recomendações. Assim, considerando tratar-se de orientações a serem observadas em futuras contratações, propõe-se o monitoramento das recomendações pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal quanto à sua implementação.

No mais, registra-se que as recomendações serão objeto de verificação em nova amostragem, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

### **ACHADO 7 – Ausência do Plano de Trabalho**

O Decreto nº 2.271/1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal, determina que as contratações deverão ser precedidas e

instruídas com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão, conforme segue, in verbis:

Art . 2º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterà, no mínimo:

I - justificativa da necessidade dos serviços;

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Entretanto, nos autos do Pregão Eletrônico nº 22/2015, objeto do Processo nº TRF2-EOF-2015/00062, destinado à contratação de empresa para manutenção predial do Centro Cultural Justiça Federal – CCJF, conquanto afigura-se a necessidade do serviço, não foi juntado aos autos da contratação o plano de trabalho devidamente aprovado pela autoridade competente, nos termos disciplinados no Decreto supra mencionado.

A propósito, registre-se que o achado em apreço é equivalente ao disposto no art. 9º da Resolução CNJ nº 182/2013, concernente às contratações de serviços de tecnologia da informação mediante cessão de mão de obra.

## **RECOMENDAÇÃO**

Em futuras contratações de serviços, instruir os processos com o plano de trabalho aprovado pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, contendo, no mínimo, os elementos contidos nos incisos I, II e III do art. 2º do Decreto nº 2.271/1997.

## **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

No âmbito do TRF2, importa destacar que se encontra na Presidência proposta de normativo, por meio do expediente nº TRF2-MEM-2016/01566, que contempla a obrigatoriedade de elaboração de Plano de Trabalho para contratação de serviços terceirizados de natureza continuada, nos termos do normativo mencionado.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

O Tribunal informou, em síntese, que está elaborando normativo pertinente à obrigatoriedade de apresentação do Plano de Trabalho nas terceirizações. Assim, considerando tratar-se de medida a ser implementada em futuras contratações, propõe-se o monitoramento da recomendação pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal quanto à sua implementação.

No mais, registra-se que a recomendação será objeto de verificação em nova amostragem, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

### **ACHADO 8 – Manifestação do órgão participante do Registro de Preço após a abertura da licitação e sem a concordância expressa do TR**

O Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, estabelece os seguintes dispositivos:

Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

(...)

V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico;

Art. 6º O órgão participante será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, providenciando o encaminhamento ao órgão gerenciador de sua estimativa de consumo, local de entrega e, quando couber, cronograma de contratação e respectivas especificações ou termo de referência ou projeto básico, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, adequado ao registro de preços do qual pretende fazer parte, devendo ainda:

I - garantir que os atos relativos a sua inclusão no registro de preços estejam formalizados e aprovados pela autoridade competente;

II - manifestar, junto ao órgão gerenciador, mediante a utilização da Intenção de Registro de Preços, sua concordância com o objeto a ser licitado, antes da realização do procedimento licitatório;

Em face disso, constatou-se nos autos do Pregão Eletrônico SRP nº 134/2014, objeto do Processo nº TRF2-EOF-2014/00452, destinado à contratação de empresa com vistas à aquisição de servidores, que a concordância do órgão participante – Seção Judiciária do Rio de Janeiro - com o objeto licitado foi realizada, tão somente, em 29/12/2014, após à abertura do pregão, datado do dia 22/12/2014.

Ademais, não houve a concordância expressa da autoridade competente da SJ/RJ no que se refere aos quantitativos e termo de referência, conforme preceituado nos artigos 5º e 6º do Decreto acima citado, limitando-se aquela autoridade ao encaminhamento do ofício, nos termos a seguir:

#### **DESPACHO Nº JFRJ-DES-2014/15123**

Ao Diretor da STI,

Considerando que nossa equipe participou de todo o processo até a formulação do Termo de Referência, anexado ao SIGA (TRF2-EOF-2014/00452), em conjunto com a DISOP, relativo ao processo licitatório em tela, manifestamos

nossa integral concordância, nos termos do inciso V do artigo 5º do Decreto nº 7.892/2013.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 22 de dezembro de 2014.

HELDER VITOR GONÇALVES LACERDA

COORDENADOR

COORDENADORIA DE INFRAESTRUTURA COMPUTACIONAL

**DESPACHO Nº TRF2-OFI-2014/24304**

À SECRETARIA GERAL,

Ratifico a concordância manifestada pela CICP no despacho JFRJ-DES-2014/15123.

Rio de Janeiro, 23 de dezembro de 2014.

GUSTAVO MONTEIRO DE BARROS BARRETO

DIRETOR

**DESPACHO Nº JFRJ-DES-2014/15195**

Ao Ilmo. Sr. Diretor Geral,

Ao tempo em que o cumprimento, restituo o presente Ofício com a manifestação da Subsecretaria de Tecnologia da Informação e de Comunicações.

Atenciosamente,

Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 2014.

PATRICIA REIS LONGHI

Diretora da Secretaria Geral

SECRETARIA GERAL

**RECOMENDAÇÃO**

Em futuras contratações por intermédio do Sistema de Registro de Preços, atentar para as disposições estabelecidas no Decreto nº 7.892/2013, fazendo cumprir os procedimentos ali previstos no momento adequado, notadamente quanto à concordância/aprovação expressa pela autoridade competente do órgão participante dos quantitativos do objeto e do termo de referência.

**MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

O TRF2 já passou a observar as disposições referentes à manifestação/concordância do órgão participante relativas aos quantitativos e objeto do Termo de Referência. A título exemplificativo, cita-se o TRF2-EOF-2016/245.

## ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO

O Tribunal informou, em síntese, que passou a observar as disposições estabelecidas no Decreto nº 7.892/2013. Não obstante, considerando a ausência de informações na amostra identificada, propõe-se o monitoramento da recomendação pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal.

No mais, registra-se que a recomendação será objeto de verificação em nova amostragem, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

### **ACHADO 9 - Exigência de vínculo empregatício do profissional técnico com a licitante previamente ao certame**

O item 9.4 – Qualificação Técnica - do Edital do Pregão Eletrônico nº 22/2015, objeto do Processo nº TRF2-EOF-2015/00062, destinado à contratação de empresa para manutenção predial do Centro Cultural Justiça Federal – CCJF, dispôs que:

#### **9.4 - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA**

9.4.2 - Certidão de pessoa jurídica expedida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA, comprovando registro da licitante e o seu atual quadro de responsáveis técnicos:

9.4.2.1 - Indicação do responsável técnico, dentre os arrolados na certidão de que trata o subitem anterior, que será o detentor de ART por todos os serviços a serem desenvolvidos.

9.4.3 - O responsável técnico acima elencado **deverá pertencer ao quadro da empresa na data da entrega dos envelopes**, entendendo-se como tal, para fins deste Edital, o sócio que comprove seu vínculo por intermédio de contrato/estatuto social, o administrador ou diretor, o empregado devidamente registrado em Carteira de Trabalho e Previdência Social e o prestador de serviços em contrato escrito firmado com a licitante. **(grifo nosso)**

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

#### **ACÓRDÃO Nº 1806/2015 – TCU – Plenário**

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

#### **ACÓRDÃO Nº 872/2016 – TCU – Plenário**

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

(...)

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

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

(...)

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

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

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

## **RECOMENDAÇÃO**

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

## **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**



A condição decorre da necessidade de que o responsável técnico pelos serviços encontre-se entre aqueles relacionados como responsável técnico da empresa (profissional indicado na Certidão de pessoa jurídica expedida pelo CREA), não sendo obrigatório que o mesmo seja empregado da empresa, conforme parte final da condição mencionada.

#### 9.4 - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

9.4.2 - Certidão de pessoa jurídica expedida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA, comprovando registro da licitante e o seu atual quadro de responsáveis técnicos:

9.4.2.1 - Indicação do responsável técnico, dentre os arrolados na certidão de que trata o subitem anterior, que será o detentor de ART por todos os serviços a serem desenvolvidos.

9.4.3 - O responsável técnico acima elencado deverá pertencer ao quadro da empresa na data da entrega dos envelopes, **entendendo-se como tal, para fins deste Edital, o sócio que comprove seu vínculo por intermédio de contrato/estatuto social, o administrador ou diretor, o empregado devidamente registrado em Carteira de Trabalho e Previdência Social e o prestador de serviços em contrato escrito firmado com a licitante. (grifo nosso)**

A exigência visa tão somente resguardar a Administração quando da execução do futuro contrato. Conclui-se, portanto, que a prática sob exame não restringe o caráter competitivo da licitação.

### **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

O Tribunal informou, em síntese, que a exigência visa tão somente resguardar a Administração quando da execução do futuro contrato, não sendo obrigatório que o responsável técnico seja empregado da empresa.

Entretanto, o cerne da restrição descrita no achado refere-se à exigência do responsável técnico pertencer ao quadro da empresa **na data da entrega dos envelopes**, o que vai de encontro aos fundamentos e orientações da Corte de Contas já acima esposados, fato aparentemente não compreendido pela unidade técnica do Tribunal.

Ou seja, não há que se exigir que o responsável técnico pertença ao quadro da empresa no momento da licitação, mas tão somente por ocasião da assinatura do contrato, se a licitante for vencedora do certame. Assim, deve-se admitir, também, a declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, acompanhada de anuência do mesmo profissional, conforme jurisprudência do TCU.

Dessa forma, a documentação relativa à qualificação técnica deve ser exigida na data das propostas, entretanto, a comprovação do vínculo do responsável técnico far-se-á por

ocasião da assinatura do contrato, nas formas estabelecidas/admitidas no item 9.4.3 acima descritos; o que dá ensejo, por conseguinte, aos ajustes na redação dos itens citados nos próximos editais.

Pelo exposto, considerando tratar-se de orientação a ser observada em futuras contratações, propõe-se o monitoramento da recomendação pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal quanto a sua implementação.

No mais, registra-se que a recomendação será objeto de verificação em nova amostragem, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

### **ACHADO 10 – Ausência de publicação de diretrizes para gestão de pessoas**

A Portaria Conjunta STF 3/2007, art. 1º do Anexo III, que regulamentou o art. 10 da Lei 11.416/2006, estabeleceu as diretrizes para a gestão por competências no Poder Judiciário, conforme descrito a seguir:

Art. 1º Caberá a cada órgão do Poder Judiciário da União instituir, no âmbito de suas competências, Programa Permanente de Capacitação com a finalidade de:

I - nortear o desenvolvimento e a manutenção das competências necessárias à atuação profissional dos servidores, alinhadas com o planejamento estratégico dos órgãos;

II - contribuir para a efetividade e qualidade nos serviços prestados ao cidadão;

III - preparar os servidores para as mudanças de cenários internos e externos, presentes e futuros da organização;

IV - desenvolver uma cultura na qual a responsabilidade pela capacitação seja compartilhada por todas as áreas da organização e pelo próprio servidor;

V - valorizar os servidores por meio de uma educação continuada;

VI - direcionar o investimento em capacitação para o alcance das metas e das estratégias da organização.

Nesse tema o TCU emitiu, por meio do Acórdão 2831/2015 – Plenário, as seguintes recomendações ao Superior Tribunal de Justiça:

9.1.1. expedir orientações no sentido de que, quando pertinente, a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições seja fundamentada nos perfis de competências definidos no modelo e sempre pautada pelos princípios da transparência, da motivação, da eficiência e do interesse público;

9.1.2. realizar periodicamente avaliação quantitativa e qualitativa da estrutura de recursos humanos da função de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de pessoal para que esse setor realize a adequada gestão das atividades de aquisições da organização;

Ainda sobre o tema, o TCU exarou o acórdão 1883/2015 – Plenário do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região/MS com as seguintes recomendações:

(...)

9.1.2. realize ações sistemáticas de desenvolvimento de gestores e de potenciais líderes, orientadas pelo mapeamento das competências existentes e desejadas;

9.1.3. avalie a oportunidade e a conveniência da criação de banco de talentos que facilite a identificação e o desenvolvimento de potenciais líderes para atuarem nos cargos de natureza gerencial;

9.1.4. implemente processo de avaliação de desempenho de gestores e servidores, vinculada, entre outros, aos resultados individuais e institucionais alcançados;

9.1.5. utilize as avaliações de desempenho como instrumento de processo contínuo de identificação das necessidades de capacitação dos gestores e servidores, levando-as em consideração na elaboração dos planos de capacitação;

9.1.6. estabeleça, preferencialmente, processo de seleção para funções e cargos de natureza gerencial, assegurando a avaliação dos perfis de competência dos candidatos, a transparência e a concorrência;

9.1.7. priorize a implantação da gestão por competências no órgão, de forma a permitir melhor planejamento da força de trabalho e a adoção de critérios técnicos para fundamentar, entre outras, as decisões relativas a quantitativo, perfil, alocação inicial e movimentação da força de trabalho;

9.1.8. adote medidas para assegurar a realização periódica de levantamentos com vistas ao dimensionamento da força de trabalho, inclusive da área administrativa, levando em consideração a projeção de necessidades futuras;

9.1.9. defina e monitore informações sobre a força de trabalho periodicamente, tais como quantitativo real de servidores em relação ao ideal e projeções de vacância, a fim de que sejam utilizadas como insumos para planejamento e tomada de decisão.

Verificou-se que o Tribunal não publicou diretrizes relativas à gestão de pessoas, gestão por competências, não realizou mapeamento de processos de trabalho que permita melhor planejamento da força de trabalho e integração de todas as funções de gestão de pessoas; bem como, não oferece cursos introdutórios ou de formação para novos gestores, situação que expõe ao risco de comprometer o desempenho e conseqüentemente o alcance dos objetivos do órgão.

## **RECOMENDAÇÃO**

10.1. Publicar as diretrizes para gestão de pessoas alinhadas ao planejamento estratégico do órgão;

10.2. implantar gestão por competências necessárias para a execução dos processos de trabalho;

10.3. mapear e validar os processos de trabalho;

10.4. promover cursos introdutórios ou de formação aos novos gestores quando forem designados.

