



SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA

ANEXO II – ACHADOS E RECOMENDAÇÕES DA
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE PERNAMBUCO

ACHADO 1 – Fase preliminar da licitação deficiente

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

A Lei 9.784/1999, norma que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, determina, em seu art. 2º, parágrafo único, VII, que devem ser indicados os pressupostos de fato e de direito que determinarem as decisões tomadas nos autos.

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

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

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

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

De acordo com o Manual de Obras Públicas do Tribunal de Contas da União, “*antes de iniciar um empreendimento, o órgão deve levantar suas principais*

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

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.

Nessa esteira, o Acórdão TCU n. 2.006/2012 que, tratando do programa de necessidades, informa que *“nessa etapa, o órgão deve levantar suas principais necessidades, definindo o universo de ações e empreendimentos que deverão ser relacionados para estudos de viabilidade”*.

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

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

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

Todavia, da análise do Processo Administrativo n. 135/2017 da SJPE, que versa sobre a aquisição da sede da Subseção Judiciária de Cabo de Santo Agostinho/PE, verifica-se que não constam dos autos o programa de necessidades e estudo de viabilidade que justifiquem a escolha pela decisão de adquirir o imóvel objeto do procedimento em detrimento das demais opções possíveis, como a perpetuação da locação ou a construção de novo edifício. Caberia à área técnica apresentar documento específico demonstrando as necessidades da Subseção, inclusive quanto à projeção futura, bem como estudo comparativo (estudo de viabilidade) apresentando as vantagens econômicas, técnicas e de eficiência de cada uma das alternativas, decidindo, fundamentadamente, pela escolha da

aquisição. Cabe mencionar que o imóvel objeto do processo é o mesmo onde já se encontra a subseção em contrato de aluguel.

Salienta-se que, em 12 de setembro de 2017, a unidade técnica do órgão auditado enviou programa de necessidades por meio de correio eletrônico, material que não constava dos autos da aquisição e que não foi mencionado quando da visita ao órgão. O material foi analisado pela equipe de auditoria, com as seguintes considerações.

A planilha demonstrativa de áreas do programa de necessidades elaborada pelo Comitê Técnico de Obras Nacional de acordo com o Anexo III, art. 11, da Resolução CJF n. 179/2011, é um instrumento norteador que apresenta o rol de ambientes considerado indispensável para as varas federais, segundo os estudos feitos pelos técnicos das áreas de arquitetura e engenharia de toda a Justiça Federal, os quais visam um padrão de excelência dos projetos. A área definida para cada ambiente, por sua vez, é tida como parâmetro máximo, podendo ser consideradas áreas menores do que as referenciadas, desde que não impactem nas demais normas vigentes. As diferenças regionais dos órgãos da Justiça Federal existem e podem ser consideradas na elaboração do programa de necessidades. No entanto, é preciso que as alterações do programa de necessidades sejam pautadas em justificativas técnicas ou outras que atestem a modificação do referencial estipulado pelo Comitê Técnico Nacional.

Após solicitação de esclarecimentos aos técnicos da SJPE sobre o programa de necessidades enviado, foi informado que a área total da edificação foi calculada de duas maneiras: pela planilha travada do CTO (que corresponde a 1.561,41m²) e considerando a realidade/necessidade atual da Subseção (que corresponde a 1.215,68m²). Existe, ainda, o projeto de ocupação do imóvel atual.

Para melhor análise, elaborou-se a Planilha Comparativa de Programas de Necessidades, por meio da qual é possível observar, resumidamente:

QUADRO RESUMO – COMPARAÇÃO DE ÁREAS DO PROGRAMA DE NECESSIDADES

DESCRIÇÃO	OCUPAÇÃO ATUAL (m ²)	SUBTOTAL PROGRAMA JFPE (m ²)	REFERENCIAL PROGRAMA CTO-N (m ²)
TOTAL ÁREA ÚTIL (m²)	619,80	900,50	1.156,60

ÁREA COMUM E TÉCNICA (máx 35% da área útil)	238,00	315,18	404,81
SUBTOTAL	857,80	1.215,68	1.561,41
GARAGEM COBERTA (Se houver, 18,75m ² por vaga)	104,80	Sem garagem	Sem garagem
TOTAL ESTIMADO PARA A EDIFICAÇÃO	928,60 m²	1.215,68 m²	1.561,41 m²

A consulta feita pela SJPE à Superintendência do Patrimônio da União, considera adquirir imóvel com área mínima de 1.000 m² e área de terreno de 2.400 m² a 3.000 m² para a instalação da Subseção. No termo de referência elaborado para a aquisição de imóvel, admitia-se uma área entre 800 m² a 1.200 m², com área de terreno entre 2.400 m² a 3.000 m². Observa-se, portanto, discrepância entre a área atualmente ocupada, o programa elaborado pela Subseção e o programa referencial do Comitê Técnico de Obras da Justiça Federal.

Importante salientar que, mesmo o programa elaborado pela Seção Judiciária, de 1.215,68m², supera a área máxima do imóvel ora ocupado, indício de que ou o programa de necessidade é inconsistente ou o imóvel ocupado mostra-se insuficiente, em área, para atender as necessidades do órgão.

Além disso, não foram identificadas as seguintes áreas no programa de necessidades elaborado pela SJPE para a aquisição de imóvel destinado à Subseção Judiciária de Cabo de Santo Agostinho:

- Atermação;
- Posto de atendimento bancário;
- Central de digitalização;
- Copa da Vara Federal;
- Depósito de bens inservíveis;
- Depósito de bens patrimoniais;
- Depósito Judicial;
- Salas multiuso (treinamento);
- Reprografia;
- Sala para acautelamento de processos;
- Sala de custódia;
- Salas de conciliação;
- WC destinado a famílias (com área para troca de fraldas).

Cabível a presença das citadas áreas ou a apresentação de justificativas para que as mesmas fossem prescindidas na elaboração de programa de necessidades.

Além disso, o projeto de ocupação destina 7,2 m² à guarda de materiais de expediente. Fora isso, não foi identificado outro ambiente para atendimento dessa necessidade na edificação atualmente ocupada. Segundo o modelo de programa de necessidades aprovado pelo CTO-N, estima-se até 30 m² por vara federal para a acomodação do Almojarifado. O programa de necessidades elaborado pela SJPE destinou cerca de 60 m² para acomodação dessa área, o que demonstra o subdimensionamento da área atualmente ocupada.

No imóvel atualmente ocupado pela SSJ em Cabo de Santo Agostinho foram identificados dois arquivos administrativo e judicial – 16 m² em cada secretaria das varas. No programa de necessidades elaborado pela SJPE consta uma previsão de 20 m² por vara, o que pode demonstrar que a área atualmente ocupada é insuficiente para a demanda das secretarias.

Por fim, não foi identificado local específico destinado aos depósitos de bens patrimoniais e de bens inservíveis, tampouco foi identificada sala para processos que exijam maior cuidado quanto sua segurança, nos casos de competência criminal. Essas áreas também não constam no programa de necessidades elaborado pela JFPE. No entanto, observou-se que as áreas destinadas aos gabinetes dos juízes substitutos estavam sendo utilizadas como área de depósito, conforme demonstrado no relatório fotográfico da visita ao imóvel (Doc. 1).

Já da análise dos processos administrativos n. 381/2017 e 403/2017, que versam sobre a aquisição de geradores de energia elétrica para o Edifício Sede da Seção Judiciária de Pernambuco, não possuem os estudos preliminares, carecendo, dessa forma, de justificativa para a aquisição de dois geradores ao invés do único que atualmente funciona no órgão, bem como da definição das especificações técnicas do equipamento, o que serviria para atestar a possibilidade de adesão a ata de registro de preços.

Por fim, dos documentos que constam do Processo Administrativo n. 1.000/2014, que versa sobre a contratação de empresa especializada para a elaboração de projeto executivo para a construção de nova sede dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária de Pernambuco, não há estudo de viabilidade para justificar a opção pela construção de edifício para comportar as três varas de JEFs, mas tão somente a planilha

anexa ao programa de necessidade que mede as áreas referenciais da Resolução CNJ n. 114/2010. Ainda que se trate das três varas da Seção Judiciária de Pernambuco, considerando o prazo decorrido desde a elaboração dos projetos, cabíveis seriam os estudos preliminares a fim de se verificar o acréscimo ou decréscimo de demandas judiciais destas varas especializadas, dentre outros fatores, com vistas a comprovar o atendimento das necessidades do órgão pelas próximas décadas, evitando-se a construção de imóvel obsoleto, passível de reforma ou ampliação em curto espaço de tempo. Destaca-se que, de acordo com informação do órgão, a obra não foi iniciada por falta de orçamento para a construção.

RECOMENDAÇÃO

1.1. Esclarecer as razões que justifiquem que o imóvel atualmente ocupado pela SSJ de Cabo de Santo Agostinho atende ao programa de necessidades elaborado pela SJPE, considerando a discrepância entre as referidas áreas;

1.2. Justificar a ausência no programa de necessidades da SSJ de Cabo de Santo Agostinho/PE das áreas referenciais do modelo elaborado pelo CTO-N;

1.3. Elaborar estudo de viabilidade que demonstre as opções para atendimento das necessidades da SSJ de Cabo de Santo Agostinho (aquisição de imóvel, manutenção do aluguel ou construção), justificando a solução escolhida sob os critérios da economia, eficiência, continuidade do negócio, expectativa de crescimento etc.;

1.4. Elaborar e juntar aos processos que versam sobre a aquisição dos geradores do edifício sede da Seção Judiciária de Pernambuco programa de necessidades e estudo de viabilidade que justifiquem a aquisição de dois geradores em substituição ao único existente no imóvel;

1.5. Caso seja dada continuidade à obra, elaborar e juntar, ao processo que versa sobre a elaboração do projeto executivo de construção de nova sede dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária de Pernambuco, estudos preliminares para ratificar ou retificar a quantidade de varas de JEF a serem comportadas pela nova edificação, readequando-se, caso necessário, o projeto executivo da obra ou até mesmo a solução construtiva adotada para o atendimento às necessidades do órgão;

1.6. Nas futuras contratações, elaborar programa de necessidades e estudo de viabilidade para fundamentar e balizar as contratações de obras, serviços de engenharia e aquisições de imóveis, juntando-os aos respectivos processos de contratação, com vistas ao atendimento dos Princípios da Publicidade, Transparência, Economicidade e Eficiência.

MANIFESTAÇÃO DA SJPE

1. Preambularmente, faz-se mister traçar um breve histórico dos primeiros procedimentos adotados no âmbito da Justiça Federal de Primeiro Grau em Pernambuco com vistas à aquisição de imóvel para abrigar a sede própria da Subseção Judiciária do Cabo de Santo Agostinho.
2. Tratando-se de procedimento inédito a tarefa inicial, em meados de janeiro/2017, consistiu na obtenção da legislação aplicável e instruções referentes à aquisição de imóveis no âmbito da Administração Pública Federal, inclusive quanto ao seu trâmite processual. Para esse fim, foram mantidos contatos telefônicos entre servidores do Núcleo de Administração da Justiça Federal em Pernambuco e o pessoal da área técnica de engenharia do Conselho da Justiça Federal. Tendo em vista que a servidora Mônica Antunes, daquela unidade do CJF, encontrava-se em gozo de férias na época, as orientações foram fornecidas pela servidora Cláudia.
3. Naquela oportunidade, foi informado não haver legislação pertinente a respeito, com exceção da Resolução n.º 179, de 21/12/2011, do CJF, tendo sido também relatada a ocorrência de casos esporádicos de aquisição de imóveis no âmbito do Poder Judiciário Federal. Como parâmetro, recomendou-se o Tribunal Regional Federal - 3.ª Região, em virtude de processo de aquisição concluído mais recentemente, em 2012. Após contatos com a unidade de engenharia do TRF-3.ª Região, foi obtida pelo Núcleo de Administração cópia dos autos do mencionado processo.
4. Logo em seguida, chegou ao conhecimento desta Seção Judiciária a edição da Instrução Normativa n.º 22, de 22/2/2017, da Secretaria do Patrimônio da União, publicada no Diário Oficial da União de 1/3/2017, cuja ementa "*estabelece os procedimentos operacionais para a aquisição, incorporação e regularização patrimonial de bens imóveis em nome da União*". A partir de então, foi formalizado processo que visava à aquisição do imóvel para sede própria da Subseção Judiciária do Cabo de Santo Agostinho, regido pelas disposições da aludida Instrução Normativa e legislação aplicável.
5. No tocante ao achado da Equipe de Auditoria, que remete à ausência, no P.A. n.º 135/2017, de programa de necessidades e de estudo de viabilidade técnica que justifiquem a opção pela aquisição de imóvel em detrimento da continuidade da locação ou de construção de nova edificação, esta Seção Judiciária partiu do pressuposto de que tais exigências já haviam sido atendidas com a aprovação da inclusão de dotação orçamentária para a aquisição do imóvel na Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2017,



aprovada no âmbito do TRF-5.ª Região e do Conselho da Justiça Federal, e por não se tratar de contratação de obras, objeto do Manual de Obras Públicas do Tribunal de Contas da União.

6. Nesse contexto, o programa de necessidades foi entendido como requisito para contratação de obras de construção, observando-se os parâmetros técnicos a que se referem a Resolução n.º 114, de 20/4/2010, do CNJ, e a Resolução n.º 179, de 21/12/2011, do CJF.

7. Ocorre, porém, que num processo de aquisição de imóvel, como o iniciado por esta Seção Judiciária, o pretendente à compra sujeita-se à disponibilidade de imóveis existentes na região do seu interesse, o que não torna fácil encontrar edificação que preencha as exigências contidas na mencionada Resolução, salvo se, numa situação meramente ideal, houvesse sido construído com a finalidade única de venda à União para afetação à Justiça Federal.

8. Assim, dentro de uma margem de razoabilidade, não causaria espécie que fossem proporcionadas ao imóvel no qual se encontra instalada a atual sede da Subseção Judiciária do Cabo de Santo Agostinho condições para preenchimento dos requisitos elencados no P.A. n.º 135/2017 a fim de ser habilitado a venda, sem prejuízo de outros potenciais interessados, pois para a locação do imóvel foram necessárias benfeitorias para adaptá-lo à finalidade da Justiça Federal, observadas as limitações técnicas e orçamentárias que se impuseram na época. Aduzam-se também que qualquer nova adaptação no imóvel locado está condicionada a anuência do proprietário, estando passível de abatimento do aluguel caso se trate de benfeitoria que implique dedução.

9. Haveria, em princípio, vantagens com a continuidade da sede da Subseção Judiciária no mesmo local, prevenindo-se transtornos em face da desmobilização de toda a estrutura já instalada, com a possível descontinuidade das atividades jurisdicionais e as despesas adicionais com as inevitáveis reformas e adaptações no novo imóvel.

10. Ressalte-se que tais vantagens seriam de relativa presunção, pois o preço e as condições de outro imóvel eventualmente ofertado poderiam se apresentar mais atraentes, ou mesmo importar na realização de processo licitatório, do tipo menor preço.

11. Efetuada, ao fim, a compra almejada, fosse do imóvel ora locado à Justiça Federal, fosse de outro imóvel, proceder-se-ia às adaptações na edificação a fim de adequá-la aos ditames da Resolução n.º 114/2010 do CNJ, conforme foi informado na carta de apresentação da Ação, enviada ao conhecimento do TRF-5.ª Região e do Comitê Técnico de Obras Nacional do Conselho da Justiça Federal quando da elaboração e da solicitação de orçamento para aquisição do imóvel (**Doc.1**).

12. Inobstante, o Núcleo de Administração desta Seção Judiciária enviou à Equipe de Auditoria, em 12/9/2017, o programa de necessidades que, como já afirmado, julgou-se dispensável para o procedimento de compra do imóvel, razão pela qual não constava dos autos de aquisição.

13. Quanto às inconsistências de metragem de área referentes à planilha do programa de necessidades, é necessário esclarecer que tal metragem não foi utilizada por esta Seção Judiciária, por se entender que a planilha serviria apenas para obras de construção, visto que em seu título consta a expressão "*Programa de Necessidades para Estimativa de Área a Ser Construída*", o que não seria o caso, já que o objeto do processo consistia em aquisição de imóvel. Saliente-se que não era permitido o preenchimento dos campos referentes ao programa de necessidades, pois se tratava de aquisição, e não de obra.

14. Tal procedimento foi corroborado quando da análise das documentações enviadas ao CTO para solicitação de orçamento, uma vez que não foi apresentada nenhuma exigência quanto ao seu envio.

15. De qualquer modo, embora não apresentada naquela ocasião, a planilha foi elaborada para que pudesse servir de parâmetro entre a situação atual, na qual a Subseção Judiciária funciona com áreas e ambientes em desacordo com a Resolução n.º 114/2010 do CNJ – sem, todavia, comprometer a prestação jurisdicional – e a situação ideal, em concordância com a mencionada Resolução, de maneira que posteriormente fossem providenciadas as adequações necessárias, conforme descrito no documento de apresentação da ação no momento da solicitação do orçamento.

16. As metragens quando da consulta efetuada por esta Seção Judiciária à Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco, conforme fl. 09 do P.A. n.º 135/2017, no Sistema SIREL, com área construída de 800 a 1.200 m² e área do terreno de 2.400 a 3.000 m², são as mesmas discriminadas no termo de referência (fl. 11 v do mesmo P.A.).

17. No que diz respeito à afirmação de que a decisão pela compra de imóvel careceria de motivação, esta Seção Judiciária informa que a aquisição alinha-se a diretriz do Conselho Nacional de Justiça, encartada no art. 2.º, § 1.º, inciso II, alínea “a”, da Resolução n.º 114/2010 do CNJ:

Art. 2º (...)

§ 1º Cada obra terá o indicador de prioridade, obtido a partir da implantação de sistema de avaliação técnica que contemple, entre outros, os critérios de pontuação e de ponderação agrupados a seguir:

I – (...)

II - Conjunto 2 - Adequação do imóvel à prestação jurisdicional. São critérios voltados à avaliação, por ponderação, do atendimento às necessidades da atividade jurisdicional, tendo em vista:

a) A política estratégica do tribunal de substituição do uso de imóveis locados ou cedidos por próprios, com ênfase na adequação à prestação jurisdicional; (sublinhado acrescido)

18. Por sua vez, esta Seção Judiciária externou os motivos para a compra do imóvel quando da solicitação de orçamento para a aquisição, conforme arquivo enviado aos Comitês Técnicos de Obras (CTOs) Regional e Nacional, no qual consta a seguinte descrição do objeto: “aquisição de terreno e edificação onde atualmente está instalada a Subseção Judiciária do Cabo de Santo Agostinho (34.ª e 35.ª Varas Federais)”.

19. O pedido de orçamento foi inicialmente apresentado partindo-se da premissa de que o prédio para aquisição seria o mesmo em que já se encontrava instalada a sede da Subseção Judiciária do Cabo de Santo Agostinho.

