



SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA

Processos:

Sigadoc: CJF-ADM-2017/00475

SEI: 0003576-11.2019.4.90.8000

**RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA**

**Órgão Auditado: Tribunal Regional Federal da 3ª Região**

**Maio de 2019**

## I. INTRODUÇÃO

1. Em cumprimento à determinação da Exma. Senhora Ministra Presidente do Conselho da Justiça Federal contida na Portaria 187, de 24 de maio de 2018, conforme previsto no Plano Anual de Auditoria – PAA/2018 da Secretaria de Auditoria Interna do CJF (Processo CJF-ADM-2017/00475), foi realizada auditoria no Tribunal Regional Federal da 3ª Região, abrangendo as áreas de licitações e contratos, obras e pessoal, bem como o monitoramento da Auditoria de Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis realizada em 2015 e 2016, com visita ao órgão no período de 25 a 29 de junho de 2018.

2. Inicialmente, esclarecemos que o resultado do monitoramento da Auditoria da Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis foi apresentado ao Presidente do TRF da 3ª Região (TRF3) no correspondente Relatório de Monitoramento, encaminhado por meio do Ofício CJF-OFI-2018/04136, já que esta auditoria e esse monitoramento seguem trâmites diferentes.

3. Registra-se que a equipe de auditoria foi supervisionada inicialmente pelo então Secretário de Auditoria Interna Jesse Andros Pires de Castilho, liderada pela Subsecretária de Auditoria de Governança e de Gestão Angelita da Mota Ayres Rodrigues e composta pelos servidores Paulo José Ribeiro Alves, Fábio Mendonça de Oliveira, Roberto Junio dos Santos Moreira, Consolação de Maria Nascimento Freitas, Lúcio Castelo Branco e Mônica Regina Ferreira Antunes. Com a alteração da titularidade da Secretaria de Auditoria Interna em outubro de 2018, a supervisão da equipe passou a ser feita pelo atual Secretário Manuel dos Anjos Marques Teixeira.

4. Durante a fase de planejamento da auditoria, com fulcro no art. 30 da Resolução CNJ 171/2013, foram solicitadas informações gerais do tribunal por meio do Ofício CJF-OFI-2018/02190, com o propósito de construir uma visão geral dos objetos de auditoria e permitir análises preliminares à execução dos trabalhos.

5. A partir da divisão temática, elaborou-se uma matriz de planejamento, documento que apresentou o escopo, as questões de auditoria, as fontes de informação, os critérios, os procedimentos a serem aplicados e os possíveis achados decorrentes de eventuais inconformidades.

6. Na execução dos trabalhos, a equipe utilizou-se das técnicas de auditoria previstas no art. 32 da Resolução CNJ 171/2013, abaixo descritas, com o intuito de verificar a conformidade dos atos de gestão e o desempenho operacional dos processos de trabalho correlatos:

- a) entrevista com os titulares das unidades de Gestão de Pessoas, Administração e Engenharia;

- b) análise documental de processos administrativos de contratações, de aposentadorias e pensões;
- c) inspeção física - exame *in loco* da reforma do edifício sede do tribunal;
- d) questionários - envio de perguntas aos titulares das unidades auditadas para o levantamento de dados e informações e
- e) conferência de cálculos e exames de registros.

7. Após as análises realizadas, as constatações dos trabalhos da auditoria foram consignadas no Relatório Preliminar de Auditoria, encaminhado ao Presidente do TRF3 por intermédio do Ofício CJF- OFI-2018/04136, de 9 de novembro de 2018, a fim de oportunizar ao órgão auditado a apresentação de esclarecimentos adicionais ou justificativas a respeito dos atos e fatos administrativos sob sua responsabilidade, conforme disciplina o § 1º do art. 37 da Resolução CNJ 171/2013.

8. Por sua vez, as manifestações do órgão auditado foram enviadas ao CJF pelo Ofício 10 - 4349976/2018 - PRESI/GABPRES/UCON, de 14 de dezembro de 2018, as quais receberam as devidas considerações e análises da equipe de auditoria com vistas à elaboração do presente relatório.

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

- 1) ACHADO;
- 2) RECOMENDAÇÃO;
- 3) MANIFESTAÇÃO DO TRF3 e
- 4) ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA.

## **II. CONSTATAÇÕES DOS TRABALHOS DA AUDITORIA**

### **II.1 ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS: SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

10. Os trabalhos de auditoria na área de licitações e contratos objetivaram certificar a regularidade dos processos licitatórios realizados por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP) no período de janeiro de 2017 a maio de 2018, observando os critérios e dispositivos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, na Lei Complementar 123/2006, nas Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, nos Decretos 7.892/2013 e 8.538/2015, nos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) e demais normas correlatas.

11. Segundo informações apresentadas pelo tribunal, foram realizados 34 pregões por SRP e uma adesão à ata do Comando da Aeronáutica no período retromencionado, englobando o total de 41 atas de registro de preços de diversos materiais, equipamentos e serviços no montante aproximado de R\$ 13.000.000,00.

12. Diante disso, a fim de obter uma visão geral das contratações por SRP no âmbito do tribunal, selecionou-se uma amostra à base de 20% das licitações, conforme os processos administrativos listados abaixo:

PROCESSO	OBJETO	PREGÃO/ATA	VALOR
21318-17.2016.4.03.8000	Registro de preços para aquisição de Mini Desktop com monitor	40/2016 – ARP 12.012.10.2017	R\$ 4.374.000,00
		40/2016 – ARP 12.013.10.2017	R\$ 1.710.000,00
25786-87.2017.4.03.8000	Solicitação de 300 Mini Desktop – Positivo Tecnologia S/A. (Nota de Empenho cancelada)	40/2016 – ARP 12.012.10.2017	R\$ 972.000,00
29294-41.2017.4.03.8000	Contrato 05.003.10.2017 – Positivo Tecnologia S/A. – Aquisição de Mini Desktop – 516 unidades		R\$ 1.671.840,00
47193-52.2017.4.03.8000	Processo de liquidação e pagamento do Contrato 05.003.10.2017		
33979-91.2017.4.03.8000	Contrato 05.008.10.2017 – Positivo Tecnologia S/A. – Aquisição de Mini Desktop – 834 unidades		
47396-14.2017.4.03.8000	Processo de liquidação e pagamento do Contrato 05.008.10.2017	40/2016 – ARP 12.012.10.2017	R\$ 2.702.160,00
26484-30.2016.4.03.8000	Registro de preços para aquisição de Solução de Videoconferência – TRF3, SJSP e SJMS	61/2016 – ARP 12.019.10.2017	R\$ 4.238.000,00
31610-27.2017.4.03.8000	Contrato 05.005.10.17 – Teltec Solutions Ltda. – Solução de Videoconferência		R\$ 3.946.177,00
29766-42.2017.4.03.8000	Registro de preços para aquisição de equipamento para inspeção por raio-x	38/2017 – ARP 12.030.10.2017	R\$ 3.301.100,00
		38/2017 – ARP 12.031.10.2017	R\$ 399.600,00
		38/2017 – ARP 12.032.10.2017	R\$ 1.147.428,00
47080-98.2017.4.03.8000	Contrato 05.009.10.2017 – Techscan Importadora e Serviços Eireli - EPP Aquisição de equipamentos de raio-x do Tribunal	ARP 12.031.10.2017	R\$ 199.800,00
10598-20.2018.4.03.8000	Processo de liquidação e pagamento do Contrato 05.009.10.2017		
70983-62.2017.4.03.8001	Contrato 05.552.10.18 – VMI Sistemas de Segurança Ltda. - Aquisição de equipamento de raio-x da SJSP	ARP 12.030.10.2017	R\$ 3.301.100,00
20822-85.2016.4.03.8000	Registro de preços para o fornecimento de Gêneros Alimentícios – Coffee-Break	60/2016 – ARP 12.003.10.2017	R\$ 66.825,00
		60/2016 - ARP 12.004.10.2017	R\$ 41.750,00
09463-07.2017.4.03.8000	Contratação/Nota de Empenho – ML Gestão ME – Lote 2 – Coffee-Break	ARP 12.004.10.2017	R\$ 20.040,00
28837-09.2017.4.03.8000			R\$ 21.710,00
20614-67.2017.4.03.8000	Registro de preços para aquisição de Notebooks	31/2017 – ARP 12.029.10.2017	R\$ 331.305,00
39542-66.2017.4.03.8000	Contrato 05.012.10.2017 – Torino Informática Ltda. – Aquisição de Notebooks.		
10652-83.2018.4.03.8000	Processo de liquidação e pagamento do Contrato 05.012.10.2017		
35282-43.2017.4.03.8000	Adesão à ARP do Comando da Aeronáutica – Contrato 05.010.10.2017 – Forma Office Com. De Móveis e Interiores Ltda. – Aquisição de cadeiras	59/2016 - ARP 49 – C – GAP-BR/2016 - Comando da Aeronáutica	R\$ 285.990,00
04954-96.2018.4.03.8000	Processo de liquidação e pagamento do Contrato 05.010.10.2017 – Aquisição de cadeiras		

13. Além disso, foi realizada uma entrevista de coleta de dados com as unidades técnicas competentes da Secretaria de Administração por meio de questionário com questões abertas, cujas respostas puderam ser dadas de forma livre pelos entrevistados, a fim de avaliar a estrutura da unidade, as competências e a capacitação dos servidores, e as atividades concernentes à instrução e ao controle dos processos licitatórios realizados por SRP.

## **II.1.2 ACHADO 1 - AUSÊNCIA DOS PROCEDIMENTOS DISCIPLINADOS NO DECRETO 7.892/2013**

14. O Decreto 7.892/2013 estabelece uma série de procedimentos a serem realizados para as contratações por SRP, no que ora importa:

#### **DAS COMPETÊNCIAS DO ÓRGÃO GERENCIADOR**

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

I - registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo federal;

II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

III - promover atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório;

IV - realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e, consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes, inclusive nas hipóteses previstas nos §§ 2º e 3º do art. 6º deste Decreto; (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

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

(...)

#### **DAS COMPETÊNCIAS DO ÓRGÃO PARTICIPANTE**

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

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

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

III - tomar conhecimento da ata de registros de preços, inclusive de eventuais alterações, para o correto cumprimento de suas disposições.

(...)

§ 6º Caso o órgão gerenciador aceite a inclusão de novas localidades para entrega do bem ou execução do serviço, o órgão participante responsável pela demanda elaborará, ressalvada a hipótese prevista no § 2º, pesquisa de mercado que contemple a variação de custos locais ou regionais. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014) **(grifo nosso)**

15. À vista disso, nos autos do Processo 0029766-42.2017.4.03.8000, destinado ao registro de preços para a aquisição de equipamentos para inspeção por raio-x, observou-se a ausência dos procedimentos disciplinados no decreto citado, notadamente a confirmação junto à Seção Judiciária de São Paulo da sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência, conforme previsto no inciso V do art. 5º, mesmo

que esse ato não seja realizado mediante a Intenção de Registro de Preços no Portal de Compras do Governo Federal.

16. Por sua vez, a Seção Judiciária de São Paulo não formalizou seu interesse em participar do registro de preços, antes da realização do procedimento licitatório, providenciando o encaminhamento ao órgão gerenciador de sua estimativa de consumo e local de entrega, segundo os termos do art. 6º e inciso II.

17. Em decorrência disso, nos autos do Processo 0070983-62.2017.4.03.8001, relativo à aquisição dos equipamentos de raio-x pela Seção Judiciária de São Paulo, constatou-se a elaboração do Termo Aditivo 05.552.11.18 para alterar o local de entrega, com a concordância da Empresa VMI Sistemas de Segurança Ltda. sem custos, sob os fundamentos, em síntese, dos aspectos logísticos da distribuição, das dificuldades de armazenamento e de que a alteração irá poupar recursos orçamentários da Administração, que deixará de providenciar a entrega dos equipamentos, conforme consignado no Despacho 3609526/2018.

18. Além disso, observou-se a informação de que uma unidade não receberá o equipamento, visto que seriam adquiridos 52 aparelhos para 53 prédios, consoante troca de *e-mails* constantes nos autos (doc. 3546921), fatos que demonstram a ausência da análise e estudos pertinentes do termo de referência pela Seção Judiciária de São Paulo no momento adequado.

19. Destarte, é imprescindível o cumprimento das disposições contidas no Decreto 7.892/2013, a fim de evitar atrasos, incompatibilidades e a necessidade de elaboração de termos aditivos para os ajustes correspondentes, o que pode gerar prejuízos ao erário.

20. No mais, convém assinalar que nos autos do processo da licitação, justificou-se que o número de equipamentos de raio-x existentes não supre as necessidades do órgão. Entretanto, não constam informações do quantitativo e da qualidade operacional dos equipamentos existentes, do número de pessoas que passam pelas inspeções, dos horários de pico, do tempo médio de inspeção por pessoa e outros estudos correlatos, a fim de justificar e fundamentar a necessidade da contratação e o correspondente quantitativo solicitado, procedimentos atinentes aos critérios de medição – estudos técnicos preliminares.

21. A propósito, registra-se que a ausência dos critérios de medição já havia sido constatada nas Inspeções Administrativas realizadas no tribunal em agosto de 2014 e junho de 2016, objeto do Achado 13 do Relatório Final da Inspeção de 2016.

22. Destarte, considerando que já houve recomendações afins ao tribunal, inclusive quanto ao estabelecimento de ponto de controle administrativo no fluxo dos processos licitatórios para que sejam verificados os critérios de medição ou justificativa para as

quantidades estimadas do objeto a ser contratado, resta a promoção de orientações às unidades técnicas competentes.

23. Por fim, observou-se que a ausência dos procedimentos disciplinados no Decreto 7.892/2013 também ocorreu no Processo 0026484-30.2016.4.03.8000, destinado ao registro de preços para aquisição de solução de videoconferência.

#### **II.1.2.1 Recomendação**

24. 1.1. Nas contratações realizadas pelo Sistema de Registro de Preço, obedecer aos procedimentos descritos no Decreto 7.892/13, notadamente a confirmação junto aos órgãos participantes da sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência.

25. 1.2. Promover orientação às unidades técnicas competentes do tribunal quanto à imprescindibilidade de instrução dos processos licitatórios com os critérios de medição ou justificativa para as quantidades estimadas do objeto a ser contratado.

#### **II.1.2.2 Manifestação do TRF3**

26. Em resposta às recomendações, o tribunal manifestou nos seguintes termos:

27. SEI 4306713 – UCOL – SJ/SP:

28. Quanto ao Achado 1, referente aos dispositivos do Decreto 7.892/2013, consignou que o artigo 4º desse ato normativo instituiu o procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP, operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais – SIASG, utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Ressaltou que o Decreto 1.094/1994, que dispôs sobre o Sistema SISG, faz menção à Administração Federal direta, autárquica e fundacional.

29. Acrescentou que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 1.212/2011 - Plenário, acentuou que a Justiça Federal não faz parte do SISG, conforme item 38 do tópico "Exame Técnico".

30. Ressaltou que, embora não se caracterize como entidade vinculada ao SISG, utiliza o subsistema SIASG para apoio às suas atividades, mas não realiza seus certames por meio do portal "Compras Governamentais", e sim a plataforma disponibilizada pelo Banco do Brasil para realização de pregões eletrônicos, o qual não possui funcionalidade similar. Informou estarem em curso estudos com vistas à migração para a plataforma "Compras Governamentais".

31. Entendeu, assim, que os comandos referentes ao procedimento de Intenção de Registro de Preços, não se aplicam à sua entidade, caracterizada como não vinculada ao SISG.

32. Por fim, em relação ao apontamento de que a ausência de formalização do interesse da SJSJSP em participar do registro de preços antes da realização do certame acarretou a necessidade de aditamento para alteração do local de entrega, registrou que tal medida não trouxe prejuízos à Administração, e que será observada, doravante, a recomendação quanto à consignação, no processo, da concordância dos órgãos participantes quanto ao objeto, inclusive no que concerne aos quantitativos e ao termo de referência.

33. SEI 4313996 – SETI:

34. Observou que, previamente às aquisições de bens e serviços de TI do exercício, o plano de contratação de TI, previsto no art. 7º da Res. CNJ 182/2013, é submetido ao Comitê Multidisciplinar de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação – COMIT, à Comissão de Informática do Tribunal Regional Federal da 3ª Região e ao Comitê de Gestão Estratégica da Justiça Federal da 3ª Região - CGER-3R, além da autoridade máxima do órgão, os quais, à exceção da Comissão de Informática, têm representatividade das Seções Judiciárias de São Paulo e Mato Grosso do Sul.