## **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

(10.1) O TRF2 orientará a Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP a apresentar Plano de Ação para elaboração de projeto de política de gestão de pessoas, contando, no que couber, com o apoio da Assessoria de Governança Corporativa, Gestão Estratégica e Monitoramento - AGOM/ Secretaria Geral – SG (10.1).

(10.2 e 10.3) Preliminarmente, cumpre consignar que o Acórdão nº 3030/2015-TCU – Plenário incluiu, entre as recomendações, a necessidade de estabelecimento em normativo das competências, atribuições e responsabilidades de cargos efetivos da área de aquisições.

Em resposta, o TRF2 manifestou-se no sentido de considerar essa recomendação inaplicável, porque se trata de ações relacionadas à competência do CJF.

Com relação ao subitem 9.1.18 (Acórdão nº 3030/2015-TCU-Plenário), recomendava-se que a escolha dos ocupantes de funções-chave, funções de confiança ou cargos em comissão na área de aquisições fosse fundamentada nos perfis de competência do modelo, o TRF2 considerou a recomendação inoportuna, uma vez que observa, na escolha dos ocupantes das funções-chave, o perfil de competência, além de destacar que a prática desses atos se insere na discricionariedade do ordenador de despesa.

Prestados os esclarecimentos iniciais, importa consignar que o TCU, por meio do Acórdão 2525/2016, acatou as justificativas apresentadas pelo TRF2 para o não atendimento das recomendações citadas.

No tocante às recomendações relativas aos subitens 10.2 e 10.3, o TRF2 solicitará à Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP estudos, observando as considerações traçadas no Achado 10 deste Relatório.

Registra-se que o TRF2 vem promovendo ações de capacitação de gestores, alinhadas às competências gerenciais definidas pelo CJF. O Programa de Desenvolvimento Gerencial é precedido de Levantamento das Necessidades de Desenvolvimento; e, após análise do resultado da pesquisa, é elaborado o cronograma de capacitação em cada exercício,

almejando adequar-se a todos os valores institucionais, consignados no planejamento estratégico.

(10.4) O TRF2 oferece, todo ano, cursos gerenciais, que integram o Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG), para todos os gestores. Também é verificado com a área de Avaliação de Desempenho, quais são as necessidades dos gerentes e servidores avaliados, conforme as avaliações recebidas, a fim de que sejam promovidas ações educacionais voltadas ao atendimento dessa demanda.

O TRF2, por meio da Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP, vem formatando o "Projeto de Formação de Instrutores Internos do PDG", que consiste em atualização de temas gerenciais, como as competências e preparação didática para ministrar cursos nessa área.

Para 2017, será dada continuidade ao Projeto de Formação/Qualificação de Instrutores Internos, inclusive, para atuarem em cursos introdutórios ou de formação aos novos gestores. A elaboração desses cursos para os novos gestores será objeto de estudo pela área de desenvolvimento.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

O Tribunal, após discorrer sobre os pontos correlatos das recomendações consignadas no Acórdão nº 3030/2015-TCU – Plenário, informou, em síntese, que orientará à SGP a apresentar um Plano de Ação para elaboração de projeto de política de gestão de pessoas, bem como de estudos, observando as considerações traçadas no Achado 10, concernentes à implantação da gestão por competências e mapeamento dos processos de trabalho.

Além disso, esclareceu que oferece, todo ano, cursos gerenciais, que integram o Programa de Desenvolvimento Gerencial (PDG), para todos os gestores, e que vem formatando o "Projeto de Formação de Instrutores Internos do PDG", inclusive, para atuarem em cursos introdutórios ou de formação aos novos gestores em 2017.

À vista das informações apresentadas, observa-se que o Tribunal vem adotando as medidas necessárias ao cumprimento das recomendações, pelo que se propõe o devido monitoramento pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal, quanto à sua implementação.

No mais, registra-se que as recomendações serão objeto de verificação, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

## **ACHADO 11– Ausência de implementação de política de riscos**

O Tribunal não editou norma que disponha sobre diretrizes para a Gestão de Riscos com vistas a aprimorar o funcionamento do Sistema de Controles Internos da Justiça Federal.

Sobre esse tema, o TCU emitiu o Acórdão 3619/2016 – Primeira Câmara com as seguintes recomendações à câmara dos Deputados:

1.7. Recomendar à Câmara dos Deputados que promova o aprimoramento da gestão integrada de riscos, possibilitando à unidade efetuar, de forma sistemática e contínua, a identificação de eventos capazes de comprometer seus objetivos, bem como a adoção de medidas para mitigá-los, especialmente no que concerne aos seguintes aspectos:

1.7.1. diagnóstico dos riscos (de origem interna ou externa) envolvidos nos seus processos estratégicos, bem como a identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los;

1.7.2. definição de níveis de riscos operacionais, de informações e de conformidade que podem ser assumidos pelos diversos níveis da gestão;

1.7.3. avaliação de riscos de forma contínua, de modo a identificar mudanças no perfil de risco da unidade jurisdicionada, ocasionadas por transformações nos ambientes interno e externo;

1.7.4. mensuração e classificação dos riscos identificados, de modo que possam ser tratados em uma escala de prioridades e a gerar informações úteis à tomada de decisão;

Verificou-se, que não é prática do Tribunal o diagnóstico dos riscos envolvidos nos seus processos estratégicos, a identificação da probabilidade de ocorrência desses riscos e a consequente adoção de medidas para mitigá-los.

## **RECOMENDAÇÃO**

Publicar e implementar política de gestão de riscos, em cumprimento ao acórdão citado.

## **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

Inicialmente, assinala-se que o TRF2 foi demandado em julho do ano em curso pelo Eg. Conselho da Justiça Federal, por meio do expediente CJF-OFI-2016/03491, que internamente gerou o documento TRF2-EXT-2016/03678, para fins de contribuir para a elaboração de uma política nacional voltada para o gerenciamento de riscos e o fortalecimento de controles internos da gestão. A partir de tal demanda, o TRF2 expediu o ofício TRF2-OFI-2016/14944, encaminhado ao CJF, com a manifestação deste Órgão. Neste sentido, desde então, aguarda-se a definição da aludida política, para, de acordo com as diretrizes a serem estabelecidas pelo CJF, implementar a política regional.

Não obstante o aguardo das diretrizes nacionais, a serem estabelecidas pelo CJF, por força de recomendação do Tribunal de Contas da União - TCU, consignada no Acórdão nº 3030/2015- TCU-Plenário, o TRF2 constituiu Grupo de Trabalho, por meio da Portaria nº TRF2-PTP-2016/00321, para proceder a estudos acompanhados da respectiva minuta de normativo que estabeleça diretrizes para o gerenciamento de riscos na área de aquisições, ora sob apreciação da Presidência.

Com relação às contratações da área de TIC, o TRF2, por meio de ordem de serviço a ser expedida pela Secretaria Geral - SG, determinará às Equipes de Planejamento da Contratação que descrevam, no artefato "Análise de Risco", as ações a serem realizadas para mitigação destes.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

O Tribunal informou, em síntese, que aguarda a definição das diretrizes da política nacional de gerenciamento de riscos a serem estabelecidas pelo CJF para implantar a política regional.

Além disso, esclareceu que, por força do Acórdão n. 3030/2015-TCU/Plenário, constituiu Grupo de Trabalho para proceder a estudos que estabeleçam diretrizes para o gerenciamento de riscos na área de aquisições; e que determinará às Equipes de Planejamento da Contratação de TI, que descrevam as ações a serem realizadas para mitigação dos riscos.

À vista das informações apresentadas, embora restrito aos processos de contratações, observa-se que o Tribunal vem adotando as medidas necessárias ao cumprimento da recomendação. Quanto às demais áreas/processos de trabalho, mesmo no aguardo das diretrizes nacionais, nada obsta o início dos estudos e a adoção de medidas pertinentes a fim de promover a gestão integrada dos riscos no âmbito do Tribunal, pelo que se propõe o devido monitoramento pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal, quanto à sua integral implementação.

No mais, registra-se que a recomendação será objeto de verificação, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

## **2) Manual de Contratações de Tecnologia da Informação – MCTI**

A Inspeção Administrativa realizada no Tribunal Regional Federal da 2ª Região teve incluída em seu escopo a análise das contratações de soluções de tecnologia da informação

e comunicação sob a ótica do Manual de Contratações instituído pela Resolução CNJ n. 182/2013.

Tendo em vista que, no exercício de 2014, foi realizada Ação Coordenada de Auditoria, capitaneada pelo Conselho Nacional de Justiça em todos os órgãos do Poder Judiciário e que a Secretaria de Controle Interno do Conselho da Justiça Federal consolidou as informações apresentadas pelos Tribunais Regionais Federais e pelo próprio CJF, como órgão central do sistema de controle interno, a análise da conformidade do planejamento das contratações e dos artefatos previstos na resolução se deu como monitoramento, nos termos do art. 39 e seguintes da Resolução CNJ n. 171/2013.

Para tanto, foi realizada análise documental (art. 32, II, da Resolução CNJ n. 171/2013) dos vigentes Planejamento Estratégico do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Plano de Contratações dos exercícios 2015 e 2016, com a finalidade de verificar a harmonia entre eles. Dos exames, notou-se a compatibilidade entre os citados documentos, com a fixação de metas objetivamente mensuráveis e citação do objetivo a ser alcançado em cada contratação, comprovando-se o alinhamento entre as diretrizes estratégicas do órgão e as aquisições de soluções de tecnologia da informação.

No tocante à elaboração dos Estudos Preliminares, foi realizada amostragem de processos de contratação (art. 32, VIII, da Resolução CNJ n. 182/2013). Como a análise realizada na Ação Coordenada de Auditoria se restringiu à existência dos documentos, nessa oportunidade observou-se, além da existência destes, o aspecto qualitativo dos dados inseridos. Constataram da amostra os seguintes processos:

<b>PROCESSO PREGÃO</b>	<b>CONTRATADA</b>	<b>OBJETO</b>	<b>VALOR</b>
TRF2-EOF-2014/00358 PE 102/2014	Solutis Tecnologia Ltda.	Serviços técnicos de atendimento de TI aos usuários da Justiça Federal da 2ª Região.	2.203.099,92
TRF2-EOF-2014/00452 PE RP 134/2014	Tamandaré Informática Ltda.	Aquisição de servidores - Sistema de Registro de Preços.	634.136,00
TRF2-EOF-2014/00452 PE RP 134/2014	Tamandaré Informática Ltda.	Aquisição de servidores - Sistema de Registro de Preços.	1.743.874,00
TRF2-EOF-2014/00452 PE RP 134/2014	Tamandaré Informática Ltda.	Aquisição de servidores - Sistema de Registro de Preços.	787.570,00



TRF2-EOF-2015/00015 PE RP 07/2015	Allen Rio Serviços e Comércio de Produtos de Informática Ltda.	Aquisição de licenças de software – Sistema de Registro de Preços.	1.227.379,74
TRF2-EOF-2015/00015 PE RP 07/2015	Decision Serviços de Tecnologia da Informação Ltda.	Aquisição de licenças de software – Sistema de Registro de Preços.	83.000,00
TRF2-EOF-2015/00015 PE RP 07/2015	ASM Tecnologia Eireli - ME	Aquisição de licenças de software – Sistema de Registro de Preços.	471.716,00

Concluiu-se que os autos de contratação de soluções de tecnologia da informação do TRF da 2ª Região encontram-se bem instruídos na sua fase interna, havendo a apresentação dos artefatos em todos os processos da amostra. Todavia, verificou-se em alguns processos a ausência de informações exigidas na Resolução CNJ n. 182/2013, conforme os achados de inspeção a seguir expostos.

#### **ACHADO 12 – Ausência de aprovação do plano de contratações**

O § 1º do art. 7º da Resolução CNJ nº 182/2013 dispõe que:

§ 1º O Plano de Contratações de STIC deverá ser submetido até o dia 30 (trinta) de novembro de cada ano à autoridade competente do órgão que deliberará sobre as ações e os investimentos em Tecnologia da Informação e Comunicação a serem realizados.

À vista disso, observou-se que, conquanto o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI do Tribunal contenha o Inventário de Necessidades e o Plano de Iniciativas, não se constatou documento formal que comprove a submissão do Plano de Contratações dos exercícios de 2015 e 2016 à autoridade competente, no prazo previsto na Resolução CNJ nº 182/2013, qual seja, 30 de novembro do exercício anterior à sua execução.

#### **RECOMENDAÇÃO**

Submeter o plano de contratações de TI de 2016 à aprovação da autoridade competente do Tribunal, bem como os próximos planos, até o dia 30 de novembro do exercício anterior à sua execução, nos termos do art. 7º, § 1º, da Resolução CNJ nº 182/2013, apondo-se a devida assinatura ou documento que comprove a sua aprovação.

#### **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

Inicialmente, compete mencionar que, no exercício de 2016, houve cortes orçamentários expressivos, afetando o planejamento de toda a Administração Pública Federal. Devido a tal fato, a Presidência foi obrigada a reduzir despesas com custeio, o que impossibilitou, inclusive, a identificação dos investimentos que seriam realizados.

Nesse contexto, fez-se imperiosa a necessidade de compatibilizar o orçamento aprovado com o atendimento às atividades essenciais do TRF2 no exercício em questão.

Cabe esclarecer que o Plano de Contratações de TIC, relativo ao exercício de 2016, já foi submetido à autoridade competente, que determinou o retorno do Plano à Secretaria de Tecnologia da Informação - STI, para complementar as informações prestadas. Em que pese a falta de formalização, todas as despesas executadas e/ou em andamento contaram com a análise e autorização da Presidência.

Já no tocante ao Plano de Contratações de TI de 2017, a unidade competente - STI - deverá submetê-lo tempestivamente, com vistas ao exame da Presidência.

### **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

O Tribunal, após discorrer sobre os problemas afetos ao planejamento das contratações por conta de cortes orçamentários, informou que submeteu o Plano de Contratações de 2016 à Presidência, e que submeterá o Plano de 2017 tempestivamente, nos termos acima recomendados.

À vista das informações apresentadas, considerando tratar-se de orientação a ser observada anualmente, propõe-se o monitoramento da recomendação pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal, quanto à sua implementação.