20. Este fato, repita-se, não constitui, no sentir desta Justiça Federal, empecilho para a aquisição de outro imóvel, caso restasse comprovada de modo inequívoco a vantajosidade da compra.

21. Foi justificada a solicitação tendo em vista a redução de despesas de custeio com a eliminação de gastos com aluguel, na ordem de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais) por ano, e a adequação à Resolução n.º 114/2010, do CNJ (áreas dos setores, acessibilidade, espaço para terceirizados etc), não atendida no imóvel atual, e que poderia ser atendida se viesse a se tornar um próprio da União, do qual o seu usuário (Justiça Federal de Primeiro Grau em Pernambuco) pudesse dispor.

22. A solicitação, acompanhada das informações e justificativas, foi apreciada e aprovada no âmbito do TRF-5.ª Região e do Conselho da Justiça Federal, que propôs a inclusão de dotação orçamentária específica no Orçamento Geral da União (OGU) para o exercício de 2017, no valor total de R\$ 5.362.500,00 (cinco milhões trezentos e sessenta e dois mil e quinhentos reais), disponibilizado à Justiça Federal de Primeiro Grau em Pernambuco desde 21/02/2017, com vistas à aquisição do imóvel.

23. Devido à falta de experiência e diante da carência de normativos que tratem da aquisição de imóveis, esta Seção Judiciária não elaborou estudo de viabilidade conforme requerido pela Equipe de Auditoria, mas esse estudo foi realizado, pois a Justiça Federal em Pernambuco, ao formalizar requerimento de autorização para compra de imóvel em nome da União, conforme o prescrito no art. 13, § 2.º, inciso I, da Instrução Normativa n.º 22, de 22/2/2017, da Secretaria do Patrimônio da União, apresentou para aprovação o Anexo IV da IN, que consiste na “justificativa da compra, com indicação dos fatores condicionantes da decisão, inclusive em relação à opção de locação” (Doc. 2), com a anuência da Secretaria do Patrimônio da União e autorização da Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco (fs. 62/63 e 66 do P.A. n.º 135/2017).

24. Na justificativa apresentada no item 2 do aludido requerimento, à fl. 21 dos autos do P.A. n.º 135/2017, consta, como requisito necessário para aprovação do processo junto à SPU, embora de maneira resumida, a justificativa da compra em relação à opção de locação, nos seguintes termos:

Justifica-se a aquisição de imóvel para instalação da sede definitiva da Subseção Judiciária do Cabo de Santo Agostinho a fim de proporcionar a redução do custeio, tendo em vista a eliminação com os gastos de aluguel, cerca de R\$ 210.000,00 (duzentos e dez mil reais) por ano, e adequação à Resolução n.º 114/2010-CNJ.

25. De qualquer sorte, a Direção do Foro, em face das dúvidas suscitadas pela douta Equipe de Auditoria quanto à avaliação do único imóvel apresentado para compra, e diante da exiguidade de prazo para contratação de nova avaliação, rodada de negociações, empenhamento e pagamento ainda no exercício de 2017, decretou, mediante despacho fundamentado, datado de 14/12/2017, a revogação do P.A. n.º

135/2017 (Doc. 3).

26. No que diz respeito aos Processos Administrativos n.º 381/2017 e 403/2017, de aquisição de grupos geradores, esta Seção Judiciária remete ao que consta em relação aos achados 9 e 10, adiante.

27. Por fim, no tocante ao Processo Administrativo n.º 1.000/2014, que trata da contratação de elaboração de projeto executivo para a construção da nova sede dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária de Pernambuco, o estudo de viabilidade não foi elaborado conforme o requerido pela Equipe de Auditoria, mas deve-se destacar que a decisão pela transferência dos juizados especiais federais para o terreno em que se encontra o edifício-sede foi motivada pela precariedade das instalações atuais em que estão sediados os juizados especiais federais, tendo este fato, inclusive, sido objeto de relatório encaminhado à Direção do Foro em outubro/2012, subscrito por todos os magistrados que atuavam naqueles juizados, em que foram apontadas diversas deficiências na edificação.

28. No que é pertinente às recomendações, ao fim do achado 1, esta Seção Judiciária esclarece que, no tocante ao item 1.1, conforme mencionado anteriormente, considerando que a referida subseção judiciária ocupa imóvel alugado, o que dificulta sobremaneira encontrar edificação que preencha as exigências contidas na Resolução n.º 114/2010 do CNJ, as discrepâncias apresentadas entre as áreas seriam tratadas posteriormente, com vistas a proceder a todas as adequações necessárias para enquadramento ao referido normativo. Contudo, ressalte-se que a utilização do imóvel atual ocorre sem prejuízos à prestação jurisdicional desde a instalação da Subseção Judiciária, ocorrida em 2013.

29. Quanto à solicitação de justificativa referente ao item 1.2, esta Seção Judiciária tem a informar que, de acordo com o que foi mencionado anteriormente, a planilha do programa de necessidades foi elaborada para que pudesse servir de parâmetro entre a situação atual, na qual a subseção funciona com áreas e ambientes em desacordo com a Resolução n.º 114/2010 do CNJ, porém sem prejuízos à prestação jurisdicional, e a situação ideal, em concordância com a dita Resolução, de maneira que posteriormente pudessem ser providenciadas as adequações necessárias, conforme descrito no documento de apresentação da ação no momento da solicitação do orçamento.

30. No que toca ao item 1.3, considerando a revogação do P.A. n.º 135/2017, decretada pela Direção do Foro em despacho de 14/12/2017 (Doc. 3), a elaboração do estudo, por ora, perdeu o seu objeto, e será feito nas futuras aquisições, de acordo com o que dispõe o Manual de Obras do TCU.

31. Quanto às recomendações contidas nos itens 1.4, 1.5 e 1.6, as mesmas serão observadas por esta Seção Judiciária.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Inicialmente, cabe salientar que, de acordo com informação do órgão ora auditado, o procedimento de aquisição de imóvel para a Subseção Judiciária de Cabo de Santo Agostinho foi revogado (fl. 1.141):

(...) a Direção do Foro, em face das dúvidas suscitadas pela douta Equipe de Auditoria quanto à avaliação do único imóvel apresentado para compra, e diante da exiguidade de prazo para contratação de nova avaliação, rodada de negociações, empenhamento e pagamento ainda no exercício de 2017, decretou, mediante despacho fundamentado, datado de 14/12/2017, a revogação do P.A. n. 135/2017.

Quanto à necessária apresentação de justificativa no tocante às diferenças entre a área do imóvel ocupado e o programa de necessidades apresentado pela Seção Judiciária, o órgão auditado informa que “as discrepâncias apresentadas entre as áreas seriam tratadas posteriormente, com vistas a proceder a todas as adequações necessárias

para enquadramento ao referido normativo”, ficando evidente, portanto que, além do investimento com a aquisição do imóvel, haveria a necessidade de investimento na reforma do imóvel para alcance das áreas referencias definidas na Resolução CNJ n. 114/2010. Todavia, diante da revogação do procedimento de aquisição do imóvel em Cabo de Santo Agostinho/PE, considera-se prejudicada a recomendação 1.1.

Igualmente quanto à recomendação 1.2, visto que se trata de apresentação de justificativa da ausência, no programa de necessidades da SSJ de Cabo de Santo Agostinho/PE, das áreas referenciais do modelo elaborado pelo CTO-N. Importante frisar, ainda, que a SJPE consignou que *“a planilha do programa de necessidades foi elaborada para que pudesse servir de parâmetro entre a situação atual (...) e a situação ideal”*, cujas adequações seriam realizadas posteriormente. Da mesma forma quanto à recomendação 1.3 que versa sobre a elaboração de estudo de viabilidade que apresente, fundamentadamente, a melhor opção dentre as soluções construtivas para atendimento das necessidades do órgão auditado, medida desnecessária ante a revogação do procedimento administrativo. Ante o exposto, prejudicadas as recomendações 1.2 e 1.3.

As recomendações 1.4, 1.5 e 1.6, que tratam, respectivamente, da juntada de programa de necessidades e estudo de viabilidade no processo que versa sobre a aquisição de grupo gerador para o Edifício-Sede da SJPE, elaboração dos estudos preliminares do procedimento que trata da elaboração de projeto executivo para o anexo do Edifício-Sede da SJPE, e da elaboração de programa de necessidades e estudo de viabilidade para fundamentar e balizar as futuras contratações de obras, serviços de engenharia e aquisições de imóveis, o órgão auditado limitou-se a informar que serão observadas pela Seção Judiciária, razão pela qual terão sua adesão verificada quando do monitoramento da presente auditoria.

ACHADO 2 – Instrução deficiente do processo administrativo de aquisição de imóvel por dispensa de licitação

A regra constitucional da obrigatoriedade da realização de licitação para a contratação de obras, bens e serviços pela Administração Pública está prevista no art. 37 da Carta Magna nos seguintes termos:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de quaisquer Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (**grifo nosso**);

O dispositivo constitucional demonstra a preferência pela realização de licitação, primando-se pelo certame e, em consequência, pela economicidade e transparência nas aquisições de bens e prestações de serviços para a Administração Pública. Ainda assim, o legislador pátrio, regulamentando o inciso XXI do art. 37 da CF, estabelece na Lei 8.666/1993 três espécies de contratação direta: licitação dispensada, dispensável e inexigível, respectivamente previstas nos arts. 17, 24 e 25 da Lei de Licitações.

Dentre as hipóteses de contratação direta por meio de dispensa, o art. 24, X, da Lei n. 8.666/1993 prevê a *“compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades preçúpas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia”*.

Por se tratar de forma de contratação excepcional – as hipóteses de dispensa descritas no art. 24 são taxativas –, a sua motivação deve ser explícita e claramente apresentada nos autos da contratação, razão pela qual a Lei do Processo Administrativo faz menção específica, determinando que:

Art. 50 Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

IV – dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório.

(...)

§ 1º 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.

Desta feita, evidente a necessidade de que o processo administrativo de aquisição de imóveis, especialmente aqueles que se deem por meio de dispensa de licitação, sejam instruídos com informações suficientes a esclarecer a decisão da autoridade administrativa competente.

É da própria literalidade do art. 24, X, da Lei 8.666/1993 que se extraem os requisitos da aquisição de bens imóveis por meio de contratação direta, quais sejam:

- a) que o imóvel seja destinado ao atendimento das atividades precípuas da Administração Pública;
- b) que a escolha do imóvel seja condicionada ao atendimento das necessidades de instalação e localização do órgão adquirente;
- c) compatibilidade do preço com o valor de mercado, avaliado previamente à aquisição.

Além dos requisitos postos na Lei de Licitações, verifica-se na recém editada IN MPOG/SPU n. 22/2017 a instituição de outros dois requisitos para a aquisição de bens imóveis em seu art. 10: a capacidade plena do agente transmitente e as condições de alienabilidade e disponibilidade do bem. A citada norma, apesar de reger as aquisições realizadas pela Secretaria de Patrimônio da União, serve como referência de boas práticas a todos os órgãos da Administração Pública.

Quanto ao primeiro requisito – destinação ao atendimento das atividades precípuas – nota-se que o seu atendimento se dá com a comprovação de que o imóvel a ser adquirido será utilizado para cumprimento da missão institucional do órgão.

Já no que toca ao segundo requisito – atendimento das necessidades de instalação e localização – é necessário instruir os autos da aquisição com documentos que demonstrem que o imóvel é o melhor ou o único a atender às necessidades do órgão, conforme verifica-se também do art. 26, parágrafo único, II, da Lei 8.666/1993 que determina que o processo de dispensa deve ser instruído com a “razão da escolha do fornecedor ou executante”. De igual forma, o art. 14, II, da IN MPOG/SPU n. 22/2017.

Sobre o tema, a jurisprudência do TCU sofreu alteração. Referindo-se ao art. 24, X, da Lei de Licitações, o Acórdão TCU n. 444/2008 - Plenário informa que “a utilização desse dispositivo só é possível quando se identifica um imóvel específico cujas

instalações e localização sinalizem que ele é o único que atende o interesse da administração”. Já em julgado recentíssimo, Acórdão TCU n. 5244/2017 – 2ª Câmara, a Corte de Contas estabelece que:

Em homenagem aos princípios da impessoalidade e da moralidade, é importante a Administração, ao justificar a razão da escolha do fornecedor, deixe expressos os motivos da recusa de imóveis apresentados, mas não selecionados, de forma que restem evidentes os aspectos distintivos daquele outro escolhido.

Verifica-se do excerto citado que a existência de mais de um imóvel que atenda à descrição das necessidades apresentadas pela Administração não inviabiliza a contratação direta, mas com a exigência de que se consigne nos autos o motivo da recusa dos imóveis não selecionados e quais os aspectos distintivos do escolhido.

Ainda assim, alerta que:

(...) a conduta de contratar diretamente quando a licitação é devida, ou sem atentar para as formalidades legais, reveste-se de gravidade suficiente a ensejar a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, além de configurar, em tese, infração criminal (art. 89 da Lei 8.666/93).

Incontroversa, em todos os casos, é a necessidade de se fundamentar a aquisição, seja por meio de demonstração de que não existem outros imóveis que sirvam ao propósito perseguido pelo órgão adquirente, seja apresentando as razões pelas quais os demais imóveis que atendam às necessidades previamente descritas não foram escolhidos.

No que diz respeito ao terceiro requisito – preço –, o parágrafo único do art. 26 da Lei de Licitações informa que o processo de dispensa de licitação deve conter justificativa de preço, a mesma exigência do art. 14, III, da IN MPOG/SPU n. 22/2017. Essencial, portanto, que o processo de aquisição seja instruído com pesquisa mercadológica que tome como referência outros imóveis em área próxima e em situação semelhante àquele que será adquirido. Os laudos ou documentos juntados aos autos devem ser acurados, sob pena de mensuração equivocada e conseqüente prejuízo ao Erário ante aquisição de imóvel por valor superestimado.

Por fim, no que diz respeito ao procedimento, cabível a utilização dos parâmetros definidos na IN MPOG/SPU n. 22/2017, no que for compatível, às aquisições da Justiça Federal, haja vista a completude documental e procedimental apresentada em seus dispositivos e anexos.

Todavia, da análise do Processo Administrativo n. 135/2017, verifica-se a deficiência da instrução processual. O imóvel que se encontra em fase final de negociação para a aquisição é o mesmo que o órgão está situado, por meio de locação, conforme anteriormente relatado.

Apesar de haver nos autos a justificativa de que o imóvel será utilizado para comportar as varas que compõem a citada Subseção Judiciária, cumprindo dessa forma o primeiro requisito, ausente nos autos arcabouço documental que demonstre o cumprimento dos outros dois.

Ausente a documentação que comprove que o imóvel alvo da negociação é o único que atende aos interesses do órgão, ora adquirente. Necessária seria a juntada de documentos, produzido por profissional competente ou outros meios probatórios, atestando que na região não se encontram outros imóveis aptos e, dessa forma, fundamentar, inclusive, o afastamento da concorrência e a opção pela contratação direta fundada no art. 24, X, da Lei n. 8.666/1993. A realização de Aviso de Procura de Imóvel, publicado em diário eletrônico e em jornal de grande circulação (fls. 18-20), ainda que essencial à publicidade do procedimento, não serve, por si só, para demonstrar cabalmente a inexistência de outros imóveis na região. Além disso, necessária a verificação quanto à adequabilidade da edificação quanto as suas instalações, verificando se possui as áreas necessárias ao correto funcionamento da Justiça Federal conforme as normas aplicadas à matéria – ponto que será tratado em achado próprio.

Já no tocante à precificação, a despeito de haver vários laudos para mensurar o valor do imóvel, foram verificadas diversas inconsistências – que serão tratadas em achado próprio – trazendo aos autos valores superiores aos de mercado e não abatendo total ou parcialmente as benfeitorias realizadas pela própria Justiça Federal no imóvel que já ocupa em locação.

RECOMENDAÇÃO

2.1. Incluir, no processo administrativo de aquisição da sede da Subseção Judiciária de Cabo de Santo Agostinho, anteriormente à contratação²:

2.1.1. documentação que comprove que o imóvel alvo da negociação é o único que atende aos interesses do órgão, ora adquirente;

2.1.2. pesquisa mercadológica que demonstre a compatibilidade do preço com o valor de mercado;

2.2. Nas futuras aquisições de bens imóveis, por dispensa de licitação fundada no art. 24, X, da Lei 8.666/1993, instruir o processo administrativo com todos os documentos que comprovem o cumprimento dos seguintes requisitos:

- a) imóvel destinado ao atendimento das atividades precípuas da Administração Pública;
- b) atendimento das necessidades de instalação e localização do órgão adquirente;
- c) compatibilidade do preço com o valor de mercado;
- d) capacidade plena do agente transmitente;
- e) condições de alienabilidade e disponibilidade do bem.

2.3. Nas futuras aquisições de bens imóveis, seja por meio de licitação, seja por meio de contratação direta, utilizar, no que for cabível, o procedimento definido na IN MPOG/SPU n. 22/2017 na instrução do respectivo processo administrativo.

² O cumprimento desta recomendação está condicionado aos resultados apresentados no programa de necessidades e no estudo de viabilidade recomendados no Achado 1 e a eventual manutenção da solução escolhida, qual seja, a aquisição do imóvel por meio de contratação direta por dispensa de licitação – art. 24, X, da Lei 8.666/1993.

MANIFESTAÇÃO DA SJPE

32. Apesar de a solicitação de dotação orçamentária ter sido elaborada com a finalidade de aquisição do imóvel locado, em que já se encontrava instalada a sede da Subseção Judiciária do Cabo de Santo Agostinho desde 2013, e o pedido haver sido aprovado nas instâncias competentes (TRF-5.^ª Região e Conselho da Justiça Federal), todo o trâmite processual se deu com vistas a atender à regra inscrita no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, qual seja, a realização de processo de licitação pública.

33. Partindo desse imperativo constitucional, a Administração procedeu à publicação de que possuía interesse em adquirir imóvel, tendo veiculado na Imprensa Oficial e em jornal diário de grande circulação no Estado Pernambuco Aviso de Procura de Imóvel com prazo de 60 (sessenta) dias para manifestação de pretendentes, mediante apresentação de proposta. Com esse procedimento, que em essência consistiu numa sondagem do mercado imobiliário naquela região, buscou a Administração certificar-se se havia imóveis que preencheriam os requisitos mínimos exigidos no termo de referência para, então, proceder a licitação ou a outro procedimento.

34. Expirado o prazo e tendo apenas um proprietário apresentado proposta, e considerando que, em princípio, o imóvel ofertado poderia ser adquirido, a Direção do Foro determinou a instauração de procedimento de dispensa de licitação, enquadrada no art. 24, inciso X, da Lei n.º 8.666/93 (fl. 68), condicionada ao atendimento das exigências legais e regulamentares, entre as quais a justificativa do preço, a serem verificadas no curso do procedimento.