35. Esclareceu, ainda, que a Secretaria de TI da 3ª Região foi unificada em junho de 2007, nos termos da Resolução TRF3 286/2007, ficando responsável pelas contratações de TI na Justiça Federal da 3ª Região, inclusive no que tange ao apontamento da estimativa de consumo e ao local de entrega.

36. Considerou, assim, que submeter a contratação novamente à concordância dos órgãos participantes, no caso, às Seções Judiciárias de São Paulo e de Mato Grosso do Sul, pode ensejar procedimento burocrático, uma vez que já houve aprovação do plano de contratação de TI da 3ª Região.

37. SEI 4315636 – SSEG:

38. Justificou que a ausência de formalização por parte da Seção Judiciária de São Paulo embasou-se em determinação da Administração para que aquela Secretaria efetuasse a aquisição levando em conta a contemplação de todas as edificações da 3ª Região com equipamentos de inspeção de bagagens, tendo sido a quantidade de equipamentos estipulada em razão da quantidade de edifícios no momento da elaboração do procedimento licitatório.

39. Ponderou que a escolha de local único para entrega dos equipamentos foi formalizada no procedimento licitatório atendendo a determinação da Administração, visando otimizar aspectos de logística e de aproveitamento dos recursos orçamentários, e que desconhece as razões que motivaram a elaboração de Termo Aditivo para a alteração do local de entrega.

40. Acrescentou que a aquisição foi efetuada em prazo exíguo e embasada no critério de um equipamento por edificação, levando-se em conta o preço médio por equipamento e a verba orçamentária remanescente disponível.

41. SEI 4347805 – DIRG:

42. Informou que procedeu à abertura do processo SEI 0057290-77.2018.4.03.8000, para atendimento à Recomendação 1.2, item 26 do Relatório Preliminar de Auditoria CJF, do Achado 1.

43. Assinalou que, no âmbito da Justiça Federal da 3ª Região, a Resolução PRES 102/2017 estabelecia as diretrizes para o planejamento das contratações, dispondo, no art. 4º, sobre a fase de planejamento da contratação, e no inciso I do referido artigo, acerca da elaboração do DOD - Documento de Oficialização da Demanda, o qual indica, como dados obrigatórios à sua caracterização: a identificação dos serviços a serem demandados e/ou os bens a serem fornecidos; o público-alvo; a quantificação ou estimativa do volume de serviços que será demandado e/ou a quantidade de bens a ser fornecida; a descrição da metodologia, e a forma ou fonte das quantidades estimadas.

44. Salientou que, neste sentido, a metodologia estabelecida na Resolução PRES 102/2017 está em consonância com a Recomendação 1.2 do Achado 1.

45. Ponderou, assim, que para o adequado atendimento à referida recomendação, estabeleceu como procedimentos a serem adotados nas próximas licitações: a juntada ao respectivo processo, pela área gestora, de cópia do Formulário 1 - DOD, observando para que conste de forma detalhada o estabelecido no item 4 do formulário, em especial os tópicos 3 e 4 do referido item; a avaliação, pelas demais áreas gestoras, da estimativa da quantidade e da metodologia, com vistas à apresentação de sugestões para seu aprimoramento, as quais serão analisadas pela área gestora responsável pela licitação, que ajustará o DOD no que couber, devendo o formulário ajustado ser apresentado em reunião dos gestores com a Diretoria Geral.

### **II.1.2.3 Análise da Equipe de Auditoria**

46. Quanto à Recomendação 1.1, insta frisar que a estimativa de consumo contida no plano de contratações é apenas primária, expedita, podendo sofrer variação quando do efetivo planejamento nos autos do processo da contratação. Ademais, a concordância com o termo de referência e os quantitativos é realizada, via de regra, pela ciência e aprovação do ordenador de despesas do órgão participante, responsável pela contratação, e não pela área competente da análise técnica.

47. No que se refere à Recomendação 1.2, o tribunal tomou as medidas necessárias para o seu efetivo cumprimento.

48. Pelo exposto, considerando tratar-se de orientações a serem observadas em futuras contratações, registra-se que **o monitoramento** das recomendações será realizado na próxima de auditoria no tribunal.

### **II.1.3 ACHADO 2 - AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES A SEREM ADQUIRIDAS DOS ÓRGÃOS NÃO PARTICIPANTES**

49. No Processo 0021318-17.2016.4.03.8000, destinado ao registro de preços de 1800 Mini *Desktop* com monitor para o tribunal, constatou-se a inclusão das Seções Judiciárias de São Paulo e de Mato Grosso do Sul no termo de referência, sem os correspondentes quantitativos, caso esses órgãos aderissem à ata, nos seguintes termos:

#### **Termo de Referência**

##### **5.2 - Instalações**

5.2.1- Os serviços de instalação deverão ser prestados nas localidades do SP TRF 3ª Região, elencadas no item 12. **Para eventuais adesões pela Justiça Federal de 1º grau em São Paulo deverão ser considerados as localidades do Estado de São Paulo do item 12, com exceção do SP TRF3ª Região.**

(...)

##### **8.11 - Garantia:**

8.11.1 – A garantia deverá ser válida em todo o território nacional;

8.11.2 - O atendimento será do tipo “on site”, nos endereços constantes no Item 12 descritos SP TRF 3ª Região para todos os itens mediante manutenção corretiva, em dias úteis (segunda-feira a sexta-feira), em horário comercial (09h às 18h), por profissionais especializados e deverá cobrir todo e qualquer defeito apresentado, incluindo o fornecimento e a substituição de peças e/ou componentes, ajustes, reparos e correções necessárias. **Para eventuais adesões pela Justiça Federal de 1º grau em São Paulo e Mato Grosso do Sul deverão ser considerados as localidades do item 12, com exceção do SP TRF3ª Região;**

##### **Item 12**

Relação dos locais onde serão efetuados os serviços de instalação (subitem 5.2) e prestados o atendimento “on site” conforme subitem 8.11.2. **(grifo nosso)**

50. Esses itens, juntamente com outros de caráter técnico, ocasionaram diversas solicitações de esclarecimentos pelas licitantes, bem como pela Assessoria Jurídica, conforme excertos reproduzidos abaixo:

#### **Despacho 2262150/2016**

Em atenção ao despacho ALIC doc. 2257564 informamos que o cálculo do custo de entrega/instalação deverá ser baseado nas localidades do TRF3ªR que é a gerenciadora da ata, considerando que não há obrigatoriedade da futura contratada em aceitar adesões pela JFSP e JFMS.

O fato de constar no termo de referência a relação das localidades para instalação e atendimento on-site da garantia se deve à necessidade das empresas saberem de antemão os locais em que elas poderão vir a prestar esses serviços, caso algum desses órgãos façam adesão a essa Ata de Registro de Preços e que as empresas concordem com a adesão.

#### **Despacho 2522061/2017**

Questão 2: Na Manifestação DATE 2339901 e no Esclarecimento DIAC 2328181 afirmou-se que não era possível informar a quantidade estimada para cada localidade uma vez que o planejamento dependia da aprovação do orçamento do exercício de 2017. Considerando que o orçamento de 2017 foi aprovado e que, de acordo com o Tribunal de Contas da União, a informação, ao menos em estimativas quanto às quantidades de equipamentos a serem entregues por localidade “mostra-se essencial para que as licitantes possam elaborar suas propostas com um mínimo de segurança” (Acórdão 392/2011-Plenário), sugerimos informar as quantidades estimadas para cada localidade no Termo de Referência.

51. Em acréscimo, observaram-se os termos do inciso III do art. 9º do Decreto 7.892/2013, a seguir transcritos:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

(...)

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

**III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes**, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

(...)

§ 2º Quando o edital prever o fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diferentes, é facultada a exigência de apresentação de proposta diferenciada por região, de modo que aos preços sejam acrescidos custos variáveis por região. **(grifo nosso)**

52. Nesse contexto, note-se que o ato normativo requer a estimativa das quantidades a serem adquiridas, até mesmo dos órgãos não participantes.

#### **II.1.3.1 Recomendação**

53. 2.1. Nas contratações realizadas pelo Sistema de Registro de Preços, promover a estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, no caso de o tribunal registrar a possibilidade de adesão pelas Seções Judiciárias de São Paulo e Mato Grosso do Sul.

#### **II.1.3.2 Manifestação do TRF3**

54. O tribunal manifestou-se nos seguintes termos quanto às recomendações ora analisadas:

55. SEI 4306713 – UCOL – SJ/SP:

56. A unidade registrou que a contratação formalizada pelo TRF, com previsão de adesão pelas seções judiciárias, sem a definição dos quantitativos, deu-se em desconformidade com o artigo 9º do Decreto 7.892/2013 e que a recomendação será implementada.

57. SEI 4313996 – SETI:

58. Esclareceu que a ata de registro de preços se destinava a atender às necessidades do Tribunal, podendo as Seções Judiciárias de São Paulo e de Mato Grosso do Sul, eventualmente, aderir a ela e, por essa razão, houve a preocupação de se prever no edital a possibilidade de adesão de órgãos não participantes.

59. Anotou, assim, que, para noticiar aos licitantes que poderia haver adesão dos referidos órgãos, foi inserida no termo de referência a relação dos locais onde poderiam ser efetuados os serviços de instalação, a título meramente informativo, pois, caso houvesse indicação de quantitativos, esta poderia suscitar uma falsa expectativa de aquisição aos interessados.

60. Argumentou que o Decreto 7.892/2013, no art. 22, § 2º, estabelece que caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão de órgão não participante e, portanto, embora o edital tenha fornecido a possibilidade de adesão, esta não é obrigatória.

### **II.1.3.3 Análise da Equipe de Auditoria**

61. A estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes é um procedimento estabelecido pelo inciso III do art. 9º do Decreto 7.892/13, devendo ser aplicado pelos gestores nas contratações realizadas por SRP, quando for o caso. Além disso, o art. 16 esclarece que a “existência de preços registrados não obriga a Administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida (...)”.

62. Pelo exposto, considerando tratar-se de orientações a serem observadas em futuras contratações, registra-se que o **monitoramento** das recomendações será realizado na próxima auditoria no tribunal.

### **II.1.4 ACHADO 3 - JUSTIFICATIVA INSUFICIENTE PARA AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA COTA PRINCIPAL EM DETRIMENTO DA COTA RESERVADA**

63. O § 4º do art. 8º do Decreto 8.538/2015 dispõe que:

Art. 8º Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

(...)

§ 4º Nas licitações por Sistema de Registro de Preço ou por entregas parceladas, o **instrumento convocatório deverá prever a prioridade de aquisição dos produtos das cotas reservadas, ressalvados os casos em que a cota reservada for inadequada para atender as quantidades ou as condições do pedido, justificadamente. (grifo nosso)**

64. Assim, observou-se que o tribunal trouxe o referido comando no edital de licitação do Pregão Eletrônico 40/2016 para o registro de preços de *Mini Desktop* com monitor, objeto do Processo 0021318-17.2016.4.03.8000, o que gerou duas atas: ARP 12.012.10.2017 (cota principal – 1.350 unidades no valor unitário de R\$ 3.240,00) e ARP 12.013.10.2017 (cota reservada - 450 unidades no valor unitário de R\$ 3.800,00).

65. Entretanto, quando da aquisição dos *Mini Desktop*, solicitou a aquisição de 300 unidades da ARP 12.012.10.2017 (cota principal), objeto do Processo 0025786-87.2017.4.03.8000, apercebendo-se, posteriormente, que deveria adquirir da cota reservada. Em razão disso, reviu o pedido inicial para 516, o que, em tese, autorizaria a aquisição da cota principal, com a conseqüente anulação da nota de empenho emitida, conforme justificativa apresentada:

**Despacho n. 2998852/2017**

Em complemento a justificativa inserida no Formulário de Alteração de Nota de Empenho doc. 2994489 informo que as quantidades solicitadas inferiores a 450 (quatrocentos e cinquenta) *mini-desktop* devem ser adquiridas da cota reservada a Microempresa (ME) ou Empresa de Pequeno Porte (EPP) conforme descrito no item do Edital item 5 - DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO E DA CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS ÀS MICROEMPRESAS (MEs) E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (EPPs) sub-item 5.1.1.3

**5.1.1.3 - Será dada prioridade de aquisição à cota reservada, ressalvados os casos em que a cota reservada for inadequada para atender as quantidades ou as condições do pedido, justificadamente.**

Como a quantidade necessária para atender as necessidades iniciais do TRF 3ºR foi revista e é superior ao que foi solicitado anteriormente 300 (trezentos), consultamos a Assessoria de Licitação - ALIC sobre a possibilidade de emitir uma nova requisição no mesmo processo para complementar a quantidade de 516 (quinhentos e dezesseis) *mini-desktop* e fomos orientados a emitir uma única requisição com a quantidade total, a qual nos autoriza a adquirir da cota principal.

66. Em decorrência, promoveu a aquisição de 516 unidades pelo Processo 0029294-41.2017.4.03.8000 – Contrato 05.003.10.2017, de 17/10/2017, com a empresa Positivo Tecnologia, objeto da ARP 12.012.10.2017 – cota principal.

67. Ora, à vista desse procedimento, insta frisar que a quantidade de *Mini Desktop* necessária ao tribunal é de 1.800 unidades, conforme levantamento e justificativa constante nos autos, e o pedido inicial superior ao quantitativo da cota reservada não tem o condão, por si só, de justificar a contratação da cota principal, de outra forma restaria completamente esvaziado o comando da norma acima citado.

68. Note-se que não há no processo de contratação as razões ou os esclarecimentos de que a cota reservada seja inadequada para atender às quantidades ou condições do pedido até o limite registrado, visto que poderiam ser fornecidas as 450 unidades da cota reservada e as unidades restantes da cota principal.

69. Destarte, é preciso apresentar justificativas mais adequadas nos autos dos processos de aquisição realizados por ARP, adentrando em questões de ordem técnica-operacional, orçamento disponível, inviabilidade da gestão de duas contratações simultâneas e observância ao princípio da padronização, a fim de não incorrer em descumprimento dos dispositivos contidos no Decreto 8.538/2015.

70. Posteriormente, o tribunal promoveu a aquisição das 834 unidades restantes da ARP 12.012.10.2017 pelo Processo 0033979-91.2017.4.03.8000 - Contrato 05.008.10.2017, de 14/12/2017, justificando que a aquisição da cota reservada, naquele momento, tornou-se inadequada para atender às condições do pedido no final do exercício, conforme entendimento expresso no excerto abaixo:

#### **Encaminhamento 3295361**

Com vistas a minimizar os reflexos orçamentários negativos decorrentes da limitação de gastos imposta pela EC 95/2016, onde eventuais despesas inscritas em restos a pagar impactam diretamente no limite financeiro de gastos do ano subsequente, adquirindo da empresa da cota reservada não teríamos tempo hábil para fazer a reunião inicial com a empresa, desenvolver a imagem e fazer a instalação no mini desktop, entregar, instalar e fazer o faturamento e liquidar ainda nesse exercício. Sendo assim optamos pela aquisição através da cota principal garantindo a rapidez e eficiência de que precisamos nesse período.

#### **II.1.4.1 Recomendação**

71. 3.1. Promover a aquisição dos produtos das cotas reservadas registrados em ARP ou justificar adequadamente os casos em que a cota reservada não atenda às quantidades ou às condições do pedido, a fim de dar efetivo cumprimento ao comando estabelecido no § 4º do art. 8º do Decreto 8.538/2015.

#### **II.1.4.2 Manifestação do TRF3**

72. Em resposta às recomendações, o tribunal se manifestou nos seguintes termos:

73. **SEI 4306713 – UCOL – SJ/SP:**

74. Registrou que a contratação foi formalizada pelo TRF e que a recomendação será observada nos processos da SJSP.

75. SEI 4313996 – SETI:

76. Aduziu que, embora não tenha constado a justificativa no âmbito do processo de contratação, a decisão pela alteração da cota reservada para a cota principal, deu-se em razão da demanda de substituição de equipamentos ser maior que o orçamento disponibilizado,

considerando que o valor do equipamento da cota reservada era 17% (dezesete por cento) superior ao da cota principal.