No mais, registra-se que a recomendação será objeto de verificação em nova amostragem, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

### **ACHADO 13 - Ausência de Plano de Trabalho em contratação de serviços terceirizados com cessão de mão de obra**

O art. 9º e parágrafo único da Resolução CNJ nº 182/2013, estabelecem que:

Art. 9º Nos casos de terceirização de atividades executadas mediante cessão de mão de obra, o órgão deverá prever no planejamento da contratação, Plano de Trabalho, que deverá ser elaborado antes do Projeto Básico ou do Termo de Referência.

Parágrafo único. O Plano de Trabalho, documento devidamente aprovado pela autoridade competente do órgão, deverá demonstrar o benefício da contratação pretendida e conter, no mínimo:

- I – o objeto a ser contratado;
- II – a identificação da Equipe de Planejamento da Contratação;
- III – a necessidade, justificativa e valor estimado da contratação da Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação;

IV – a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada; e

V – o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Entretanto, nos autos do Processo nº TRF2-EOF-2014/00358, destinado à contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de atendimento de TI, não se constatou o Plano de Trabalho aprovado pela autoridade competente antes do Termo de Referência, nos termos dos comandos acima transcritos.

Ressalte-se que, conquanto a execução do serviço seja baseada no conceito de delegação de responsabilidade e a medição para efeito de pagamento seja por resultado, a cessão de mão de obra resta configurada em razão das atividades relativas ao serviço de Suporte Técnico Local serem realizadas por empregados da contratada nas dependências do Tribunal.

### **RECOMENDAÇÃO**

Em futuras contratações de serviços mediante cessão de mão de obra, inclusive por dispensa ou inexigibilidade de licitação, instruir os processos com o plano de trabalho aprovado pela autoridade competente do Tribunal, nos termos do art. 9º e parágrafo único da Resolução CNJ nº 182/2013.

### **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

O TRF2 determinará à Secretaria de Tecnologia da Informação - STI que apresente minuta de documento intitulado Plano de Trabalho, nos casos de contratação de serviços terceirizados com cessão de mão de obra. Aprovado esse documento, o Plano de Trabalho deverá constituir item obrigatório, a ser observado pelas Equipes de Planejamento da Contratação, nos termos de ordem de serviço a ser editada pela Secretaria Geral - SG.

### **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

O Tribunal informou, em síntese, que adotará as medidas necessárias à elaboração e aprovação do Plano de Trabalho nas terceirizações com cessão de mão de obra.

À vista das informações apresentadas, considerando tratar-se de orientação a ser observada em futuras contratações, propõe-se o monitoramento da recomendação pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal, quanto a sua implementação.

No mais, registra-se que a recomendação será objeto de verificação em nova amostragem, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

## **ACHADO 14 – Ausência dos critérios de medição ou justificativa quanto ao quantitativo dos bens a serem adquiridos**

A Resolução CNJ nº 182/2013, bem como a legislação que regula os procedimentos licitatórios, estabelece uma série de dispositivos concernentes ao quantitativo dos bens ou serviços a serem contratados, senão vejamos:

### **Resolução CNJ nº 182/2013**

Art. 14 O documento Análise de Viabilidade da Contratação deverá conter, sempre que possível e necessário, os seguintes elementos:

(...)

IV – a escolha da Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação e a justificativa da solução escolhida, que contemple, no mínimo:

(...)

d) relação entre a demanda prevista e a quantidade dos bens e/ou serviços a serem contratados.

(...)

Art. 18, § 3º O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter os seguintes elementos mínimos:

II - (...)

f) a relação entre a demanda prevista e a quantidade de bens e/ou serviços a serem contratados, acompanhada dos critérios de medição utilizados, e de documentos e outros meios probatórios;

### **Lei nº 8.666/93**

Art. 7º, § 4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

(...)

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

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

### **Lei nº 10.520/02**

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

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

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

### **Decreto nº 5.450/05**

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

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

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

Entretanto, nos autos do Processo nº TRF2-EOF-2014/00452, destinado à contratação de empresa com vistas à aquisição de servidores, constatou-se que não foram apresentados os critérios de medição ou justificativa para as quantidades estimadas a serem adquiridas durante a vigência da Ata de Registro de Preços, notadamente em face do estabelecimento do pedido mínimo inicial, conforme item 8.4 do TR:

## 8. DO QUANTITATIVO E VALORES ESTIMADOS PARA A CONTRATAÇÃO

8.1. O custo para aquisição foi estimado com base no valor médio obtido na pesquisa de mercado realizada por este órgão;

8.2. O custo estimado total do Registro de Preços está distribuído conforme quantidades e valores constantes na tabela a seguir:

Item	Descrição	Órgão	Pedido Mínimo Inicial (vide 8.4)	Quantidade Máxima (A)	Custo Unitário Estimado (B)	Custo Total Estimado (A X B)
8.2.1	Servidor de Rack (item 3.1)	TRF2	06	20	88.567,73	1.771.354,60
		SJRJ	30	50	88.567,73	4.428.386,60
8.2.2	Expansão de Discos (item 3.1)	TRF2	06	20	24.998,29	499.765,80
		SJRJ	01	05	24.998,29	124.941,45
8.2.3	Adaptadores de rede não integrados à placa-mãe (item 3.2)	TRF2	06	20	4.803,14	96.062,80
		SJRJ	01	05	4.803,14	24.015,70
8.2.4	Placas controladora Host Bus Adapter (HBA) (item 3.3)	TRF2	06	20	15.373,47	307.469,40
		SJRJ	01	05	15.373,47	76.867,35
8.2.5	Expansão de Memória (item 3.5)	TRF2	06	20	61.414,07	1.228.281,40
		SJRJ	01	05	61.414,07	307.070,35
8.2.6	Serviços de instalação (item 3.6)	TRF2	06	20	7.000,00	140.000,00
		SJRJ	01	05	7.000,00	35.000,00
<b>TOTAL</b>						<b>TRF R\$ 4.042.934,00</b>
						<b>SJRJ R\$ 4.996.281,45</b>

<b>TOTAL (preço máximo que a Administração se dispõe a pagar)</b>	<b>TRF+SJRJ R\$ 9.039.215,50</b>
---	--------------------------------------

8.4. O pedido mínimo inicial de cada item refere-se ao quantitativo a ser fornecido na ocasião da primeira solicitação de fornecimento. Nas demais solicitações serão considerados valores quantitativos, mínimos, unitários para cada item.

Quanto à questão, importa esclarecer que os quantitativos acima são o resultado de um critério de medição eventualmente realizado, e não a medição propriamente dita. Daí constitui-se fundamental a apresentação do critério de medição nos processos de licitação para a devida justificativa do quantitativo a ser contratado, vez que influi diretamente no valor e na consequente contratação a ser realizada, mesmo em se tratando de Sistema de Registro de Preços.

A propósito, constatou-se que a mesma situação ocorreu nos autos do Processo nº TRF2-EOF-2015/00015, destinado à contratação de empresa com vistas à aquisição de licenças de softwares.

### **RECOMENDAÇÃO**

Em futuras contratações, inclusive por dispensa ou inexigibilidade de licitação, instruir os processos com os critérios de medição ou justificativa para as quantidades estimadas do objeto a ser contratado, em atendimento aos artigos 14, IV, d e 18, § 3º, II, f, da Resolução CNJ nº 182/2013, artigos 7º, § 4º e 15, § 7º, inciso II da Lei nº 8.666/93, art. 3º, incisos I e III da Lei nº 10.520/02 e art. 9º, inciso III e §§ 1º e 2º do Decreto nº 5.450/05.

### **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

Em relação ao processo auditado, a Secretaria de Tecnologia da Informação – STI esclarece que dispunha de 8 servidores obsoletos e de baixo poder de processamento, com baixo desempenho, causando lentidão aos usuários dos sistemas judiciais e administrativos que servem ao TRF2. Na iminência da criticidade da situação, em razão do aumento de processadores e memória virtual, chegou-se à conta de serem necessários 6 novos servidores.

Além disso, a referida Secretaria consignou que aplicará métodos de cálculo de capacidade computacional dos fabricantes de hardware e dos sistemas de virtualização.

Salienta-se que o TRF2 cientificará as Equipes de Planejamento da Contratação da obrigatoriedade de que constem os critérios de medição ou justificativa no artefato "Análise

de Viabilidade da Contratação", incluindo essa recomendação na ordem de serviço a ser emitida pela Secretaria Geral - SG.

### **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

O Tribunal informou, em síntese, que adotará as medidas necessárias à instrução dos processos com os critérios de medição ou justificativa no artefato "Análise de Viabilidade da Contratação".

À vista das informações apresentadas, considerando tratar-se de orientação a ser observada em futuras contratações, propõe-se o monitoramento da recomendação pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal, quanto à sua implementação.

No mais, registra-se que a recomendação será objeto de verificação em nova amostragem, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

### **ACHADO 15 – Ausência de aprovação expressa do Termo de Referência**

O § 1º do art. 13 da Resolução CNJ nº 182/2013 dispõe que:

§ 1º A documentação gerada na fase dos Estudos Preliminares da STIC, bem como o Projeto Básico ou Termo de Referência, deverão ser elaborados, assinados pela Equipe de Planejamento e submetidos ao titular da Área Demandante que, após a aprovação, deverá encaminhar à autoridade competente do órgão para deliberação sobre o prosseguimento ou não da contratação pretendida.

Por sua vez, o inciso II do art. 9º do Decreto nº 5.450/2005 estabelece que:

Art. 9 Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

Não obstante, nos autos do Processo nº TRF2-EOF-2014/00358, destinado à contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de atendimento de TI, conquanto conste a autorização do Presidente do Tribunal para a instauração do procedimento licitatório, não se constatou a aprovação expressa do Termo de Referência pela autoridade competente, notadamente após as alterações promovidas pelas unidades técnicas do Tribunal, inclusive envolvendo o custo estimado da contratação.

A propósito, observou-se que a mesma situação ocorreu nos autos do Processo nº TRF2-EOF-2014/00452, destinado à contratação de empresa com vistas à aquisição de servidores; nos autos do Processo nº TRF2-EOF-2015/00015, destinado à contratação de empresa com vistas à aquisição de licenças de softwares; bem como nos autos do Processo nº

TRF2-EOF-2015/00062, destinado à contratação de empresa para manutenção predial do Centro Cultural Justiça Federal – CCJF.

### **RECOMENDAÇÃO**

Em futuras contratações, inclusive por dispensa ou inexigibilidade de licitação, instruir os processos com Termo de Referência aprovado, expressamente, pela autoridade competente do Tribunal, nos termos do § 1º do art. 13 da Resolução CNJ nº 182/2013 c/c o inciso II do art. 9º do Decreto nº 5.450/2005.

### **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

O TRF2 expressa o entendimento no sentido de que, ao instaurar o procedimento licitatório ou ratificar/autorizar as contratações, atende ao recomendado.

### **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

O Tribunal expressou o entendimento de que atende ao recomendado por ocasião da instauração/autorização das contratações.

Entretanto, a aprovação do Projeto Básico ou Termo de Referência pela autoridade competente, além do formalismo estabelecido na legislação, reveste-se de peculiaridades com caráter de responsabilização junto aos órgãos de controle da Administração Pública, visto que é o ordenador de despesas da Administração.

À vista das informações apresentadas, considerando tratar-se de orientação a ser observada em futuras contratações, propõe-se o monitoramento da recomendação pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal, quanto à sua implementação.

No mais, registra-se que a recomendação será objeto de verificação em nova amostragem, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

### **ACHADO 16 – Ausência de elementos mínimos no Termo de Referência**

Prevê o art. 18, § 3º, da Resolução CNJ nº 182/2013 que o Projeto Básico ou Termo de Referência de contratações de soluções de tecnologia da informação deve conter os elementos mínimos apresentados nos incisos I a V.

O citado artefato, que encerra a fase interna da licitação, serve à tomada de decisão da autoridade competente, bem como à instrução da licitação – fase externa – devendo, dessa forma, resumir os estudos preliminares que se realizaram nos artefatos anteriores, quais



sejam: documento de oficialização da demanda, análise de viabilidade, sustentação do contrato, estratégia para contratação e análise de riscos.

No entanto, da análise do Termo de Referência pertinente ao Processo nº TRF2-EOF-2014/00358, conquanto parte das informações constem no edital e/ou no bojo dos autos, verifica-se que não foram apresentados alguns dos elementos mínimos previstos no normativo, quais sejam:

II – a fundamentação da contratação dispendo, entre outros elementos pertinentes, sobre:

- a) a motivação da contratação;
- b) os objetivos a serem alcançados;
- c) os benefícios diretos e indiretos da contratação;
- d) o alinhamento entre a contratação e o Planejamento Estratégico do órgão ou de Tecnologia da Informação e Comunicação;
- e) a referência aos Estudos Preliminares da STIC realizados, apontando para o documento ou processo administrativo de contratação que contém os referidos estudos;

(...)

- i) (...) a forma de adjudicação da contratação;
- j) a forma e o critério de seleção do fornecedor com a indicação da modalidade e o tipo de licitação escolhidos, bem como os critérios de habilitação obrigatórios, os quais deverão ser estabelecidos, no mínimo, de acordo com os princípios da legalidade, razoabilidade e competitividade;

A propósito, observou-se que a mesma situação ocorreu nos autos do Processo nº TRF2-EOF-2014/00452, destinado à contratação de empresa com vistas à aquisição de servidores, bem como nos autos do Processo nº TRF2-EOF-2015/00015, destinado à contratação de empresa com vistas à aquisição de licenças de softwares.

Por fim, registre-se que o achado em tela já havia sido objeto de recomendação ao TRF2, conforme relatado no Parecer nº TRF2-PAR-2015/00196 da Secretaria de Controle Interno, nos seguintes termos:

Em face da Inspeção do Conselho da Justiça Federal - CJF, realizada neste Tribunal, no período de 13 a 23/10/2014 (Portaria nº CJF-POR-2014/00380), bem como da Ação Coordenada de Auditoria CNJ - 2014 (Parecer nº 1/2013 - SCI/Pres/CNJ), realizada por esta Setorial, no período de 01 a 30/10/2014, esta SEALIC considera oportuno, destacar os seguintes aspectos observados dos autos:

- 1 - O Termo de Referência não contém a compilação das informações geradas nas etapas anteriores (Análise de Viabilidade da Contratação, Plano de Sustentação, Estratégia da Contratação e Análise de Riscos), conforme sugere o Anexo VI do Guia de Boas Práticas de Contratação de Solução de

Tecnologia da Informação - Justiça Federal, do Conselho da Justiça Federal - CJF, e que foi objeto da recomendação referente ao Achado nº 12, do Relatório de Inspeção Ordinária (Ofício nº CJF-OFI-2015/01001).