35. Sobrevindo, entretanto, fundadas dúvidas sobre a avaliação do imóvel, apontadas pela douta Equipe

de Auditoria, e não havendo tempo hábil para realização de nova avaliação que propiciasse a conclusão do procedimento de dispensa de licitação no exercício de 2017, a Direção do Foro, mediante despacho fundamentado, decretou a sua revogação e o arquivamento do feito (**Doc. 3**).

36. É de se destacar que o procedimento de dispensa de licitação, inaugurado com o Despacho da Direção do Foro à fl. 68 do P.A. n.º 135/2017, regeu-se pelas disposições da Lei n.º 8.666/93, bem como pelo que estabelece a Instrução Normativa n.º 22, da Secretaria do Patrimônio da União, cujo art. 1.º assim prevê:

A aquisição, a incorporação e a regularização patrimonial de bens imóveis em nome da União obedecerão aos procedimentos técnicos e administrativos estabelecidos nesta Instrução Normativa – IN, em consonância com a legislação vigente e os princípios aplicáveis à Administração Pública.

37. Por sua vez, de acordo com o Regimento Interno da Secretaria do Patrimônio da União (art. 1.º, incisos I e III do Anexo à Portaria n.º 152, de 5/5/2016, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), compete-lhe:

I - administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;

(...)

III - lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações junto aos cartórios competentes;

38. Ostentando, pois, tal competência, e com o objetivo de descentralizar o encargo da realização das formalidades procedimentais que culminam nos contratos de aquisição lavrados pela SPU, o § 2.º do art. 8.º da IN n.º 22 está assim redigido:

§ 2º Na aquisição por compra, mediante autorização expressa do Superintendente do Patrimônio da União e sem prejuízo de outras atividades, caberá ao órgão interessado da Administração Pública Federal – APF Direta:

I – a execução do procedimento licitatório ou de dispensa deste para o fim de aquisição por compra;

II – a avaliação do imóvel, homologando o respectivo laudo, quando couber; III – a promoção das publicações necessárias, entre elas a do extrato de dispensa de licitação; e

IV – a elaboração da minuta do contrato de compra e venda, utilizando o modelo fornecido pela SPU, bem como o encaminhamento desta ao órgão de assessoramento jurídico competente.

39. Nesse diapasão, o art. 8.º, § 3.º, da mesma IN, prevê que toda e qualquer aquisição de imóvel em nome da União deve ter a anuência prévia do Secretário do Patrimônio da União, seguida de formalização mediante portaria do respectivo Superintendente do Patrimônio da União, que conterá dispositivo fazendo menção expressa à necessidade de o órgão autorizado a formalizar o procedimento de aquisição observar as disposições estabelecidas na mencionada IN, sem prejuízo de outros atos legais e orientações expedidas pela SPU.

40. O art. 12 da mesma IN é taxativo ao prever que

O processo de aquisição imobiliária por compra, cujos procedimentos encontram-se especificados no **Anexo III** desta IN, deverá ser autuado a partir do requerimento do órgão da Administração Pública Federal interessado.

41. Na mesma Instrução Normativa (Anexo III) consta um roteiro de procedimentos para aquisição de imóvel por compra, que bem ilustra a vinculação dos órgãos públicos pretendentes a que se lhe destine imóvel às regras estabelecidas:

ANEXO III

Procedimentos para aquisição por compra

ÓRGÃO/UNIDADE	PASSO	DESCRIÇÃO
---------------	-------	-----------



JUSTIÇA FEDERAL
Conselho da Justiça Federal

ÓRGÃO INTERESSADO	01	Remete à SPU/UF formulário de requerimento de autorização para compra ou preenche formulário eletrônico.
UNIDADE COMPETENTE DA SPU/UF	02	Preenche formulário de análise técnica da proposta de aquisição por compra, submetendo-o à apreciação do respectivo Superintendente juntamente com a minuta da portaria de autorização para compra.
SUPERINTENDENTE SPU/UF	03	Decide pelo prosseguimento ou não do processo de aquisição. Caso aprove o pedido de compra, deve submeter o processo à anuência do Secretário do Patrimônio da União.
SECRETÁRIO (A) DO PATRIMÔNIO	04	Anui o pedido de autorização de compra ou solicita ajustes à SPU/UF que remeteu o processo.
SUPERINTENDENTE SPU/UF	05	Promove ajustes solicitados pelo Secretário do Patrimônio da União ou, caso este tenha anuído a compra, encaminha para publicação a Portaria de Autorização para Aquisição por Compra.
ÓRGÃO INTERESSADO	06	Realiza o processo de compra, envolvendo licitação/dispensa, avaliação do imóvel, publicações necessárias, elabora e submete minuta do contrato de compra e venda ao órgão de assessoramento jurídico competente, dentre outras atividades.
	07	Solicita lavratura e assinatura do contrato à SPU/UF.
SPU/UF	08	Recebe a minuta do contrato, efetua a sua lavratura, assina e arquiva em livro próprio.
	09	Publica extrato do contrato de compra no DOU.

	10	Procede à incorporação do imóvel ao patrimônio da União (cadastro no SPIUnet e solicitação de registro do título aquisitivo junto ao CRI).
--	----	--

42. Como o bem a ser adquirido integraria o acervo de bens imóveis da União, necessitando, assim, de cadastramento no SPIUnet pela Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco para sua devida regularização, e como as normas da referida IN, sob a ótica desta Seção Judiciária, regem as aquisições realizadas pelos entes da Administração Pública Federal, a conclusão foi a de que todo o procedimento estaria vinculado também às regras previstas na IN, que, dessa forma, e pedindo vênias à douta Equipe de Auditoria, não seria apenas uma referência de boas práticas, mas um conjunto normativo cogente.

43. Por seu turno, as exigências contidas no art. 10 da IN n.º 22, entre as quais a capacidade plena do agente transmissor, comprovada mediante certidão negativa de interdição, tutela e curatela (inciso I), só seria exigível na análise da documentação prévia caso houvesse tomado curso o procedimento de dispensa de licitação, como condição para a assinatura do contrato de compra e venda. Revogado o procedimento, como veio a suceder, tal exigência foi prejudicada. O mesmo raciocínio aplica-se às condições de alienabilidade e disponibilidade do bem (inciso II do art. 10), que, não obstante, foram comprovadas pela certidão de inteiro teor da matrícula do imóvel, fornecida pelo Cartório do 1.º Ofício do Cabo de Santo Agostinho (fls. 38/39 do P.A. n.º 135/2017).

44. O requisito para a dispensa de licitação, qual seja, a demonstração do atendimento das necessidades de instalação e localização, de modo que o imóvel fosse o melhor ou o único a atender às necessidades do órgão, não chegou a ser avaliado em face da revogação do procedimento, conforme despacho proferido pela Direção do Foro (Doc. 3).

45. No tocante ao preço, dada a perecível análise da Equipe de Auditoria, que contestou a avaliação efetuada no imóvel e apontou diversas inconsistências, bem como à comprovação de que o imóvel alvo da negociação prévia seria o único que atende os interesses do órgão, o exame dessas questões não poderá ter continuidade no âmbito do P.A. n.º 135/2017 em face da revogação do procedimento.

46. Quanto às recomendações apresentadas, a Justiça Federal de Primeiro Grau em Pernambuco zelará pela sua observância quando eventualmente vier a promover novo procedimento de aquisição de imóvel, de acordo com a oportunidade e conveniência, sujeita a disponibilidade orçamentária, uma vez que o P.A. n.º 135/2017 foi revogado pela Direção do Foro.

47. Ressalva-se, com o objetivo de que fique esclarecido, se o entendimento de que a Instrução Normativa n.º 22, de 22/2/2017, da Secretaria do Patrimônio da União, é de cumprimento obrigatório ou consiste apenas numa referência de boas práticas.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Tendo em vista que o procedimento administrativo de aquisição de imóvel para a Subseção Judiciária de Cabo de Santo Agostinho/PE foi revogado e que o órgão auditado informou que zelará pela observância das recomendações quando vier a promover novo processo, considera-se prejudicada a recomendação 2.1 e informa-se que a adesão às recomendações 2.2 e 2.3 será verificada no monitoramento da presente auditoria.

Quanto à solicitação de esclarecimento sobre a aplicabilidade da Instrução Normativa da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento n.º 22/2017 – se cogente ou referência de boas práticas –, cabe esclarecer que instruções

normativas são expedidas pelos superiores dirigentes dos órgãos, ou autoridade delegada para orientar a atuação de agentes administrativos sob sua supervisão. *In casu*, trata-se de normativo emitido pelo Secretário de Patrimônio da União para regulamentar os procedimentos operacionais para a aquisição, incorporação e regularização patrimonial de bens imóveis em nome da União.

Ainda que os bens imóveis da Justiça Federal pertençam à União, o processo licitatório e de contratação direta são realizados pelos próprios órgãos que compõem a JF de primeiro e segundo graus, conforme determinação do art. 8º, § 2º, da IN MPOG/SPU n. 22/2017:

Na aquisição por compra, mediante autorização expressa do Superintendente do Patrimônio da União e sem prejuízo de outras atividades, **caberá ao órgão interessado** da Administração Pública Federal – APF Direta:

I – a execução do procedimento licitatório ou de dispensa deste para o fim de aquisição por compra. (grifo nosso)

Frisa-se, por oportuno, o descrito no art. 14 da citada IN MPOG/SPU n. 22/2017, que dispendo sobre o processo de dispensa de licitação, determina que o procedimento, “*quando executado diretamente pela SPU*”, deverá ser instruído com determinadas informações. Além disso, versando sobre o processo de compra, aponta no art. 16 que quando a aquisição for executada “*diretamente pela SPU*”, deverá adotar o modelo constante de anexo da norma.

São esses procedimentos e informações concernentes ao processo de aquisição de imóvel que, a despeito de serem orientadores das contratações diretas ou licitações realizadas pela SPU, se orienta utilizar no que for cabível pelas unidades administrativas da SJPE como referência de boas práticas, conforme recomendação 2.3. Todas as demais determinações relacionadas à incorporação e à regularização patrimonial dos bens imóveis da União devem ser seguidas, conforme orienta o normativo, visto se tratar do órgão responsável por tais atos administrativos.

ACHADO 3 – Das impropriedades do imóvel ocupado

Conforme verificado no achado anterior, um dos requisitos do art. 24, X, da Lei 8.666/1993, para a contratação direta de imóveis por meio de dispensa de licitação,

é que a escolha do bem seja condicionada ao atendimento das necessidades de instalação do órgão adquirente.

Todavia, da análise *in loco* do imóvel, verificaram-se diversas impropriedades que afetam diretamente o preenchimento do requisito legal ora abordado.

Por meio da análise da planta de parcelamento urbano, foi identificado que os terrenos da Quadra “E” têm apenas 40 metros de fundo. No entanto, identificou-se *in loco* um avanço indevido de 10 metros lineares sobre a área verde, que correspondem a 400 m² de terreno público não edificável. Essa constatação pode ser confirmada por meio do projeto de ocupação, onde é possível perceber que o estacionamento da Subseção Judiciária, a caixa d’água e o sistema de combate a incêndio estão localizados nessa faixa do terreno, destinada às áreas verdes, conforme documentado no relatório fotográfico (fotos 30 a 32).

Segundo informações prestadas pela equipe técnica da SJPE, o terreno está localizado na ÁREA 02 – ZPR (Zona de Preservação Rigorosa). As normas de edificação para esse zoneamento urbano são:

PARÂMETROS DE LOTEAMENTO VICENTE PINZON

(...)

ÁREA 02

USOS

Permitido: Residencial

Proibido: Industrial

Demais usos: Sob análise especial

O lote mínimo deve ser de 300m²

TAXAS E RECUOS

- **Para edificações de um pavimento:**
- Taxa de solo natural: 25%
- Taxa de ocupação: 50%
- Gabarito máximo de 5,75m (um pavimento)
- Recuo mínimo frontal: 5m
- Recuo mínimo lateral: 1,5m
- **Recuo mínimo fundo: 1,5m**
- Quando não houver vãos abertos, a edificação poderá colar na **divisa lateral do lote até 2/3 (dois terços)** da medida total da profundidade do terreno no lado levado em consideração. **(grifo nosso)**

Segundo as normas de zoneamento urbano aplicáveis ao Município de Cabo de Santo Agostinho, na Área 02 da Zona de Preservação Rigorosa, deve haver um recuo mínimo da edificação em relação ao limite de fundo do terreno de ao menos 1,5 metros, o que só ocorre no imóvel ocupado pela subseção judiciária por conta do avanço indevido de 10 metros lineares sobre a área verde anteriormente mencionado. O projeto arquitetônico e os dados colhidos na visita *in loco* demonstram que a edificação ocupa o limite posterior do lote, o que infringe novamente as normas municipais urbanísticas.

Além do imóvel estar irregular quanto aos parâmetros de ocupação do terreno, verificou-se também a ausência de sanitário acessível por gênero destinado ao público, conforme exige a Resolução CJF n. 179/2011, em seu Anexo III – PROGRAMA DE NECESSIDADES, item 10, segundo o qual, *“para todas as sedes destinadas à Justiça Federal de primeiro e segundo graus deverá ser previsto, no mínimo, um conjunto de instalações separadas para”*:

- a. público externo, coletivo, por gênero;
- b. servidores, coletivos, por gênero;
- c. portadores de necessidades especiais, por gênero.

Por meio da análise do projeto arquitetônico de ocupação da Subseção, é possível verificar que há um conjunto de sanitários públicos perto da área de atendimento, composto de um sanitário feminino, um sanitário masculino e um sanitário destinado aos portadores de necessidades especiais para ambos gêneros. Ou seja, quanto aos sanitários destinados ao público, deveria haver ao menos mais um sanitário do tipo acessível, para que fossem separados por gênero, conforme preconiza a Resolução do CJF.

O programa de necessidades vigente ainda prevê como área obrigatória mais um sanitário destinado à família na área de público externo. Essa área é considerada importante para que os adultos que estiverem com crianças pequenas possam trocá-las com maior comodidade. Esse ambiente inexistente no edifício ocupado pela Subseção e também não foi considerado pela SJPE na elaboração do programa de necessidades.

Além disso, a área destinada à sala de perícia médica no edifício atualmente ocupado pela Subseção não atende aos normativos vigentes. Por meio da análise do projeto de ocupação, é possível perceber que a sala apresenta apenas 12 m² e não possui um sanitário privativo. Segundo o programa de necessidades vigente, devem

ser destinados 24 m² para essa atividade, considerando-se as instalações sanitárias privativas acessíveis e com ducha para o atendimento do consultório.

Salienta-se que o sanitário destinado à área de perícia médica é item essencial e deve ser de uso exclusivo para essa unidade, conforme exigência normativa do Conselho Federal de Medicina, Resolução CFM n. 2.056, de 12 de novembro de 2013, que estabelece critérios para a autorização de funcionamento dos serviços médicos de qualquer natureza. Além disso, deve-se observar as normas para projetos físicos de estabelecimentos assistenciais de saúde e as normas da ANVISA, em especial, a RDC n. 50/2002. A área destinada à sala de perícia médica é considerada obrigatória em edifícios que possuem juizados especiais federais, no entanto, foi desconsiderada no programa de necessidades para a aquisição de novo edifício.

Ainda, conforme a exigência da Resolução n. 179/2011, Anexo III, item 4, e da N.R. 24 do Ministério do Trabalho, o vestiário para os prestadores de serviços faz parte da célula básica administrativa de uma sede jurisdicional federal. Sua área é computada dentro do percentual destinado às áreas técnicas e sanitários não privativos, visto que pode ter área variável conforme as necessidades.

Para esse espaço, devem ser projetados lavatórios e bacias sanitárias, duchas de banho, separados por gênero, e ainda deve haver uma área para a instalação dos armários dos trabalhadores terceirizados, conforme N.R. 24 do Ministério do Trabalho, onde destacamos:

N.R. 24 - Condições Sanitárias e de Conforto nos Locais de Trabalho (124.000-5)

(...)

24.2.12. Os armários de compartimentos duplos terão as seguintes dimensões mínimas: a) 1,20m (um metro e vinte centímetros) de altura por 0,30m (trinta centímetros) de largura e 0,40m (quarenta centímetros) de profundidade, com separação ou prateleira, de modo que um compartimento, com a altura de 0,80m (oitenta centímetros), se destine a abrigar a roupa de uso comum e o outro compartimento, com altura de 0,40m (quarenta centímetros) a guardar a roupa de trabalho; ou (124.057-9/ I1)

b) 0,80m (oitenta centímetros) de altura por 0,50m (cinquenta centímetros) de largura e 0,40m (quarenta centímetros) de profundidade, com divisão no sentido vertical, de forma que os compartimentos, com largura de 0,25m (vinte e cinco centímetros),

estabeleçam, rigorosamente, o isolamento das roupas de uso comum e de trabalho. (124.058-7 / II) 24.2.13. Os armários de um só compartimento terão as dimensões mínimas de 0,80m (oitenta centímetros) de altura por 0,30m (trinta centímetros) de largura e 0,40m (quarenta centímetros) de profundidade. (124.059-5 / II)

Menciona-se, também, que o depósito para materiais de manutenção ou de limpeza, também conhecido como DML, faz parte da célula básica administrativa e deverá contar com a instalação de área de lavagem, guarda de materiais e equipamentos para limpeza e conservação. Essa área também é computada dentro do percentual destinado às áreas técnicas. Neste quesito, não foi localizado no projeto de ocupação um DML.

Por fim, quando a competência da vara federal abarcar a disciplina criminal, é justificável a existência das salas de custódia. O modelo de programa de necessidades considera as salas de custódia como área especial obrigatória, no caso de varas criminais, considerando 30m² para 2 celas, com sanitário para cada gênero. É de conhecimento dos arquitetos da Justiça Federal que a atividade de custódia não se restringe somente à cela e ao sanitário. Para o seu eficiente funcionamento, devem ser consideradas em um programa de necessidades específico o detalhamento do desenho, como área para escolta, cela feminina e cela masculina com sanitário, rota de segurança de embarque e desembarque de viatura, além da logística de circulação de réus e testemunhas dos demais usuários do prédio até as varas criminais.

Todavia, conforme a análise do projeto de ocupação, bem como a verificação *in loco* (fotos 26 e 27), é possível perceber que existe apenas uma cela que possui largura de 1 por 4 m de profundidade, que não possui sanitário, tampouco os requisitos mínimos de segurança ou de salubridade, além de possuir acesso direto à área de espera da vara federal (foto 9).

RECOMENDAÇÃO

3.1. Na tomada de decisão quanto à continuidade da aquisição do imóvel ora examinado³, considerar a necessidade de adequação da edificação quanto às impropriedades do imóvel, quais sejam:

- a) ocupação de terreno público não edificável, destinada às áreas verdes de cerca de 400 m²;
- b) não cumprimento do recuo mínimo da edificação em relação ao limite de fundo do terreno de ao menos 1,5 metro;
- c) ausência de sanitários acessíveis por gênero ao público externo, bem como de sanitário destinado à família;
- d) sala de perícia sem instalações sanitárias privativas acessíveis e com ducha para o atendimento do consultório;
- e) ausência de vestiário adequado, com área para a instalação dos armários dos trabalhadores terceirizados;
- f) ausência de DML;
- g) inadequação da sala de custódia.