77. Sendo assim, justificou a opção pela contratação da cota principal em detrimento da cota reservada em razão da necessidade de substituir o maior número de equipamentos possível frente ao orçamento disponibilizado e de racionalizar a utilização dos recursos humanos disponível para gestão dos contratos.

#### **II.1.4.3 Análise da Equipe de Auditoria**

78. Quanto à diferença de valores das cotas principal e reservada, o que influencia diretamente nos contratos a serem firmados, registra-se que a questão foi tratada no Achado 4, na sequência.

79. Pelo exposto, considerando tratar-se de orientações a serem observadas em futuras contratações, registra-se que **o monitoramento** das recomendações será realizado na próxima auditoria no tribunal.

#### **II.1.5 ACHADO 4 - PESQUISA DE PREÇOS INADEQUADA**

80. Os dispositivos concernentes à pesquisa de preços disciplinados no art. 15 da Lei 8.666/93 c/c os arts. 8º e 10 do Decreto 8.538/2015 dispõem que:

##### **Lei n. 8.666/93**

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

(...)

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

(...)

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

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

##### **Decreto n. 8.538/2015**

Art. 8º Nas licitações para a aquisição de bens de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou o complexo do objeto, os órgãos e as entidades contratantes deverão reservar cota de até vinte e cinco por cento do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

(...)

Art. 10. Não se aplica o disposto nos art. 6º ao art. 8º quando:

(...)

II - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e as empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou ao complexo do objeto a ser contratado, justificadamente;

(...)

Parágrafo único. Para o disposto no inciso II do caput, **considera-se não vantajosa a contratação quando:**

**I - resultar em preço superior ao valor estabelecido como referência; (grifo nosso)**

81. À vista disso, nos autos do Processo 0029766-42.2017.4.03.8000, destinado ao registro de preços para a aquisição de equipamentos para inspeção por raio-x, observou-se que o orçamento de referência foi realizado apenas com fornecedores, mediante a cotação com quatro empresas, não tendo sido adotada qualquer outra medida com o propósito de melhor estimar o valor da contratação.

82. Em decorrência, após os trâmites pertinentes à licitação, conquanto observado o limite do orçamento de referência, foram registrados os seguintes preços para os lotes nas atas de registro de preços:

<b>ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS – EQUIPAMENTOS DE RAIO-X</b>			
<b>Lotes</b>	<b>Cota Principal – VMI Sistemas de Segurança Ltda.</b>	<b>Cota Reservada – ME/EPP – Techscan Importadora e Serviços Eireli - EPP</b>	<b>% de Diferença a maior da Cota Reservada</b>
Lote 1	R\$ 70.950,00	--	34,77%
Lote 2	--	R\$ 95.619,00	
Lote 3	R\$ 67.900,00	--	45,80%
Lote 4	--	R\$ 99.000,00	

83. Assim, note-se que os percentuais de diferença dos preços registrados para as cotas reservadas, de objetos com as mesmas especificações técnicas, foram bastante significativos, o que remarca a importância do orçamento de referência bem realizado, visto que será o limite a ser observado para as cotas reservadas às microempresas e empresas de pequeno porte, as quais terão prioridade para a contratação, conforme disposto no § 4º do art. 8º do decreto mencionado.

84. A contexto, embora não expressamente aplicado ao art. 8º, o critério de desempate contido nos §§ 1º e 2º do art. 5º estabelece os percentuais de 10% e 5% superior ao menor preço, respectivamente, os quais refletem a razoabilidade dos preços de mercado, conforme abaixo:

Art. 5º Nas licitações, será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se haver empate quando as ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até dez por cento superiores ao menor preço, ressalvado o disposto no § 2º.

§ 2º Na modalidade de pregão, entende-se haver empate quando as ofertas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até cinco por cento superiores ao menor preço.

85. Pelo exposto, tem-se que o orçamento de referência deve ser criteriosamente elaborado, a fim de refletir o preço real de mercado e, conseqüentemente, diminuir a discrepância entre os valores das cotas registradas nas atas de registro de preços.

86. A propósito, observou-se que a mesma situação ocorreu no Processo 0020822-85.2016.4.03.8000, destinado ao registro de preços para o fornecimento de gêneros alimentícios (*coffee-break*). Inclusive, nesse processo, convém ressaltar a mensagem do pregoeiro ao licitante quanto ao valor do Lote 2, conforme excerto abaixo:

**Mensagem Pregoeiro – Negociação Preço – LT 02 (2511602)**

**10/02/2017 às 16:44:51 Pregoeiro. Sendo assim, aguardo novo valor para o lote 2. Atenciosamente, Pregoeiro.**

**10/02/2017 às 16:44:07 Pregoeiro. O lance em questão ofende ao princípio da economicidade, por não haver razão que justifique uma cotação menor para o lote 1 (R\$12,05) e outro maior (R\$ 16,70) PELA MESMA EMPRESA, ausente alteração do objeto licitado entre ambos os lotes.**

**10/02/2017 às 16:33:06 Pregoeiro. ML GESTAO E SERVICOS LTDA - EPP., analisando o histórico de preços do lote um, verificamos que a presente empresa apresentou o valor unitário de R\$ 12,05. Contudo no lote 2, ofereceu o lance no valor de 16,97 e posteriormente, reduziu para R\$ 16,70.**

10/02/2017 às 12:43:18 Pregoeiro. ML GESTAO E SERVICOS LTDA - EPP., valor da contraproposta aceita. Encaminhar proposta comercial conforme item 3 do Edital.

10/02/2017 às 09:13:18 ML GESTAO E SERVICOS LTDA – EPP. Sr. Pregoeiro, a quantidade contratada influencia muito nos custos, todavia, concentramos nossos esforços para reduzir o valor e chegamos ao valor de R\$ 16,70.

09/02/2017 às 18:52:34 Pregoeiro. Sr. Licitante, favor analisar a planilha e custos, visto que no item 01, obtivemos o valor de R\$ 8,91. Aguardo contraproposta.

09/02/2017 às 18:05:48 ML GESTAO E SERVICOS LTDA – EPP. Sr. Pregoeiro, diante da vossa solicitação, reanalisamos os custos afim de reduzir o valor, porém infelizmente após análise foi constatado ser inviável, uma vez que a quantidade é muito inferior ao lote 1, assim mantemos o valor arrematado R\$ 16,97. **(grifo nosso)**

87. Não obstante, o lote foi adjudicado e homologado sem solução final, uma vez que a justificativa apresentada pela empresa foi anterior à constatação de ofensa ao princípio da economicidade registrada pelo pregoeiro e a Assessoria Jurídica apenas relatou o fato sem a devida análise sobre a questão, situação que merece maior atenção do tribunal em futuras licitações.

88. Ao ensejo, convém a transcrição de recente acórdão do TCU quanto ao assunto, que assinala a importância da correta apuração do preço de mercado, conforme excertos abaixo:

**Acórdão n. 1819/2018 – TCU/Plenário**

9.2. determinar à Secretaria de Educação do Estado do Paraná que adote as seguintes medidas: (...)

9.2.2. observe o disposto no art. 49 da Lei 8.666/1993, que trata da possibilidade de a administração revogar os procedimentos licitatórios por razões de interesse público, com vistas a impedir a contratação por preços superiores aos praticados no mercado, em decorrência de eventual equívoco no estabelecimento dos preços de referência;

(...)

9.3. dar ciência à Secretaria de Educação do Estado do Paraná, em razão dos fundamentos constantes do voto que fundamenta o presente acórdão, de que: (...)

9.3.2. não se verifica, na Lei Complementar 123/2006, a impossibilidade de que sejam distintos os preços praticados, para um mesmo produto, pelas ME e EPP e as empresas que concorrem às cotas destinadas à ampla concorrência, desde que não ultrapassem o valor de referência definido pela administração, observados, nessa situação, os princípios e vedações previstos no art. 3º da Lei 8.443/1992, bem como o poder dever de a administração, com fulcro no art. 49 da Lei 8.666/1993, revogar os procedimento licitatórios por razões de interesse público, com vistas a impedir a contratação por preços superiores aos praticados no mercado.

89. Por fim, registra-se que a pesquisa de preços inadequada já havia sido constatada na Inspeção Administrativa realizada no tribunal em junho de 2016, objeto do Achado 11 do Relatório Final da Inspeção.

#### **II.1.5.1 Recomendação**

90. 4.1. Reiterar a recomendação para que o tribunal promova o aperfeiçoamento das rotinas e o desenvolvimento de mecanismos que confirmam maior efetividade à realização da pesquisa de preços no âmbito do tribunal, 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, conforme jurisprudência do TCU.

91. 4.2. Estabelecer ponto de controle administrativo no fluxo dos processos licitatórios, a fim de que seja realizada uma análise crítica do orçamento de referência elaborado na fase de planejamento.

92. 4.3. Promover orientação às unidades técnicas do tribunal quanto às recomendações 4.1 e 4.2.

#### **II.1.5.2 Manifestação do TRF3**

93. Em resposta às recomendações, o tribunal se manifestou nos seguintes termos:

94. SEI 4306713 – UCOL – SJ/SP:

95. Informou que nos processos da SJSP a recomendação vem sendo implementada e esforços estão sendo envidados para a adequada instrução dos processos em relação a tal aspecto, sendo inclusive item de análise nas equipes de planejamento de contratação de cada processo.

96. Destacou, contudo, que as ferramentas atualmente existentes, “sobretudo em relação aos objetos dotados de maior singularidade, não permitem a aferição segura quanto à possibilidade de comparação entre os orçamentos localizados”.

97. SEI 4306461 – UMAT:

98. Informou que a pesquisa de preços, naquela unidade, foi finalizada em 4 de julho de 2016 e que todas as aquisições lá iniciadas são acompanhadas dessa pesquisa, com a realização de consultas: ao Painel de Preços do Ministério do Planejamento, a aquisições semelhantes de outros órgãos públicos, através da ferramenta de cotação Zênite, e a fornecedores comuns do mercado.

99. Acrescentou que os processos estão sendo instruídos com os dados da pesquisa de preços realizada e os documentos que lhe deram suporte, mesmo quando essa resulta infrutífera, nos exatos termos da recomendação da Subsecretaria de Controle Interno do Tribunal.

100. SEI 4310564 – SADI:

101. Acentuou que a pesquisa de preços foi finalizada em 4 de julho de 2016, antes, portanto, de tomar conhecimento do teor do Relatório Preliminar da Inspeção Administrativa deste Conselho, e consignou que as recomendações trazidas pelo Relatório Preliminar de Auditoria - Achado 4, foram reiteradas junto à equipe.

102. SEI 4312764 – ADEG:

103. Argumentou que, conforme deve constar no formulário "Termo de Referência", documento obrigatório em todos os planejamentos de contratação, nos termos da Resolução PRES 102/2017, a comprovação da adequação orçamentária deve contemplar, como requisitos, a fonte de custeio e a estimativa de impacto econômico-financeiro, sendo que, em relação a esta última, deve ser feita a análise do cálculo realizado, com a representatividade e o impacto do valor no orçamento e a conclusão sobre os resultados.

104. Observou, assim, que a análise crítica deve ocorrer já no momento do planejamento, remanescendo, eventualmente, a necessidade de averiguação, ao longo do processo licitatório.

105. Informou, nesse sentido, que realizará a análise, no prazo de 30 dias, dos fluxogramas, mapas de riscos e definições de controles internos, a fim de, juntamente com a área gestora e tendo em vista as recomendações constantes no relatório, adequar os processos de trabalho nos pontos necessários.

106. SEI 4315636 – SSEG:

107. Consignou ter efetuado as cotações dos equipamentos de inspeção de bagagens no mês de agosto de 2017, quando as normas da Resolução PRES 102/2017 - suspensa pelo Despacho DPED 2826962 - não eram exigidas pelas áreas técnicas do Tribunal. Ato contínuo, o advento da IN MPOG n. 5, de 26/5/2017 ensejou a elaboração da Resolução PRES 158/2017,

a qual foi publicada apenas em 6 de dezembro daquele ano, ou seja, o cumprimento das diretrizes do Manual de Planejamento da Contratação do MPOG não era então exigido.

108. Acentuou que as referidas cotações foram todas submetidas ao crivo das áreas técnicas do Tribunal, as quais não fizeram qualquer ressalva a esse respeito.

109. Entendeu, assim, estarem justificadas as condições em que foi efetuada a aquisição dos equipamentos de inspeção por raios-x ora questionada, as quais abarcaram a ciência extemporânea de disponibilidade de verba orçamentária remanescente, o prazo exíguo para execução dos procedimentos licitatórios, recursos humanos insuficientes para tal finalidade e ausência de orientação por parte das áreas técnicas.

110. SEI 4317217 – DIRG:

111. Informou que no Processo SEI 0015422-22.2018.4.03.8000, em atendimento ao Relatório Final de Auditoria DAUD 3893467, foi proferido o Despacho DIRG 4138808.

112. No referido Despacho, solicitou providências quanto ao oferecimento de treinamento/capacitação relativo aos aspectos recomendados no relatório em referência, e, às unidades responsáveis pelas contratações no TRF3, SJSP e SJMS recomendou: a realização de pesquisa de preços de forma ampla; a manutenção, ao longo das pesquisas de preço, das mesmas quantidades dos bens/serviços que se pretende adquirir; a instrução, nos autos da contratação com os dados da pesquisa de preços realizada e documentos que lhe deram suporte, mesmo quando infrutífera; a análise dos preços de forma crítica; a adoção de critérios fundamentados na eventual desconsideração de preços inexequíveis ou excessivamente elevados; e a justificativa, nos autos, acerca da eventual impossibilidade da demonstração da pesquisa de preços nos termos dos critérios apontados.

113. Recomendou, ainda, como orientação de conteúdo, o Manual de Orientação - Pesquisa de Preços, Edição 2017, da Secretaria de Auditoria Interna do STJ e o Caderno de Logística - Pesquisa de Preço v.2.0 do MPOG.

### **II.1.5.3 Análise da Equipe de Auditoria**

114. Considerando tratar-se de orientações a serem observadas em futuras contratações, registra-se que o **monitoramento** das recomendações será realizado na próxima auditoria no tribunal.

## **II.2 ÁREA DE OBRAS**

115. As análises relacionadas à área de obras e serviços de engenharia foram realizadas mediante a verificação da conformidade dos procedimentos de licitações e contratos

com as normas e boas práticas que orientam a matéria, quais sejam: a Lei 8.666/1993, o Decreto 5.450/2005, o Decreto 7.983/2013, a Resolução CNJ 114/2010, Resolução CJF 461/2017 e a Jurisprudência do TCU.

116. Para tanto, no universo de contratações de obras e serviços de engenharia no âmbito da 3ª Região, foi selecionada amostra de processos administrativos para análise, levando-se em consideração dois fatores:

- a) **Localização geográfica:** tendo em vista a limitação orçamentária e, por consequência, a inviabilidade de locomoção às demais seções e subseções judiciárias da 3ª Região, foram selecionadas obras e serviços de engenharia situados na cidade de São Paulo, sede do TRF3 e município onde a equipe de auditoria ficou lotada no período da visita ao tribunal. Dessa forma, foram selecionadas contratações do TRF3 e da Seção Judiciária de São Paulo.
- b) **Materialidade:** dentre as obras selecionadas, foram consideradas aquelas cuja representatividade dos valores orçamentários destacaram-se, nos termos do art. 12, I da Resolução CNJ 171/2013.

117. Diante dos fatores expostos, chegou-se à seguinte amostra:

<b>Tribunal Regional Federal da 3ª Região</b>		
<b>Processo SEI</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor</b>
0018477-78.2018.4.03.8000	Reforma das instalações hidráulicas e dos sanitários do Edifício Sede do Tribunal Regional Federal.	5.726.845,23 (e <sup>1</sup> )
0022524-95.2018.4.03.8000	Recuperação Estrutural e Reforma dos Elementos de Concreto da Fachada	1.174.579,47 (e)
<b>Seção Judiciária de São Paulo</b>		
<b>Processo SEI</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor</b>
0062162-06.2016.4.03.8001	Reforma do Sistema de Climatização	3.085.000,00 (c <sup>2</sup> )
0010682-23.2015.4.03.8001	Modernização dos elevadores	3.329.041,31 (c)
0054155-88.2017.4.03.8001	Contratação da impermeabilização da cobertura da cobertura da sede administrativa da SJSP	204.700,00 (c)

118. Além da análise documental, foram realizadas entrevistas com o corpo técnico do tribunal e da Seção Judiciária de São Paulo para coletar informações e dados relevantes aos exames ora relatados.