## **RECOMENDAÇÃO**

Estabelecer ponto de controle administrativo (check-list) de forma que, antes de sua aprovação expressa, o Projeto Básico ou Termo de Referência sejam instruídos com todos os elementos mínimos elencados nos incisos I a V do § 3º do art. 18 da Resolução CNJ nº 182/2013, ou justificar a ausência dos elementos ante a sua incompatibilidade com a natureza do objeto contratual.

## **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

O TRF2 solicitará à Secretaria de Tecnologia da Informação - STI elaboração de minuta de checklist, para utilização obrigatória pelas Equipes de Planejamento da Contratação a constar de ordem de serviço a ser editada.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

O Tribunal informou, em síntese, que adotará as medidas pertinentes ao cumprimento da recomendação.

À vista das informações apresentadas, considerando tratar-se de orientação a ser observada em futuras contratações, propõe-se o monitoramento da recomendação pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal, quanto à sua implementação.

No mais, registra-se que a recomendação será objeto de verificação em nova amostragem, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

### **3) Pessoal**

A auditoria de pessoal buscou otimizar o tempo disponibilizado para a realização da inspeção e preocupou-se em estabelecer uma amostra confiável do escopo proposto.

Registra-se que, apesar dos esforços engendrados pelo TRF 2ª Região em encaminhar o material e disponibilizar o acesso remoto ao sistema de folha de pagamento e de cadastro de pessoal, foram encontradas dificuldades tanto no recebimento de parte dos materiais solicitados, como também no acesso remoto aos sistemas citados.

Salienta-se que as primeiras planilhas, tempestivamente entregues, para a análise da folha de pagamento foram, no primeiro momento, confeccionadas em desacordo com o

modelo solicitado. In loco, foram feitas algumas tratativas para corrigi-las, não havendo, todavia, tempo hábil para nova confecção antes do término da inspeção.

A equipe de auditoria, já de volta ao CJF, recebeu as planilhas entre os dias 20 de abril e 03 de maio, portanto, tempo insuficiente para uma averiguação mais detalhada, tendo em vista que a referida equipe já preparava os trabalhos da inspeção do TRF 3ª Região.

Ademais, não foi possível analisar o sistema de cadastro de pessoal para conferir os dados ou emitir qualquer tipo de relatório, via acesso remoto, uma vez que o link disponibilizado não permitia o acesso de forma adequada para continuidade das análises. Em relação à folha de pagamento, nesse ínterim, também não foi possível o acesso remoto devido à indisponibilidade do sistema. Concluindo, registramos que esses empecilhos dificultaram sobremaneira o trabalho da equipe.

Assim sendo, a equipe de auditoria trabalhou com os escassos dados que tinha para realização da inspeção.

Posto isso, foram analisados os seguintes meses da folha de pagamento:

1. Ano 2016: janeiro a março;
2. Ano 2015: janeiro a dezembro;
3. Ano 2014: novembro e dezembro.

### **ACHADO 17 - Servidor percebendo a Gratificação de Atividade de Segurança – GAS sem participar do curso de reciclagem obrigatório**

O § 3º do art. 17 da Lei 11.416/2006, disciplina:

Fica instituída a Gratificação de Atividade de Segurança – GAS, devida exclusivamente aos ocupantes dos cargos de Analista Judiciário e de Técnico Judiciário referidos no § 2º do art. 4º desta Lei.

(...)

§ 3º É obrigatória a participação em programa de reciclagem anual, conforme disciplinado em regulamento, para o recebimento da gratificação prevista no caput deste artigo.

A exigência foi mantida no art. 3º do Anexo III da Portaria Conjunta nº 01, de 07/03/2007:

É condição para continuidade da percepção da GAS a participação, com aproveitamento, em Programa de Reciclagem Anual, a ser oferecido pela Administração.

Todavia, constatou-se que o servidor de matrícula n. 10065, recebe pagamento da GAS sem comprovação de participação com aproveitamento em programa de reciclagem anual.

### **RECOMENDAÇÃO**

Proceder à imediata inscrição de servidores que não comprovem participação com aproveitamento nos cursos de reciclagem anual, abstendo-se de pagar a Gratificação de Atividade de Segurança sem que todos os requisitos normativos sejam cumpridos.

### **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

Quanto à matrícula mencionada no apontamento, verifica-se que o servidor JOSÉ FONSECA DOS SANTOS foi aposentado a partir 1º/6/2016, conforme consta do Ato nº TRF2-ATP-2016/00150. A situação acerca do pagamento da GAS sem a participação no curso de reciclagem anual já havia sido levantada pela área de Gestão de Pessoas, sendo objeto do PA nº TRF2-PES-2011/00374.01, em apreciação pela Administração. Outros casos pontuais, eventualmente ocorridos, já foram regularizados.

No que se refere à recomendação no sentido de imediata inscrição de servidores que não comprovem participação com aproveitamento nos cursos de reciclagem anual, o TRF2 entende como melhor prática a ciência prévia do servidor quanto à necessidade de participação no curso de reciclagem e a consequente revogação da GAS na hipótese de não cumprimento, o que já vem sendo adotado.

Salienta-se que a Secretaria de Gestão de Pessoas - SGP está providenciando minuta de regulamento acerca do programa de reciclagem, conforme determinado no Despacho TRF2-DES-2016/13362, na qual será inserida a informação acerca da obrigatoriedade da área de capacitação acompanhar o cumprimento do requisito para a continuidade da percepção da GAS, cientificando previamente, em prazo a ser definido na referida norma, aqueles que não participaram do curso de reciclagem ou não cumpriram integralmente as horas mínimas necessárias.

### **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

À vista das informações apresentadas, observa-se que o Tribunal está implementando as medidas para se abster de pagar aos servidores que não cumprem os requisitos para percepção da GAS.

Quanto ao pagamento da GAS sem a participação no curso de reciclagem anual, em apreciação pela Administração nos autos do PA nº TRF2-PES-2011/00374.01, propõe-se o devido monitoramento pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal, notadamente no que se refere à eventual necessidade de devolução de valores indevidamente recebidos.

No mais, registra-se que a regularidade para percepção/pagamento da GAS será objeto de verificação, quando da próxima inspeção naquele Tribunal.

**ACHADO 18 - Servidor recebeu pagamento mensal de adicional de insalubridade nos meses de jan/2015 a mar/2016, bem como a diferença do referido adicional**

De acordo com o art. 32 da Resolução 4/2008, verbis:

Os servidores que trabalhem com habitualidade em locais insalubres ou em contato permanente com substâncias tóxicas, radioativas ou com risco de vida, no Conselho ou na Justiça Federal de primeiro e segundo graus, têm direito a um adicional sobre o vencimento do cargo efetivo.

Foram localizados pagamentos de valores referentes à “exerc. anterior insalubridade” para o servidor de matrícula n. 11464, nos exercícios de 2015 (folha 20150503) e 2016 (folha 20160251).

Confirmou-se nas planilhas disponibilizadas pelo Tribunal, no formato Excel, que durante os anos de 2015 e 2016, o servidor recebeu o valor correto na rubrica principal de pagamento de adicional de insalubridade nas respectivas folhas mensais, não havendo aparente justificativa para o pagamento de valores retroativos desse adicional.

**RECOMENDAÇÃO**

Justificar o pagamento das diferenças de adicional de insalubridade ao servidor citado e, caso se comprove quaisquer desconformidades, realizar o desconto do pagamento.

**MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

A concessão do Adicional de Insalubridade com efeitos retroativos decorreu da seguinte situação.

Laudo expedido por empresa especializada contratada descaracterizou a insalubridade anteriormente classificada para os servidores lotados na Coordenadoria de Recursos Taquigráficos (CORTAQ) e na Coordenadoria de Recursos Fonográficos (COOREF), deste TRF2, conforme consta no PA nº T2-PES-2011/00676. Por conseguinte, mediante a Portaria nº 205, de 9/2/2009, revogaram-se, a partir de 2/2/2009, as Portarias que concederam

o adicional de insalubridade em grau médio, correspondente a 10% (dez por cento) do vencimento do cargo efetivo.

Em razão de recurso dos interessados, houve novo laudo, datado de 2012, sendo a matéria apreciada, em grau de recurso, pelo Conselho de Administração deste TRF2, em sessão de 4/3/2013, que deu provimento ao recurso, desde a efetivação da exclusão do referido adicional, conforme Portarias nº TRF2-PTP-2013/00406 e TRF2-PTP-2013/00407, da Presidência deste TRF2, datadas de 29/5/2013, com efeitos financeiros a partir de 2/2/2009.

Dessa forma, a servidora ALBANI ALVES GUIMARÃES (mat. 11464), teve direito à percepção do adicional de insalubridade com efeitos financeiros a partir de 2/2/2009.

Tendo em vista o disposto na Resolução nº 224, de 26/12/2012, do Conselho da Justiça Federal, o montante dos valores dos passivos de exercícios anteriores devido à servidora fora apurado no processo TRF2-PES-2014/01058.

Os valores pagos nos exercícios de 2015 (folha 20150503) e 2016 (folha 20160251), relativos ao período de 2/2/2009 a 31/12/2012, obedeceram à dotação orçamentária disponibilizada para pagamentos de passivos, consoante os processos TRF2-PES-2015/00460 (maio/2015 - folha 20150503) e TRF2-PES-2016/00136 (fevereiro/2016 - folha 20160251).

### **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

À vista das informações apresentadas, observa-se que o Tribunal justificou o pagamento das diferenças de adicional de insalubridade à servidora citada, em cumprimento à recomendação.

### **ACHADO 19 – Valores pagos a título de auxílio-transporte elevados e variados para o mesmo servidor**

De acordo com o art. 2º, da Resolução CJF 4/2008, *verbis*:

Art. 2º O auxílio-transporte será concedido em pecúnia e destina-se ao custeio parcial de despesas realizadas pelos servidores do Conselho e da Justiça Federal de Primeiro e Segundo Graus, nos deslocamentos de sua residência para o local de trabalho e vice-versa.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto neste artigo às viagens realizadas no deslocamento em intervalos para repouso ou alimentação, durante a jornada de trabalho.

Contudo, foram localizados pagamentos de auxílio-transporte ao servidor de matrícula n. 12138, com variação de valores, nos meses de: (abril/2016 - R\$ 1.344,97); (março/2016 – R\$ 672,49) e (fevereiro/2016 – R\$ 1.143, 22).

## **RECOMENDAÇÃO**

Promover o desconto dos pagamentos realizados a título de auxílio transporte ao servidor citado sem a devida justificativa ou apresentar o motivo de sua realização.

## **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

Verificou-se que o servidor da matrícula mencionada não recebe valores de pagamento de "Auxílio Transporte" (rubrica 113008), mas sim de "Indenização de Transporte" (rubrica 113001), nos termos do art. 56, da Resolução nº 4, de 14/3/2008, do CJF, tendo em vista que é ocupante do cargo de Analista Judiciário/Oficial de Justiça Avaliador Federal. Os valores sofrem variação, de acordo com os dias de efetiva prestação dos serviços externos, conforme Controle e Atesto efetuados pela Seção de Controle de Mandados e Diligências/SAJ, deste TRF2.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

À vista das informações apresentadas, observa-se que o Tribunal justificou o pagamento ao servidor citado, em cumprimento à recomendação.

## **ACHADO 20 - Servidores com aposentadorias julgadas legais pelo TCU recebendo como proventos provisórios**

Conforme o Decreto nº 65.412, de 13 de outubro de 1969:

Art. 3º. Até o julgamento da legalidade da concessão inicial da aposentadoria pelo Tribunal de Contas, o inativo perceberá um abono provisório, que será arbitrado pelo dirigente do órgão central de pessoas, dentro de vinte dias contados da publicação do ato respectivo, independentemente de requerimento.

Art. 4º. O inativo receberá o abono provisório e os proventos da inatividade a que tiver direito, por intermédio do órgão central de pessoal em cuja jurisdição se encontrava, quando em exercício, e através da mesma fonte pagadora.

Art. 5º. O orçamento anual consignará, em anexo próprio e sob o título de Encargos Gerais da União, dotações específicas para o pagamento dos proventos de aposentadoria, inclusive salário-família.

Foram constatados servidores, cujas aposentadorias tiveram a legalidade aprovada pelo TCU, com pagamento realizado na rubrica de provento provisório. São eles:

<b>MATRÍCULA</b>	<b>JULGADO PELO TCU</b>
10530	01/12/2015
11278	22/03/2016
11336	06/08/2013

## **RECOMENDAÇÃO**

Realizar o pagamento dos servidores inativos com aposentadorias julgadas pela legalidade nas rubricas de proventos.

## **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

O acompanhamento do julgamento da legalidade das aposentadorias, desde 2015, está sendo realizado pela área de Aposentadorias e Pensões, por meio do Processo TRF2-PES-2015/00471, no qual, periodicamente, são anexadas listagens dos proventos pagos na rubrica "provisórios", para consulta no site do TCU e verificação do julgamento da legalidade, para fins de envio à área de Pagamento.

Para as situações apontadas, foi observado:

- Paulo dos Santos - matrícula 10530: Aposentadoria julgada legal em 1º/12/2015, após análise de pedido de reexame do servidor. Apenas o expediente referente ao Pedido de Reexame foi encaminhado à Divisão de Pagamento. A situação foi incluída às fls. 21 do processo TRF2-PES-2015/00471, encaminhado à Divisão de Pagamento em 20/9/2016, para regularização.