MANIFESTAÇÃO DA SJPE

48. Quanto às dimensões da planta de parcelamento urbano, cujo terreno da Quadra "E" tem apenas 40 m de fundo mas na verificação *in loco* havia 10 m lineares adicionais avançando sobre a área verde, este acréscimo se deveu a um aterro no canal para pavimentação de uma rua na parte de trás do loteamento, que resultou num aumento da extensão de todos os lotes da mesma Quadra.

49. Vale salientar que tal acréscimo não constou do contrato de locação do imóvel, e não houve nenhum desembolso relativo a essa área, como também não constou da proposta de venda elaborada pelos proprietários, às fls. 30/37 do P.A. n.º 135/2017, nem do laudo apresentado pelo engenheiro do TRF-5.^a Região (fls. 118/144 do P.A. n.º 135/2017), bem como do laudo do perito contratado pela Seção Judiciária de Pernambuco (fls. 69/89 e 93/101 do P.A. n.º 135/2017).

50. É forçoso afirmar que nem o imóvel, tampouco a faixa de terreno sobre a qual foi constatado o avanço, são de propriedade da União, não tendo a Justiça Federal de Primeiro Grau em Pernambuco ingerência sobre os atos do proprietário, cabendo a quem detém o domínio do terreno "invadido" as medidas legais cabíveis.

51. A regularização da área indicada pela Equipe de Auditoria só poderia ser levada a cabo no caso de transferência da propriedade do imóvel para a União, fato que não se concretizou uma vez que o procedimento de dispensa de licitação, que poderia resultar na compra do imóvel, foi revogado por ordem da

Direção do Foro (Doc. 3).

52. Pela mesma razão, e considerando não haver sido dada continuidade ao procedimento de aquisição do imóvel em face da sua revogação, mantendo-se a edificação, portanto, um bem privado, as adequações apontadas pela Equipe de Auditoria a título de recomendações mostram-se, por ora, inviáveis.

³ O cumprimento desta recomendação está condicionado aos resultados apresentados no programa de necessidades e no estudo de viabilidade recomendados no Achado 1 e a eventual manutenção da solução escolhida – oportunidade em que a autoridade competente decidirá, fundamentadamente, pela continuidade ou não da aquisição.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O cumprimento da recomendação do presente achado estava condicionada à continuidade da aquisição do imóvel onde a Subseção Judiciária está localizada por intermédio de contrato de aluguel. Todavia, diante da revogação do processo administrativo de aquisição, considera-se prejudicada a recomendação 3.1.

ACHADO 4 – Laudos de avaliação do imóvel deficientes

Os Laudos de Avaliação de Valor Médio Monetário de Mercado do Imóvel, inclusos às fls. 69/144 do Processo Administrativo nº 135/2017-JFPE, são os documentos que estão sendo utilizados para embasar a negociação de compra/venda da edificação onde hoje se encontra instalada, mediante contrato de locação, a Subseção Judiciária de Cabo de Santo Agostinho – PE.

Todos os Laudos de Avaliação realizados tiveram como fundamentação teórica o disposto na Norma Brasileira ABNT NBR 14.653-2:2011 (Norma de Avaliação de Bens – Parte 02: Imóveis Urbanos).

O primeiro Laudo de Avaliação analisado (fls. 118/144), elaborado pelo engenheiro civil Ramayano Francisco da Silva, servidor do Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF5, datado de 14 de março de 2016, identificado pelo número LAV.08.SIAP-2016, concluiu que o custo de reedição da construção⁴, com área aproximada de 928 m², corresponde a R\$ 2.176.076,46 e que o custo unitário final de construção para a benfeitoria ficou determinado em 2.316,17 R\$/m².

Quanto à característica construtiva da edificação, é informado no Laudo de Avaliação que a cobertura foi executada em laje pré-moldada de concreto armado com tratamento de impermeabilização com uso de cimento cristalizante e emulsão adesiva.

Constatou-se *in loco*, bem como no exame dos projetos da edificação constantes no processo, que **a construção não possui laje de cobertura**, contando apenas

⁴ Custo de Reedição: Custo de reprodução, descontada a depreciação do bem, tendo em vista o estado em que se encontra (Item 3.9.3 da NBR 14.653-1:2011).

com forro de pvc. **A não existência de laje de cobertura reduz, de forma significativa, o custo final da obra e a valorização do imóvel.**

Para possibilitar a análise das condições da edificação relacionadas diretamente com a forma de ocupação do terreno, foram inseridas na tabela abaixo as áreas informadas pelo avaliador e as áreas constantes em projeto:

Itens em Análise	Terreno	Áreas de Construção		Paisagismo	Estacionamento Interno
		Edificação	Guarita		
Laudo de Avaliação	1600,00	928,00	-	75,80	853,60
Projeto do Imóvel	1600,00	928,00	9,30	69,90	592,80

Notas: Todos os valores informados estão na unidade metro quadrado (m²). Nas áreas obtidas do projeto do imóvel, não foi considerada a área de preservação ambiental ocupada indevidamente pela Subseção Judiciária de Cabo de Santo Agostinho.

De acordo com o Laudo, a somatória da área da edificação, da área de paisagismo e da área de estacionamento calçado com paralelepípedo implica em 1.857,40 m², o que supera a área do terreno informada (1.600,00 m²) em 257,40 m². Se considerássemos a área de preservação ambiental invadida nos fundos do imóvel, cerca de 400,00 m², a somatório de áreas seria inferior ao total da área atualmente em uso pela Subseção Judiciária em 142,60 m². Não foi possível identificar na documentação inclusa no processo a forma pela qual o avaliador discriminou as áreas por ele informadas.

A questão relativa a invasão de área de preservação ambiental, ocupada como estacionamento pela Subseção Judiciária, será tratada em achado específico.

As áreas levantadas em projeto pela equipe de auditoria, relativas à ocupação do solo, correspondem a área do terreno efetivamente constante no Contrato de Locação, ou seja, 1.600,00 m².

Considerando que as áreas de projeto estão corretas e não sendo possível tecnicamente confirmar a correção das áreas informadas no Laudo de Avaliação, entendemos ter havido um equívoco do autor do documento quando do levantamento das áreas.

A definição incorreta da forma de ocupação do solo, com área final a maior, impacta diretamente no cálculo da Área Equivalente de Construção (S), que, por conseguinte, acarretará o aumento do preço da construção.

Utilizando a mesma metodologia do autor do Laudo de Avaliação (item 1.3.2.4) e as áreas obtidas no projeto, temos que $S = 928,00 + 9,30 + ((69,90 + 592,80) \times 0,075)$. Logo, $S = 987,00 \text{ m}^2$, ou seja, $10,00 \text{ m}^2$ a menos do que o calculado inicialmente.

Ao tratar do custo de construção/ m^2 da edificação, o avaliador definiu, corretamente, o melhor projeto-padrão para o caso em tela, ou seja, galpão industrial (item 1.3.2.2).

Para o tipo de construção selecionada, informa que o Custo Unitário Básico de Construção (CUB/ m^2) é de R\$ 619,00. No Laudo de Avaliação é informado que o mês de referência do CUB/ m^2 adotado é janeiro/2016, considerando a mão de obra com Encargos Sociais Desonerados (Doc. 2).

Sem apresentar qualquer justificativa ou comprovação técnica de que a relação entre a área de construção e o número de banheiros existentes na edificação gere uma proporção direta para o custo de construção por metro quadrado da edificação, o autor do Laudo de Avaliação multiplicou o valor inicialmente apresentado de R\$ 619,00/ m^2 de construção por um fator igual a 2,963, elevando o CUB/ m^2 por ele estimado para R\$ 1.834,29/ m^2 . Um aumento tecnicamente injustificável. A orçamentação da construção, considerando os banheiros acrescidos, tidos como lavabos por não contarem com chuveiros, certamente implicaria em valor de construção/ m^2 muito abaixo do estabelecido no Laudo.

Paradoxal é a inclusão no custo de reedição da edificação dos valores gastos pela SJPE com obras de adaptação para ocupação do imóvel pela Subseção Judiciária. A despesa realizada, no montante de R\$ 480.770,45, redundou em um acréscimo de 481,88 R\$/ m^2 ao valor já anteriormente elevado sem justificativas técnicas adequadas. O Custo Final Unitário, foi definido no Laudo de Avaliação como sendo de 2.316,17 R\$/ m^2 (item 1.3.2.5).

O paradoxo apontado anteriormente se traduz na constatação de que, ao considerar o valor das benfeitorias efetuadas pela SJPE na avaliação do imóvel, em consolidada a compra, seria pago ao proprietário do imóvel o mesmo valor já gasto com a obra realizada. Em síntese, a despesa seria dobrada, com benefício único de terceiros. Mesmo considerando que as benfeitorias realizadas sejam incorporadas em definitivo à

edificação, o que não é o caso, dada a possibilidade prevista em contrato de retirada dos equipamentos tombados como permanentes (ar condicionado, informática etc.), o valor correspondente não poderia entrar na valoração do imóvel.

Outro ponto a destacar é que o custo final do metro quadrado de construção apontado no Laudo de Avaliação, quando comparado ao custo médio de construção do SINAPI para o Estado de Pernambuco, referência janeiro de 2016 e considerando a desoneração da folha de pagamentos, mostra-se bastante elevado. No caso, o SINAPI indica um custo médio de construção de 862,94 R\$/m² (Doc. 3). Hoje, o custo máximo admitido pelas diretrizes estabelecidas pelo Conselho da Justiça Federal - CJF para a construção de novas edificações para uso da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, já considerada a remuneração e demais despesas do construtor sob a forma de Bonificação e Despesas Indiretas – BDI, é de 3,20 x Custo Médio SINAPI Estadual.

De acordo com as diretrizes estabelecidas pelo CJF, o custo máximo de construção para o Estado de Pernambuco, na ocasião, seria de 2.761,40 R\$/m². Tal valor corresponde a um acréscimo de 19,22% no montante da avaliação consignada no Laudo relativo ao galpão industrial pretendido pela SJPE. Entretanto, deve ser considerado que as construções da Justiça Federal são de excelente padrão de acabamento e projetadas especificamente para a utilização desejada, o que não é o caso do galpão industrial ora em uso pela Subseção Judiciária de Cabo de Santo Agostinho.

Quanto à avaliação do terreno, foi considerado no Laudo que o valor venal do terreno, estipulado pela Prefeitura de Cabo de Santo Agostinho em 146,66 R\$/m², era muito baixo e, por conseguinte, arbitrou um fator de correção comercial igual a 6. Com isso, o valor do terreno foi definido como sendo o resultado da seguinte equação:

$$V_t = 6,00 \times 146,66 \times 1.600,00 \Rightarrow V_t = \text{R\$ } 1.407.936,00$$

Destaca-se que o valor do metro quadrado de terreno foi cotado pelo avaliador em R\$ 879,96. Tal valor é superior até mesmo ao constante no Laudo de Avaliação apresentado pelo proprietário do imóvel (fls. 102/113), que cotou o metro quadrado de terreno em R\$ 630,00/m² (fl. 108).

Assim, visto que o fator de correção comercial utilizado pelo avaliador para o cálculo do valor do terreno não tem consistência técnica que o embase, deve ser desconsiderado em futuras negociações.

Ainda com relação ao terreno, o avaliador informa que a área em negociação apresenta as seguintes dimensões: 40,00 x 66,75 metros (item 2.4.1).

De acordo com o projeto de loteamento aprovado pela Prefeitura, essa é a dimensão real do terreno onde se encontra construída a edificação, considerando-se o **remembramento de lotes efetuado pelo proprietário.**

Dois aspectos devem ser considerados, face a informação anterior:

I. A SJPE deve considerar que a compra será efetuada para todo o lote remembrado, a não ser que o proprietário apresente um novo projeto de desmembramento, a ser aprovado pela Prefeitura de Cabo de Santo Agostino, em que a parcela de terreno ocupada pela Subseção Judiciária (1.600,00 m²) seja considerada como um dos lotes no novo projeto;

II. Não há que se falar em aquisição de dois terrenos separadamente, conforme dito pela SJPE para a equipe de auditoria. Os negociadores da Justiça Federal aparentemente não conheciam a situação legal do imóvel em negociação e julgavam, em razão de muro de divisa existente no local, estar se tratando de lotes distintos.

Quanto à dimensão da Testada Fictícia do terreno, apura-se que o comprimento informado no Laudo de Avaliação (3.076,21 m) está equivocado.

A fórmula de cálculo da Testada Fictícia do terreno, apresentada a seguir, é definida pelo Parágrafo Único do art. 17 da Lei nº 1.993/2001 do Município de Cabo de Santo Agostinho:

$$TF = 2 ST / (S + TP)$$

Onde:

TF = testada fictícia;

S = área do terreno;

T = testada principal do terreno;

P = profundidade padrão do Município igual a 30 (trinta) metros.

Logo, considerando-se que a testada principal do terreno, conforme definido no Laudo de Avaliação apresentado pelo proprietário do imóvel (fl. 107) é de 66,75 metros, temos que:

$$TF = 2 \times ((40,00 \times 66,75) \times 66,75) / ((40,00 \times 66,75) + (66,75 \times 30,00))$$

TF = 2 x 38,1428 => TF = 76,29 metros.

Pelo exposto, sob todos os aspectos passíveis de verificação, as graves inconsistências constatadas no primeiro Laudo de Avaliação impedem a utilização de seus resultados como parâmetro de preços que fundamentem as negociações para aquisição do imóvel pretendido pela SJPE.

O segundo Laudo de Avaliação analisado pela equipe de auditoria (fls. 69/89), elaborado pelos engenheiros Edmundo Melo Moura e Marcus José Salvador Vasconcelos a pedido da SJPE, datado de 17 de agosto de 2017, concluiu que o valor médio de venda do imóvel, considerando-se o terreno e as benfeitorias, é de R\$ 3.500.000,00.

As variáveis utilizadas para a valoração do imóvel foram a área construída, o padrão do imóvel, o número de vagas de estacionamento disponíveis, a vocação, o valor unitário do metro quadrado de construção e o valor total do imóvel, com as denominações devidamente descritas no Laudo, conforme a tabela a seguir:

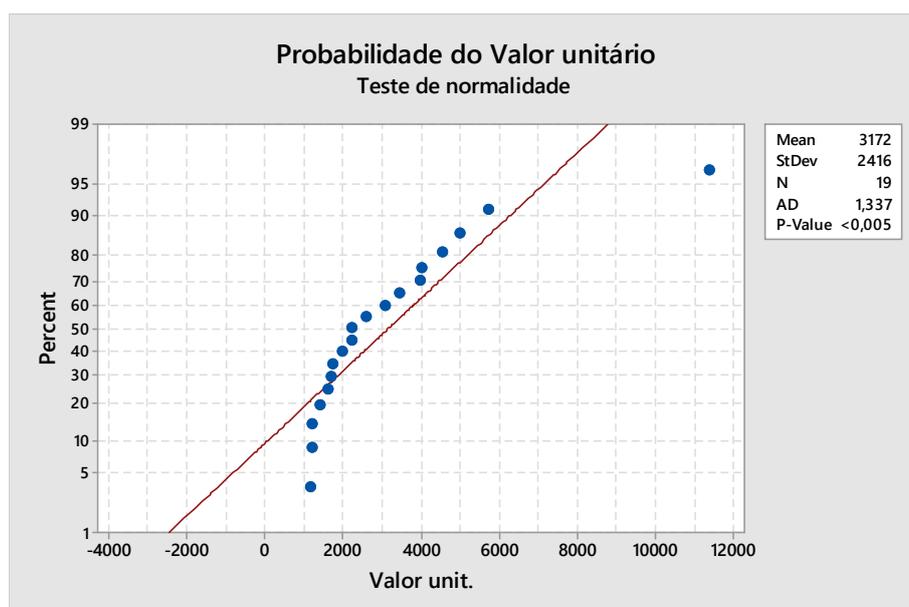
Dados	Endereço	Fonte	Área	Padrão	Vagas	Vocação (0 ou 1)	Valor Unit.	Valor Total
1	CIDADE GARAPU	REMAX 35211224	99,00	3	2	0,01	2.222,22	220.000,00
2	DISTRITO INDUSTRIAL	GALPÕES 987152275	2.250,00	1	4	1	1.155,56	2.600.000,00
3	AV ALMIRANTE PAULO MOREIRA 707	REMAX 35211224	84,00	3	1	0,01	3.095,24	260.000,00
4	COHAB	REMAX 35211224	50,00	3	0,01	0,01	2.000,00	100.000,00
5	PE 60	34265000	300,00	1	15	1	1.400,00	420.000,00
6	PE 60 EM FRENTE AO SHOPPING	REMAX 35211224	400,00	3	10	1	4.000,00	1.600.000,00
7	AV PRESIDENTE GETULIO VARGAS	GENIVAL 981550478	378,00	2	4	1	3.439,15	1.300.000,00
8	PROXIMO A PE 60	REMAX 35211224	550,00	1	2	1	1.636,36	900.000,00
9	TORRINHA	REMAX 35211224	350,00	3	10	1	5.714,29	2.000.000,00
10	AV ALMIRANTE PAULO MOREIRA ***	REMAX 35211224	200,00	3	1	0,01	1.750,00	350.000,00
11	RUA TEIXEIRA DE SÁ	GENIVAL 981550478	450,00	3	0,01	1	2.222,22	1.000.000,00

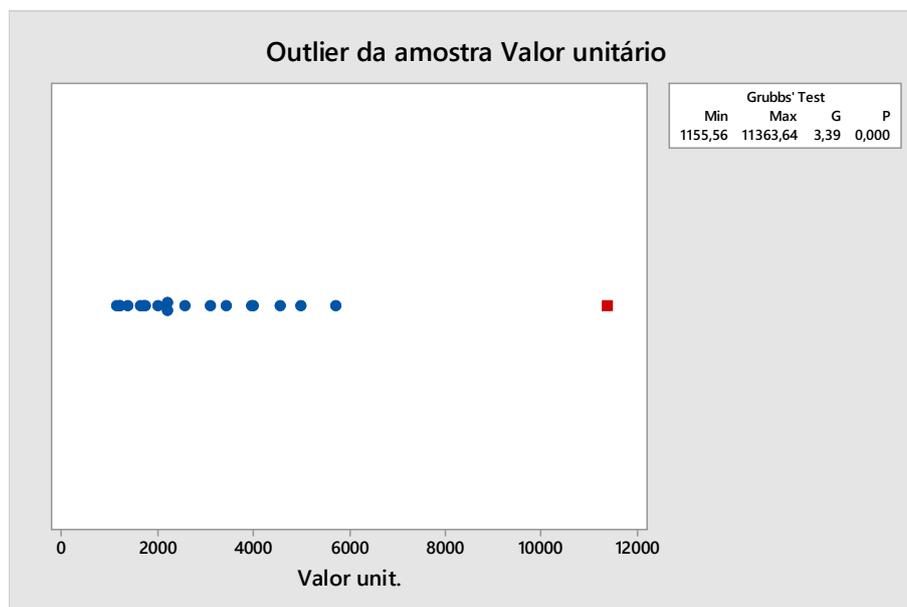
12	PROXIMO A PE 60	REMAX 35211224	600,00	2	4	1	5.000,00	3.000.000,00
13	PE 60	REMAX 35211224	440,00	2	4	1	4.545,45	2.000.000,00
14	CIDADE GARAPU	REMAX 35211224	7.000,00	2	30	1	1.714,29	12.000.000,00
15	AV ARMÍNIO GUILHERME DOS SANTOS 76	ADALBERTO 994798890	400,00	2	5	0,01	1.225,00	490.000,00
16	COHAB	REMAX 35211224	180,00	1	1	0,01	1.222,22	220.000,00
17	CENTRO	REMAX 35211224	60,00	2	0,01	0,01	2.583,33	155.000,00
18	CENTRO	REMAX 35211224	88,00	2	2	1	3.977,27	350.000,00
19	PE 60	JÁ 999643253	220,00	3	20	1	11.363,64	2.500.000,00

A variável VOCAÇÃO é dicotômica (categórica), representando 0 para imóveis residenciais e 1 para imóveis comerciais. Não há clareza no motivo da transformação da variável categórica em não categórica, adotando-se para cálculo no modelo de regressão o valor 0,01.