## **II.2.1 ACHADO 5 - UTILIZAÇÃO INDEVIDA DE SRP PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS**

<sup>1</sup> Valor estimado da contratação.

<sup>2</sup> Valor contratado.

119. De acordo com o art. 3º do Decreto 7.892/2013, o Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

120. Verifica-se que a licitação para execução de obras e serviços de engenharia não está prevista dentre as hipóteses de utilização do SRP, uma vez que, conforme entendimento firmado no Acórdão TCU 495/2018 – Plenário, somente podem ser licitados quando houver projeto básico aprovado e orçamento detalhado que expressem a composição de todos os seus custos unitários, as especificações completas dos bens e serviços a serem adquiridos e a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, conforme o consumo e utilização prováveis, nos termos dos arts. 15, §7º, incisos I e II; 7º, incisos I e II e §§1º, 2º e 4º; e 8º da Lei 8.666/93; o disposto no art. 9º, incisos I, II, IV e V, do Decreto 7.892/2013, bem como o entendimento do tribunal exarado no Acórdão 1.078/2017 – Plenário, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer.

121. Dessa forma, é cabível a contratação por SRP para serviços comuns de engenharia unicamente quando restar comprovado que os serviços e insumos serão empregados em atividades de manutenção predial, em que há a necessidade de contratações frequentes e, conseqüentemente, o seu enquadramento no inciso I do art. 3º do Decreto 7.982/2013.

122. Nessa esteira, cita-se o Acórdão TCU 1.381 – Plenário, de 20/06/2018:

ACOMPANHAMENTO DE EDITAIS DE LICITAÇÃO POR MEIO DO SISTEMA DE ANÁLISE DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E EDITAIS (ALICE). PREGÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA, COM POSSIBILIDADE DE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. OITIVA. ANULAÇÃO DO CERTAME. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA MEDIANTE PREGÃO.

1. A contratação de serviços comuns de engenharia pode ser realizada mediante pregão para registro de preços quando padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, e a contratação tenha por objetivo prover serviços de manutenção predial repetidos e rotineiros.

2. A utilização do critério de julgamento menor preço auferido pela oferta de desconto sobre os preços da tabela Sinapi tem amparo no artigo 9º, § 1º, do Decreto 7.892/2013, desde que os pagamentos dos serviços, durante a validade da ata de registro de preços, ocorram com base nos valores da tabela Sinapi da data da licitação, tendo em vista o disposto na Lei 8.666/1993 sobre reajustes anuais.

**3. O instrumento convocatório de pregões para registro de preços de serviços comuns de engenharia deve demonstrar que tais serviços serão empregados em atividades de manutenção predial, observados os conceitos do artigo 6º da Lei 8.666/1993 e das normas técnicas relacionadas à matéria, de forma que não haja margem de interpretação para a realização de obras mediante a contratação.**  
(grifo nosso)

123. Verifica-se, portanto, que no momento da contratação, o órgão deve tornar clara a sua intenção, *in casu*, a prestação de serviços comuns de engenharia por intermédio do Sistema de Registro de Preços para fins de manutenção predial, permitindo, dessa forma, a igualdade de condições entre os licitantes e o julgamento objetivo do certame<sup>3</sup>.

124. Todavia, da análise do Processo SEI 0052804-17.2016.4.03.8001, que versa sobre contratação de Ata de Registro de Preço para fornecimento e instalação de soluções integradas de infraestrutura de elétrica e telemática para os edifícios pertencentes à Justiça Federal de 1º Grau – Seção Judiciária do Estado de São Paulo/SP –, verifica-se que a contratação foi realizada com o intuito de fornecer insumos e serviços para as reformas das edificações pertencentes à Seção Judiciária de São Paulo. Tal compreensão é corroborada por meio do documento SEI 3777360, em que o titular da unidade de infraestrutura da Seção Judiciária de São Paulo informa que o processo SEI 0065142-86.2017.4.03.8001 trata da “reforma das instalações elétricas de iluminação e quadros”, ação constante da macroação “reforma do Fórum Federal Criminal e Previdenciário de São Paulo” e que utiliza ARP N.I. 12.1000.10.164.

125. Nota-se, portanto, que a natureza dos serviços realizados referentes aos itens cotados na citada ARP não se refere a manutenção predial, mas a típica obra, qual seja, a reforma da edificação onde se encontra o Fórum Criminal e Previdenciário da Seção Judiciária de São Paulo.

### **II.2.1.1 Recomendação**

126. 5.1 Nas futuras contratações de serviços comuns de engenharia por intermédio do Sistema de Registro de Preços, restringir a sua utilização às atividades de manutenção predial, introduzindo, no instrumento convocatório, a informação inequívoca de que seus itens não poderão ser utilizados para a realização de obras.

### **II.2.1.2 Manifestação do TRF3**

---

<sup>3</sup> Conforme o item 9.2.4 do Acórdão TCU n. 720/2008 – Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes.

<sup>4</sup> Valor total da ARP é de R\$ 11.653.999,85 (onze milhões, seiscentos e cinquenta e três mil, novecentos e noventa e nove reais e oitenta e cinco centavos) e inclui em seu escopo 54 localidades dentro da Seção Judiciária de São Paulo.

127. Instada a se manifestar, a unidade técnica do TRF3 consignou, em suma, que, pelas características peculiares àquela Unidade Gestora, que administra 54 imóveis, distribuídos por 44 municípios, os quais se encontram em diferentes estados de conservação, há casos em que a contratação de obras “não apenas se amolda às hipóteses de utilização do SRP previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013, como constitui o meio mais adequado para assegurar ganho em escala, maior eficiência e economicidade no atendimento das demandas de cada localidade”.

128. Frisou que, nos dois processos examinados pela Auditoria Interna do CJF, as ARPs tinham objeto compatível com o escopo da contratação, pois abrangiam todas as subseções judiciárias e contemplavam todos os requisitos necessários para a contratação de reformas e a previsão dos serviços e dos materiais necessários e, por conseguinte, diferentemente do caso analisado pelo TCU no Acórdão 495/2018, em momento algum utilizou ARPs de manutenção predial para contratação de reformas.

129. Aduziu que, conforme a jurisprudência firmada pelo TCU no Acórdão 3419/2013 – Plenário, não se exclui a possibilidade de contratação de reformas pelo SRP, desde que presentes as hipóteses contempladas pelo art. 3º do Decreto 7.892/2013.

130. Sugeriu, por fim, a apresentação das considerações acima relatadas como justificativa para o procedimento adotado pela SJSP relativamente ao **Achado 5**, a fim de que a recomendação possa ser eventualmente revista.

### **II.2.1.3 Análise da Equipe de Auditoria**

131. Os julgados apresentados no presente achado, todos recentes e adequados ao caso concreto ora analisado, são suficientes para demonstrar o posicionamento do TCU, qual seja: a licitação para execução de obras e serviços de engenharia não está prevista dentre as hipóteses de utilização do SRP, uma vez que somente podem ser licitados quando houver projeto básico aprovado e orçamento detalhado que expressem a composição de todos os seus custos unitários, as especificações completas dos bens e serviços a serem adquiridos e a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, conforme o consumo e a utilização prováveis. A contratação por SRP para serviços comuns de engenharia cabe unicamente quando restar comprovado que os serviços e insumos serão empregados em atividades de manutenção predial, em que há a necessidade de contratações frequentes e, conseqüentemente, o seu enquadramento no inciso I do art. 3º do Decreto 7.982/2013.

132. Nessa esteira, cita-se excerto do voto condutor do Acórdão TCU 495/2018 – Plenário, de lavra do Ministro Walton Alencar Rodrigues, no qual fica evidente o mencionado entendimento:

**A execução de obras e de serviços de engenharia é hipótese não prevista entre aquelas admitidas nas licitações pelo sistema de registro de preços, nos termos do art. 3º do Decreto 7892/2013.**

(...)

Os itens citados não se alinham a diversos dispositivos da Lei 8.666/93, que se aplicam ao pregão eletrônico.

Infringem o art. 6º, inciso IX, que define projeto básico; o art. 7º, que estabelece o projeto básico como a primeira etapa obrigatória para as licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços; o art. 8º, que define que a execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução; o art. 9º, que proíbe a participação do autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica, direta ou indiretamente, na licitação ou na execução de obra ou serviço e no fornecimento de bens a eles necessários; o art. 15, §7º, incisos I e II, que determina a especificação completa do bem a ser adquirido pela administração pública e a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis. (grifo nosso)

133. Soma-se a isto o posicionamento firmado pelo, à época, Secretário de Planejamento, Orçamento e Finanças do Conselho da Justiça Federal, apresentado à Diretoria de Planejamento, Orçamento e Finanças do TRF3 através do Ofício Cjf-OFI-2018/03231 de 21 de agosto de 2018:

Tendo em vista a edição do Decreto n. 9.412, de 18 de junho de 2018, que atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei n. 8.666/93, o item 2 do Ofício Cjf-OFI-2013/05319, encaminhado a esse TRF em 07/11/2013, que trata da padronização dos procedimentos relativos a despesas de obras nos POs de JC, passa a ser:

**" 2) as despesas relacionadas a manutenção predial e pequenas reformas podem ser executadas na ação JC, utilizando-se o PO JC, desde que seu custo anual, por imóvel, corresponda ao teto da carta convite da Lei 8.666/93 (inciso I, alínea a, do art. 23), qual seja, R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais). Essa regra aplica-se somente aos imóveis já existentes e que não possuam ação específica no orçamento vigente da Região."**

Quanto aos demais itens do citado ofício, estes permanecem inalterados.

134. Verifica-se, portanto, que as manutenções prediais e pequenas reformas – leia-se aqui as que não demandam as cautelas e os procedimentos preliminares de uma obra – podem ser executadas na ação Julgamento de Causas (JC), limitadas a um determinado valor anual, configurando-se como verdadeiro controle interno administrativo. O risco a ser mitigado, neste caso, é a execução de obras sem o anterior levantamento das reais necessidades do órgão através de elaboração de programa de necessidades e estudo de viabilidade, e o devido planejamento através da elaboração de projetos básico e executivo.

135. Além disso, reitera-se a informação de que a contratação ora analisada é lastreada em ação específica no orçamento da Região, qual seja a “Reforma do Fórum Federal Criminal e Previdenciário de São Paulo”. A citada ação orçamentária foi aprovada pelo Comitê Técnico de Obras local, repassado ao CTO Nacional, incluída no Plano de Obras, aprovado pelo Conselho da Justiça Federal e incluído no orçamento da 3ª Região como macroação específica, tornando clara a sua natureza de obra e afastando-se das características de manutenção predial e pequenas reformas citadas no ofício ora mencionado.

136. Cabe ainda salientar que a utilização de uma ARP para toda as subseções judiciárias poderia ocasionar ofensa ao princípio da concorrência aplicada às licitações públicas, uma vez que todas as reformas da Seção Judiciária de São Paulo seriam executadas pela mesma empresa. Ademais, a presença de item na ARP denominado “elaboração de projeto” gera ofensa direta ao que determina o art. 9º da Lei de Licitações, que proíbe o autor dos projetos de executar as obras, regra oriunda do princípio da segregação de funções aplicado às licitações, conforme já apontado no excerto do Acórdão TCU 495/2018 – Plenário.

137. Ante todo o exposto, conclui-se pela **manutenção da recomendação** no sentido de restringir a utilização do SRP às atividades de manutenção predial, introduzindo, no instrumento convocatório, a informação inequívoca de que seus itens não poderão ser utilizados para a realização de obras.

138. Pelo exposto, registra-se que o **monitoramento** das recomendações será realizado na próxima de auditoria no tribunal.

## **II.2.2 ACHADO 6 - INSTRUÇÃO PROCESSUAL DEFICIENTE ANTE A AUSÊNCIA DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES**

139. O art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993 aponta que o Projeto Básico se baseia nas indicações dos estudos técnicos preliminares, informações que asseguram a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilitem a avaliação do curso da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. Tais estudos devem instruir o procedimento administrativo de contratação, conforme entendimento firmado pelo TCU, citando-se, por oportuno, excerto do Acórdão TCU 310/2013 – Plenário, segundo o qual, de qualquer processo administrativo para licitação de bens e serviços devem constar os estudos e levantamentos que fundamentam a fixação das especificações técnicas, tenham sido elaborados por empresa contratada ou pela Administração.

140. No âmbito do tribunal, elaborou-se o Manual de Planejamento da Contratação da Justiça Federal da Terceira Região (Resolução PRES/TRF3R 102/2017), segundo o qual, no planejamento da contratação devem ser utilizados os seguintes formulários:

**DOD – Documento de Oficialização da Demanda** – documento utilizado para iniciar o processo de contratação e, conseqüentemente, seu planejamento;

**Estudos Técnicos Preliminares** – documento que contém a análise de viabilidade e o plano de sustentação da contratação;

**Mapa de Riscos** – documento onde serão registrados os riscos da contratação e respectivas formas de tratamento (Planilha Excel MRI – Mapa de Riscos);

**Termo de Referência** – documento que contém informações relativas à caracterização de serviços ou obras ou a especificação completa do bem, objeto da licitação, justificativa da contratação, detalhamento da execução do objeto, gestão do contrato, além da forma e critérios de seleção do fornecedor e das estimativas de preços.

141. No entanto, da análise dos processos administrativos de contratação constantes da amostra, nota-se que a instrução processual dos procedimentos da Seção Judiciária de São Paulo é inaugurada mediante a juntada do Projeto Básico e dos Projetos Executivos, ausentando-se, dessa forma, os estudos e levantamentos que fundamentam a fixação das especificações técnicas postas nestes documentos.

142. Ainda que se mencione o fato de que as contratações são anteriores à edição do citado manual, a exigência de sua apresentação nos autos da contratação já preexistia na Lei de Licitações e na pacífica jurisprudência do TCU, além de ensejar o pleno cumprimento dos princípios da publicidade e da transparência, que regem a Administração e, mais especificamente, os certames públicos.

### **II.2.2.1 Recomendação**

143. 6.1 Nas futuras licitações, condicionar a continuidade dos procedimentos licitatórios à instrução dos respectivos autos com todos os artefatos previstos no Manual de Planejamento da Contratação da Justiça Federal da Terceira Região, quais sejam: o Documento de Oficialização da Demanda, os Estudos Técnicos Preliminares, o Mapa de Riscos e o Termo de Referência, ou a justificativa da ausência de quaisquer deles.

### **II.2.2.2 Manifestação do TRF3**

144. O Diretor do Núcleo de Infraestrutura da Seção Judiciária de São Paulo ponderou que, apesar das contratações anteriores à edição do Manual de Planejamento da Contratação da Justiça Federal da Terceira Região não estarem instruídas com os documentos explicitamente citados, buscou instruí-los com outros que serviam como base para a proposta da contratação, sendo eles: relatórios fotográficos, de vistoria, laudos técnicos, entre outros.

145. Como exemplos, mencionou a contratação da reforma de climatização no Fórum Criminal e Previdenciário, na qual foi realizado estudo técnico preliminar em 2013 pela empresa All Trust Ltda., cujo relatório, contudo não possuía versão digital, razão pela qual a seção responsável anexou ao processo respectivo o documento “Resumo do Laudo/2013 da Alltrust”. Na mesma linha, pontuou que no processo da modernização tecnológica dos elevadores, também localizado no mencionado Fórum, o estudo técnico preliminar foi elaborado internamente e apresentando pelos documentos Termo de Referência, Fotos Elevadores e Anexo VII – Quantidade e Tipo de Falhas.

### **II.2.2.3 Análise da Equipe de Auditoria**

146. Haja vista a informação de que, após a edição do Manual de Planejamento da Contratação da Justiça Federal da Terceira Região (Resolução PRES/TRF3R 102/2017), os processos passaram a ser instruídos com todos os artefatos exigidos por aquela norma, concluiu-se pela **manutenção da recomendação** e registra-se que o **monitoramento** das recomendações será realizado na próxima de auditoria no tribunal.