- Regina Célia Guimarães - matrícula 11278: Aposentadoria julgada legal em 22/3/2016. O TRF2-EXT-2016/01579 foi recebido, no TRF2, somente em 12/4/2016 e encaminhado à Divisão de Pagamento em 18/4/2016, não havendo tempo hábil para alteração na folha de pagamento até a data da Inspeção.

- Alcir Lisboa Cardoso - matrícula 11336: Aposentadoria julgada legal em 6/8/2013. O CJF-EXT-2013/03607 foi encaminhado à Divisão de Pagamento em 19/5/2015.

Dessa forma, já foram efetuadas as alterações das rubricas de proventos provisórios para rubricas de proventos, nas folhas de pagamentos das matrículas dos servidores elencados.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

À vista das informações apresentadas, observa-se que o Tribunal adotou as medidas necessárias ao cumprimento da recomendação.

## **ACHADO 21 - Ausência de comprovação de participação em programa de reciclagem anual dos servidores não integrantes do quadro do TRF2**

De acordo com o § 3º do art. 17 da Lei n. 11.416/2006, *in verbis*:

Fica instituída a Gratificação de Atividade de Segurança – GAS, devida exclusivamente aos ocupantes dos cargos de Analista Judiciário e de Técnico Judiciário referidos no § 2º do art. 4º desta Lei.



(...)

§ 3º É obrigatória a participação em programa de reciclagem anual, conforme disciplinado em regulamento, para o recebimento da gratificação prevista no caput deste artigo.

Não foi localizada informação quanto à realização de curso de reciclagem para recebimento da GAS para os seguintes Técnicos Judiciários/segurança e transporte, oriundos da SJRJ, SJMS, SJAL e lotados no TRF 2ª Região: Adiel de Araújo Costa, Adriano Nogueira Pinna, Bruno Gonçalves dos Santos e Luiz Carlos Oliveira de Carvalho.

## **RECOMENDAÇÃO**

Informar: a) se os servidores citados participaram de curso de reciclagem e, em caso negativo, suspender o pagamento da GAS até a sua realização; b) qual órgão (tribunal ou seção judiciária) é responsável por oferecer o curso de reciclagem aos técnicos judiciários, especialidade segurança e transporte, em exercício no Tribunal Regional Federal da 2ª Região e não integrantes do quadro de pessoal do órgão.

## **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

a) se os servidores citados participaram de curso de reciclagem e, em caso negativo, suspender o pagamento da GAS até a sua realização.

Com base nos relatórios individuais emitidos pelo sistema WEmul/STS sobre ações educacionais realizadas no TRF2, verifica-se que os servidores participaram das seguintes ações:

1. ADIEL DE ARAÚJO COSTA, matrícula 15373, participou de 36 horas-aula em 2014 e 32 horas-aula em 2015;
2. ADRIANO NOGUEIRA PINNA, matrícula 15767, também participou de 36 horas-aula em 2014 e 32 horas-aula em 2015;
3. BRUNO GONÇALVES DOS SANTOS, matrícula 15805, participou de 36 horas-aula em 2014 e 48 horas-aula em 2015.

Quanto ao servidor requisitado LUIZ CARLOS OLIVEIRA DE CARVALHO, matrículas 15884 e 15826, foi verificado não ter participado de quaisquer ações educacionais registradas no âmbito do TRF2. Todavia, conforme comunicado pela Coordenadoria de Capacitação e Desenvolvimento – CCDE/SGP/SJRJ, o servidor LUIZ CARLOS OLIVEIRA DE CARVALHO cumpriu 32 horas-aula de capacitação em 2015 por meio do curso “Atualização para Agentes de Segurança 2015 - Segurança de Dignitários e Primeiros Socorros - T05 - de 14 a 17/8/2015”, tendo sido instruído no processo N° RJ-PES-2012/01098.

Ressalta-se que o pagamento da Gratificação de Atividade de Segurança aos servidores é efetuado pelo órgão de origem, que é o responsável pelo controle do atendimento dos requisitos (no caso, participação em curso). Porém, como os servidores estão em exercício neste TRF2, realizam o curso no próprio TRF2 ou na Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

b) qual órgão (tribunal ou seção judiciária) é responsável por oferecer o curso de reciclagem aos técnicos judiciários, especialidade segurança e transporte, em exercício no Tribunal Regional Federal da 2ª Região e não integrantes do quadro de pessoal do órgão.

O TRF2 oferece ações de capacitação para os Técnicos Judiciário/Segurança e Transporte de seu Quadro de Pessoal. Entretanto, disponibiliza vagas para participação de servidores da mesma especialidade dos Quadros de Pessoal das Seções Judiciárias e vice-versa.

Também são disponibilizadas vagas pelo TRF2 ou pela Seção Judiciária do Rio de Janeiro para os servidores ocupantes dessa categoria funcional, em exercício no TRF2, mas não integrantes deste Quadro de Pessoal.

Neste sentido, compreende-se que os dois órgãos desempenham essa função de maneira complementar.

Entretanto, pontua-se que o pagamento da Gratificação de Atividade de Segurança aos servidores é efetuado pelo órgão de origem, que é o responsável pelo controle do atendimento dos requisitos (no caso, participação em curso).

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

As informações apresentadas pelo tribunal foram suficientes para o esclarecimento da recomendação.

### **4) Obras**

#### **I – Do histórico**

A obra de adequação institucional do complexo predial do Tribunal Regional Federal da 2ª Região foi prevista no Contrato TRF2 n. 78/2014, cujo ajuste foi firmado em 12/12/2014 e execução iniciada em fevereiro de 2015. Suspensa no mês de agosto de 2015, a paralisação da reforma foi comunicada ao Conselho da Justiça Federal por força do art. 12 da Resolução CJF n. 179/2011 através do Ofício TRF2-OFI-2015/17826, datado de 11 de setembro de 2015. O expediente foi autuado no Conselho da Justiça Federal e transformado no Processo Administrativo CJF-PRO-2015/00058.

De acordo com o ofício da Presidência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, a medida foi adotada após a Administração “*ter constatado o descumprimento de, ao menos, duas cláusulas contratuais, indispensáveis para o início das obras*” (fl. 3), itens que previam a necessidade de colocação de placas indicativas exigidas pelos órgãos competentes e de obtenção de todas as licenças necessárias à execução dos serviços contratados. Informa ainda que, por conta da sistemática de realização da reforma por etapas (4 andares por vez), em 2014 foram locados dois imóveis para lotar as unidades administrativas que foram deslocadas – situação que se perpetua até a data da visita da equipe de inspeção em abril de 2016.

Em decorrência da suspensão dos trabalhos, foram realizados aditivos para a suspensão dos contratos 78/2014 (reformulação e modernização do complexo predial do TRF2) e 10/2015 (fiscalização e supervisão dos serviços de adequação institucional).

Conforme determina o art. 5º, § 8º da Resolução CNJ n. 114/2010, o Conselho Nacional de Justiça foi informado sobre a suspensão das obras objeto do contrato firmado entre o Tribunal Regional Federal da 2ª Região e a empresa Villa Construtora Ltda., por intermédio do ofício CJF-OFI-2015/04505 de 9 de outubro de 2015.

Submetidos os autos à Secretaria de Arquitetura e Engenharia do CJF para manifestação, concluiu a unidade técnica que (fl. 111):

(...) considerando o expressivo valor da obra, contratada por R\$ 38.300.000,00, bem como os demais custos envolvidos (fiscalização e aluguel de imóveis), sugerimos a remessa dos autos à Secretaria de Controle Interno - SCI para exame da matéria. Além das questões apontadas pela Presidência do TRF2, caso a SCI julgue relevante, sugerimos o estudo dos projetos executivos da obra e a sua correspondente Planilha Orçamentária para verificação de conformidade.

Tendo havido concordância com a sugestão apresentada pela SAE e diante da necessidade de análise mais aprofundada das causas que ensejaram a interrupção dos serviços, foi incluída no Plano Anual de Auditoria – PAA 2016 (CJF-ADM-2015/00461) auditoria específica para analisar a conformidade dos contratos, projetos e planilha orçamentária da obra relacionada ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região, conforme é possível verificar do despacho CJF-DES-2015/12994.

Havendo previsão inicial de realização da auditoria nos meses de fevereiro e março de 2016, o período de execução foi postergado para o mês de abril com o objetivo de incluir os exames no escopo da inspeção administrativa, ora relatada, e, por consequência,

colaborar com as já conhecidas medidas de contenção de gastos na Administração Pública Federal (CJF-DES-2016/00669).

## **II – Projetos de reforma do Tribunal Regional Federal da 2ª Região**

O complexo de edificações que abriga a sede do Tribunal Regional Federal da 2ª Região – TRF2 está localizado na Rua Acre, nº 80, na cidade do Rio de Janeiro - RJ e possui 49.255,64 m<sup>2</sup> de área construída. A parte central da edificação possui vinte e dois andares e foi erguida na década de 1950 para uso do extinto Instituto Brasileiro do Café. Posteriormente, ao redor desse prédio, foi executada pelo próprio Tribunal, na década de 1990, a ampliação das instalações físicas do Órgão. Das quatro novas alas prediais então construídas, duas foram edificadas apenas até o 10º pavimento e as outras duas até o 22º andar.

No momento, a Administração do TRF2 objetiva, mediante a execução de obras de reforma, a adaptação, a reformulação e a modernização dos espaços físicos das edificações do Tribunal. A reforma abrangerá o pavimento térreo, o salão nobre, bem como do segundo ao vigésimo segundo andares, contemplando aproximadamente 30.000 m<sup>2</sup> de área construída. Não fazem parte do escopo dessa obra os dois subsolos e a sobreloja.

A equipe técnica do TRF2 foi responsável pela elaboração dos projetos de arquitetura e das demais plantas de instalações prediais. Para a elaboração de orçamento analítico e do cronograma físico-financeiro desse empreendimento, foi contratada a empresa Lumo Arquitetura (Contrato n. 032/2014).

## **III – Da visita ao canteiro de obras**

No dia 13 de abril de 2016, a equipe técnica do Conselho da Justiça Federal constituída dos servidores Paulo Alves, Mônica Antunes e Mauro Melo realizou uma visita ao canteiro de obras da reforma do edifício do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Acompanharam a visita os servidores do TRF2 Luís Laizon, Mário Freire, Helande Maiques e Carlos Palla.

O objetivo da visita foi verificar a conformidade das obras ao contrato firmado com a empresa VILLA Construtora, principalmente no que se refere ao prazo de conclusão da empreitada e à qualidade do serviço prestado até àquele momento.

## **IV – Aspectos gerais da obra**

Na ocasião da visita, estavam em processo de reforma os pavimentos 15º, 16º, 17º e 18º, bem como o salão nobre da edificação. A equipe do TRF2 relatou que, conforme

ocorriam as demolições, muitas patologias ocultas sob os forros e alvenarias apareciam, o que demandava reestudos e modificações nos projetos no decorrer da execução da obra.

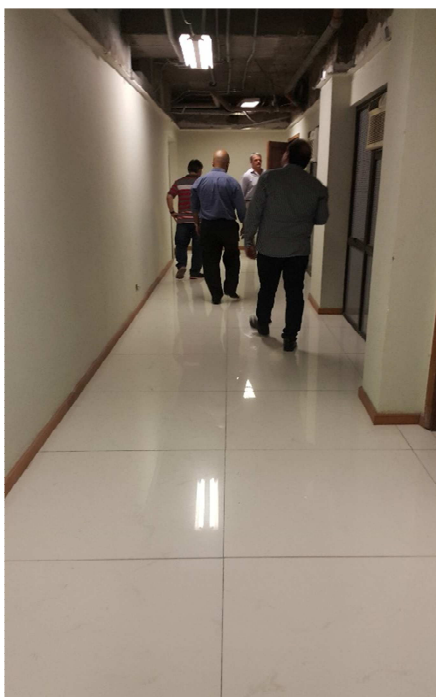
Um problema bastante recorrente observado durante a visita foram tubulações seccionando vigas da estrutura de maneira incorreta, pondo em risco a segurança da edificação. Também foram observadas tubulações desativadas há muitos anos que, em não sendo retiradas, poderiam causar transtornos nos serviços de manutenção predial rotineira.

As questões referentes à segurança do trabalho não puderam ser avaliadas pela equipe do CJF, pois a obra já se encontrava paralisada.

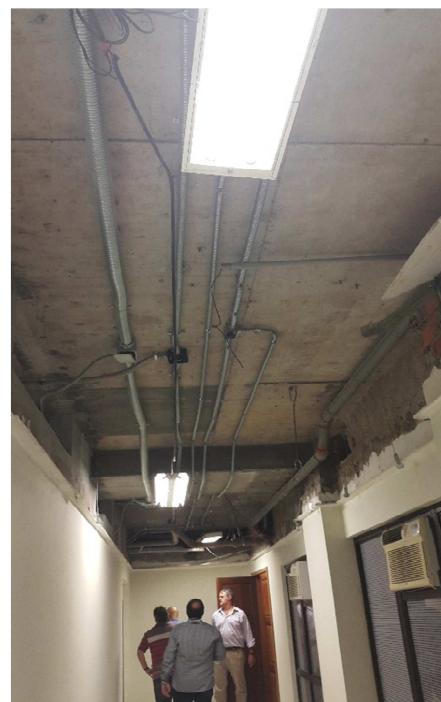
A situação das obras encontrada pela equipe de inspeção do CJF é apresentada no relatório fotográfico na sequência.

### **Salão Nobre**

A obra encontra-se na fase de acabamento. Toda a parte de demolições, remoções e construção de alvenarias está concluída. O piso em porcelanato e o rodapé em madeira encontram-se assentados. As instalações hidrosanitárias estão concluídas. Falta ser instalada a parte de infraestrutura de instalações elétricas, de rede e ar condicionado para posterior fechamento do forro. Nos sanitários, faltam os acabamentos de metais, bem como a instalação do forro. A equipe técnica do CJF constatou a qualidade satisfatória dos serviços executados até o momento.



Piso em porcelanato concluído



Forro não instalado



Piso de porcelanato e acabamento da escada concluídos



Pintura, forro de gesso e luminárias concluídos

### 18º Pavimento

Toda a parte de demolições, remoções e construção de alvenarias está concluída. A execução de emboço e de contra piso encontrava-se parcialmente feita.