A variável PADRÃO é categórica, representando 1 para o padrão mínimo, 2 para padrão baixo, 3 para padrão normal e 4 para padrão alto.

Em razão dos cálculos efetuados pela equipe de auditoria, verifica-se nos gráficos abaixo que há necessidade de retirar da amostra a ocorrência de “outlier” verificada no registro 19.





O valor do índice Anderson Darling⁵ resultou em 1,3337 e p-valor < 0,005, indicando baixa aderência ao teste de normalidade.

O cálculo por meio do ajuste do modelo de regressão, considerando variável dependente (VALOR), variáveis preditoras contínuas (ÁREA e VAGAS) e variáveis preditoras categóricas (VOCAÇÃO e PADRÃO), resultam nos seguintes resultados:

Método de análise de regressão multivariada de dados:

VALOR versus ÁREA; VAGAS; VOCAÇÃO (0,1); PADRÃO (1,2,3,4)

Análise de variância

Fonte	DF	Adj SS	Adj MS	F-Value	P-Value
Regressão	5	1,24433E+14	2,48866E+13	82,10	0,000
Área	1	2,80014E+13	2,80014E+13	92,37	0,000
Vagas	1	4,65971E+11	4,65971E+11	1,54	0,239
Vocação (0 ou 1)	1	1,23230E+12	1,23230E+12	4,07	0,067
Padrão	2	2,85434E+12	1,42717E+12	4,71	0,031

⁵ Índice Andersen Darling: A estatística de Anderson Darling mede o quão bem os dados seguem uma distribuição em particular. Para um conjunto de dados e distribuição especificados, quanto melhor a distribuição se ajusta aos dados, menor será essa estatística. Por exemplo, pode se usar a estatística de Anderson Darling para determinar se os dados atendem à suposição de normalidade para um teste t.

Erro	12	3,63760E+12	3,03134E+11
Total	17	1,28070E+14	

Resultados do modelo:

S	R-sq	R-sq(adj)	R-sq(pred)
550576	97,16%	95,98%	89,64%

Coefficientes:

Term	Coef	SE Coef	T-Value	P-Value	VIF
Constant	-806397	346436	-2,33	0,038	
Área	1404	146	9,61	0,000	3,18
Vagas	41285	33299	1,24	0,239	3,39
Vocação (0 ou 1)					
1	617052	306041	2,02	0,067	1,32
Padrão					
2	1034290	347959	2,97	0,012	1,71
3	862672	359105	2,40	0,033	1,82

Equação de Regressão:

Vocação

(0 ou 1) Padrão

0	1	VALOR = -806397 + 1404 Área + 41285 Vagas
0	2	VALOR = 227894 + 1404 Área + 41285 Vagas
0	3	VALOR = 56275 + 1404 Área + 41285 Vagas
1	1	VALOR = -189345 + 1404 Área + 41285 Vagas
1	2	VALOR = 844946 + 1404 Área + 41285 Vagas
1	3	VALOR = 673327 + 1404 Área + 41285 Vagas

Ajustes e diagnóstico para observações não usuais:

Obs	VALOR	Fit	Resid	Std
-----	-------	-----	-------	-----

12 3000000 1852676 1147324 2,32 R

R - grandes resíduos

Adotando os valores obtidos no modelo de regressão múltiplo, considerando as variáveis dicotômicas VOCAÇÃO e PADRÃO para os dados de entrada, temos que:

- Área construída = 928,00 m²; Vagas = 20; Vocação = 1 (imóvel comercial); Padrão = 3 (1 - padrão mínimo, 2 – padrão baixo, 3 – padrão normal, 4 – padrão alto);
- Área construída = 673327 + 1404 x Área + 41285 x Vagas = 2.801.939,00

Portanto, aplicando a regressão com variáveis categóricas e contínuas, matematicamente o valor unitário do imóvel e terreno resulta em R\$ 2.801.939,00 com um R² ajustado de 95,98%.

Porém, no tratamento inferencial aplicado aos dados, há questões a serem consideradas quanto aos atributos mais significativos, e quais os fundamentos que justificam a escolha somente dos atributos área construída e vagas. A questão da variável espacial, ou posicionamento geográfico do imóvel, não foi considerada. No modelo adotado pelos autores no segundo Laudo de Avaliação, considerou-se o valor do imóvel independente da sua localização, não sendo seguidas as recomendações da ABNT NBR 14653-2, C.3.2 – incorporação de efeitos de dependência espacial.

O método a ser utilizado para avaliação do valor do imóvel, também considerando sua devida oferta de preço de mercado, poderia ser o levantamento dos custos de uma obra, considerando os custos dos serviços necessários para a construção do bem e realizando-se a depreciação conforme o estado do imóvel. A norma ABNT Projeto NBR 12721 (avaliação de custos de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios de edifícios) fornece algumas orientações para estimativa de custos de construção para edificações comerciais (padrões normal e alto), preços unitários conforme área real e alguns custos unitários básicos, aproximando-se do custo mais próximo da construção do imóvel.

De acordo com os cálculos realizados pela equipe de auditoria, considerando a mesma amostra disponibilizada pelos autores do Laudo de Avaliação,

somente pelo método de regressão, sem considerações quanto aos custos construtivos do imóvel, constata-se que o preço médio ofertado da edificação (valor total) para uma área construída de 928,00 m² resulta em R\$ 2.801.939,00. Adotando-se variações de +/- 15%, previstas na norma NBR 12.721, temos que o valor mínimo será de R\$ 2.381.648,15 e o valor máximo de R\$ 3.222.229,85.

O valor adotado no laudo de R\$ 3.441.291,45 não está coerente com a regressão multivariada de dados, considerando as variáveis categóricas apresentadas neste estudo.

A avaliação dos resultados da média, do desvio padrão e do coeficiente de variação (CV) da variável custo unitário da área construída (respectivamente, média = 3.172,00; desvio padrão = 2.416,00 e CV = 76,17%) contribui para demonstrar a relevância da consideração da variabilidade geográfica no estudo, evidenciando que somente a análise de regressão incorre em erros que gerariam prejuízos à Administração Pública.

O terceiro Laudo de Avaliação analisado pela equipe de auditoria (fls. 93/101), também elaborado pelos engenheiros Edmundo Melo Moura e Marcus José Salvador Vasconcelos a pedido da SJPE, datado de 17 de agosto de 2017, concluiu que o valor médio de venda do terreno que não se encontra em uso pela Subseção Judiciária de Cabo de Santo Agostinho é de R\$ 480.000,00.

No caso, o terreno avaliado possui área igual a 1.070 m². Logo, o seu valor foi fixado em R\$ 448,60/m².

Importante destacar que a área avaliada faz parte do lote lembrado pelos proprietários do imóvel e que sua venda em separado somente seria possível no caso de novo desmembramento aprovado pela Prefeitura do Município.

As variáveis utilizadas para a precificação do terreno foram a área, o eixo, a vocação, o valor total do terreno e o valor unitário do metro quadrado do lote, com as denominações devidamente descritas no Laudo de Avaliação.

A variável EIXO é dicotômica (categórica), representando 1 para eixo principal e 0 para eixo secundário. Não há clareza no motivo da transformação de uma variável categórica em não categórica, tendo os avaliadores adotado para cálculo no modelo de regressão o valor 0,01 ou 1.

O mesmo tratamento da alteração do valor da variável dicotômica foi aplicado no modelo de regressão múltipla para a variável independente VOCAÇÃO (0 ou 1), onde adotou-se 0,01 para imóveis residenciais e 1 para imóveis comerciais.

O cálculo efetuado pela equipe de auditoria, por meio do ajuste do modelo de regressão, considerando-se a variável dependente (VALOR UNITÁRIO), a variável preditora contínua (ÁREA) e as variáveis preditoras categóricas (EIXO e VOCAÇÃO), resultam nos seguintes resultados:

Análise da variância:

Fonte	DF	Adj SS	Adj MS	F-Value	P-Value
Regressão	3	886380	295460	15,90	0,000
Área	1	257476	257476	13,86	0,001
EIXO	1	245331	245331	13,20	0,002
Vocação (0 ou 1)	1	98739	98739	5,31	0,031
Erro	21	390184	18580		
Lack-of-Fit	15	315295	21020	1,68	0,269
Pure Error	6	74889	12481		
Total	24	1276564			

Resultados do modelo:

S	R-sq	R-sq(adj)	R-sq(pred)
136,309	69,43%	65,07%	48,49%

Coefficientes:

Term	Coef	SE Coef	T-Value	P-Value	VIF
Constant	388,0	39,5	9,83	0,000	
Área	-0,03326	0,00893	-3,72	0,001	1,08
EIXO					
1	287,6	79,1	3,63	0,002	1,35
Vocação (0 ou 1)					

1	151,4	65,7	2,31	0,031	1,34
---	-------	------	------	-------	------

Equações de regressão:

EIXO	VOCAÇÃO	(0 ou 1)	
0	0		Valor unitário = 388,0 - 0,03326 Área
0	1		Valor unitário = 539,4 - 0,03326 Área
1	0		Valor unitário = 675,6 - 0,03326 Área
1	1		Valor unitário = 827,0 - 0,03326 Área

Ajustes e diagnóstico para observações não usuais:

	Valor			Std	
Obs	unitário	Fit	Resid	Resid	
25	69,5	-42,4	112,0	1,24	X

X não usual X

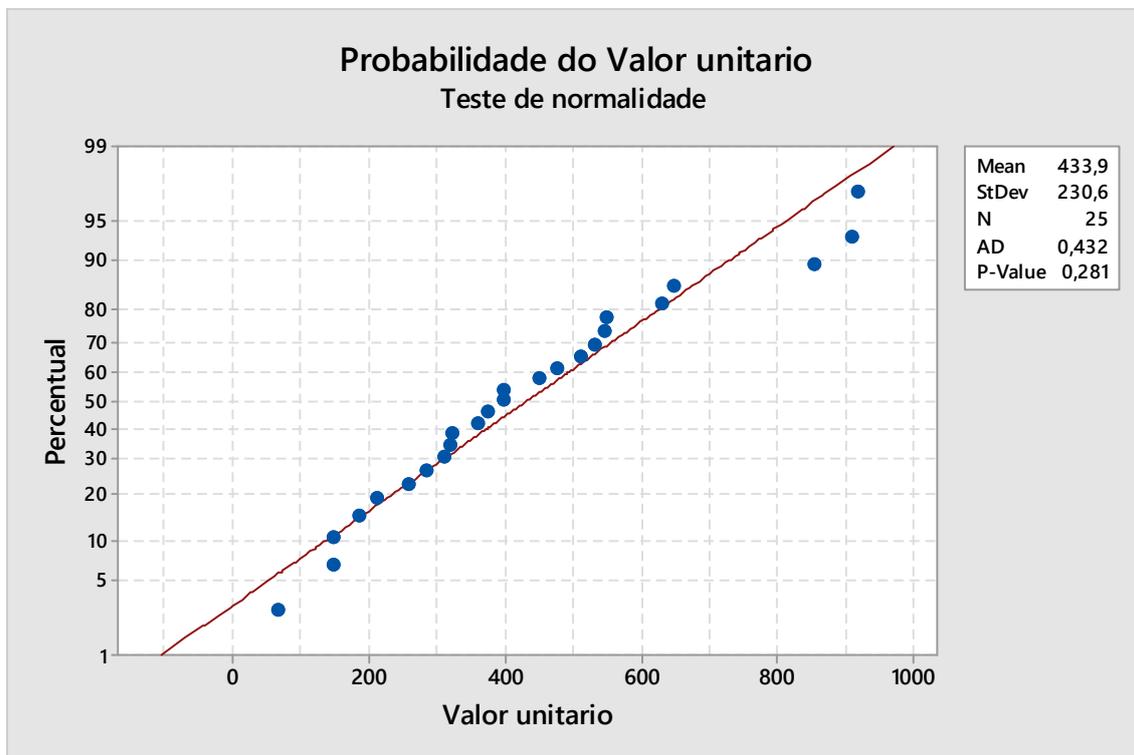
Adotando-se os valores obtidos no modelo de regressão múltiplo, considerando-se as variáveis dicotômicas para os dados de entrada:

- Área do terreno = 1.070,00 m²; Eixo = 0 (eixo secundário); Vocação = 1 (imóvel comercial).
- Valor unitário do terreno = 539,4 – 0,03326 x Área = 539,4 – 0,03326 x 1.070,00 = R\$ 503,81/m².

Portanto, aplicando-se a regressão com variáveis categóricas e contínuas, tem-se que o valor unitário do terreno resulta em R\$ 503,81 por metro quadrado, com um R² ajustado de 65,07%.

Deduz-se que o preço médio do imóvel (valor total) para uma área de 1.070,00 m² resulta em R\$ 539.078,63. Adotando-se variações de +/- 15%, o valor mínimo será de R\$ 458.216,83 e o valor máximo de R\$ 619.940,43.

Os resultados da amostra apresentam uma média do valor unitário de R\$ 433,90, com um desvio padrão de 230,6 para 25 registros da amostra. O índice do teste de normalidade de Anderson Darling resultou em 0,432 com p-valor de 0,281, conforme o gráfico a seguir:



Considerando-se que a amostra foi obtida de forma aleatória e os dados representam a realidade dos preços de venda e das características dos imóveis na região da pesquisa, o resultado do laudo apresentando preço de venda do imóvel no valor médio de R\$ 480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil reais) está coerente com os resultados dos cálculos estatísticos para o valor do terreno pelo método de regressão, reconhecido pela ABNT NBR 14653-2.

Porém, o estudo carece de incorporação de efeitos de variabilidade de preços por localização geográfica, recomendado pela ABNT NBR 14653-2, C.3.2 – Incorporação de efeitos de dependência espacial. Esse método é justificado devido a variação elevada de preços entre eixos principais e eixos secundários, respectivamente, média = 697,03, desvio padrão = 324,60 e coeficiente de variação = 46,57 para Eixo = 1 e média = 368,10, desvio padrão = 149,09 e coeficiente de variação = 40,50 para Eixo = 0. A avaliação por estudo de variáveis espacializadas por preço unitário e total, integrada a fatores de acessibilidade (da justiça ao cidadão), de adensamento urbano, de fatores ambientais, sociais e econômicos, são formas de análises por múltiplos critérios que poderiam agregar escolhas mais inteligentes, maximizando benefícios e custos de interesse da Justiça Federal.

Existe erro de unidade no item 7.3.3 VALOR DO TERRENO, pois na tabela apresentou-se a nomenclatura de Valor Unitário / ha (leia-se, valor unitário por hectare) em vez de Valor unitário (R\$/m², lendo-se real por metro quadrado).

A ocorrência de uma fonte majoritária de fornecedor de preço (REMAX 35211224) pode comprometer a fidelidade dos preços de mercado. Convém, obter outros preços de fornecedores. Não foi explicado o motivo da exclusão do preço do registro de número 2 fornecido pela fonte LEG IMÓVEIS (TEL. 30721786). Essa fonte apresentou valor unitário de R\$ 150,00 por m², indicando ser um valor abaixo dos preços fornecidos pela REMAX, podendo ser um preço referencial de interesse da Administração Pública.

O quarto Laudo de Avaliação sob análise da equipe de auditoria (fls. 103/110), elaborado pelo corretor de imóveis Paulo Domingos dos Santos a pedido dos proprietários do bem, concluiu que o valor do terreno está cotado em R\$ 630,00/m², sendo o seu valor total (dimensões de 66,75 x 40,00 metros) fixado em R\$ 1.682.100,00.

Não foram apresentados dados de valoração de terrenos nas redondezas que permitam aferir a correção do preço estimado pelo corretor.

Quanto ao cálculo do valor da edificação, utilizou-se como comparativo de preços imóveis com padrões construtivos totalmente diversos daquele pretendido pela SJPE, estipulando-se o valor do galpão industrial em R\$ 4.200,00/m². O preço total da construção foi fixado em R\$ 3.906.000,00.

Ao final, concluiu-se que o valor total do imóvel é de R\$ 5.588.100,00. Não há dados técnicos no Laudo de Avaliação que permitam concluir pela correção dos valores apresentados.

À vista dos exames e estudos acima relatados, tem-se que a negociação em andamento entre a Justiça Federal em Pernambuco - JFPE e os proprietários do imóvel, senhores Makson Marques dos Santos e Ananias Fernandes Torres Neto, dada as deficiências constatadas nos Laudos de Avaliação analisados, parte de preços médios elevados e pode acarretar prejuízos financeiros para a União.

RECOMENDAÇÃO

4.1. Realizar novo Laudo de Avaliação para a precificação do imóvel, considerando-se o custo de reedição da edificação efetivamente orçado e o valor do

terreno em relação a sua variabilidade geográfica no município de Cabo de Santo Agostinho.

4.2. Observar que a compra será efetuada para todo o lote lembrado, a não ser que o proprietário apresente um novo projeto de desmembramento, a ser aprovado pela Prefeitura de Cabo de Santo Agostinho, em que a parcela de terreno ocupada pela Subseção Judiciária (1.600,00 m²) seja considerada como um dos lotes no novo projeto.