### **II.2.3 ACHADO 7 - PERCENTUAL ELEVADO DE BONIFICAÇÃO E DESPESAS INDIRETAS (BDI) DA OBRA EM RELAÇÃO AOS PARÂMETROS ESTIPULADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA A LICITAÇÃO**

147. O orçamento base das obras, elaborado pela Administração, serve de parâmetro para a fixação dos critérios de aceitabilidade de preços – total e unitários – na licitação. Segundo a Súmula TCU 258/2010, a composição analítica da taxa de BDI faz parte do orçamento base da licitação e é calculada por meio da fórmula definida pelos estudos do TCU, com base no Decreto 7.983/2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União, do qual destacamos:

Art. 9º O preço global de referência será o resultante do custo global de referência acrescido do valor correspondente ao BDI, que deverá evidenciar em sua composição, no mínimo:

I - taxa de rateio da administração central;

II - percentuais de tributos incidentes sobre o preço do serviço, excluídos aqueles de natureza direta e personalística que oneram o contratado;

III - taxa de risco, seguro e garantia do empreendimento; e

IV - taxa de lucro.

§ 1º Comprovada a inviabilidade técnico-econômica de parcelamento do objeto da licitação, nos termos da legislação em vigor, os itens de fornecimento de materiais e equipamentos de natureza específica que possam ser fornecidos por empresas com especialidades próprias e diversas e que representem percentual significativo do preço global da obra devem apresentar incidência de taxa de BDI reduzida em relação à taxa aplicável aos demais itens.

§ 2º No caso do fornecimento de equipamentos, sistemas e materiais em que o contratado não atue como intermediário entre o fabricante e a administração pública ou que tenham projetos, fabricação e logísticas não padronizados e não enquadrados como itens de fabricação regular e contínua nos mercados nacional ou internacional, o BDI poderá ser calculado e justificado com base na complexidade da aquisição, com exceção à regra prevista no § 1º.

Art. 10. A anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias deverá constar do projeto que integrar o edital de licitação, inclusive de suas eventuais alterações.

Art. 11. Os critérios de aceitabilidade de preços deverão constar do edital de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia. (Grifo nosso)

148. O Acórdão TCU 2.622/2013 versa sobre as faixas de valores dos itens componentes do cálculo do BDI, bem como os valores referenciais de BDI por faixa de valores de obras de edificações. Na Corte de Contas, o Plenário decidiu, em essência (Peça 429):

2.1. determinar às unidades técnicas deste tribunal que, nas análises do orçamento de obras públicas, utilizassem os parâmetros para taxas de BDI obtidos no estudo que originou os autos, contemplando valores discriminados tanto para os tipos de obra especificados quanto para o caso de mero fornecimento de materiais e equipamentos, em substituição aos referenciais contidos nos Acórdãos ns. 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário;

2.2. orientar as unidades técnicas deste tribunal que, nas análises do orçamento de obras públicas, quando a taxa de BDI em questão estivesse fora dos patamares estipulados no subitem 9.1 do Acórdão n. 2.622/2013 – Plenário, procedessem ao exame pormenorizado dos itens que compõem cada taxa, utilizando como diretriz para esse exame os percentuais obtidos no estudo de que tratam os presentes autos, os quais estão discriminados nas respectivas tabelas, e levando sempre em consideração as peculiaridades de cada caso concreto.

149. Segundo esse Acórdão, e considerando os tributos pertinentes aos contratos do TRF3, o intervalo de admissibilidade para o valor de BDI varia de 19,85% no primeiro quartil; tem média de 23,54%, e terceiro quartil de 27,54%. Os percentuais indicados pelo TCU foram calculados incidindo sobre os custos diretos, que podem ser considerados como valores referenciais das diversas tipologias de obras.

TIPOS DE OBRA	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL			SEGURO + GARANTIA			RISCO		
	1º Quartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	3,00%	4,00%	5,50%	0,80%	0,80%	1,00%	0,97%	1,27%	1,27%
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	3,80%	4,01%	4,67%	0,32%	0,40%	0,74%	0,50%	0,56%	0,97%
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	3,43%	4,93%	6,71%	0,28%	0,49%	0,75%	1,00%	1,39%	1,74%
CONSTRUÇÃO DE MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	5,29%	5,92%	7,93%	0,25%	0,51%	0,56%	1,00%	1,48%	1,97%
OBRAS PORTUARIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS	4,00%	5,52%	7,85%	0,81%	1,22%	1,99%	1,46%	2,32%	3,16%
TIPOS DE OBRA	DESPESA FINANCEIRA			LUCRO					
	1º Quartil	Médio	3º Quartil	1º Quartil	Médio	3º Quartil			
CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS	0,59%	1,23%	1,39%	6,16%	7,40%	8,96%			
CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS E FERROVIAS	1,02%	1,11%	1,21%	6,64%	7,30%	8,69%			
CONSTRUÇÃO DE REDES DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE ESGOTO E CONSTRUÇÕES CORRELATAS	0,94%	0,99%	1,17%	6,74%	8,04%	9,40%			
CONSTRUÇÃO DE MANUTENÇÃO DE ESTAÇÕES E REDES DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	1,01%	1,07%	1,11%	8,00%	8,31%	9,51%			
OBRAS PORTUARIAS, MARÍTIMAS E FLUVIAIS	0,94%	1,02%	1,33%	7,14%	8,40%	10,43%			
BDI PARA ITENS DE MERO FORNECIMENTO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS									
PARCELA DO BDI	1º Quartil	Médio	3º Quartil						
ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	1,50%	3,45%	4,49%						
SEGURO + GARANTIA	0,30%	0,48%	0,82%						
RISCO	0,56%	0,85%	0,89%						
DESPESA FINANCEIRA	0,85%	0,85%	1,11%						
LUCRO	3,50%	5,11%	6,22%						

9.2.2. na verificação da adequabilidade das planilhas orçamentárias das obras públicas, utilizar como referência do impacto esperado para os itens associados à administração local no valor total do

150. O Relatório do Acórdão TCU 2.622/2013 salienta que a adoção de faixas de valores estabelecidas entre os quartis permite levar em conta os diversos fatores que podem influenciar a determinação dos custos a serem devidamente discriminados na planilha de quantitativos, não obstante, excepcionalmente, a possibilidade de se considerar válido um custo total de administração local que se afaste significativamente da média, estando acima ou abaixo dos respectivos quartis, mediante justificativa técnica devidamente fundamentada. Ainda, sobre o mesmo assunto, o relatório desse acórdão revela que os valores médios das taxas de BDI podem ser, seguramente, admitidos como parâmetros confiáveis e razoáveis de referência para o BDI dos tipos de obra analisados. A média se encontra no centro do intervalo de confiança,

sendo o valor referencial mais justo e representativo a ser adotado, ou seja, o valor mais adequado para representar o BDI de equilíbrio do mercado. O intervalo dá a medida da amplitude da variação das médias populacionais e seu grau de confiança, possibilitando visualizar a variabilidade do parâmetro médio como uma informação relevante do problema.

151. Ainda no tocante à adoção de faixas de referência, cita-se a posição do grupo de trabalho no sentido de que a faixa é a expressão da quantificação dessa variabilidade admitida. Entretanto, não se deve perder de vista que o parâmetro mais importante de todos é o valor médio do BDI. Ele é o parâmetro que deve ser buscado pelo gestor, pois representa a medida estatística mais concreta obtida. A faixa apenas amplia e dá uma dimensão da variação do BDI, mas é a média do valor que de fato representa o mercado, devendo servir como referência principal a ser buscada nas contratações públicas.

152. Todavia, a equipe de auditoria verificou que o cálculo de BDI utilizado nas licitações de contratação das obras de reforma do complexo predial do tribunal estava acima dos valores estipulados pelo TCU, sem apresentação de justificativa técnica de amparo nos autos das respectivas contratações.

153. Nas planilhas orçamentárias analisadas referentes às contratações de obras de reforma do edifício do TRF3 e da Seção Judiciária de São Paulo, observou-se que a própria Administração teve como ponto de partida valores de BDI superiores àqueles indicados como referência média pelo TCU. Em especial, na contratação da Reforma Hidrossanitária da Torre Sul (que se encontra na fase interna da licitação e cujo orçamento é estimado em R\$ 5.726.845,23), o valor do BDI considerado para o certame está 8,7% acima do valor médio admissível, o que nesse caso corresponde aproximadamente a uma diferença de R\$ 363.150,00 no preço de referência.

154. Já no caso da contratação da impermeabilização da cobertura da sede administrativa da Seção Judiciária de São Paulo, o BDI constante no edital da licitação é de 30% e a empresa ganhadora do certame utilizou o limite do terceiro quartil estipulado pela Corte de Contas.

155. Conclui-se, portanto, que arbitrar um BDI referencial maior que aquele estipulado pela Corte de Contas pode encorajar os licitantes a ofertarem composição de BDI maior, o que pode vir a elevar o custo final de contratação dos serviços. Dessa forma, visando a economicidade, a Administração deve fornecer o BDI médio estipulado pela Corte de Contas como referencial no edital de licitação de suas obras.

### **II.2.3.1 Recomendação**

156. 7.1. Ajustar o BDI base dos processos de contratação em curso no âmbito da 3ª Região cujos percentuais tenham superado a média constante do Acórdão TCU 2.622/2013 – Plenário, ou justificar tecnicamente a manutenção dos percentuais adotados.

157. 7.2. Em futuras contratações, inclusive com dispensa ou inexigibilidade de licitação, adotar no orçamento base das licitações os percentuais menores ou iguais à média do BDI, conforme o Acórdão TCU 2.622/2013 – Plenário.

### **II.2.3.2 Manifestação do TRF3**

158. Os responsáveis pelos atos e fatos administrativos consignaram que, nas contratações provenientes do Núcleo de Infraestrutura, adota-se como praxe a apresentação da composição do BDI aplicado. Especificamente quanto à obra de impermeabilização da cobertura da Sede Administrativa, reconheceram que a composição do BDI não foi enviada na devida ocasião, comprometendo-se a anexar a memória de cálculo da composição do BDI ao processo de contratação, a fim de sanar qualquer irregularidade ainda presente.

159. Quanto ao percentual adotado nas obras em curso, esclareceram que as obras desenvolvidas nos edifícios da Justiça Federal sofrem diversas interferências alheias ao andamento previsto, as quais geram o risco de interrupção nas obras, e, portanto, para mitigar os efeitos dessas paralisações, muitas empresas acabam deslocando a execução das obras para horários posteriores às 19h, motivando assim a elevação da taxa do BDI aplicado nas contratações, como forma de compensar esses descompassos.

160. No que concerne à recomendação constante do *Item 7.2*, *ressaltaram que, nas contratações futuras, seguirão a recomendação de se adotar no orçamento base das licitações os percentuais menores ou iguais à média do BDI, conforme o Acórdão 2.622/2013 – TCU.*

### **II.2.3.3 Análise da Equipe de Auditoria**

161. Tendo em vista a concordância das unidades auditadas com as recomendações apresentadas, conclui-se pela **manutenção da recomendação** e registra-se que o **monitoramento** será realizado na próxima de auditoria no tribunal.

## **II.2.4 ACHADO 8 - INEXISTÊNCIA DA CURVA ABC REFERENTE AO ORÇAMENTO ESTIMATIVO UTILIZADO NAS CONTRATAÇÕES DE OBRAS**

162. Segundo a Resolução CJF 461/2017, art. 7º, §4º, os orçamentos de obras da Justiça Federal deverão ser constituídos, obrigatoriamente, das Planilhas Orçamentárias Sintética e Analítica, da Planilha de Composição de Custos Unitários, da Curva ABC de

Serviços, da Curva ABC de Insumos, da Planilha de Composição do BDI, da Planilha SINAPI de Encargos Sociais correspondente ao local da obra e do cronograma físico-financeiro.

163. A curva ABC é uma forma de organização do orçamento que destaca os itens – insumos, mão de obra e equipamentos – que mais pesam no custo total de uma obra ou de um serviço. Nela, os elementos mais relevantes da tabela aparecem logo nas primeiras linhas, facilitando a visualização e o controle dos preços constantes do orçamento pela equipe gestora do contrato e pela fiscalização. A análise da curva ABC de serviços e insumos pode evitar erros de precificação na planilha a ser licitada, resguardando a Administração Pública do risco de aditivos, de sobrepreços e de superfaturamentos decorrentes da incidência de preços unitários incorretos.

164. No entanto, observou-se que a planilha demonstrativa da curva ABC de serviços e de insumos não consta dos orçamentos elaborados em quaisquer das reformas auditadas da 3ª Região. Na Informação 3778327/2018 – CTO, os técnicos do tribunal indicam que a Curva ABC se encontrava em elaboração nos processos de reforma hidrossanitárias e de recuperação da fachada. No entanto, até o presente momento, esse documento não constava dos orçamentos das reformas.

#### **II.2.4.1 Recomendação**

165. 8.1. Nas futuras licitações de obras e serviços de engenharia, seguir a Resolução CJF 461/2017 na elaboração de orçamentos dos órgãos da Justiça Federal, incluindo os seguintes documentos obrigatórios na instrução processual:

- Planilhas Orçamentárias Sintética e Analítica;
- Planilha de Composição de Custos Unitários;
- Curva ABC de Serviços;
- Curva ABC de Insumos;
- Planilha de Composição do BDI;
- Planilha SINAPI de Encargos Sociais correspondente ao local da obra e
- Cronograma físico-financeiro.

166. 8.2. Utilizar a análise da curva ABC de serviços e de insumos como instrumentos de verificação do valor dos preços unitários das obras a serem contratadas, em especial, na verificação de razoabilidade dos preços das reformas do complexo predial do TRF3.

#### **II.2.4.2 Manifestação do TRF3**

167. No tocante às recomendações acima, o tribunal, através de sua área técnica, apontou, quanto ao Item 8.1, que nas contratações realizadas pelo Núcleo de

Infraestrutura, comumente apresenta os documentos indicados no referido Achado, com exceção da Curva ABC e do Cronograma. Esta dificuldade era ocasionada pela falta de servidores na área de orçamentação. Ademais, não possui *software* especializado para elaboração desses documentos, o que torna sua elaboração prolongada, porque são elaborados manualmente. Em busca de tornar a prática mais célere, solicitou a instalação do *software* gratuito *ORSE*, porém até o momento sem retorno.

Ponderou que, se objetivo da elaboração da curva ABC é destacar os itens que possuem maior relevância no custo total da obra e, a partir desse apontamento, compará-los com os de mercado, o procedimento realizado cumpre tal função, já que é realizada uma análise de preço de todos os itens presentes na proposta comercial, comparando com o orçamento elaborado pela Administração.

Afirmou que passará a apresentar todos os documentos requeridos, além de envidar esforços para tornar sua elaboração mais célere.

No que concerne ao Item 8.2, explicou que realizava a análise de todos os preços constantes na proposta comercial, a fim de verificar a razoabilidade dos valores. Acrescentou que, a partir dos apontamentos apresentados, passará a apresentar todos os documentos requeridos, além de envidar esforços para tornar sua elaboração mais célere.

#### **II.2.4.3 Análise da Equipe de Auditoria**

168. Tendo em vista a plena concordância do órgão auditado com as recomendações apresentadas, conclui-se pela **manutenção da recomendação** e registra-se que o **monitoramento** será realizado na próxima de auditoria no tribunal.

#### **II.2.5 ACHADO 9 – AUSÊNCIA DA COMPOSIÇÃO DE BDI NO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA PARA AS LICITAÇÕES**

169. A Resolução CJF 461/2017, que dispõe sobre a metodologia de cálculo para o preço máximo a ser pago pela construção de edificações para uso do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus prescreve:

Art. 7º - Caberá aos técnicos das áreas de Arquitetura e Engenharia das seções judiciárias ou dos tribunais regionais federais a execução ou a avaliação criteriosa de cada orçamento em que atuem como autores ou gestores de contratos firmados com terceiros, verificando, nos projetos executivos de Arquitetura e nos projetos complementares, os quantitativos de serviços a serem realizados e seus respectivos custos unitários.

(...)

§ 4º - Os orçamentos de obras da Justiça Federal deverão ser constituídos, obrigatoriamente, das Planilhas Orçamentárias Sintética e Analítica, da Planilha de Composição de Custos Unitários, da Curva ABC de Serviços, da Curva ABC de Insumos, da Planilha de Composição do BDI, da Planilha SINAPI de Encargos Sociais correspondente ao local da obra e do cronograma físico-financeiro.