Execução parcial de contrapiso



Execução parcial de contrapiso



Rasgos em alvenaria para passagem de eletrodutos



Detalhe das vigas após a recuperação



Problema detectado quando da retirada do forro – viga seccionada de forma irregular deverá sofrer recuperação estrutural.



Reparos de alvenaria e passagem de instalações hidráulicas e elétricas estão concluídos.

### 17º Pavimento

As demolições e remoções estão parcialmente concluídas. Houve necessidade de fazer recuperações estruturais, inicialmente não previstas, em algumas vigas.



Viga recuperada.



Detalhe da secção indevida da viga encontrada após a retirada do forro. Deverá haver recuperação estrutural inicialmente não prevista.



Vigas encontradas com ferragem exposta serão recuperadas



Detalhe do piso após retirada do granito.



Vista geral do pavimento



Secção indevida por tubulação na viga encontrada após retirada do forro. Deverá sofrer recuperação estrutural.

### 16º Pavimento

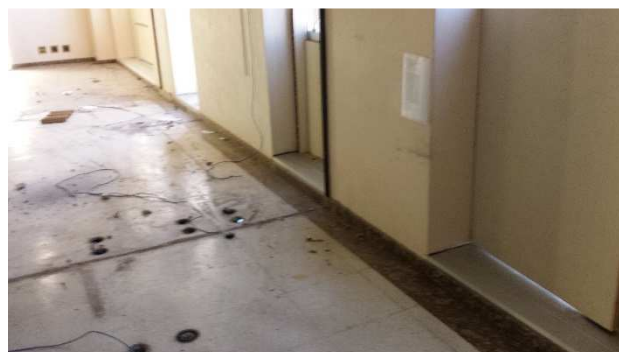
Foram feitos parcialmente os seguintes serviços: a demolição e retirada do piso de granito, carpete e piso vinílico, bem como a desmontagem e retirada de divisórias, do forro *paraline*, dos aparelhos sanitários, da fiação e de tomadas.



### 15º Pavimento

Os serviços no 15º pavimento encontram-se em fase inicial. Sendo constatada apenas a retirada de algumas divisórias e instalações.





## V – Da paralisação da reforma

As cláusulas contratuais alegadamente malferidas pela empresa Villa Construtora Ltda., e que ensejaram a suspensão da reforma no complexo predial do TRF da 2ª Região, são as previstas na Cláusula Terceira, itens 3.1.18 e 3.1.29 do Contrato TRF2 n. 78/2014, que, dentre outras obrigações da contratada, estipulam:

3.1.18 – Obter junto aos órgãos competentes e às suas expensas, antes do início dos serviços, todas as licenças necessárias à execução dos serviços, bem como a matrícula junto ao INSS.

(...)

3.1.29 – Colocar todas as placas indicativas exigidas pelos órgãos competentes.

De acordo com a informação prestada no Despacho TRF2-DES-2015/14375, constante do Processo Administrativo TRF2-EOF-2014/00271, a Presidência daquela Corte determinou verbalmente a suspensão da execução contratual, bem como a intimação da empresa contratada para apresentação de defesa quanto ao suposto descumprimento contratual, quando constatou a inexistência de placa indicativa das obras onde deveria constar, inclusive, o número da respectiva licença.

Em sua resposta, a Villa Construtora Ltda. informou que os procedimentos para obtenção da licença junto à Prefeitura não foram iniciados pois o Tribunal não teria a documentação necessária para tal finalidade, o que inviabilizou, inclusive, a confecção de placa indicativa.

A Secretaria Geral do Tribunal informou, ainda, que se encontra pendente ação de desapropriação do imóvel onde fica situada a sede do TRF2, conforme é possível verificar de processo que corre na 27ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Ainda sobre o tema, a unidade técnica relatou, em entrevista à equipe de inspeção, que as obras de ampliação

do complexo predial, iniciadas na década de 90, foram realizadas por força de liminar deferida em favor da União nos autos da ação de desapropriação.

Suspensos os contratos, o Presidente Poul Erik Dyrland determinou que “*os setores administrativos devem dar prioridade absoluta nas providências necessárias à regularização do imóvel e da obra*”, o que ocasionou comunicação oficial do TRF da 2ª Região à Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura do Rio de Janeiro para esclarecer se haviam impedimentos à continuidade da reforma.

Em resposta, por meio do Ofício n. 2/SMU/GAB, datado de 4 de janeiro de 2016, foram apresentadas informações da Coordenadoria Geral de Parcelamento e Edificações da municipalidade que relatam que somente as obras de acréscimo de área precisam ser licenciadas junto à Secretaria Municipal de Urbanismo.

Tal posicionamento está embasado na Lei Complementar Estadual n. 111/2011, que em seu art. 57, § 1º, IV, prevê:

§ 1º Não dependerão de licença as obras e as atividades não relacionadas neste artigo, bem como as seguintes, desde que não interfiram com a segurança de terceiros e nem se projetem sobre área de logradouro público, tais como:

(...)

IV - as obras de reforma ou de modificação interna, sem acréscimo de área, que não implique alterações das áreas comuns das edificações;

A despeito da vultuosidade dos valores envolvidos na contratação (R\$ 38.300.000,00), as obras ora realizadas enquadram-se na classificação exposta no dispositivo citado, razão pela qual o órgão técnico da Prefeitura manifestou-se pela ausência da necessidade de emissão de licença, não havendo, portanto, empecilhos de ordem legal à continuidade da obra.

Diante das informações prestadas pelas unidades administrativas do Tribunal, subsidiadas pelo posicionamento apresentado pelos órgãos técnicos de fiscalização do município do Rio de Janeiro, em 16 de fevereiro do corrente ano, após o fim do prazo de suspensão contratual, reestabeleceu-se a vigência dos contratos de execução e de fiscalização da reforma.

Todavia, a continuidade da obra encontrou impedimentos outros de ordem contratual, técnica e orçamentária que serão abordados nos achados de inspeção.

<b>PROCESSOS ANALISADOS REFERENTES À REFORMA DO COMPLEXO PREDIAL DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO</b>		
<b>PROCESSO</b>	<b>OBJETO</b>	<b>VALOR</b>
TRF2-EOF-2014/00271	Prestação de serviços de <b>engenharia para adaptação, reformulação e modernização</b> do complexo predial do TRF2.	R\$ 38.300.000,00
TRF2-EOF-2014/00340	Prestação de serviço de <b>fiscalização e supervisão</b> dos serviços de adequação institucional do complexo predial do TRF2.	R\$ 2.281.565,41
TRF2-EOF-2013/00489	Contratação de empresa especializada para <b>elaboração de orçamento analítico e cronograma físico-financeiro</b> para a reforma do complexo predial deste TRF2.	R\$ 91.210,00
T2-ADM-2011/00211	Estudo de Viabilidade para construção do Edifício Sede do TRF2	-

#### **ACHADO 22 - Ausência de motivação da decisão da autoridade competente pela solução construtiva adotada no Edifício Sede do TRF da 2ª Região**

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

Seguindo nesse entendimento, a Lei 10.520/2002, que instituiu a modalidade licitatória “pregão”, orienta, em seu art. 3º, I, que, ainda na fase preparatória à licitação (fase interna), a autoridade competente deve justificar a necessidade da contratação, semelhantemente ao que prescreve o art. 9º, III, do Decreto 5.450/2005.

Ainda que se trate de ato discricionário da autoridade competente, esta encontra-se obrigada a motivar a decisão tomada. Nessa esteira, excerto do Acórdão TCU n. 3239/2013 – Plenário: “*o administrador, no exercício do poder discricionário, está obrigado a consignar,*

*de forma expressa e antecipada, a motivação do ato, inclusive os critérios utilizados, sob pena de nulidade”.*

Cita-se, por oportuno, lição de Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>1</sup>:

Entretanto, se se tratar de ato praticado no exercício da competência discricionária, salvo alguma hipótese excepcional, há de se entender que **o ato não motivado está irremissivelmente maculado de vício e deve ser fulminado por inválido**, já que a Administração poderia, ao depois, ante o risco de invalidação dele, inventar algum motivo, “fabricar” razões lógicas para justificá-la e alegar que as tomou em consideração quando da prática do ato. (grifo nosso)

De forma mais específica nas contratações de obras públicas, o processo de contratação deve ser instruído com estudos preliminares, dentre os quais estão o programa de necessidades e o estudo de viabilidade.

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

O estudo de viabilidade, por outro lado, objetiva eleger o empreendimento que melhor atenda ao programa de necessidades, observando-se os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico. Previsto no Guia de Projetos e Obras da Justiça Federal, este documento deve *“trazer subsídios à elaboração dos anteprojetos em busca da proposta mais adequada para atender os requisitos estabelecidos pelo programa arquitetônico e superar eventuais limitações”*. Deverá constar ainda, *“relatório justificativo que descreva e avalie as alternativas escolhidas, com suas características principais”*.

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

As obras e serviços a serem licitados devem ser precedidos de estudo de viabilidade prévio, bem como da disponibilidade de recursos orçamentários para a sua total execução. **Almeja-se evitar o emprego de recursos em investimentos de pouca ou nenhuma eficácia**, a exemplo das obras inacabadas, em exemplo clássico de desmazelo com o dinheiro público. (grifo nosso)

---

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

No entanto, da análise do processo administrativo de contratação de empresa especializada para a reforma do complexo predial do Tribunal Regional Federal, TRF2-EOF-2014/00271, não se verifica a existência do programa de necessidades ou do estudo de viabilidade que motive a escolha pela solução consistente na modernização das instalações do prédio localizado na Rua Acre.

Conforme é possível verificar dos autos, o processo administrativo é iniciado com o “Caderno de Especificações e Encargos”, seguindo de documento denominado “Justificativa para a Contratação”, no qual constam as seguintes razões:

O TRF 2ª Região ocupa desde a sua criação, em 1989, o prédio do extinto IBC. Vinte e cinco anos depois, o prédio apresenta sinais de desgaste, especialmente na área das instalações prediais. Foram construídos dois prédios anexos a ele, inaugurados em 1998 e 2001, respectivamente, cujo padrão de revestimento acabou por se mostrar diferente do antigo prédio.

Por esse motivo se faz necessária a modernização das instalações prediais do complexo do Tribunal, além da adequação dos ambientes com revestimentos mais modernos, eficientes e adequados às normas vigentes, num mesmo padrão de acabamento, visando a harmonização dos espaços, a economia de energia e de custos de manutenção e a melhoria da segurança do prédio.

As razões apresentadas não justificam a escolha pela solução contratada e abandono de outras alternativas como a construção de um novo edifício. Não apresenta também considerações sobre a real necessidade do órgão (manutenção das atuais dimensões ou expansão), informações que deveriam constar dos autos a fim de embasar a decisão administrativa.

Em pesquisa realizada no sistema eletrônico de processos administrativos – SIGA-DOC – verificou-se que foi autuado o Processo Administrativo T2-ADM-2011/00211 com vistas à análise de viabilidade de construção de nova sede para o Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

O processo T2-ADM-2011/00211 é inaugurado por documento denominado “ESTUDO DE VIABILIDADE PARA CONSTRUÇÃO DA SEDE NOVA DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO”, acompanhado de Ata da Sessão Administrativa do TRF2, datada de 4/8/2011, que aprova, à unanimidade, a construção de uma nova sede.

Consta também Estudo de Viabilidade realizado pela extinta Assessoria de Obras do Conselho da Justiça Federal (atual Secretaria de Arquitetura e Engenharia). No documento elaborado pela equipe técnica do CJF, foram consideradas três opções: a) modernização do edifício situado na Rua Acre, onde estão situadas atualmente as instalações

do Tribunal; b) construção de nova sede em terreno situado na Avenida Presidente Vargas; e c) construção de nova sede em terreno situado no denominado “Porto Maravilha”.

Extrai-se, do citado documento, a seguinte razão para a realização dos estudos:

**A inevitável ampliação do quadro dos servidores e a demanda por instalações físicas que atendam tal crescimento motivaram a decisão superior do TRF2 em buscar soluções técnicas que contribuam para a melhoria das condições de trabalho de servidores e magistrados, bem como para a melhoria das condições de infraestrutura no atendimento ao jurisdicionado. (grifo nosso)**

Sobre as instalações atuais, o parecer técnico, informa que:

Durante vistorias realizadas no edifício, a equipe técnica de arquitetura e engenharia do Conselho da Justiça Federal - CJF pôde constatar que a área construída atualmente disponível para a sede do Tribunal mostra-se insuficiente para acomodar, com segurança e condições adequadas de trabalho, magistrados e servidores da Corte, bem como proporcionar ao jurisdicionado um mínimo de conforto quando no trânsito pelas dependências da edificação. (...) A área predial insuficiente acarreta um grande acúmulo de materiais inflamáveis em ambientes restritos e, em muitos casos, o que torna permanente o risco de ocorrência de incêndio de grandes proporções. (...) Agrava o problema o fato de que o espaço restrito e o baixo pé-direito da edificação dificultam, quanto não inviabilizam, os serviços de manutenção e modernização das instalações prediais. Ademais, algumas áreas da edificação podem ser classificadas como insalubres. (...) Considerando-se a exiguidade do espaço disponível na atual sede, **o elevado custo para se proceder a uma ampla reforma na edificação que modernizasse suas instalações prediais e atualizasse o seu layout, a extrema dificuldade da execução de uma grande obra com o Tribunal em pleno funcionamento, têm-se, tecnicamente como melhor opção, a construção de uma nova sede adequada às reais necessidades do TRF2.** Neste caso, o diagnóstico técnico da situação em que ora se encontra a edificação converge em perfeita sintonia com a visão de futuro dos dirigentes do Tribunal para a Egrégia Corte: **faz-se necessária a construção de uma nova sede.** (grifo nosso)

Concluindo que a melhor opção é a construção, o documento compara as opções de nova edificação, apontando que o terreno situado na Avenida Presidente Vargas “*não permite a construção de uma edificação que acomodasse a totalidade do Tribunal, já que a área passível de edificação é muito semelhante à da área da sede existente*”. Quanto ao terreno situado no Porto Maravilha, relata que “*é tecnicamente possível a acomodação de todos os setores do Tribunal nesse terreno, com a vantagem de se ter facilitada a parte logística da obra devido às grandes dimensões do lote*”.