MANIFESTAÇÃO DA SJPE

53. Em virtude da área técnica da Justiça Federal em Pernambuco não estar capacitada para analisar laudos de avaliação de imóveis, e diante da obrigatoriedade de obtenção de avaliação prévia, conforme art. 13, inciso IV, da Instrução Normativa n.º 22 da SPU, bem como de justificativa de preço para uma eventual dispensa de licitação, optou-se primeiramente pela contratação de perícia da Caixa Econômica Federal, tendo sido encaminhado ofício de solicitação à área responsável. Segundo informação junto ao Superintendente Regional, o pleito demonstraria a ser atendido, o que poderia inviabilizar o procedimento de aquisição, uma vez que a dotação orçamentária para a compra do imóvel deveria ser utilizada até o final do exercício de 2017.

54. Além da Caixa, foram consultados 3 (três) peritos credenciados pelas varas que compõem a Justiça Federal em Pernambuco, que apresentaram orçamentos de serviços de avaliação de imóveis, resultando desse procedimento a contratação daquele que ofertou o menor preço.

55. O laudo assim produzido por profissional devidamente habilitado e detentor de experiência, bem como o laudo de avaliação elaborado pelo TRF-5.ª Região, serviram de base para a negociação de preço de compra do imóvel junto aos proprietários.

56. As questões técnicas envolvidas na avaliação e exaustivamente abordadas pela Equipe de Auditoria fogem do conhecimento da Administração que, por essa razão, furta-se a discutí-las.

57. Não obstante, considerando a discordância manifestada pela Equipe de Auditoria quanto às avaliações realizadas, e a impossibilidade de contratação de nova perícia e avaliação do imóvel, negociação junto aos proprietários, empenho e pagamento até o encerramento deste exercício, a Direção do Foro houve por bem revogar o procedimento (Doc. 3).

58. No que toca às recomendações, estas serão observadas, se eventualmente vier a ser realizado novo procedimento de aquisição.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Haja vista o cancelamento do procedimento de aquisição, bem como a manifestação do órgão auditado de que as recomendações serão observadas quando realizar nova aquisição de bem imóvel, consideram-se prejudicadas as recomendações 4.1 e 4.2.

ACHADO 5 – Impropriedades no projeto arquitetônico dos Juizados Especiais Federais

O projeto destinado a abrigar três Varas de Juizados Especiais Federais (JEFs) e três Turmas Recursais da Seção Judiciária de Pernambuco foi elaborado para construção na Avenida Recife, 6250, Jiquiá, Recife/PE, em mesmo terreno da sede da Seção Judiciária. Na justificativa presente no Plano de Obras 2017, consta a necessidade de unificação dos JEFs com o edifício-sede da JFPE em mesmo terreno, possibilitando o aproveitamento da estrutura administrativa existente, como por exemplo o serviço de vigilância armada.

O Programa de Necessidades, conforme apontado no achado anterior, é o instrumento de planejamento de projetos arquitetônicos para obras que substanciará os estudos de viabilidade, a previsão do orçamento e a tomada de decisão pela Administração.

De acordo com o Guia de Projetos e Obras da Justiça Federal, *in verbis*:

O programa arquitetônico, também conhecido como programa de necessidades ou *briefing*, é o conjunto das intenções expressas pelo dimensionamento das áreas de trabalho e pelas características e condições necessárias ao desenvolvimento das atividades dos usuários da edificação.

A Resolução CJF n. 179/2011, em seu Anexo III, item 11, determina que “a planilha demonstrativa de áreas do programa de necessidades deverá seguir o modelo mais recente criado pelo Comitê Técnico de Obras da Justiça Federal e disponibilizado por sua coordenação”.

Segundo a metodologia adotada pelo Comitê Técnico de Obras Nacional, o dimensionamento de uma edificação é dado pelo somatório de áreas calculadas conforme quantidade de servidores, das áreas específicas obrigatórias, das áreas específicas opcionais e do percentual destinado às áreas técnicas e ambientes comuns (áreas de circulação, banheiros coletivos, áreas de espera etc.), de acordo com as atividades que serão exercidas no edifício.

Quando da solicitação de orçamento e inclusão no Plano de Obras, a Justiça Federal de Pernambuco apresentou um programa estimativo, com vistas à

construção da sede que abrigará JEFs e Turmas Recursais, que constou no Plano de Obras da 5ª Região – 2017, feito conforme o modelo aprovado pelo Comitê Técnico de Obras Nacional com um total de área útil, incluindo as áreas técnicas, de 4.349,97 m², além da previsão de uma garagem coberta de 1.350,00 m², totalizando 5.699,97 m² de área máxima a ser projetada e construída.

Por meio da análise do programa de necessidades e do projeto arquitetônico elaborado para a SJPE, observou-se que houve alteração do programa inicialmente previsto. Alguns setores inicialmente pensados para funcionarem na futura edificação foram suprimidos. Dessa forma, o programa para a elaboração do projeto passou a ter área máxima admitida para a construção de 4.070,67 m².

Todavia, o projeto arquitetônico feito para sediar os JEFs e Turmas Recursais da SJPE apresenta 5.100 m², ou seja, supera em 25,3% o máximo admitido conforme normativos vigentes e segundo a padronização adotada pelo Comitê Técnico Nacional. Não foram identificadas razões que justificassem tal diferença de metragem, razão pela qual a equipe de auditoria analisou o projeto arquitetônico, bem como o programa adotado para detectar onde se apresenta o excedente de área.

Apresenta-se, a seguir, a comparação do Programa de Necessidades projetado com o modelo-referência do *Comitê* Técnico de Obras Nacional:

CÁLCULO DE ÁREA POR SERVIDORES							
		VARAS JEFs		TURMA RECURSAL		SUBTOTAL (pessoal)	
	Área máx/ servidor	SUBTOTAL MAX CTO-N (un)	SUBTOTAL PROJETO SJPE (un)	SUBTOTAL MAX CTO-N (un)	SUBTOTAL PROJETO SJPE (un)	SUBTOTAL MAX CTO-N (un)	SUBTOTAL PROJETO SJPE (un)
Magistrados	30	6	6	9	9	15	15
Assessores	12,5	12	12	6	6	18	18
Diretores/ Secretários	12,5	3	3	3	3	6	6
Servidores	7,5	54	86	54	63	108	149
Estagiários	7,5	19	19	18	18	37	37
Terceirizados	7,5	3	3	3	3	6	6
						190 pessoas	231 pessoas
ÁREA TOTAL						1.882,50 m²	2.190,00 m²

ÁREAS ESPECIAIS OBRIGATÓRIAS			
DESCRIÇÃO	ÁREA INDIVIDUAL (m ²)	ÁREA MAX ADMITIDA (m ²)	ÁREA DO PROJETO (m ²)
ATERMAÇÃO	10m ² por JEF	60	76,65
CENTRAL DE DIGITALIZAÇÃO	10m ² por Vara de JEF, até 50m ²	30	28,2
CENTRAL DE MANDADOS	10m ² por Vara Federal	60	35
COPA CENTRAL	15m ² até 6 Varas, 20m ² acima de 6 Varas	15	5
COPA DA VARA FEDERAL	7m ² por Vara	42	30,15
GUARITAS	9m ²	9	9
PERÍCIA DO INSS	24m ² a cada 3 JEFs até o limite de 13 Varas	24	60
REPROGRAFIA	15m ²	15	7,88
SALA DE JULGAMENTO TURMA RECURSAL	80m ² para cada Turma Recursal	240	141,2
SALAS DE AUDIÊNCIA	42m ² por Vara	126	105
SALAS DE CONCILIAÇÃO	42m ² por Vara de JEF	126	75,5
VIDEOCONFERÊNCIA (Exceto Varas Criminais)	42m ² a cada 2 Varas	63	105
WC PARA FAMÍLIA (Somente para JEFs)	6m ²	6	5
WC PRIVATIVO MAGISTRADOS	3m ² por Magistrado	90	90,38
WC PRIVATIVOS COLETIVOS DAS VARAS	6m ² por Vara	36	
SUBTOTAL ÁREAS ESPECIAIS		942,00	773,96
		ÁREA MAX ADMITIDA (m ²)	SUBTOTAL PROJETO (m ²)
TOTAL ÁREA ÚTIL (m²)		2.824,20	2.963,96
PERCENTUAL DE ÁREA COMUM E TÉCNICA		35%	63%
ÁREA ÚTIL + COMUM E TÉCNICA (35%)		3.812,67	4.842,66
GARAGEM COBERTA (Se houver, 18,75m² por vaga)		258	258
TOTAL DA ÁREA DE EDIFICAÇÃO (m²)		4.070,67	5.100,66

Observa-se na planilha comparativa algumas discrepâncias entre o programa adotado (considerando as áreas máximas padronizadas) e aquele projetado. A primeira diferença a ser destacada é quanto ao dimensionamento do número de servidores. Foram previstos 108 servidores quando da elaboração do Plano de Obras. No projeto, o programa atende ao número de 149 servidores. É possível considerar uma estimativa de ampliação futura na elaboração de um projeto, no entanto, não constam nos processos administrativos apresentados pela SJPE elementos que justifiquem o aumento de servidores no edifício.

Outro ponto a ser observado é o percentual destinado às áreas comuns e técnicas. Segundo a Resolução CNJ n. 114/2010, Anexo I, item 9, *os projetos cujo somatório das áreas de circulação e áreas técnicas for superior a 35% do total da edificação deverão conter uma justificativa técnica da solução arquitetônica adotada.*

Por meio da análise arquitetônica, foi identificado que o percentual de áreas comuns e técnicas do projeto apresentado corresponde a 63% da área total.

Impressiona o grande dimensionamento das áreas de circulação e espera – que se apresenta superestimada para o atendimento do Programa de Necessidades.

Quanto à distribuição dos espaços de trabalho identificadas no projeto, cumpre dizer que sua concepção é bastante inteligente: a área principal de atendimento ao público do JEF localiza-se no pavimento térreo. As salas de audiência, bem como as secretarias das Varas Federais, localizam-se no segundo piso e as Turmas Recursais no último pavimento – concentrando-se a maior circulação do público no térreo e primeiro pavimento. O acesso de servidores e magistrados fica resguardado do público externo, o que pode ser destacado como boa prática de projeto.

No que diz respeito à NBR 9050, que trata da localização dos sanitários, *“a distância máxima a ser percorrida de qualquer ponto da edificação até o sanitário ou banheiro acessível seja de até 50 metros”*. Da análise arquitetônica do projeto verifica-se o descumprimento da norma em todos os pavimentos projetados, fato que impõe a necessidade da adequação projetual do leiaute interno dos pavimentos.

Já no tocante à NBR 9077, que trata das rotas de fuga e das saídas de emergência em edifícios, a distância máxima a ser percorrida em edificações com mediana resistência ao fogo e com chuveiros automáticos é de 45 metros para mais de uma saída e de 35 metros para saída única. A saída de emergência de rota única disponível para o público é superior a 80 metros no segundo pavimento e maior que 65 metros no terceiro piso, descumprindo, portanto, a norma de segurança exigível, o que requer a adequação projetual.

Além disso, verifica-se que as copas setoriais destinadas aos servidores e magistrados é item previsto no programa de necessidades. O projeto elaborado apresenta copas setoriais de aproximadamente 10 m². No entanto, falta nesses ambientes a previsão dos espaços de preparo de alimentação, como bancadas com pias de higienização, previsão de instalação de forno micro-ondas bem como instalações hidrosanitárias com a previsão de caixa de gordura necessários à higienização de utensílios de alimentação. A não previsão de instalações próprias para esse uso poderá acarretar problemas, tais como: mau cheiro ou a necessidade de adaptações futuras.

Por fim, a área destinada às salas de perícia médica é considerada obrigatória em edifícios que possuem Juizados Especiais Federais. O projeto apresenta quatro consultórios para atendimento dessa necessidade, com 15 m² cada, porém não possuem sanitário privativo. Segundo o Programa de Necessidades vigente, podem ser destinados até 24 m² para essa atividade, considerando-se as instalações sanitárias privativas acessíveis com duchas para o atendimento do consultório.

O sanitário destinado à área de perícia médica é item essencial e deve ser de uso exclusivo para essa unidade, conforme exigência normativa do Conselho Federal de Medicina, Resolução CFM n. 2.056, de 12 de novembro de 2013, que estabelece critérios para a autorização de funcionamento dos serviços médicos de qualquer natureza. Além disso, deve-se observar as normas de estabelecimentos assistenciais de saúde e as normas da ANVISA, em especial, a RDC n. 50/2002, quanto às instalações sanitárias, onde consta que consultórios que possam atender as especialidades de urologia, ginecologia ou proctologia devem possuir sanitários acessíveis anexos ao consultório e de uso exclusivo do paciente. O projeto deve ser revisto para que sejam incluídos os sanitários nos consultórios de perícia médica.

Considerando os elementos apresentados, salienta-se que o projeto elaborado para a construção do anexo da Seção Judiciária de Pernambuco não obedece aos limites de área bruta total de construção, excedendo mais de 25% da área máxima considerada padrão, conforme os normativos vigentes, além das normas de acessibilidade, das saídas de emergência, da adequação das copas setoriais, bem como das salas de perícia médica.

Observa-se ainda que a revisão do projeto contribui com o aumento da eficiência de funcionamento das atividades da Justiça, bem como é essencial para mitigar os riscos de elevação dos custos na construção dessa edificação.

RECOMENDAÇÃO

5.1. Caso se dê continuidade à construção do anexo ao prédio-sede da Seção Judiciária de Pernambuco, ajustar a solução arquitetônica adotada para o atendimento do limite de área a ser construída de acordo com a padronização adotada pelo Comitê Técnico de Obras Nacional da Justiça Federal, além das normas de

acessibilidade, das saídas de emergência, da adequação das copas setoriais e das salas de perícia médica; caso opte por não dar continuidade, observar, na elaboração dos futuros projetos arquitetônicos, os citados requisitos normativos.

MANIFESTAÇÃO DA SJPE

59. Preliminarmente, há que se reconhecer a relevante contribuição prestada pela Equipe de Auditoria para a melhoria da gestão dos contratos de elaboração de projetos arquitetônicos, mormente tratando-se do corpo técnico desta Seção Judiciária, em face da deficiência de pessoal detentor de experiência adequada para acompanhamento do cumprimento do programa de necessidades e das normas vigentes, conforme informado na entrevista a respeito da estrutura da unidade de engenharia da Justiça Federal em Pernambuco, solicitada pela mencionada Equipe.

60. No tocante às recomendações, esta Seção Judiciária procederá aos devidos ajustes da solução arquitetônica a fim de conformá-la ao limite de área a ser construída, observada a padronização definida pelo Comitê Técnico de Obras Nacional da Justiça Federal, além das demais normas aplicáveis e adequações das áreas indicadas, na eventualidade de ser contratada a execução da construção do anexo, comprometendo-se ainda a observar tais requisitos normativos em futuros projetos arquitetônicos.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Seção Judiciária informa que procederá aos devidos ajustes da solução arquitetônica, *“a fim de conformá-la ao limite de área a ser construída, observada a padronização definida pelo Comitê Técnico Nacional da Justiça Federal, além das demais normas aplicáveis e adequações das áreas indicadas, na eventualidade de ser contratada a execução da construção do anexo, comprometendo-se ainda a observar tais requisitos normativos em futuros projetos arquitetônicos.”*

O atendimento da recomendação será verificado quando do monitoramento da presente auditoria.

ACHADO 6 - Insubistente 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;

Sobre o tema, o Acórdão TCU n. 2.816/2014 - Plenário, refletindo pacífica jurisprudência da Corte de Contas, aponta que:

(...) é recomendável que a pesquisa de preços para a elaboração do orçamento estimativo da licitação não se restrinja a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, adotando-se, ainda, outras fontes como parâmetro, como contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referenciamento de custos.

Nesse sentido e de forma mais detalhada, o Acórdão TCU n. 428/2010 – 2ª Câmara, esclarece as funções da ampla pesquisa de preços no mercado, quais sejam:

(...) (a) estimar o custo do objeto a ser adquirido em planilhas de quantitativos e preços unitários, (b) definir os recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas contratuais, e (c) servir de balizamento para a análise das propostas dos licitantes, em harmonia com os arts. 7º, § 2º, 15, 40, § 2º, 43, incisos IV e V, todos da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU (Decisões nº 431/1993, 288/1996, 386/1997 – TCU Plenário, Acórdão nº 195/2003, 1.060/2003, 463/2004, 1.182/2004 Plenário, Acórdão nº 64/2004, 254/2004, 828/2004, 861/2004 Segunda Câmara).

Corroborando tal entendimento, o Manual de Orientação de Pesquisa de Preços do Superior Tribunal de Justiça⁶ ensina que:

A pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação e estabelece o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global. Mediante a pesquisa de preços se obtém a estimativa de custos que se apresenta como de fundamental importância nos procedimentos de contratação da Administração Pública, funcionando como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações. Assim, sua principal função é garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual.

Com vistas à regulação da matéria, foi editada a Instrução Normativa do Ministério do Planejamento n. 5/2014, que versa “*sobre o procedimento administrativo*

6

http://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Licita%C3%A7%C3%B5es%20e%20contas%20p%C3%BAblicas/Manual%20de%20pesquisa%20de%20pre%C3%A7o/manual_de_orientacao_de_pesquisa_de_precos.pdf

para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral”, conforme descrição de seu art. 1º.

Já no art. 2º, ficaram definidos os parâmetros para a pesquisa de preços, quais sejam:

I - Painel de Preços disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

O § 1º do art. 2 esclarece ainda que tais parâmetros poderão ser utilizados de forma combinada ou não, primando-se pelo uso daqueles constantes dos incisos I e II, incluindo-se nos autos, obrigatoriamente, a demonstração da metodologia de cálculo do preço de referência. Apenas *“excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores”*, determina o § 6º do mesmo dispositivo.

Todavia, da análise do Processo Administrativo n. 1.000/2014, que versa sobre a contratação de empresa especializada para a elaboração de projeto executivo para a construção de nova sede dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária de Pernambuco, verifica-se a presença de duas propostas de empresas para elaboração do orçamento de referência, sendo uma delas desconsiderada por conta do valor apresentado. Além disso, tomou-se como referência, valor do projeto da edificação de Garanhuns, datado de 2011, que, ainda que atualizado, mostra-se inadequado para balizar o preço do objeto da contratação ora analisada. Por fim, não se verificou nos autos consulta a outros órgãos públicos ou ao sítio do Comprasnet e nem a justificativa exigida no art. 2º, § 6º, da IN MPOG n. 5/2014.

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

da Seção Judiciária de Pernambuco, 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.

MANIFESTAÇÃO DA SJPE

61. Conquanto os julgados do Tribunal de Contas da União, relativos a pesquisas de preços, de alcance para as partes envolvidas e que, quando reiterados, constituem precedentes para balizar os procedimentos adotados na Administração Pública, sem vincular os órgãos e entidades que a integram, não olvidando o contexto em que se deu o exame dos casos, tem-se que a contratação de serviços de elaboração de projetos possui aspectos de certa singularidade, tais como, por exemplo, área e características do solo e do terreno.

62. Há, portanto, diferenças relevantes entre pesquisa de preços de projetos arquitetônicos e pesquisa de preços de serviços de organização de eventos – da qual uma representação resultou no Acórdão n.º

2.816/2014-TCU-Plenário –, que devem ser sopesadas.