170. Entretanto, nos autos do Processo SEI 0054155-88.2017.4.03.8001, relativo à contratação da impermeabilização da cobertura da sede administrativa da Seção Judiciária de São Paulo, não se constatou a composição do BDI que deu origem à referência utilizada na Planilha de Preços (estimativa), no percentual de 30%.

#### **II.2.5.1 Recomendação**

171. 9.1 Em futuras contratações, inclusive com dispensa ou inexigibilidade de licitação, fazer constar a composição do BDI no memorial de cálculo do orçamento da obra que será referência na licitação, observando-se os limites estipulados pelo tribunal de Contas da União.

#### **II.2.5.2 Manifestação do TRF3**

172. Sobre o presente achado, a unidade técnica do tribunal consignou que tem como praxe a apresentação da composição do BDI aplicado. Especificamente quanto à obra de impermeabilização da cobertura da Sede Administrativa, reconheceu que a composição do BDI não foi enviada na devida ocasião, mas que já providenciou a anexação da memória de cálculo da composição do BDI ao processo de contratação, e que, em contratações futuras, adotará os apontamentos apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria.

#### **II.2.5.3 Análise da Equipe de Auditoria**

173. Tendo em vista a plena concordância do órgão auditado com a recomendação apresentada, conclui-se pela **manutenção da recomendação** e registra-se que o **monitoramento** será realizado na próxima de auditoria no tribunal.

### **II.2.6 ACHADO 10 –PUBLICAÇÃO DE EDITAIS SEM O ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS DE ACEITABILIDADE DE PREÇOS**

174. O artigo 40, inciso X, da Lei 8.666/93 preconiza que é obrigatório que o edital de licitação contenha critérios de aceitabilidade de preços. Essa exigência está prevista também no artigo 11 do Decreto 7.983/2013, que dispõe que os critérios de aceitabilidade de preços deverão constar do edital de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia.

175. Ainda sobre o assunto, a Súmula TCU 259 dispõe que a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, bem como a fixação de preços máximos para ambos

nas contratações de obras e serviços de engenharia é obrigação, e não faculdade, do gestor. A publicação dos valores máximos (unitário e global) da contratação confere objetividade ao julgamento das propostas.

176. Por meio da análise dos processos de contratação da Seção Judiciária de São Paulo constantes da amostra, verificou-se que não foi dada publicidade quanto à fixação de preços máximos feita pela Administração.

#### **II.2.6.1 Recomendação**

177. 10.1 Em futuras contratações, inclusive com dispensa ou inexigibilidade de licitação, incluir nos instrumentos convocatórios a fixação dos valores máximos admissíveis (unitário e global), dentro dos critérios de aceitabilidade de preços.

#### **II.2.6.2 Manifestação do TRF3**

178. No que concerne ao Achado 10, a unidade técnica acentuou que, apesar de não constar nos editais de contratação da Seção Judiciária de São Paulo a fixação de valores máximos admissíveis, procede à análise da proposta comercial vencedora, quanto à aceitabilidade de preços, não aceitando preços superiores aos estimados pela Administração.

179. Verificou que, na negociação realizada pelo pregoeiro, são alcançados descontos significativos, muitas vezes abaixo do orçado pela Administração.

180. Verificou que, nos casos em que as empresas tomam conhecimento do valor fixado por meio de vistas ao processo de licitação, a negociação não apresenta os benefícios obtidos, quando o valor não é publicado no edital.

181. Ressaltou que serão adotadas as providências necessárias para a regularização dos processos.

#### **II.2.6.3 Análise da Equipe de Auditoria**

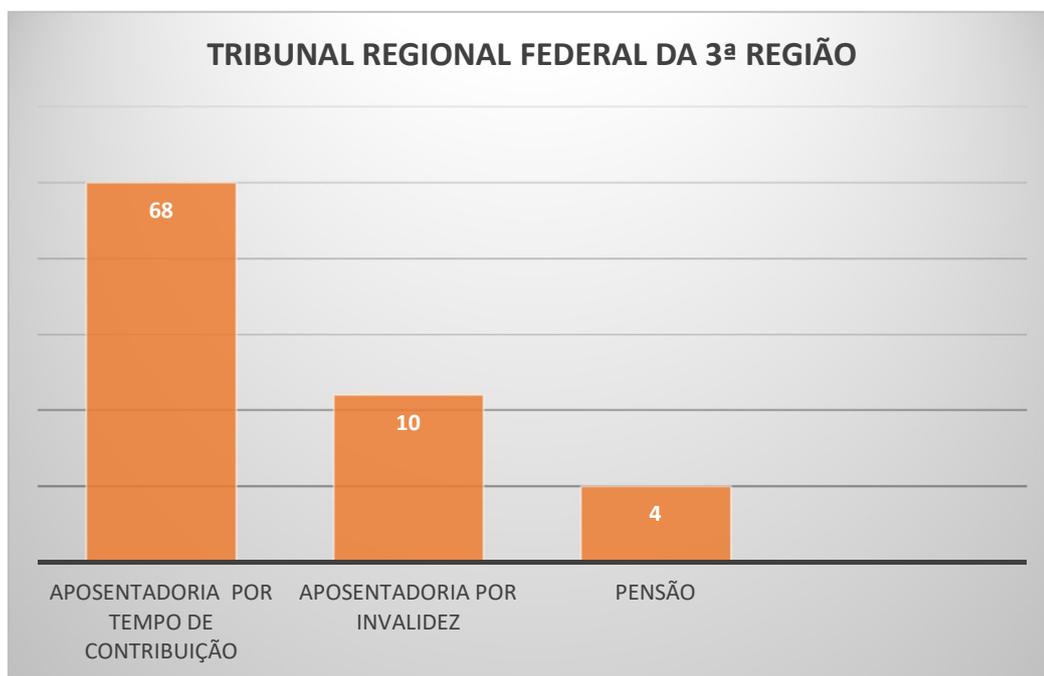
182. Considerando que a unidade técnica responsável consignou que “serão adotadas as providências necessárias para regularização dos processos”, conclui-se pela **manutenção da recomendação** e considerando tratar-se de orientações a serem observadas em futuras contratações, registra-se que **o monitoramento** das recomendações será realizado na próxima de auditoria no tribunal.

### **II.3 ÁREA DE PESSOAL**

183. Os trabalhos de auditoria na área de pessoal objetivaram certificar a regularidade dos processos de aposentadorias e pensões concedidas no período de janeiro de 2017 a maio de

2018 no âmbito do tribunal, observando os critérios e dispositivos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, nas Emendas Constitucionais 20/1998, 41/2003, 47/2005 e 70/2012, nas Leis 8.112/1990, 10.887/2004, 11.416/2006, na Resolução CJF 148/1995, na IN TCU 78/2018, nos acórdãos do TCU e demais normas correlatas.

184. Segundo informações apresentadas foram concedidas o total de 68 aposentadorias voluntárias por tempo de contribuição, 10 aposentadorias por invalidez e 4 pensões, todas referentes ao período solicitado, conforme gráfico abaixo:



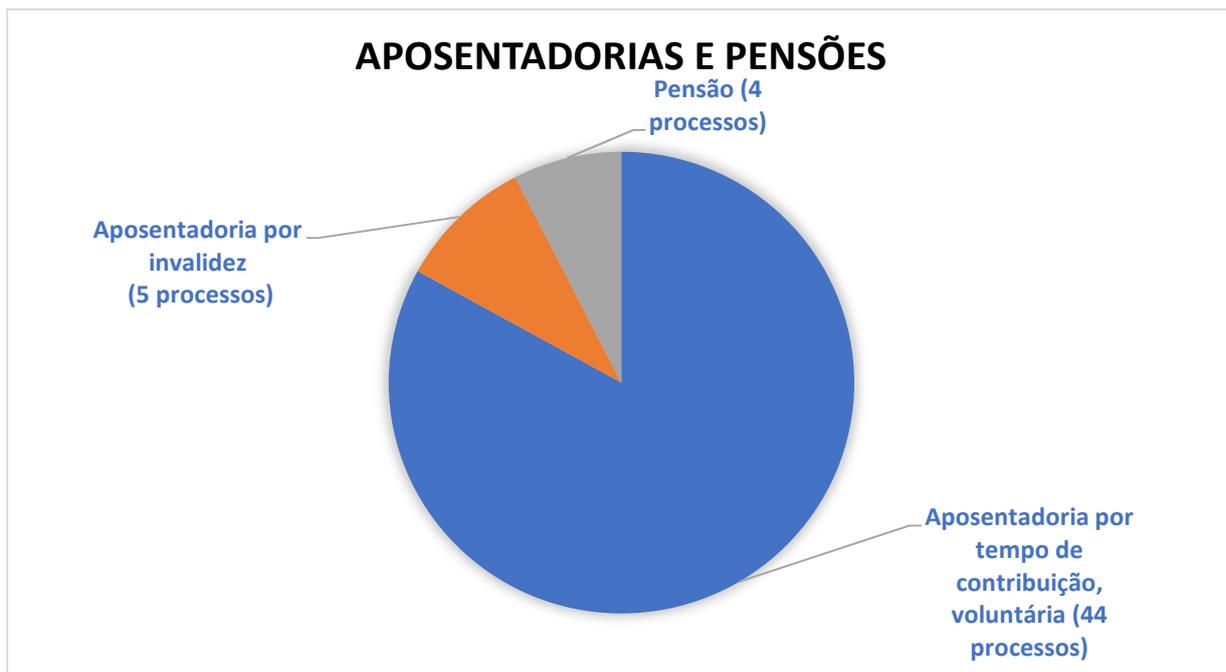
185. Diante disso, a fim de obter uma visão geral do processo de concessão de aposentadoria e pensão no âmbito do tribunal, selecionou-se a amostra tendo em conta o valor das concessões, totalizando 44 processos de aposentadoria voluntária (65%), 5 de aposentadoria por invalidez (50%) e 4 pensões (100%).

186. Assim, listamos os processos que foram analisados, juntamente com o gráfico.

PROCESSOS - SEI	
0001396-19.2018.4.03.8000	0000656-95.2017.4.03.8000
0034071.06.2016.4.03.8000	0005536-96.2018.4.03.8000
0030927-87.2017.4.03.8000	0012297-46.2018.4.03.8000
0058730.42.2017.4.03.8000	0038467-89.2017.4.03.8000
0011280.09.2017.4.03.8000	0039651-80.2017.4.03.8000
0032354-56.2016.4.03.8000	0034566-50.2016.4.03.8000

0021246.12.2017.4.03.8000	0026028-46.2017.4.03.8000
0008378.83.2017.4.03.8000	0007781.17.2017.4.03.8000
0034789.03.2016.4.03.8000	0029249-71.2016.4.03.8000
0003775.30.2018.4.03.8000	0040455-82.2016.4.03.8000
0036703.05.2016.4.03.8000	0034304-66.2017.4.03.8000
0006746.22.2017.4.03.8000	0033667-18.2017.4.03.8000
0003715.57.2018.4.03.8000	0030266-45.2016.4.03.8000
0040484.35.2016.4.03.8000	0002296-02.2018.4.03.8000
0034169.88.2016.4.03.8000	0046599-38.2017.4.03.8000
0013215.84.2017.4.03.8000	0018784-66.2017.4.03.8000
0030201.16.2017.4.03.8000	0029023-66.2016.4.03.8000
0001630-35.2017.4.03.8000	0017664-85.2017.4.03.8000
0033731-62.2016.4.03.8000	0032067-93.2016.4.03.8000
0030926-05.2017.4.03.8000	0034128-87.2017.4.03.8000
0023932-58.2017.4.03.8000	0037503.33.2016.4.03.8000
0008316.95.2017.4.03.8000	0027314.59.2017.4.03.8000
0037092-87.2016.4.03.8000	0047357-17.2017.4.03.8000
0032205.26.2017.4.03.8000	0006296-45.2018.4.03.8000
0012995-52.2018.4.03.8000	0012601-79.2017.4.03.8000
0000833.59.2017.4.03.8000	0044122-42.2017.4.03.8000
0029328.50.2016.4.03.8000	

187. A seguir, apresenta-se o gráfico dos processos analisados de aposentadorias e pensões:



188. Ademais, foi realizada entrevista de coleta de dados com a unidade técnica competente da Secretaria de Gestão de Pessoas, por meio de questionário com questões abertas, a fim de avaliar a estrutura da unidade, as competências e a capacitação dos servidores, e as atividades realizadas concernentes à instrução e controle dos processos de aposentadoria e pensão.

### **II.3.1 ACHADO 11 - AUSÊNCIA DE ATENDIMENTO AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES**

189. De acordo com o Decreto 88.243/1983, cabe ao Diretor de Recursos Humanos confeccionar o título declaratório de inatividade, conforme a redação do art. 3º, *in verbis*:

Art. 3º. O dirigente do órgão central ou regional de pessoal, dentro de 20 (vinte) dias, contados da publicação do ato de aposentadoria fixará o valor dos proventos, discriminadamente, expedindo-se título declaratório de inatividade.

190. O referido título é o documento no qual o responsável pela folha de pagamento é autorizado a incluir a rubrica “proventos provisórios” no contracheque do servidor. É um documento que demonstra que a Administração Pública é devedora de determinado valor e que o aposentado é credor desse valor.

191. Por sua vez, o ordenador de despesas é o responsável pela autorização de pagamento, dentre outras atribuições, conforme dispõe o Decreto-Lei 200/67, em seu art. 80, § 1º que assim dispõe:

§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

192. Há de se ressaltar que o tribunal possui a Portaria PRESI 537/1993, que informa:

Art. 1º - Delegar competência ao Diretor-Geral do tribunal, para a prática dos seguintes atos:

[...]

III. Na administração orçamentário-financeira:

Desempenhar as atribuições de ordenador de despesas:

Nas folhas de pagamento e outros encargos de pessoal, assinando em conjunto com o Diretor da Secretaria de Recursos Humanos...

[...]

Art. 3º O Diretor-Geral poderá proceder a subdelegação fixando limite de competência, **exclusive** a ordenação de despesas. (**grifo nosso**)

193. Como se observa na portaria citada, o Presidente delega algumas competências ao Diretor-Geral, sendo uma delas a de desempenhar as atribuições de ordenador de despesa, mas veda sua subdelegação, nos termos do art. 3º.

194. Ocorre que na Portaria DIGES 5270/2009, são subdelegadas a competência de atos administrativos, inclusive de ordenação de despesa, para o Diretor da Secretaria de Gestão de Pessoas – SEGE, conforme se vê no texto da portaria abaixo:

Art. 1º Delegar competência ao Diretor da Secretaria de Gestão de Pessoas deste tribunal para a prática dos atos elencados a seguir, nos assentamentos funcionais dos servidores:

(...)

II – autorizar o crédito bancário da Folha de Pagamento.

195. Noutro sentido, em relação a essa transferência de competências da atividade administrativa, observa-se que essa conduta está em desacordo com o princípio da segregação de funções<sup>5</sup>.

196. Esse princípio básico de controle interno administrativo consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação e execução. De acordo com o princípio

---

<sup>5</sup> De acordo com a Portaria n. 63/96, Glossário, do TCU, o Princípio da Segregação de Funções é “princípio básico do sistema de controle interno que consiste na separação de funções, nomeadamente de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações”.

ACÓRDÃO TCU 2.523/2011 - Plenário

9.2. **determinar** à Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (Chesf), com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno, sem prejuízo ao Acórdão 3426/2010-Plenário, que:

9.2.1. adote a segregação de funções na operacionalização dos patrocínios, **em observância ao Princípio da Segregação de Funções**, este derivado do Princípio da Moralidade Administrativa, explicitado no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal; (o destaque consta do original)

ACÓRDÃO TCU 574/2012 - Plenário

em tela, nenhuma pessoa pode autorizar, aprovar e executar no mesmo processo administrativo qualquer ato que enseje reconhecimento de benefícios, direitos ou obrigações para qualquer interessado em desfavor da Administração Pública.

197. Observou-se que a responsável por emitir e assinar o título declaratório de inatividade é a mesma que instrui os processos de aposentadoria, ou seja, a titular da unidade de gestão de pessoas instrui o processo; emite o título e autoriza o crédito bancário em folha de pagamento. No entanto, quem executa não pode fiscalizar e quem fiscaliza não pode executar.

### **II.3.1.1 Recomendação**

198. 11.1. Avaliar a oportunidade e conveniência de revisão da Portaria 5270/2009, diante do termo “exclusive a ordenação de despesas” constante da Portaria PRESI 537/93;

199. 11.2. Segregar as funções dos agentes públicos que participam da instrução processual das aposentadorias e pensões para que os servidores que instruem os autos não sejam os mesmos que autorizam o pagamento.