Os autos foram instruídos, posteriormente, com a informação de que uma das alternativas apresentadas – construção no terreno situado na Avenida Presidente Vargas – não

era mais possível tendo em vista que “*o imóvel tornou-se de relevante interesse público, em face da implantação do VLT naquela região da cidade*”.

Finalmente, o processo é arquivado após a informação de que os serviços preliminares à construção da sede no terreno situado na Avenida Presidente Vargas foram rescindidos (Contratos TRF2 n. 10/2013 e 11/2013). Não há, todavia, quaisquer outras considerações sobre o motivo da adoção de alguma das outras opções remanescentes, quais sejam, a modernização do complexo predial da Rua Acre ou a construção de nova sede no terreno situado no Porto Maravilha.

Dessa forma, é possível verificar que não há nos autos da contratação (TRF2-EOF-2014/00271) fundamento – ou sequer menção ao fundamento – que justifique a decisão tomada pela autoridade administrativa quanto à escolha pela modernização do complexo predial do TRF2 em detrimento da construção de nova sede no terreno ainda disponível no Porto Maravilha, solução apontada pelas unidades técnicas do TRF2 e do CJF. Deveria, o processo de contratação, estar munido dos fundamentos e informações que motivaram a decisão da Alta Administração pela reforma.

## **RECOMENDAÇÃO**

22.1. Nas futuras contratações de obras e serviços de engenharia, instruir os respectivos processos administrativos com os estudos preliminares que embasaram o Projeto Básico, especialmente o Programa de Necessidades do órgão e o Estudo de Viabilidade, documentos que servirão para motivar a decisão da autoridade competente pela solução construtiva adotada.

22.2. Nas futuras contratações, apresentar motivação expressa quando a decisão administrativa da autoridade competente contrariar pareceres das unidades técnicas do órgão, com vistas ao cumprimento dos princípios da motivação dos atos administrativos, da transparência e da publicidade.

22.3. Solicitar à área técnica a realização de novo estudo de viabilidade para verificação da oportunidade e conveniência da continuidade do objeto do Processo TRF2-EOF-2014/00271 (modernização do complexo predial do TRF2) ou da adoção de outra solução, com vistas ao atendimento de todas as necessidades de ampliação e/ou modernização das instalações do Tribunal, tendo em vista a interrupção da obra por questões contratuais e as fragilidades estruturais verificadas no edifício da Rua Acre durante o início da reforma.

## **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

Quanto à decisão pela modernização do prédio sede deste Tribunal, é importante mencionar que tal matéria vem sendo objeto de discussões no âmbito desta Corte há muitas gestões, onde foram discutidas a aquisição de um prédio e a construção de um novo. Várias soluções foram pensadas.

A matéria referente à mudança de local foi amplamente debatida pelo eg. Plenário deste Tribunal na gestão do biênio 2011/2013, tendo a Corte decidido ficar no prédio atual, ficando autorizada, desde logo, a apresentação de proposta para modernização do prédio sede, que foi elaborada e aprovada no biênio 2013/2015.

Com a máxima vênia do eg. CJF, entendo que não se justifica a mudança de rumo nesse momento, após amplos debates do Plenário, considerando, ainda, as despesas que já foram realizadas, inclusive com aluguéis de imóveis.

Assim, defende esta Presidência, uma correção de rumo, com a elaboração de um projeto executivo prévio, possibilitando a revisão e correção das falhas apontadas na Inspeção.

## **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

A alegação apresentada nas razões do Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região restringe-se à recomendação 22.3, que diz respeito à realização de novo estudo de viabilidade e, em decorrência de seu resultado, à possibilidade de alteração da solução construtiva adotada pelo órgão, qual seja a reforma do Edifício Sede do TRF2, localizado na Rua Acre. Não há quaisquer considerações quanto ao critério, à evidência e às recomendações 22.1 e 22.2.

Quanto às alegações de que a questão da mudança do local foi amplamente debatida pelo Egrégio Plenário do TRF2, concluindo-se pela modernização da sede, cabe salientar que o arcabouço documental verificado pela equipe de inspeção aponta no sentido contrário, conforme é possível verificar do achado supra.

Não há nos autos da contratação programa de necessidades ou estudo de viabilidade que embase a decisão administrativa. Pelo contrário, estudo de viabilidade realizado pela área técnica do Tribunal e outro realizado pela equipe técnica do Conselho da Justiça Federal, ambos constantes do Processo T2-ADM-2011/00211, apontam no sentido de que a



melhor solução seria a construção de novo edifício. Consta, ainda, ata de Sessão Administrativa do Tribunal, datada de 4/8/2011, que aprova, à unanimidade, a construção de nova sede.

A necessidade de elaboração de novo estudo de viabilidade é corroborado com o fato de que se passaram cerca de 5 anos desde a elaboração dos documentos citados e que o levantamento de soluções construtivas, feito à época, encontra-se possivelmente defasado frente às atuais necessidades do órgão. Além disso, há que se considerar as fragilidades estruturais verificadas após o início das reformas, apontadas no Ofício TRF2-OFI-2016/23875, como motivadoras de elevação de cerca de 44% no valor da contratação original.

Mostra-se oportuna, portanto, a elaboração de novo estudo técnico tendo em vista também a interrupção da obra e para que a autoridade competente possa, fundamentadamente, dar continuidade à modernização do atual edifício sede ou adotar outra solução construtiva.

Cabe destacar que não se aponta, neste relatório de inspeção, a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, por ser tratar de ato discricionário do gestor, mas tão-somente a essencialidade de que a decisão seja fundamentada e tornada pública, em observância aos princípios da Motivação dos Atos Administrativos, da Publicidade e da Transparência, à Lei 9.784/1999, à jurisprudência do Tribunal de Contas da União e à vasta doutrina administrativa.

Ante o exposto, propõe-se a manutenção das recomendações.

**ACHADO 23 - Equívoco na contratação da mão de obra indireta da obra como horista ao invés de mensalista.**

Assinala o Acórdão n. 2.622/2013 – TCU – Plenário, *in verbis*:

225. De acordo com o Acórdão 325/2007-TCU-Plenário, os gastos alocados no item ‘administração local’ compreendem os custos incorridos para a manutenção das equipes técnica e administrativa e da infraestrutura necessárias para a execução da obra. Esses gastos podem ser divididos da seguinte forma: (i) custos com recursos humanos (aqui denominados de mão de obra indireta em relação aos serviços), contemplando, por exemplo, a supervisão local, gerenciamento, apoio administrativo e demais profissionais não computados nas composições de preços unitários dos serviços; e (ii) gastos gerais de administração, como: transporte, alimentação e de pessoal; móveis e utensílios; materiais de escritório, laboratório, segurança, limpeza; aluguel de veículos e equipamentos indiretos; contas de telefone, internet, energia elétrica e água, dentre outros.

226. O dimensionamento da mão de obra indireta (MOI), usualmente, é calculado compondo-se uma equipe de profissionais que estão integralmente alocados na obra e que irão desenvolver a função primordial de supervisão de

todos os serviços a serem executados na obra, além da gestão geral relativa ao andamento da obra, como: **direção, planejamento, administração, apoio, fiscalização técnica, controle de custos e de qualidade, segurança etc.** As equipes técnicas da MOI podem ser definidas em função da complexidade da obra, decorrente da necessidade de especialização e da regulamentação profissional, a exemplo da Resolução Confea 278/1983, e **das exigências contratuais** e legais, como as normas de segurança e medicina do trabalho na indústria da construção (p. ex.: Norma Regulamentadora – NR 18/2013, do Ministério do Trabalho e Emprego). **(grifo nosso)**

Por meio da verificação da composição de custos dos serviços constantes na Planilha Orçamentária apresentada pela VILLA Construtora (Anexo - Doc. 1), vencedora do Pregão Eletrônico nº 075/2014 – Processo nº TRF2-EOF-2014/00271, constata-se que os serviços administrativos foram equivocadamente contratados em unidade hora, ao invés da unidade mês, gerando o aumento dos custos.

O acréscimo decorre da incidência de Encargos Sociais mais elevados sobre o custo unitário do valor da hora de trabalho de cada um dos profissionais administrativos da obra contratados como horistas (88,81%), em relação aos profissionais contratados como mensalistas (50,31%), conforme demonstra-se adiante. Os índices de Encargos Sociais aqui citados são os estabelecidos para o Estado do Rio de Janeiro pelo Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, considerando a mão de obra desonerada (Anexo – Doc. 2).

Registre-se que a Planilha Orçamentária apresentada pela VILLA na licitação em nada alterou o item 2.1 ADMINISTRAÇÃO DA OBRA constante na Planilha Orçamentária do Tribunal Regional Federal da 2ª Região – TRF2 disponibilizada para balizar a licitação, permanecendo idêntico os quantitativos, os preços unitários, o BDI e o preço total orçado para os subitens de “a” até “n” (Anexo – Doc. 3).

Conforme o Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

#### **I.2.3.6 – ENCARGOS SOCIAIS**

161. Na análise dos encargos sociais, é preciso definir o regime de apropriação de custos que será adotado para avaliação dos gastos com a mão de obra, já que existem diferenças quando os trabalhadores têm o seu custo apropriado por hora ou por mês. Em resumo, as diferenças são as seguintes: a) Apropriação dos custos por hora: a.1) os custos com a mão de obra horista são apropriados considerando-se apenas as horas efetivamente trabalhadas; a.2) considera-se uma jornada de 220 horas de trabalho por mês, sendo 44 horas de trabalho na semana (6 dias), mais o repouso semanal remunerado (domingo); e a.3) o percentual de encargos sociais para horistas incide sobre o salário de operários remunerados por horas efetivamente trabalhadas,

tomadas por apontadores. As composições de custo direto dos serviços normalmente consideram no custo da mão de obra a taxa de encargos sociais dos trabalhadores horistas (pedreiros, serventes, carpinteiros, armadores etc.). b) Apropriação dos custos por mês: b.1) os custos com a mão de obra mensalista são apropriados considerando o total de horas remuneradas, independentemente do período efetivamente trabalhado; **b.2) o percentual de encargos para mensalistas incide geralmente sobre os salários das equipes técnicas e administrativas da obra. (grifo nosso)**

A questão dos Encargos Sociais é também abordada na Publicação do Tribunal de Contas da União OBRAS PÚBLICAS - Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas, que assim trata da matéria:

No que tange à mão de obra, deve-se destacar a necessidade da inclusão, nos seus custos, dos encargos sociais (ou leis sociais), os quais devem ser calculados em função das especificidades do local de execução dos serviços. **É fundamental esclarecer que devem ser usadas duas taxas de encargos sociais: uma para empregados horistas e outra para mensalistas, pois diferentemente dos primeiros, os mensalistas têm encargos sociais que incidem diretamente sobre a remuneração mensal.** Com isso, não há necessidade de considerar alguns itens que já estão incluídos na folha de pagamento da empresa. Para maiores detalhes sobre esse assunto, o artigo técnico Os encargos sociais nos orçamentos da construção civil<sup>17</sup> pode ser consultado. **Destaca-se, ainda, que os demonstrativos das composições analíticas dos encargos sociais devem constar da documentação do processo licitatório.** (grifo nosso)

Portanto, seguindo a orientação da Corte de Contas, na composição do custo unitário da totalidade da mão de obra contratada por mês deve ser aplicado o percentual de Encargos Sociais correspondente a tipologia contratual adotada sobre a remuneração dos seguintes serviços da obra: almoxarife, apontador ou apropriador, contramestre, mestre de obras, engenheiros, vigia noturno, técnico de segurança do trabalho, técnico de edificações e operador de elevador.

Importante salientar que o quantitativo de horas contratadas pelo TRF2 para a realização dos Serviços Administrativos guarda relação direta com o cronograma de execução das obras proposto pelo Tribunal (36 meses), bem como com o quantitativo de pessoal técnico estabelecido, também pelo TRF2, no Item 13. – OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA do CADERNO DE ESPECIFICAÇÕES E ENCARGOS, norteador dos serviços de adequação institucional do complexo predial do Tribunal regional Federal da 2ª Região (Anexo – Doc. 4).

Para exemplificar, atenta-se para o caso específico do Encarregado Diurno, cuja quantidade de horas a ser contratada na Planilha Orçamentária é de 23.760,00:

- ✓ O Caderno de Especificações do TRF2 impõe como obrigação da Contratada disponibilizar para a obra **3 Encarregados Diurnos durante todo o período da obra.**
- ✓ Prazo da obra de 36 meses.
- ✓ A conversão salarial padrão horista/mensalista, para uma jornada de trabalho de 44 horas semanais, estabelece uma jornada mensal de 220 horas de trabalho. Pela regra simplificada, multiplica-se o número de horas semanais a serem trabalhadas por cinco para se determinar o total de horas mensais.
- ✓ **Cálculo do número de horas: 3 Encarregados x 220 h/mês x 36 meses = 23.760,00 horas.** Exatamente o número de horas contratadas pelo TRF2.

O mesmo cálculo poderá ser feito para a maioria das outras categorias profissionais, obtendo-se resultados semelhantes. Apenas no caso do Engenheiro Civil Pleno e do Engenheiro Eletricista Pleno, os cálculos devem levar em consideração um quantitativo de 165 horas mensais de trabalho para cada um dos profissionais, conforme estipulado pelo TRF2.

No documento intitulado MEMÓRIA DE CÁLCULO REFERENTE AO MÊS DE MAIO DE 2015 (Anexo – Doc. 5), que trata exclusivamente do pagamento de pessoal de gerenciamento e supervisão da obra, constata-se que a mão-de-obra administrativa foi contratada como horista e paga pelo TRF2 como mensalista. Verifica-se que, na quase totalidade dos postos de trabalho, a indicação das HORAS CONTRATADAS no mês equivale ao quantitativo de pessoal mínimo a ser mantido na construção de forma permanente. As HORAS CONTRATADAS são as necessárias para a conversão do trabalho horista para o trabalho mensalista.