63. Sendo assim, foram solicitados orçamentos para a elaboração dos projetos de arquitetura e complementares de engenharia a 3 (três) empresas do mercado local, das quais apenas duas enviaram cotação.

64. A elevada discrepância entre os valores inviabilizou a obtenção de média aritmética representativa, havendo a Administração, então, procedido à atualização dos valores contratados em 2011 para a elaboração dos projetos visando à construção da sede da Subseção Judiciária de Garanhuns, mediante a aplicação da variação do INCC no período.

65. O valor assim encontrado apresentava-se abaixo do menor entre as cotações obtidas, de modo que se concluiu que a atualização poderia compor o grupo de três orçamentos, desprezando-se o preço excessivamente discrepante.

66. Ressalte-se que a estimativa final calculada, de R\$ 332.490,00 (trezentos e trinta e dois mil quatrocentos e noventa reais), era compatível com o parâmetro máximo estabelecido pelo Comitê Técnico de Obras Nacional da Justiça Federal para gastos com projetos, de até 4% do valor estimado para as obras, correspondente a R\$ 331.420,09 (trezentos e trinta e um mil quatrocentos e vinte reais e nove centavos).

67. Cumpre ainda informar que o valor final contratado para os projetos de arquitetura e complementares de engenharia correspondeu a 2,81% do custo estimado para a execução da obra.

68. Por fim, a Justiça Federal de Primeiro Grau em Pernambuco atenderá as recomendações apresentadas pela Equipe de Auditoria, ressaltando as possíveis dificuldades na obtenção de estimativas de preços para determinados serviços, como os de elaboração de projetos arquitetônicos, em razão das peculiaridades já relatadas.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

O órgão ora auditado ressalva as peculiaridades das contratações de elaboração de projetos arquitetônicos, ante a sua complexidade, informando que “a elevada discrepância entre os valores inviabilizou a obtenção de média aritmética

representativa”. Conclui, todavia, afirmando que adotará as medidas recomendadas pela Equipe de Auditoria nas futuras contratações, razão pela qual sua adesão será verificada no monitoramento da presente auditoria.

ACHADO 7 – Parecer jurídico deficiente

A Lei 8.666/1993 preceitua que:

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:

(...)

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

(...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Verifica-se que o parecer jurídico de que trata o dispositivo citado serve de fundamento ao posicionamento adotado pela autoridade competente, cabendo, inclusive, como parte da motivação do ato administrativo de aprovação do certame licitatório. Dessa forma, pareceres sintéticos e com conteúdo genérico não cumprem a norma ora citada, conforme é possível verificar do entendimento do Tribunal de Contas da União, evidenciado no Acórdão TCU n. 1.944/2014:

De fato, a utilização de pareceres jurídicos sintéticos, de apenas uma página, com conteúdo genérico, sem demonstração da efetiva análise do edital e dos anexos, em especial quanto à legalidade das cláusulas editalícias, permitiu, no caso concreto, a presença de itens posteriormente impugnados, inclusive por meio da presente representação, e que foram alterados nos certames subsequentes. (...) Este Tribunal já se posicionou acerca da necessidade de os pareceres jurídicos exigidos pelo art. 38 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, integrarem a motivação dos atos administrativos, com abrangência suficiente, evidenciando a **avaliação integral** dos documentos submetidos a exame. **(grifo nosso)**

Todavia, da análise do parecer juntado ao Processo Administrativo n. 1.000/2014, verifica-se que a análise jurídica não adentrou/analizou todos os aspectos do

edital e de seus anexos, apresentando exame genérico, fazendo apenas menção aos principais tópicos da instrução processual e do edital. Cabe salientar que o documento, juntado à fl. 37 é datado de 13 de novembro de 2014, mesma data de vários outros documentos que compuseram a fase interna da licitação, corroborando a compreensão de que instruiu os autos *pro forma*.

RECOMENDAÇÃO

7.1. Nas futuras licitações, elaborar parecer jurídico suficientemente detalhado a ponto de evidenciar a avaliação integral dos documentos submetidos a exame, abstendo-se de exames sintéticos e genéricos, com vistas ao cumprimento do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

MANIFESTAÇÃO DA SJPE

69. Os pareceres jurídicos lavrados pela Seção de Assessoria Jurídica nos procedimentos licitatórios seguem um padrão definido, de modo que os aspectos jurídicos essenciais são examinados objetivamente, não dando azo a obscuridades que impeçam a conclusão pela aprovação da minuta. Com isso, racionaliza-se o trabalho visando a uma imprescindível otimização de tempo, de modo a atender às necessidades da Administração de forma eficiente, com presteza e praticidade, desincumbindo a Assessoria Jurídica dessa tarefa de forma mais célere, não retardando a marcha do processo licitatório.

70. Na elaboração do parecer jurídico buscou-se esgotar todos os requisitos legais para o exame da minuta do edital, de modo que a motivação clara para a sua aprovação decorreu de uma ordem lógica, a partir da qual, atendidas as normas de regência dos processos licitatórios, nada mais haveria a fazer a não ser aprovar a minuta.

71. Desse modo, o mencionado rol de quesitos busca exaurir todos os aspectos legais mais relevantes na análise da minuta, permitindo ainda que a assessoria aborde outros elementos.

72. Tais quesitos do parecer padronizado, ora inquinados pela douta Equipe de Auditoria como sintéticos e de conteúdo genérico para uma análise clara e circunstanciada da minuta do edital, analisam, em relação à Lei n.º 8.666/93, a) se não há cláusula restritiva ou que estabeleça preferência não autorizada ou impertinente para o específico objeto do contrato (art. 3.º, § 1.º); b) se a modalidade adotada é adequada (art. 22 e 23); c) se as exigências quanto à habilitação são, exclusivamente, as autorizadas em lei e se são compatíveis com o contrato a ser executado (art. 27 a 31); d) se a cobrança do edital não afronta a lei (art. 32, § 5.º); e) se o processo foi autuado, protocolado e se as peças que materializam os atos já praticados foram numerados, bem como se há autorização e indicação da previsão dos recursos orçamentários (art. 38, *caput*); f) se o ato convocatório atende, conforme o caso, aos requisitos indicados e pertinentes (art. 40); g) se o ato foi datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expediu (art. 40, § 1.º); h) se os anexos estão de acordo com as exigências legais (art. 40, § 2.º); i) se foi previsto regularmente o processamento das fases de habilitação e de julgamento (art. 43); j) se o critério de julgamento adotado é objetivo (arts. 44 e 45); k) se o tipo de licitação é adequado (arts. 45, §§ 1º e 4º, e 46, § 3º); l) se a minuta do contrato atende às exigências legais (art. 55); e m) tratando-se de serviço de engenharia, se foram observados, além dos aspectos anteriores, os parágrafos do art. 7º.

73. A formalidade de exame da minuta do edital foi, então, cumprida, sem se negligenciar a apreciação

minuciosa do seu conteúdo, não implicando qualquer lesão à licitude do processo licitatório e não acarretando, direta ou indiretamente, prejuízo ao erário ou ofensa ao ordenamento jurídico.

74. Caso assim não entenda a Equipe de Auditoria, será seguida a recomendação de elaboração de parecer jurídico mais aprofundado e detalhado.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A unidade técnica da Seção Judiciária de Pernambuco argumenta que “*a formalidade de exame da minuta do edital foi (...) cumprida, sem se negligenciar a apreciação minuciosa do seu conteúdo*”, uma vez que possui padrão pré-definido de parecer jurídico com requisitos padronizados, apresentados nas razões do órgão auditado. Conclui consignando que, caso não seja suficiente, será confeccionado parecer jurídico mais aprofundado e detalhado.

Verifica-se que a padronização dos pareceres pode prejudicar a análise pormenorizada do caso concreto, razão pela qual sugere-se a manutenção dos requisitos ora analisados, tecendo-se, conforme apontado pelo próprio órgão, a nível mais profundo e detalhado do edital e seus anexos, atentando-se à avaliação integral do Edital, evitando-se, dessa forma, posteriores impugnações pelos licitantes e decorrente anulação do procedimento licitatório.

Por fim, informa-se que a recomendação ora posta será objeto de análise quando da realização do monitoramento da presente auditoria.

ACHADO 8 – Ausência de justificativa para a não utilização da modalidade licitatória do pregão eletrônico

O art. 1º da Lei 10.520/2002 estabelece que, “para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão”, esclarecendo, em seu parágrafo único, que:

Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

É o Decreto n. 5.450/2005, por sua vez, que traz a obrigatoriedade de sua utilização ao apontar que, “*nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns, será*

obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a sua forma eletrônica". Diante disso, a não utilização desta modalidade licitatória deveria ser justificada nos autos da contratação.

As obras e serviços de engenharia foram considerados, por muito tempo, como complexos e, portanto, não passíveis de serem licitados por meio de pregão. Tal entendimento era corroborado pelo art. 5º do Anexo I do Decreto n. 3.555/2000, segundo o qual *“a licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia”*.

Todavia, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União firmou novo entendimento no sentido de que, diferentemente das obras, os serviços de engenharia podem ser licitados por intermédio do pregão, desde que suas características sejam objetivamente definíveis e mensuráveis, ou seja, possam ser classificados como comuns. Repetidas decisões da Corte de Contas levaram à edição da Súmula TCU n. 257/2010, onde explicitou-se que *“o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei n. 10.520/2002”*.

Corroborando tal compreensão, verifica-se que diversos órgãos da Administração Pública Federal vêm contratando serviços de engenharia por intermédio de pregão, mencionando-se, a título de exemplo, o Pregão Eletrônico n. 4/2016⁷, do Ministério da Defesa, que teve como objeto a contratação de serviços técnicos profissionais para elaboração de projetos executivos de engenharia.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no Processo 08010509520134050000, da Quarta Turma, julgado em 13/08/2013, demonstrou possuir o mesmo entendimento ao esclarecer que:

A Lei n.º 10.520/2002 e o Decreto n.º 5.450/2005 não vedam expressamente o pregão para a seleção de serviços de engenharia, simplesmente condiciona o uso dessa modalidade aos bens e serviços comuns, sem excluir espécies de serviços e de contratações.

Todavia, da análise do Processo Administrativo n. 1.000/2014, que versa sobre a contratação de empresa especializada para a elaboração de projeto executivo para a construção de nova sede dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária de

⁷ <http://www.comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/edital-160220-05-4-2016>

Pernambuco, verifica-se que foi utilizada a modalidade licitatória concorrência sem que fossem apontados os motivos que demonstrassem a peculiaridade do objeto contratual e a consequente inviabilidade de utilização do pregão eletrônico.

RECOMENDAÇÃO

8.1. Nas futuras contratações, utilizar a modalidade pregão para a aquisição de bens e serviços comuns, inclusive os serviços de engenharia, ou justificar a utilização de outra modalidade licitatória quando o objeto, por sua complexidade, exigir.

MANIFESTAÇÃO DA SJPE

75. Não foi empregada a modalidade licitatória de pregão eletrônico para a contratação dos projetos em razão de que, no entendimento desta Seção Judiciária à época da realização do certame, em 2014, tais serviços não eram classificados no gênero de “comuns”, devendo, por essa razão, ser utilizada a modalidade prevista na Lei n.º 8.666/93.

76. Apenas a título de exemplo, somente no mês de junho/2014 foram cadastrados no site Compras Governamentais, então COMPRASNET (http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_Filtro.asp), 10 (dez) licitações nas modalidades tomada de preços ou concorrência, promovidas por diferentes órgãos e entidades da Administração Pública Federal, classificadas no código 78 (estudos e projetos de arquitetura), ao passo que no mesmo período apenas 2 (dois) pregões para contratação foram cadastrados.

77. Entre as licitações realizadas naquele período encontrava-se a Tomada de Preços n.º 2/2014, do TRF-2.ª Região, e que tinha por objeto a “*Contratação de serviços técnico-profissionais especializados para elaboração e fornecimento de conjunto de projetos executivos, de instalações de ar condicionado central e demais itens necessários para a implantação deste sistema (elétrico, estrutural, civil, hidráulico, automação, etc) para os prédios Sede e Anexos I e II do Tribunal Regional Federal 2ª Região - TRF-2ª*”.

78. Tendo em vista, porém, o entendimento da Equipe de Auditoria a respeito, será observada a recomendação de adoção da modalidade de pregão, do tipo eletrônico, para a contratação dos mencionados serviços de engenharia.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A unidade técnica da SJPE informa que, à época da contratação, havia entendimento firmado de que os serviços de engenharia fugiam à classificação de “comuns”, razão pela qual a modalidade tomada de preços ou concorrência. Conclui que “*será observada a recomendação de adoção da modalidade de pregão, do tipo eletrônico, para a contratação dos mencionados serviços de engenharia*”.

Diante do exposto e pelos mesmos fundamentos apresentados no presente achado de auditoria, informa-se que a adesão à presente recomendação será analisada quando da realização do monitoramento da presente auditoria.

ACHADO 9 – Ausência de comprovação da vantajosidade ao aderir a ata de registro de preços

Segundo o Decreto 7892/2013:

Art. 22 **Desde que devidamente justificada a vantagem**, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador. **(grifo nosso)**

Logo, depreende-se que é dever do órgão ou entidade não participante do processo licitatório, comprovar, no processo administrativo de contratação, que o preço da aquisição é compatível com o de mercado e que a adesão a ata de registro de preço é mais vantajosa do que realizar um novo procedimento licitatório. A vantagem é comprovada por pesquisa de preços que deverá instruir o processo.

Contudo, verifica-se que os Processos Administrativos n. 381/2017, que trata da adesão à Ata de Registro de Preços n. 264/2016 – Pregão n. 79/2016 – Hospital Universitário Clementino Fraga Filho (UFRJ), e n. 373/2017, que trata da aquisição de um grupo gerador de energia elétrica, não foram instruídos com informação que comprove tal vantagem.

RECOMENDAÇÃO

9.1. Instruir o Processo Administrativo n. 373/2017 com pesquisa mercadológica que comprove que o valor praticado na Ata de Registro de Preços n. 264/2016 do Hospital Universitário Clementino Fraga Filho é mais vantajoso para a Administração Pública, justificando, dessa forma, a adesão.

9.2. Em futuras adesões a atas de registro de preços, instruir o processo administrativo previamente com a comprovação da sua vantajosidade, mediante a realização de pesquisa mercadológica.

MANIFESTAÇÃO DA SJPE

79. Por lapso na instrução do processo de adesão à Ata de Registro de Preços n.º 264/2016, decorrente do Pregão n.º 79/2016, promovido pelo Hospital Universitário Clementino Fraga Filho (UFRJ), que foi autuado nesta Seção Judiciária sob o n.º 381/2017, deixaram de ser juntados aos autos os orçamentos de preços pesquisados no mercado para os bens com valores registrados, e que foram colhidos previamente ao pedido de adesão.

80. A pesquisa foi realizada junto a três representantes de fabricantes nacionais, conforme cópias de e-mails e respectivas propostas comerciais das empresas STEMAC (mirela.marques@stemaq.com.br), no dia 22/11/2016); HEIMER GRUPOS GERADORES (reginaldo.mendonca@heimer.com.br, no dia 28/4/2017); e DCDN – GERADORES CUMMINS (wagnersilva@dcdn.com.br, no dia 16/5/2017), conforme Doc. 4, comprovando-se, dessa maneira, a vantajosidade da adesão ao registro de preços requerida pelo era. 22 do Decreto n.º 7.892/2013.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A unidade técnica do órgão auditado informa que a ausência de instrução do procedimento licitatório se deu “por lapso”, informando na sequência que comprovou-se a vantajosidade da adesão à ata de registro de preços.

Dessa forma, sugere-se que os documentos comprobatórios sejam juntados aos autos da contratação, em obediência aos princípios da Transparência e da Publicidade, bem como informa-se que a aderência à recomendação 9.2 será observada no monitoramento da presente auditoria.

ACHADO 10 – Necessidade de otimização do uso de energia elétrica

Ainda no tocante à aquisição de geradores, a equipe de auditoria verificou a adequação do tipo de contratação de tarifa de energia elétrica pactuada entre a Companhia Energética de Pernambuco – CELPE e a SJPE. A contratação atual é do tipo Horo-Sazonal Azul, estando a instituição enquadrada no Grupo A4 – Poder Público Federal.

De acordo com as informações prestadas pelo responsável da Seção de Administração Predial e Engenharia da SJPE, a principal motivação para a escolha do tipo de fornecimento de energia elétrica junto à CELPE é decorrente do sistema de ar condicionada da edificação contar com equipamentos de termo acumulação, mesmo que de pequena capacidade, para o acúmulo da água gelada a ser utilizada no resfriamento do ar que será insuflado nos diversos ambientes da edificação nos horários de ponta tarifária do expediente do órgão.

Todavia, a termo acumulação não leva a um menor consumo de energia. A redução do custo de energia elétrica é conseguida com a redução na potência da subestação e devido a uma transferência no horário de produção do frio, do horário de pico, onde a tarifação é mais elevada, produzindo e armazenando frio a noite quando a energia é mais barata.

Sem dúvida, a termo acumulação é um dos meios mais simples e eficiente de armazenamento térmico. Durante o período no qual a carga térmica é reduzida ou no qual a instalação não está sendo utilizada, os chillers são ligados para armazenar água gelada em reservatórios isolados termicamente. Os reservatórios podem ser construídos tanto em chapa de aço como em concreto, sendo constituídos com várias câmaras interligadas segundo a técnica denominada “labirinto” ou mesmo em tanques unicelulares do tipo estratificado que reduzem as perdas por mistura e transmissão, aumentando a eficiência dos mesmos.

Em princípio, a motivação para a escolha da tarifa Horo-Sazonal Azul estaria correta. No entanto, quando da realização de simulações de custo Horo-Sazonal Azul comparativamente à Horo Sazonal Verde, apura-se que a contratação do tipo Horo-Sazonal Verde seria mais econômica (ver Tarifas Celpe – Doc. 4 e Planilhas Comparativas – Doc. 5). De acordo com os cálculos, a economia seria de cerca de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) por ano com a alteração da modalidade contratual.

As simulações tarifárias foram realizadas mediante a análise das 12 últimas faturas de energia elétrica encaminhadas pela SJPE à equipe de auditoria. A base teórica da avaliação pode ser encontrada na Cartilha Energia – Como Analisar Gastos Com Energia Elétrica, publicada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no ano de 2015 (Doc. 6).

Da análise dos resultados, buscou-se os possíveis motivos pelos quais a tarifa Horo-Sazonal Azul, atualmente adotada pela SJPE, se mostrou menos econômica do que a tarifa Horo-Sazonal Verde. Acredita-se que o fator fundamental do custo mais alto pago pela SJPE com tarifação Horo-Sazonal Azul seja a baixa capacidade de termo acumulação do sistema de refrigeração da edificação. O custo fixo a ser pago com a

demanda contratada no horário de ponta (550 kW) não compensa a redução do valor pago com o Consumo Ativo na Ponta (kWh).