### **II.3.1.2 Manifestação do TRF3**

200. Instadas a se manifestar, as unidades técnicas do tribunal consignaram, em suma, que:

201. INFORMAÇÃO Nº 4286442/2018 – DAPE:

202. A DAPE argumentou que, para atender à recomendação, seria necessário alterar a Portaria n. 5.270/2009, da Diretoria-Geral, a fim de excluir o inciso II e II do seu artigo 1º.

203. Ainda, em relação a esse assunto, informou que se encontra em andamento, no âmbito do Tribunal, o Processo 0011339-02.2014.4.03.8000, no qual se discute a competência do Diretor da Secretaria de Gestão de Pessoas para assinatura dos títulos declaratórios referentes a servidores/instituidores do quadro de pessoal da Justiça Federal de 1º Grau da 3ª Região.

204. DESPACHO Nº 4317217/2018 – PRESI/DIRG:

205. A Diretoria-Geral ressaltou que, além da adequação do fluxo de trabalho noticiado pelas informações da SEGE, procedeu à alteração da Portaria n. 5270/2009, por meio da publicação da Portaria DIRG n. 2878, de 4 de dezembro de 2018, para adequação ao recomendado.

206. INFORMAÇÃO Nº 4277056/2018 – DFOL:

207. A DFOL consignou ter procedido a adequações no fluxo de processamento da folha, a fim de atender imediatamente às recomendações, de forma que a comunicação à DFOL e à SEGE da homologação da folha pelo Diretor-Geral passou a ser feita via DIRG, bem como

o encaminhamento de ofícios aos bancos autorizando os créditos passou a ser também da competência do Diretor-Geral.

### **II.3.1.3 Análise da Equipe de Auditoria**

208. No tocante à recomendação 11.1, foi publicada a Portaria DIRG 2878/2018, que alterou a Portaria 5270/2009. Quanto à recomendação 11.2, em face da manifestação de revisão dos fluxos de rotinas de trabalho e ajustada a delegação de competência de que trata a Portaria DIRG 2878/2018, considera-se que **ambas as recomendações foram atendidas** pelo tribunal.

### **II.3.2 ACHADO 12 – AUSÊNCIA DE FUNDAMENTOS LEGAIS DE VANTAGENS E BENEFÍCIOS NAS PORTARIAS DE APOSENTADORIAS**

209. Nos atos administrativos que concedem aposentadorias, devem constar todos os benefícios, direitos e vantagens carreadas pelo servidor, com seus respectivos fundamentos jurídicos e administrativos, a fim de observar os princípios da publicidade, impessoalidade, motivação, segurança jurídica e eficiência, de acordo com o art. 37 da CF/88 e com o art. 2º da Lei 9.784/99.

210. Constatou-se a omissão de fundamentos legais de vantagens e benefícios nas portarias de aposentação, como adicional de tempo de serviço, adicional de qualificação e opção de função.

211. Nesse sentido, encontramos as seguintes aposentadorias e respectivas portarias, com fundamentos legais incompletos:

- SEI 0040455-82.2016.4.03.8000;
- SEI 0034304-66.2017.4.03.8000 e
- SEI 0037126-62.2016.4.03.8000.

#### **II.3.2.1 Recomendação**

212. 12.1 Inserir, no ato de aposentadoria, os fundamentos legais de todas as vantagens e benefícios carreados pelos servidores para a aposentadoria.

#### **II.3.2.2 Manifestação do TRF3**

213. No tocante à recomendação acima, as áreas técnicas do tribunal fizeram os seguintes apontamentos:

214. INFORMAÇÃO Nº 4286442/2018 – DAPE:

215. A DAPE comunicou que passaram a ser incluídos os fundamentos legais das vantagens individuais carreadas pelos servidores nos atos de aposentadoria, em atendimento ao solicitado, conforme se observa dos documentos 4277428, 4182683, 4261140 e 4207876.

216. INFORMAÇÃO Nº 4308173/2018 – SUFN:

217. A SUFN observou que a recomendação não é aplicável à Seção Judiciária de São Paulo, por tratar-se dos benefícios, direitos e vantagens carreados pelo servidor, que devem constar do ato de aposentadoria, de competência do Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

### **II.3.2.3 Análise da Equipe de Auditoria**

218. Pelo exposto, considerando-se tratar de orientação a ser observada em futuras aposentadorias, registra-se que o **monitoramento** das recomendações será realizado na próxima auditoria no tribunal.

### **219. II.3.3 ACHADO 13 - NÃO-ADOÇÃO DO MODELO DE CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO INSTITUÍDO PELA RESOLUÇÃO CJF 190/2012**

220. O Conselho da Justiça Federal instituiu os procedimentos para expedição da Certidão de Tempo de Contribuição por meio da Resolução CJF 190/2012, que em seu art. 1º e 6º dispõe:

Art. 1º Fica instituído o modelo de CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO na forma do Anexo I desta resolução, em cumprimento ao que preceitua a Portaria MPS n. 154/2008, de observância obrigatória pelas unidades responsáveis por sua expedição no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus.

(...)

Art. 6º O art. 5º da Resolução n. 141, de 28 de fevereiro de 2011, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 5º A certidão de tempo de serviço, sem rasuras, somente será considerada se for expedida conforme regulamentado pelo Ministério da Previdência Social.”

221. Em face disso, foram identificadas algumas impropriedades nas certidões juntadas aos processos de aposentadoria, tais como:

- certidão denominada “Certidão de Tempo de Serviço”;
- ausência de informações sobre sexo, filiação e data de nascimento;
- tempo líquido não informado em dias e o equivalente em anos, meses e dias;
- falta de assinatura do dirigente da UG em certidão.

222. Tais exigências estão contidas na Portaria MPS 154/2008, que disciplina procedimentos sobre a emissão de certidão de tempo de contribuição pelos regimes próprios de previdência social.

223. Nos processos de aposentadoria citados abaixo, verificou-se que o tribunal não está expedindo as certidões de tempo de contribuição seguindo modelo estabelecido na resolução de observância obrigatória para fins de padronização para toda a Justiça Federal:

- SEI 0029249-71.2016.4.03.8000;
- SEI 0034566-50.2016.4.03.8000 e
- SEI 0026028-46.2017.4.03.8000.

#### **II.3.3.1 Recomendação**

224. 13.1 Adotar o modelo estabelecido pela Resolução CJF 190/2012, inclusive para a certidão de tempo de contribuição complementar.

#### **II.3.3.2 Manifestação do TRF3**

225. Instadas a se manifestar, as unidades técnicas do tribunal consignaram, em suma:

226. A DAPE informou que, nas certidões iniciais de aposentadoria, passou a ser adotado o modelo estabelecido pela Resolução 190/2012-CJF, conforme se observa nos documentos 4236665, 4174912, 4227182 e 4197024, inclusive para a certidão complementar, ressaltando que as Seções Judiciárias vinculadas serão chamadas a adotar o mesmo procedimento.

227. A Secretaria dos Conselhos de Administração e Justiça – SCAJ e a Divisão de Assuntos da Magistratura – DMAG salientaram que que têm observado os procedimentos recomendados pela Auditoria.

228. A Seção Judiciária de São Paulo, por sua vez, apontou que a certidão de tempo de serviço juntada aos processos de aposentadoria atende ao instituído pela Resolução CJF-RES-2012/00190, exceto quanto à sua denominação – a certidão é denominada “Certidão de Tempo de Serviço”, à ausência de informação sobre filiação e sobre o tempo líquido em dias, com o equivalente em anos, meses e dias. Acrescentou, ainda, que as certidões complementares não estão de acordo com Resolução CJF-RES-2012/00190. Ressaltou, por fim, que a conformidade em relação aos itens supramencionados será providenciada pela Seção de Contagem de Tempo, responsável pelas certidões.

#### **II.3.3.3 Análise de Equipe de Auditoria**

229. Diante da manifestação das unidades auditadas, considerando tratar-se de orientação a ser observada em futuras aposentadorias, registra-se que o **monitoramento** das recomendações será realizado na próxima auditoria no tribunal.

#### **II.3.4 ACHADO 14 - AUSÊNCIA DOS DESPACHOS DE AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO, RELATÓRIOS DE FREQUÊNCIA, AFASTAMENTOS E DE FUNÇÕES EXERCIDAS NOS PROCESSOS DE APOSENTADORIA**

230. A Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece no art. 2º, parágrafo único:

Art. 2º, Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados.

231. Nesse sentido, os processos de aposentadoria e pensão devem conter todos os atos, fatos e documentos que consubstanciam os direitos e vantagens adquiridos pelos servidores e carreados para a aposentadoria, a fim de espelhá-los nos processos e dar cumprimento à regra mencionada.

232. À vista disso, listamos a seguir processos em que não houve despachos de averbações, relatórios de frequência, afastamentos e de funções exercidas:

- SEI 0046599-38.2017.4.03.8000;
- SEI 0002296-02.2018.4.03.8000;
- SEI 0033667-18.2017.4.03.8000;
- SEI 0040455-82.2016.4.03.8000;
- SEI 0007781-17.2017.4.03.8000 e
- SEI 0005536-96.2018.4.03.8000.

233. Assim, como contínua melhoria dos processos de trabalho, as portarias, despachos e as averbações que concedem vantagens aos servidores devem ser juntados aos processos de aposentadoria correspondentes, notadamente àqueles com repercussão financeira.

234. Ademais, a juntada desses documentos dará maior segurança quando do envio dos atos de concessão de aposentadoria ao TCU.

##### **II.3.4.1 Recomendação**

235. 14.1 Estabelecer o procedimento de juntada dos despachos e das averbações de tempo de serviço/contribuição que concedam direitos e vantagens aos servidores nos processos de aposentadorias correspondentes, bem como dos relatórios de frequência, afastamentos e funções exercidas.

##### **II.3.4.2 Manifestação TRF3**

236. O Diretor da Divisão de Aposentadoria e Pensões (DAPE) mencionou que achado idêntico deu-se em inspeção ocorrida no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, ou seja, que se estabelecesse o procedimento de juntar as portarias, despachos e averbações que concedem direitos e vantagens aos servidores nos processos de aposentadoria correspondentes e que, na ocasião, o TRF2 esclareceu que anteriormente eram juntadas cópias de todos os despachos concessórios de vantagens, mas, como as áreas técnicas e de controle interno têm acesso aos processos para verificar se as concessões estão corretas e na instrução do processo de aposentadoria é feita uma conferência das vantagens incorporada pelo servidor, com base nas certidões de tempos contributivos e de serviço e nos relatórios dos sistemas juntados aos autos, ficou estabelecido, em conjunto com a área de controle interno, um novo procedimento, ou seja, de não juntar aos autos todos os despachos, visando maior celeridade e economia processual. Aduziu o Diretor da DAPE que, diante da manifestação do TRF2, a equipe de Auditoria entendeu que a prática administrativa foi devidamente justificada, considerando prejudicada a recomendação.

237. Acrescentou que, na Seção Judiciária de São Paulo, após a geração dos devidos relatórios nos sistemas, as informações de averbação de tempo de serviço, frequência, afastamentos e funções exercidas são incorporadas à certidão de tempo de contribuição e serviço do órgão.

238. Pontuou que, como a situação no âmbito da 3ª Região é idêntica à relatada pelo TRF2, e que tanto a área de Gestão de Pessoas quanto a de Controle Interno têm acesso a todos os processos, os procedimentos atualmente adotados podem ser considerados uma boa prática.

#### **II.3.4.3 Análise da equipe de auditoria**

239. O tribunal alegou proceder da mesma forma que o TRF da 2ª Região, ou seja, não junta documentos de averbação, relatórios de frequência ou afastamentos devido ao acesso por meio eletrônico aos processos.

240. Diante do exposto, considera-se justificada a recomendação do achado, solicitando que a unidade de auditoria interna do tribunal proceda à anuência dessa prática processual de não juntada de documentos.

#### **II.3.5 ACHADO 15 - MAPA DE TEMPO DE SERVIÇO INCOMPLETO E SEM ASSINATURA**

241. A Lei 9.784/99, art. 22, §1º dispõe que os atos do processo administrativo devem ser produzidos por escrito, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável.

242. O Manual de Aposentadoria, Pensão Civil, Admissões e Desligamentos no Serviço Público, elaborado por João Araújo Magalhães Filho, com a colaboração da 2ª SECEX do Tribunal de Contas da União, pág. 114, ano 2000, traz modelo do mapa de tempo de serviço, citado no Decreto 84.440/1980.

243. O Manual de Procedimentos de Aposentadoria do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 1ª edição, ano 2017, no item 6, alínea “k”, aponta o seguinte sobre Mapa de Tempo de Serviço, *in verbis*:

Mapa do Tempo de Serviço: Documento utilizado para instrução do processo de aposentadoria, devendo ser apresentado sem rasuras e devendo contar: os dados pessoais e funcionais do servidor; **o tempo de serviço computado até o dia anterior ao da vigência da aposentadoria**; regime jurídico ao qual estava submetido antes da vigência da Lei nº 8.112/90; afastamentos ocorridos durante a vida funcional do servidor; discriminação, ano a ano, do tempo de serviço utilizado para aposentadoria, inclusive o averbado; e as designações e dispensas no caso de exercício em funções ou cargos comissionados. **(grifo nosso)**

244. Nos processos de aposentadoria analisados não foi encontrada a assinatura do responsável pela confecção e expedição do mapa de tempo de serviço. Outro fato que chama atenção é o tempo total de serviço para aposentadoria inserido no mapa de tempo de serviço divergente do tempo de serviço registrado no título de remuneração da inatividade. A Secretaria de Gestão de Pessoas expede os mapas antes da publicação da aposentadoria, deixando os dados incompletos, ou seja, faltando dias no tempo de serviço/contribuição.

245. Como o mapa deve ser um espelho para a transferência dos dados para o formulário *e-pessoal*, é importante que estejam completos para um correto preenchimento do formulário.

246. Outro ponto importante é que o mapa de tempo de serviço é mencionado no título declaratório de inatividade como documento incluído, que aufere o tempo de contribuição completo do servidor.

247. Seguem os processos que possuem mapa de tempo de serviço incompleto e sem assinatura:

- ✓ SEI 0012297-46.2018.4.03.8000;
- ✓ SEI 0038467-89.2017.4.03.8000 e
- ✓ SEI 0039651-80.2017.4.03.8000.

### **II.3.5.1 Recomendação**

248. 15.1. Estabelecer o procedimento de datar e assinar o Mapa de Tempo de Serviço;

249. 15.2. Expedir o Mapa de Tempo de Serviço após a publicação da aposentadoria.

### **II.3.5.2 Manifestação do TRF3**

250. As unidades técnicas do tribunal se manifestaram quanto às recomendações ao achado da seguinte forma:

251. A DAPE argumentou que, antes do advento do SEI, nos processos físicos, o Mapa de Tempo de Serviço era datado e assinado, mas, com o advento do SEI, como o mapa era feito em planilha Excel, para facilitar os cálculos, passou-se a apenas gerar um arquivo PDF da respectiva planilha para inclusão no processo, não sendo, a partir de então, datado e assinado, “visto que a norma não era clara quanto à sua exigência”.

252. Salientou que, doravante, passará a adotar modelo de formulário a ser incluso no SEI, que possa ser datado e assinado, conforme se observa nos documentos 4208891, 4190056 e 4223170.

253. No tocante à alegação de estar incompleto, ressaltou que, embora o mapa apresente a informação até a data anterior à aposentadoria, posteriormente é expedida uma certidão complementar, que também é mencionada no título declaratório de inatividade, totalizando o tempo para aposentadoria constante no referido título. Comunicou que, doravante, passará a expedir o mapa com o tempo completo e as respectivas assinaturas após a publicação do ato de aposentadoria, conforme a recomendação da equipe da auditoria.

254. A Seção Judiciária de São Paulo consignou que os mapas de tempo de serviço são assinados pela Supervisão da Seção de Processos Funcionais e pela Diretoria do Núcleo de Administração Funcional.

255. Em relação ao tempo de contribuição reportado no mapa, informou que é considerado um período até a data de fechamento da aposentadoria e que o período entre o fechamento da aposentadoria e a publicação do ato é posteriormente mencionado em certidão complementar. Acrescentou que, para fins de preenchimento do formulário de E-pessoal, os tempos do mapa e da certidão complementar são somados.