Quando o número de horas trabalhadas é menor do que o número de horas contratadas, deduz-se que o quantitativo mínimo de pessoal administrativo exigido pelo TRF2 não foi alcançado. No caso em tela, faltou 1 Mestre de Obras Noturno, 1 Encarregado Noturno e dois Encarregados Diurnos.

Cabe salientar que a fatura, na forma como se encontra, foi aceita pela fiscalização e paga pelo TRF2.

Demonstrado o equívoco na forma de contratação da mão de obra administrativa, resta mensurar o valor a maior com o qual está remunerada, indevidamente, a VILLA Construtora, em desfavor da União, decorrente das composições equivocadas.

Para mensuração dos valores, a equipe de inspeção deu segmento à análise da planilha orçamentária utilizada na licitação da obra, procedendo o recálculo dos preços de treze itens dos serviços que devem ser classificados como de trabalhadores mensalistas (Anexo – Doc. 6). O mês de referência dos preços da planilha orçamentária é abril/2014.

Importa ressaltar que na Planilha de Custos revisada pela equipe de inspeção foram inclusos os Encargos Complementares considerados pelo SINAPI para cada categoria profissional em estudo. Na Planilha Orçamentária fornecida pelo TRF2 aos licitantes, infere-se que os Encargos Complementares foram levados em conta, mas sem serem considerados os critérios de incidência do SINAPI para as diversas categorias profissionais.

Para a definição do preço final da mão-de-obra pela equipe de inspeção foram aferidos o custo do insumo mão-de-obra, acrescido dos Encargos Sociais de horistas (50,31%), e o custo dos Encargos Complementares. A estes valores foi adicionado o BDI de 29,18%.

Feitas as Composições de Custos Unitários, foram obtidos os seguintes resultados:

- Engenheiro Civil Pleno (36 meses): R\$ 594.475,03.
  - Engenheiro Eletricista Pleno (36 meses): R\$ 594.475,03.
  - Engenheiro Civil Junior (36 meses): R\$ 431.693,92.
  - Técnico de Edificações (36 meses): R\$ 281.082,05.
  - Técnico de Edificações Noturno (36 meses): R\$ 326.818,47.
  - Técnico de Segurança (36 meses): R\$ 327.679,68.
  - Mestre de Obras Diurno (36 meses): R\$ 343.419,84.
  - Almoxarife (36 meses): R\$ 171.739,08.
  - Mestre de Obras Noturno (36 meses): R\$ 411.793,80.
  - Encarregado Diurno (3 Encarregados x 36 meses): R\$ 673.003,29.
  - Apontador (2 apontadores x 36 meses): R\$ 393.920,48.
  - Operador de Elevador (2 operadores x 36 meses): R\$ 313.643,36.
  - Encarregado Noturno (2 encarregados x 36 meses): R\$ 517.442,66.
- **Total Geral do Gasto com Mão-de-Obra Administrativa:** R\$ 5.381.186,69.

Comparando-se o resultado final das composições de custos unitários elaboradas pela equipe de inspeção, nelas consideradas Leis Sociais mensalistas de 51,31% e os Encargos Complementares com a Planilha Orçamentária da VILLA, cuja mão-de-obra administrativa está orçada em R\$ 6.514.081,20, constata-se uma economia para a União de R\$ 1.132.894,51.

## **RECOMENDAÇÃO**

23.1. Ajustar os itens de mão de obra administrativa da obra, constantes na Planilha Orçamentária, para contratação mensal.

23.2. Restituição dos valores já pagos a maior à VILLA Construtora aos cofres da União ou compensação nas próximas medições, caso a reforma seja retomada com a citada empresa.

## **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

No que concerne à reforma do complexo predial deste Tribunal, transcrevo, abaixo, parte do despacho nº TRF2-DES-2016/17807, de 30/12/2016, por mim exarado, que trata da rescisão do contrato firmado com a empresa Villa Construtora Ltda., encaminhado a esse eg. Conselho através do Ofício nº TRF2-OFI-2016/23875, de 30/12/2016:

Registro, inicialmente, que várias questões abordadas na Inspeção ficam prejudicadas em face da rescisão contratual, devendo todas as recomendações constantes do relatório preliminar serem observadas quando da realização da nova contratação.

(...)

Apesar de se tratar de Relatório Preliminar, determino que a recomendação contida no Achado 23 seja observada pela Administração quando do pagamento do valor devido à Construtora, a título de indenização.

### **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

À vista das informações apresentadas, permanecem inalterados os achados 23 a 25, ressalvando-se que suas recomendações deverão ser redirecionadas à nova contratação, caso efetivamente realizada.

Especificamente quanto ao achado 23, propõe-se o monitoramento das recomendações pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal, quanto à sua implementação.

### **ACHADO 24 - Percentual de Administração Local elevado em relação aos custos diretos da obra.**

Por meio do Acórdão TCU n. 2.622/2013 – Plenário, a Corte de Contas, com base nos resultados apresentados pelo Grupo de Trabalho Interdisciplinar constituído por determinação do Acórdão TCU n. 2.369/2011 – Plenário para a adoção de valores referenciais de Taxas de Benefício e Despesas Indiretas – BDI para diferentes tipos de obras e serviços de engenharia (Processo TC 036.076/2011-2), bem como para outros referenciais a serem utilizados pela fiscalização do Tribunal na verificação de planilhas orçamentárias de obras públicas, determinou as suas unidades técnicas, dentre outros, que:

9.2.2 na verificação da adequabilidade das planilhas orçamentárias das obras públicas, utilizar como referência do impacto esperado para os itens associados à administração local no valor total do orçamento, os seguintes percentuais obtidos no estudo de que tratam estes autos:

Percentual de Administração Local inserido no Custo Direto	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	3,49%	6,23%	8,87%

Tendo sido a obra de reforma do TRF2 contratada com a empresa VILLA Construtora pelo preço total de R\$ 38.300.000,00 (Doc. 7) e o valor da Administração Local cotado pela empreiteira a R\$ 6.514.081,20, verifica-se que o percentual do custo total da obra a ser dispendido com o item é de 17,01%, bem acima, portanto, do referencial médio estabelecido pelo TCU.

Dois fatores contribuíram para o elevado percentual: a) a ocorrência registrada no achado anterior; e b) o tamanho da equipe de Administração Local exigida pelo TRF2 no Edital a ser mantida no canteiro de obras.

Em geral, obras de reforma, principalmente em capitais, conforme relatado no estudo do TCU, requerem equipes de administração menores. Mesmo considerando que as obras iriam ser realizadas tanto no período diurno, quanto no noturno, a equipe, aparentemente, está superdimensionada. Registre-se que o percentual médio indicado pelo TCU contempla obras de reforma e construções novas.

### **RECOMENDAÇÃO**

Justificar, de forma inconteste, a necessidade da equipe de Administração Local na forma como se encontra ou adequá-la as reais necessidades da obra.

### **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

No que concerne à reforma do complexo predial deste Tribunal, transcrevo, abaixo, parte do despacho nº TRF2-DES-2016/17807, de 30/12/2016, por mim exarado, que trata da rescisão do contrato firmado com a empresa Villa Construtora Ltda., encaminhado a esse eg. Conselho através do Ofício nº TRF2-OFI-2016/23875, de 30/12/2016:

Registro, inicialmente, que várias questões abordadas na Inspeção ficam prejudicadas em face da rescisão contratual, devendo todas as recomendações constantes do relatório preliminar serem observadas quando da realização da nova contratação.

(...)

Apesar de se tratar de Relatório Preliminar, determino que a recomendação contida no Achado 23 seja observada pela Administração quando do pagamento do valor devido à Construtora, a título de indenização.

### **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

À vista das informações apresentadas, permanecem inalterados os achados 23 a 25, ressalvando-se que suas recomendações deverão ser redirecionadas à nova contratação, caso efetivamente realizada.

## **ACHADO 25 - Quantidades de serviços constantes na planilha orçamentária incompatíveis com a obra**

Do exame da Curva ABC disponibilizada pelo TRF2, verifica-se que alguns itens do orçamento estão incompatíveis com o porte da obra.

Citam-se alguns exemplos:

- 1) Item 9.8 da Planilha Orçamentária - Cabo de cobre isolado em EPR, não halogenado, encordoamento classe 5, nível de isolamento 600/1000V – 90° C, 95 mm<sup>2</sup> - Fornecimento e Instalação. Quantidade indicada na planilha orçamentária: 5.821,81 metros. Preço total cotado pela VILLA - R\$ 331.260,99. Comentário da Equipe de Fiscalização: O cabo de 95 mm<sup>2</sup> é, de uma forma geral, utilizado para a alimentação de quadros elétricos de maior potência instalada. Do estudo dos projetos elétricos, constata-se que a grande maioria dos quadros elétricos da edificação utiliza em sua alimentação cabos de 25 mm<sup>2</sup>, cujo consumo foi estimado em 599,70 metros. Há indícios de erro de quantitativo, com prejuízos para a União.
- 2) Item 11.01 da Planilha Orçamentária – Cabo UTP com 4 pares categoria 6 – LSZH, marca Furukawa GigalAN Cat. 6. Quantidade indicada na planilha orçamentária: 410.000,00 metros. Preço total cotado pela VILLA - R\$ 1.927.000,00. Comentário da Equipe de Fiscalização: O item é o 2º mais caro da Curva ABC, totalizando 5,03% do valor global do orçamento apresentado pelo empreiteiro. Há indícios de erro de quantitativo, com prejuízos para a União.
- 3) Item 11.08 da Planilha Orçamentária – Cordão de Conexão – Patch Cord – Categoria 6, marca: Furukawa GigaLan Cat. 6 ou similar. Quantidade indicada na planilha orçamentária: 8.595,00 unidades. Preço total cotado pela VILLA - R\$ 302.801,85. Comentário da Equipe de Fiscalização: O item é utilizado para a ativação dos equipamentos de informática, não havendo necessidade de tão grande quantidade de Patch Cord. Há indícios de erro de quantitativo, com prejuízos para a União.

A Curva ABC disponibilizada pelo TRF2 conta com cerca de 560 itens. Deste total de itens, verifica-se que os primeiros 50 correspondem a, aproximadamente, 68% do valor global da obra. São, portanto, os mais representativos e devem ser rigorosamente analisados.

### **RECOMENDAÇÃO**

Revisar os quantitativos apresentados nos primeiros 50 itens da Curva ABC, bem como dos seus respectivos custos unitários.

### **MANIFESTAÇÃO DO TRF2**

No que concerne à reforma do complexo predial deste Tribunal, transcrevo, abaixo, parte do Despacho nº TRF2-DES-2016/17807, de 30/12/2016, por mim exarado, que



trata da rescisão do contrato firmado com a empresa Villa Construtora Ltda., encaminhado a esse eg. Conselho através do Ofício nº TRF2-OFI-2016/23875, de 30/12/2016:

Registro, inicialmente, que várias questões abordadas na Inspeção ficam prejudicadas em face da rescisão contratual, devendo todas as recomendações constantes do relatório preliminar serem observadas quando da realização da nova contratação.

(...)

Apesar de se tratar de Relatório Preliminar, determino que a recomendação contida no Achado 23 seja observada pela Administração quando do pagamento do valor devido à Construtora, a título de indenização.

### **ANÁLISE DA EQUIPE DE INSPEÇÃO**

À vista das informações apresentadas, permanecem inalterados os achados 23 a 25, ressalvando-se que suas recomendações deverão ser redirecionadas à nova contratação, caso efetivamente realizada.

### **III – CONCLUSÃO**

Da análise geral da Inspeção Administrativa no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, verificou-se que o órgão possui boas práticas administrativas. Todavia, notaram-se oportunidades de implementação de melhorias, destacando-se:

- a) a inserção de controles internos administrativos nas contratações de serviços e aquisições de bens, como: justificativas no termo de referência para exigências de vistorias técnicas e índices contábeis, documentos para fins de habilitação e instruir os autos com informação de previsão de recursos orçamentários de forma clara;
- b) a publicação de diretrizes para gestão de pessoas, gestão por competências e formação de novos gestores;
- c) a implementação de políticas de gestão de riscos;
- d) a apresentação de projeto básico/termo de referência com todos os elementos mínimos elencados no art. 18, § 3º, da Resolução CNJ n. 182/2013, Manual de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do Poder Judiciário – MCTI, bem como o preenchimento de todos os artefatos de acordo com a citada norma;
- e) observação de todos os requisitos previstos em norma própria para o recebimento da Gratificação de Atividade de Segurança – GAS.
- f) instruir os respectivos processos administrativos de obras e serviços de engenharia com os estudos preliminares que embasaram o Projeto Básico, especialmente o Programa de Necessidades do órgão e o Estudo de Viabilidade, bem como documentos para motivar a decisão da autoridade.

A propósito, destaque-se que as recomendações, em sua grande maioria, envolvem orientações a serem observadas em futuras contratações de bens e serviços, pelo que se propõe o monitoramento das recomendações pela Secretaria de Controle Interno do Tribunal, quanto à sua implementação; bem como serão objeto de verificação por esta SCI, quando da próxima inspeção naquele regional.

Além disso, esclareça-se que nos trabalhos da inspeção foram identificados vinte e cinco achados e efetuadas trinta e oito recomendações, cujas providências de implementação serão adotadas pelo Tribunal, consoante os esclarecimentos apresentados pelas unidades técnicas.

Por fim, no que se refere à área de obras – reforma do complexo predial do TRF2, em face da rescisão do contrato firmado com a empresa Villa Construtora Ltda., as recomendações serão observadas quando da realização da nova contratação, conforme informado pelo Exmo. Presidente no Despacho n. TRF2-DES-2016/17807, de 30/12/2016.

Brasília, 2 de fevereiro de 2017.

Paulo José Ribeiro Alves  
**Inspetor**

Fábio Mendonça de Oliveira  
**Inspetor**

Roberto Junio dos Santos Moreira  
**Inspetor**

Consolação de Maria Nascimento Freitas  
**Inspetor**

Mônica Regina Ferreira Antunes  
**Inspetor**

Mauro Santos de Melo  
**Inspetor**

Angelita da Mota Ayres Rodrigues  
**Coordenadora**