O paradoxo desta questão é que quanto maior for a economia de energia elétrica feita pela SJPE, maior será o percentual de economia tarifária do sistema Horo-Sazonal Verde em relação ao sistema Azul. Isto se deve ao fato de que o valor da demanda contratada no horário de ponta do sistema Horo-Sazonal Azul ser fixo e o custo do consumo ativo de energia ser variável. Constata-se, também, que a rotina de operação dos sistemas elétricos da edificação não seria modificada, caso fosse feita a alteração contratual de sistema tarifário atual. A geração de água gelada no período noturno, como atualmente feita, manteria o consumo energético dentro dos níveis atuais. A economia financeira seria gerada pela exclusão da demanda contratada em horário de ponta.

Outra economia possível nas faturas de energia elétrica se dá com a eliminação das parcelas de Consumo Reativo Excedente – EREX, existentes nas contas de energia elétrica da SJPE. Verifica-se a necessidade de ampliação ou manutenção dos Bancos de Capacitores da edificação. A melhor opção deve ser apontada pelos responsáveis pelo setor de manutenção da SJPE.

Ainda de acordo com o relatado pela equipe de manutenção predial da SJPE, um dos objetivos da aquisição de dois novos geradores, ao invés do único preexistente, seria a utilização dos equipamentos no horário de ponta definido pela CELPE, ou seja, entre as 17:30 e 20:30 horas, como forma de reduzir o Consumo Ativo de energia elétrica neste período e, conseqüentemente, reduzir o valor total da conta de energia elétrica.

A despeito de não possuir dados para confirmar a vantagem econômica da opção, considera-se a questão da poluição do ar causada pela queima do óleo diesel quando do acionamento dos geradores. A utilização de combustíveis fósseis para a geração de energia elétrica considerada “suja” não se enquadra na perseguição dos objetivos coletivos de utilizarmos edificações cada vez mais sustentáveis.

RECOMENDAÇÃO

10.1. Avaliar a vantagem financeira de se alterar a atual contratação tarifária para a modalidade Horo-Sazonal Verde;

10.2. Avaliar a vantagem econômica de utilizar os geradores - considerando a utilização de combustíveis fósseis e a poluição do ar – para a produção de energia elétrica em substituição ao fornecimento da concessionária;

10.3. Realizar manutenção corretiva ou aumentar a capacidade dos bancos de capacitores da edificação.

MANIFESTAÇÃO DA SJPE

82. Um dos pontos vulneráveis do edifício-sede da Justiça Federal em Pernambuco tem sido a geração de energia elétrica nas situações de emergência geradas pelas interrupções de fornecimento por parte da concessionária local (CELPE).

83. Nessas ocasiões, o edifício-sede dispõe de um único grupo gerador de capacidade 565 KVA, fabricação HEIMER GRUPOS GERADORES, com cerca de vinte e cinco anos de funcionamento, baixa confiabilidade e de manutenção precária, devido à dificuldade de obtenção de peças de reposição.

84. Tal equipamento só disponibiliza energia elétrica para o funcionamento de parte do edifício, compreendendo salas de audiência, gabinetes de magistrados, alguns computadores das secretarias de varas e setores da Administração, além de parte da iluminação elétrica, todo o sistema do NTI e apenas 1 (um) dos 8 (oito) elevadores existentes.

85. Levando-se em consideração que o sistema de *nobreaks* do NTI só dispõe de autonomia para, no

máximo, trinta minutos de interrupção de energia elétrica, e que o pessoal técnico do NTI necessita de aproximadamente cento e oitenta minutos para evitar a perda de dados dos sistemas judiciais e prevenir danos permanentes a equipamentos de alto valor agregado, e tendo em vista a instabilidade no fornecimento de energia elétrica por parte da CELPE, relatada no Ofício n.º 00106/2014, da Direção do Foro desta Seção Judiciária, e nos Memorandos n.º 00013/2013 e 00010/2014, da Direção do Núcleo de Administração, cópias anexas (Doc. 5), foi determinada a aquisição de equipamentos modernos e confiáveis, que conferissem maior segurança quando da ocorrência dessas interrupções.

86. A opção pela aquisição de dois grupos geradores pode ser justificada com base nos fatores a seguir.

a) suprimento de energia elétrica para todo o edifício-sede nas eventuais interrupções do fornecimento

Tendo em vista que em 2016 e 2017 as demandas máximas medidas, no período fora de ponta, foram de 930,24 e 907,20 KW, respectivamente, tem-se:

Capacidade de cada gerador adquirido: 750 KVA;

Capacidade de dois geradores (2 x 750 KVA): 1.500 KVA;

Considerando um coeficiente de utilização igual a 0,8, tem-se $1.500 \times 0,8 = 1.200$ KW disponíveis.

Assim sendo, com a instalação dos dois equipamentos, quando das interrupções do fornecimento de energia elétrica por parte da concessionária, poder-se-ia suprir todo o edifício-sede com uma "folga" de cerca de 25% para futuros aumentos de carga como, por exemplo, quando da prevista construção do edifício Anexo 3, solicitada no PPA 2016-2019 e em todas as pré-propostas de Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) subsequentes, que abrigará os Juizados Especiais Federais, funcionando atualmente em instalações precárias em edificação localizada no centro do Recife, além das turmas recursais.

b) redundância para falha em um dos equipamentos

Como geradores são equipamentos mecânicos, passíveis de falha em seu funcionamento, mesmo quando uma manutenção preditiva eficiente é realizada, excetuando-se o sistema de climatização todos os sistemas do NTI (PJE, videoconferência, audiências de custódia *etc*), o sistema de iluminação e os elevadores serão supridos de energia pelo gerador que estiver em funcionamento.

c) possibilidade de pleno funcionamento do edifício-sede no caso de racionamento de energia elétrica

Caso haja uma outra crise de energia elétrica no país, como a ocorrida em 2001, período em que todos os usuários, inclusive os órgãos públicos, foram obrigados a reduzir o consumo de energia, os geradores poderão ser utilizados para permitir o pleno funcionamento do edifício-sede, baseado em estudo técnico pormenorizado em que sejam consideradas todas as variáveis, inclusive a utilização de um combustível "sujo", como também o prazo imposto pela concessionária para modificação do contrato.

d) possibilidade futura de utilização dos geradores diariamente durante o horário de ponta (17h30 às 20h30)

Apesar de não ter se constituído fator decisivo para a aquisição dos novos grupos geradores, tendo em vista os aumentos de tarifação de energia elétrica (principalmente nos períodos de seca, quando as concessionárias se utilizam das usinas térmicas de geração de energia elétrica), e, ainda, no caso de ser vantajoso para a JFPE, após estudo técnico pormenorizado em que sejam consideradas todas as variáveis, entre as quais a de utilização de um combustível "sujo" e o prazo imposto pela concessionária para modificação do contrato, os dois equipamentos poderiam ser acionados, já que supririam toda a necessidade de energia elétrica do prédio.

87. No tocante à otimização do uso de energia elétrica, a Seção Judiciária de Pernambuco vem realizando ações que visam à racionalização do uso em seus prédios ao longo dos últimos anos.

88. Entre as ações destaca-se a reforma do sistema de climatização do edifício-sede, em que foram eliminados pontos de perdas de energia e substituídos equipamentos desgastados por equipamentos de maior eficiência energética, encontrando-se também em andamento a substituição, no edifício-sede e em todos os demais prédios desta Seção Judiciária, das lâmpadas fluorescentes comuns por lâmpadas tubulares tipo led.

89. No edifício-sede, como pode ser observado nos gráficos abaixo, o consumo na ponta vem declinando desde 2013 e o consumo fora de ponta desde 2015 (o consumo dos últimos dois meses de 2017 foi estimado pela média dos dez meses anteriores).

90. Os acréscimos de área, com a utilização dos 8.º e 9.º andares e da metade do 10.º andar deveram-se aos seguintes fatos:



JUSTIÇA FEDERAL
Conselho da Justiça Federal

a) criação das 1.^a e 2.^a Turmas Recursais – ocupação do 9.^o andar (Resolução n.º 00022, do TRF 5, de 27 de novembro de 2012);

b) instalação da 33.^a Vara Federal — readequação do 8.^o andar para abrigar as três varas de execuções fiscais (Resolução n.º 10, do TRF 5, de 27/02/2013);

c) instalação da 36.^a Vara Federal — readequação do 4.^o andar para abrigar as três varas criminais (Resolução n.º 00003/2014, do TRF 5, de 19/02/2014);

d) instalação da 3.^a Turma Recursal – readequação dos 2.^o e 9.^o andares (Resolução n.º 25, do TRF 5, de 12/11/2014);

e) remanejamento do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC, em 2015, para o 10.^o andar (Portaria n.º 00303/2013, da diretoria do foro da JFPE, de 12/11/2013).

91. Mesmo com os acréscimos acima, verifica-se gradativamente a redução de consumo a partir do ano de 2013, como descrito nos gráficos abaixo:





92. Traçando-se um comparativo dos consumos totais, no horário de ponta e fora de ponta, do ano de 2017 (os últimos dois meses foram estimados pela média dos dez meses anteriores), em relação aos anos de 2011 a 2016, constata-se os seguintes números:



JUSTIÇA FEDERAL
Conselho da Justiça Federal

Consumo no horário de Ponta

Ano	Consumo (KW)	Economia (KW) Consumo Ano - Consumo 2017
2017	137.024,35	-
2011	195.427,30	58.402,95
2012	198.785,52	61.761,17



JUSTIÇA FEDERAL
Conselho da Justiça Federal

2013	208.293,12	71.268,77
2014	196.096,32	59.071,97
2015	191.858,40	54.834,05
2016	158.467,68	21.443,33
Total	-	326.782,24

Consumo no horário Fora de Ponta

Ano	Consumo (KW)	Economia (KW) Consumo Ano - Consumo 2017
2017	2.66.9241,60	-
2011	3.142.224,00	472.982,40
2012	2.906.496,00	237.254,40
2013	3.079.800,00	410.558,40
2014	2.958.984,00	289.742,40
2015	3.067.488,00	398.246,40
2016	2.745.144,00	75.902,40
Total	-	1.884.686,40

93. Aplicando-se as tarifas atuais, praticadas pela CELPE, para os consumos nos horários de ponta e fora de ponta, pode-se simular um valor para a economia obtida:

Tarifa para consumo no horário de ponta: R\$ 0,61386409;

Tarifa para consumo no horário fora de ponta: R\$ 0,43708609

Economia no horário de ponta: 326.782,24 KW X R\$ 0,61386409/ KW = R\$ 200.599,88

Economia no horário fora de ponta: 1.884.686,40 KW X R\$ 0,43708609/KW = R\$ 823.770,21

Economia total: R\$ 1.024.370,09.

94. No início de 2016 foi realizado estudo referente às demandas medidas x demandas contratadas em todas as onze subseções judiciárias, no Fórum Social Desembargador Neves Filho e no edifício-sede, que resultou no Ofício n.º 01/2016 – ADM/JFPE, de 3/3/2016, dirigido à CELPE (Doc. 6), em que foram solicitados ajustes em cinco contas contratos.

95. A partir de 2000 esta Seção Judiciária foi obrigada a modificar o contrato de fornecimento de energia elétrica do edifício-sede para a modalidade Azul, a fim de atender à Portaria n.º 033, de 11/2/1988, do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica – DNAEE, conforme a Carta DECL N.º 01/2000, do dia 25/01/2000, da CELPE (Doc. 7).

96. No estudo realizado no início de 2016, acima citado, baseado nas últimas doze faturas daquela época, foi constatado que havia elementos para uma modificação do contrato de demanda do edifício-sede, entretanto a análise de alguns fatores adiou a modificação, quais sejam:

a) a possibilidade concreta da transferência das três varas dos juzados especiais federais do centro do Recife para o edifício-sede;

b) o prosseguimento das ações de modernização do sistema de climatização e a execução da substituição da iluminação do prédio para lâmpadas tubulares tipo led, que deram continuidade à tendência de queda dos consumos nos horários de ponta e fora de ponta, como pode ser observado na Linha de Tendência dos gráficos acima apresentados;

c) a existência da cláusula no contrato de fornecimento de energia elétrica que limita qualquer revisão do contrato antes de decorrido um período de 180 (cento e oitenta) dias, após a última alteração.

97. Acatando a sugestão da Equipe de Auditoria, será realizada a manutenção do banco de capacitores quando da manutenção anual da subestação de energia elétrica, no mês de fevereiro/2018.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Haja vista a plena anuência da unidade técnica do TRF5, informa-se que a adesão à recomendação será analisada no monitoramento da presente auditoria.

ACHADO 11 - Orientações gerais relativas à estrutura da unidade de engenharia da Seção Judiciária de Pernambuco

Mediante a entrega de questionário direcionado à unidade de arquitetura e engenharia do órgão auditado, verificou-se a estrutura da área técnica da Seção Judiciária de Pernambuco, denominada Seção de Administração Predial e Engenharia. De acordo com as informações prestadas, a unidade abrange atividades inerentes ao edifício sede da SJPE e às 12 subseções judiciárias do Estado de Pernambuco.

É composta de quatro setores, quais sejam:

- Setor de Acompanhamento e Avaliação de Projetos e Obras;
- Setor de Manutenção Elétrica, Hidráulica e Telefonia;
- Setor de Serviços Gerais;
- Setor de Apoio às Subseções Judiciárias.

Dentre as atribuições da Seção de Administração Predial e Engenharia, unidade que compõe o Núcleo de Administração da SJPE, destacam-se:

- Coordenar, acompanhar e fiscalizar a execução de obras, reformas, serviços de engenharia e projetos de arquitetura/engenharia em toda a SJPE;
- Subsidiar a Seção de Licitações e Contratos com informações relevantes para a contratação de empresas terceirizadas responsáveis por manutenção, aquisição de materiais de manutenção e equipamentos, projetos de arquitetura/engenharia e obras;
- Elaborar projetos básicos e termos de referência para embasar processos licitatórios de obras, reformas, serviços de engenharia, projetos de arquitetura/engenharia, aquisições de materiais e equipamentos;
- Prestar informações relativas a planejamento/execução orçamentária e financeira à Seção de Orçamento e Finanças, Controle Interno e Comitê Técnico de Obras do TRF 5ª Região, CNJ, CJF e TCU.

Especificamente no tocante à gestão e à fiscalização das obras e serviços de engenharia, verificou-se que, atualmente, a unidade é responsável por cinco obras e projetos no âmbito da SJPE, sendo designado o gestor/fiscal por servidor ou por equipe de acordo com a complexidade do objeto.

De acordo com informação prestada pela área técnica, é realizada avaliação, pela autoridade competente, quando da designação do gestor/fiscal, com vistas à verificação se o servidor possui as competências necessárias para a execução das atividades, bem como se o mesmo possui tempo hábil para conciliá-las com as demais atribuições da unidade. Cabe salientar, todavia, que da análise dos processos

administrativos de contratação, não há atesto ou documento similar juntado aos autos que demonstre que tal medida tenha sido efetivamente realizada.

Ainda conforme os dados prestados pelo órgão ora auditado, verificou-se que não há corpo técnico de engenharia suficiente para análises minuciosas de cada projeto. Quanto às planilhas orçamentárias recebidas pelo órgão quando da contratação para elaboração de projetos executivos, informou-se que os servidores responsáveis fazem uma verificação dos itens mais significativos da Curva ABC. Já no que diz respeito à fiscalização de obras, a depender da complexidade/vulto, é licitada a contratação de uma assessoria profissional especializada para acompanhar a execução, de modo a auxiliar o gestor/fiscal do contrato. A mesma medida é adotada para o controle sobre a medição dos serviços executados.

No que toca à capacitação dos servidores da unidade de engenharia e arquitetura, constatou-se que não houve quaisquer eventos de instrução nos últimos dois anos, havendo, todavia, previsão de contratação de curso para todos os gestores de contratos da SJPE ainda neste exercício. Informou-se, ainda, a necessidade de realização de cursos e treinamentos para as atividades de fiscalização de contratos e/ou análise de projetos para o corpo técnico da Seção Judiciária.

Por fim, questionada a unidade se realiza controle sobre o cronograma de execução dos serviços e se segue algum manual de gestão contratual, aduz:

A fiscalização das obras/serviços de engenharia é feita com base no cronograma físico-financeiro e na planilha orçamentaria apresentados pela contratada e nos projetos existentes. Nos contratos de prestação de serviços continuados, a fiscalização é feita com base nos termos do Acordo de Nível de Serviço, constantes do Termo de Referência.

Por fim, sugere “*a reformulação da Seção de Administração Predial e Engenharia para a inclusão de cargos técnicos de engenheiro e arquiteto*” visando o incremento do corpo técnico do órgão e o alcance dos objetivos e atribuições da unidade técnica da Seção Judiciária de Pernambuco.

RECOMENDAÇÃO

11.1. Identificar os cursos e treinamentos necessários à capacitação e aperfeiçoamento dos servidores lotados na Seção de Administração Predial e Engenharia,

promovendo as ações pertinentes à participação dos servidores, com vistas à melhor distribuição das atividades e à realização de tarefas de maior complexidade por todos os servidores lotados na unidade;

11.2. Promover as medidas necessárias para a melhor adequação/distribuição das atividades afetas à fiscalização e gestão de contratos à força de trabalho da unidade técnica;

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

11.4. Incluir, nos futuros processos de contratação, documento da autoridade competente que ateste a capacidade técnica do gestor/fiscal designado, bem como que o mesmo possui tempo hábil para conciliar as atividades de gestão/fiscalização com as atribuições inerentes ao cargo ocupado;

11.5. Verificar a possibilidade de reformulação da Seção de Administração Predial e Engenharia para inclusão de cargos de engenheiro e arquiteto com vistas à incrementação da força de trabalho da unidade e, conseqüentemente, da realização das atribuições técnicas da unidade.

MANIFESTAÇÃO DA SJPE

98. As recomendações apresentadas pela Equipe de Auditoria serão observadas, passando a integrar as rotinas da unidade de engenharia.

99. Serão, também, empreendidos esforços na reformulação da Seção de Administração Predial e Engenharia com vistas a suprir as carências de cargos de engenheiro e arquiteto, proporcionando, assim, um aumento na força de trabalho e na qualificação técnica da unidade.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Seção Judiciária de Pernambuco comunica que cumprirá as recomendações, passando a integrar as rotinas da unidade de auditoria. Além disso, informa que serão empreendidos esforços para suprir a carência de pessoal na unidade



técnica, compromissos cujo atendimento deve ser verificado na fase de monitoramento desta auditoria.

Brasília, 23 de abril de 2018.

Paulo José Ribeiro Alves
Auditor

Mônica Regina Ferreira Antunes
Auditora

Lúcio Castelo Branco
Auditor

Fábio Mendonça de Oliveira
Auditor - Líder

Jesse Andros Pires de Castilho
Supervisor