256. Em relação à Recomendação de expedir o Mapa de tempo de Serviço após a publicação da aposentadoria, assinalou tratar-se de procedimento realizado conjuntamente com a Divisão de Aposentadoria e Pensões do Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

257. A Secretaria dos Conselhos de Administração e Justiça – SCAJ e a Divisão de Assuntos da Magistratura – DMAG relataram que têm observado os procedimentos recomendados pela Auditoria, à exceção da assinatura do Mapa de Tempo de Serviço, o que doravante será observado.

### **II.3.5.3 Análise da equipe de auditoria**

258. Diante da concordância do órgão auditado com a recomendação apresentada, conclui-se pela **manutenção da recomendação**, registra-se que o **monitoramento** das recomendações será realizado na próxima auditoria no tribunal.

### **III. CONSIDERAÇÕES RELEVANTES**

#### **III.1 ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

##### **III.1.1 PRIMEIRA**

259. Conforme entrevista de coleta de dados realizada junto à Secretaria de Administração do tribunal, a unidade esclareceu, em síntese, que as diretrizes para o planejamento das contratações na Justiça Federal da 3ª Região estão estabelecidas na Resolução PRESI 102/2017, alterada pela Resolução PRESI 158/2017, a qual prevê que o Plano de Contratações deverá conter os prazos de entrega dos estudos preliminares, o projeto básico ou termo de referência, as quantidades do objeto, o valor estimado, a justificativa e os objetivos estratégicos atendidos, e a indicação da fonte de recursos de acordo com a proposta orçamentária, cujos procedimentos estão sendo realizados neste exercício para efetiva implementação em 2019.

260. Assim, o tribunal informou que não foi possível aferir, nesse momento, a distribuição das licitações ao longo do exercício com base no Plano Anual de Aquisição e Contratação – PAAC.

261. Não obstante, realizou um levantamento do quantitativo de licitações publicadas no exercício de 2017: total de 55 licitações, sendo 15 no primeiro semestre (27%) e 40 no segundo semestre (73%), o que demonstra a maioria das licitações no segundo período do ano. Essa situação pode ser atenuada com a efetiva implementação do Plano de Contratações, mitigando, conseqüentemente, os riscos inerentes à concentração de certames no final do exercício.

262. Quanto ao mapeamento do processo de trabalho, foi informado que a diagramação do processo de trabalho é uma das etapas do Ciclo de Gestão por Processos e Gerenciamento de Riscos, conforme estabelecido no artigo 4º, inciso II da Resolução PRESI 136/2017 e, por consequência, em junho de 2017, foi realizado o 1º Ciclo de Gestão dos Processos de Trabalho da Divisão de Compras e Licitações (DILI), estando, portanto, os processos de trabalho da DILI mapeados.

263. No que se refere à segregação de funções, foi esclarecido que as atribuições dos setores estão descritas nas respectivas Normas de Estrutura e, especificamente para aquisição de bens e contratação de serviços, constam da Instrução Normativa 34-01, de 08/10/1997, a qual deverá ser revisada, conforme informado.

264. Além disso, o tribunal registrou que todas as contratações devem ser precedidas de planejamento, mediante a constituição de Equipe de Planejamento da Contratação, conforme estabelecido na Resolução PRESI 102/2017 e no Manual de Planejamento da Contratação da Justiça Federal da 3ª Região, competindo-lhe as atribuições afetas à elaboração dos estudos preliminares e termo de referência, não havendo, dessa forma, a revisão dos atos por um setor específico, ressalvado o termo de referência por ocasião da elaboração e análise do edital antes da publicação da licitação.

265. No mais, informou que, na DILI, a divisão dos trabalhos e atividades é feita de forma equânime entre os servidores da Seção de Licitações (RILI) e Seção de Compras e Cadastro de Fornecedores (RCAF). Não há divisão de tarefas, os processos são distribuídos aos servidores considerando a complexidade da licitação e o grau de conhecimento de cada servidor, que é responsável pelo processo a ele atribuído. A orientação, o acompanhamento e a conferência dos trabalhos realizados são feitos pelas Supervisoras das Seções, respectivamente. A coordenação, o acompanhamento e a conferência dos procedimentos realizados pela RILI e RCAF são feitos pela Diretora da Divisão.

266. O prazo médio da instrução de processos licitatórios no tribunal é de aproximadamente 64 dias e os servidores sentem a necessidade de realização de cursos e treinamentos para aprimoramento e atualização de conhecimentos de suas atribuições, já que todos os servidores realizaram cursos nos últimos 2 anos.

267. Por fim, considerou importante anotar a necessidade de sistemas informatizados que possibilitem a geração de relatórios (para atendimento das demandas internas e externas), o que acarretaria diminuição de retrabalho, agilização dos procedimentos, aprimoramento dos controles internos, redução do índice de erros e, conseqüentemente, melhorias no processo de trabalho.

268. À vista de todo o exposto, considerando a edição da Resolução PRESI 102/2017, que instituiu as diretrizes para o planejamento das contratações, o Plano de Contratações e o Manual de Planejamento das Contratações, assim como a Resolução PRESI 136/2017, que estabeleceu as Políticas de Gestão por Processos e de Gerenciamento de Riscos e o respectivo manual, e considerando ainda a segregação de funções, o prazo médio dos processos e a

capacitação dos servidores, a equipe de auditoria reputou satisfatório o processo de trabalho pertinente às contratações e aquisições do tribunal.

269. Entretanto, em face das amostras analisadas na presente auditoria e considerando os riscos inerentes, assinala-se a importância do estabelecimento de ponto de controle administrativo no fluxo dos processos licitatórios, a fim de promover uma revisão dos atos elaborados pela equipe de planejamento, dando ensejo à uma análise crítica sobre os principais atos elaborados nessa fase processual, notadamente a conferência e ratificação do critério de medição que fundamenta o quantitativo solicitado e a pesquisa de preços correspondente, de forma a evitar prejuízos ao erário e a responsabilização dos gestores – situação já relatada e recomendada nos achados 1 e 4 acima.

270. Além disso, é preciso destacar a importância de dividir as tarefas e responsabilidades entre todos os servidores da Divisão de Compras e Licitações quando se trata de licitações de maior complexidade, como forma de promover a disseminação de conhecimentos e a revisão de processos críticos.

271. Por último, remarca-se a consideração da Secretaria de Administração quanto a sistemas informatizados, que podem agilizar procedimentos e a consequente melhoria no processo de trabalho.

#### **III.1.1.1 Recomendação**

272. 16.1. Dividir as tarefas e responsabilidades entre todos os servidores da Divisão de Compras e Licitações quando se trata de licitações de maior complexidade, como forma de promover a disseminação de conhecimentos e a revisão de processos críticos.

273. 16.2. Avaliar a viabilidade da aquisição de sistemas informatizados que promovam a melhoria do processo de contratações do tribunal, conforme necessidade e justificativa apresentadas pela Secretaria de Administração.

#### **III.1.1.2 Manifestação do TRF3**

274. Quanto às recomendações do presente achado o tribunal informou de acordo com o seguinte documento **SEI 4316930 – SADI**.

Complementarmente ao Despacho SADI 4310564, informo que foram autuados os Processos 0055718-86.2018.4.03.8000 e 0055719-71.2018.4.03.8000, que seguem relacionados ao presente processo, para análise e providências de atendimento às recomendações do item III – CONSIDERAÇÕES RELEVANTES - III.1 ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - III.1.1 Primeira, do Relatório Preliminar da Auditoria 4261154.

#### **III.1.1.3 Análise da Equipe de Auditoria**

275. O tribunal informou a abertura de processos administrativos para análise e providências concernentes às recomendações.

276. Pelo exposto, considerando tratar-se de orientações a serem implementadas, registra-se que o **monitoramento** das recomendações será realizado na próxima auditoria no tribunal.

### **III.1.2 SEGUNDA**

277. Nos autos do Processo 0020614-67.2017.4.03.8000, destinado ao registro de preços para aquisição de 65 *notebooks*, justificou-se a contratação para atender aos desembargadores do tribunal que possuíam equipamentos (*notebook* modelo HP *Elitebook* 8470-P) já fora da garantia (encerrou-se em março de 2017) e ao XVIII Concurso de Juízes Substitutos, em andamento na ocasião, além de prever uma reserva técnica para atender alguma emergência.

278. Ato contínuo, nos autos do Processo 0039542-66.2017.4.03.8000, objeto do Contrato 05.012.10.2017, firmado com a empresa Torino Informática Ltda., foram adquiridos todos os 65 equipamentos registrados na ata.

279. Entretanto, embora a contratação em apreço vise atender à política de nivelamento de infraestrutura de TI, bem como a objetivo estratégico estabelecido no Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI), é importante ressaltar que não constam nos autos mencionados qualquer ato ou medida condicionante da aquisição ou distribuição à efetiva necessidade de utilização dos equipamentos.

280. Destarte, de bom alvitre que o tribunal condicione a aquisição e a distribuição de *notebooks* e equipamentos semelhantes de uso pessoal à solicitação das autoridades, declarando a efetiva necessidade de sua utilização para a realização de suas atividades laborais.

281. Nesse contexto, considera-se que o atendimento ao objetivo estabelecido no PETI não tem um fim em si mesmo, visto que os equipamentos distribuídos poderão restar ociosos ou serem utilizados apenas para trabalhos esporádicos, e a sugestão ora apresentada, além de justificar a quantidade da aquisição, poderá possibilitar economia ao tribunal.

#### **III.1.2.1 Recomendação**

282. 17.1 Avaliar a viabilidade de condicionar a aquisição e a distribuição de *notebooks* e equipamentos semelhantes de uso pessoal à solicitação das autoridades, declarando a efetiva necessidade de sua utilização para a realização de suas atividades laborais.

### III.1.2.2 Manifestação do TRF3

283. Em resposta, o tribunal informou o conforme documento **SEI 4313996 – SETI**, o seguinte:

No que tange ao achado III.1.2 Segunda, que trata sobre a aquisição de notebooks, processo 0020614-67.2017.4.03.8000, o relatório preliminar recomenda “Avaliar a viabilidade de condicionar a aquisição e a distribuição de notebooks, e equipamentos semelhantes de uso pessoal, à solicitação das autoridades, na qual declare a efetiva necessidade de sua utilização para a realização de suas atividades laborais.”

Temos que a aquisição é um desdobramento do Plano de Contratação de TI 2017, objeto do processo 0038813-74.2016.4.03.8000, visando manter o parque tecnológico atualizado.

Ainda, corrobora a necessidade de aquisição, os oitenta e sete chamados referentes a falha ou problema em equipamento Notebook no período de janeiro a dezembro de 2017, extraídos do sistema de chamados de TI – CallCenter, dos quais destacamos alguns para demonstrar a necessidade de substituição:

(...)

O relatório preliminar ainda aponta que “...embora a contratação em apreço vise atender à política de nivelamento de infraestrutura de TI, bem como a objetivo estratégico estabelecido no Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI), é importante ressaltar que não constam nos autos mencionados qualquer ato ou medida condicionante da aquisição ou distribuição à efetiva necessidade de utilização dos equipamentos.” e

“Nesse contexto, considera-se que o atendimento ao objetivo estabelecido no PETI não tem um fim em si mesmo, visto que...”

Nesta seara, destacamos os “considerandos” da RES. CJF 477/2018:

“CONSIDERANDO a necessidade de racionalização da utilização dos recursos humanos e orçamentários pelos órgãos da Justiça Federal e o princípio da eficiência na gestão pública;

CONSIDERANDO os requisitos de nivelamento de tecnologia da informação no âmbito do Poder Judiciário estabelecidos pela Resolução CNJ n. 211, de 15 de dezembro de 2015;

CONSIDERANDO os objetivos estabelecidos nos planejamentos estratégicos de que trata a Resolução n. CJF-RES-2014/00313, de 22 de outubro de 2014;”

O art. 2º **determina**: “A infraestrutura básica de Tecnologia da Informação do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo grau **observará a seguinte estrutura mínima padrão**” (grifo nosso)

O art 3º, por sua vez, **determina**: “Será adquirida anualmente a quantidade correspondente de equipamentos cujas garantias estejam previstas para findar, condicionada à disponibilidade orçamentária”, e inclui na relação “equipamento portátil”.

O art. 4º, parágrafo único, detalha os casos em que as quantidades podem ser reduzidas:

“quando não houver processo seletivo para nomeação de novos servidores (cargos efetivos), ou quando a administração considerar que os postos de pessoal terceirizado e de estagiários possam ser atendidos por equipamentos já disponíveis.”

Portanto, s.m.j., havendo disponibilidade orçamentária, a unidade deve adquirir a quantidade necessária para assegurar que os equipamentos utilizados por servidores e magistrados estejam cobertos por período de garantia, não se enquadrando como ação facultativa.

Também importante observar que os equipamentos portáteis (notebooks) têm se tornado instrumento importante de trabalho, especialmente se considerada a realidade do processo judicial eletrônico.

### III.1.2.3 Análise da Equipe de Auditoria

284. A unidade de TI do tribunal apresentou as justificativas pertinentes da necessidade da contratação, fatos já observados quando da elaboração da presente “consideração relevante”.

285. Entretanto, a essência da recomendação cinge-se na avaliação da efetiva necessidade de utilização dos aparelhos *notebooks* por parte das autoridades para que realmente sejam utilizados e não fiquem ociosos, prestes a perder a garantia.

286. Ante o exposto, **mantem-se a recomendação** e registra-se que o cumprimento será objeto de avaliação nas próximas auditorias.

## III.2 ÁREA DE PESSOAL

### III.2.1 TERCEIRA

287. A equipe de auditoria tem adotado a prática de aplicar questionário aos dirigentes das unidades de gestão de pessoas dos tribunais para melhor compreender as atividades dos desses órgãos. Assim, foi aplicado um questionário e feita uma entrevista para coletar dados sobre a Secretaria de Gestão de Pessoas do tribunal. A unidade técnica responsável pelas aposentadorias e pensões é a Divisão de Aposentadorias e Pensões (DAPE), composta por duas Seções: a Seção de Aposentadorias e Pensões e a Seção de Averbacões de Tempos de Serviços.

288. A DAPE é composta por três servidores efetivos, incluindo o Diretor, e mais dois servidores em cada uma das Seções, totalizando sete servidores. Essa Divisão tem como finalidade principal executar as atividades referentes à concessão e manutenção de abono de permanência, aposentadorias e pensões.

289. A Secretaria Gestão de Pessoas informou que há divisão equânime dos trabalhos e atividades entre os servidores da unidade técnica e que, do total de servidores, quatro realizam a instrução de processos de aposentadorias e pensões, com uma média mensal de cinco processos por servidor, com prazo médio mensal de quatro dias para análise dos processos.

290. Ressaltou, também, o aumento da demanda das atividades nesse setor, tendo em vista a tramitação da Reforma da Previdência no ano de 2017, o que impactou a média de dias de tramitação dos processos no âmbito do tribunal, que ficou em torno de 100 dias no caso dos processos oriundos das seccionais.

291. Chama atenção no questionário respondido a existência de um caso de suspensão de pagamento, desde 2014, pois a servidora inativa não respondeu às convocações para realizar o recadastramento. É importante que o tribunal se resguarde com todos os documentos que

comprovem ao chamamento da servidora para o recadastramento periódico, inclusive a publicação de Edital.

### **III.2.1.1 Recomendação**

292. 18.1 Verificar a possibilidade de depositar os proventos da servidora por meio de depósito judicial, a fim de evitar pagamento de correção monetária ou outra penalidade pecuniária.

### **III.2.1.2 Manifestação do TRF3**

293. Instadas a se manifestarem, as unidades técnicas do tribunal e da Seção Judiciária de São Paulo informaram:

Considerações DFOL:

O estudo sobre a possibilidade de depositar os proventos da servidora por meio de depósito judicial está sendo feito pela Divisão de Apoio Jurídico à Gestão de Pessoas no Processo SEI 0020712-18.2018.4.03.8000

Cabe informar, sobre a recomendação acima, que todos procedimentos adotados nos recadastramentos anuais são documentados em processos próprios, sendo que desde o exercício de 2014, os proventos da servidora em comento estão suspensos (Processos SEI 0011385-88.2014.4.03.8000, 0009457-68.2015.4.03.8000, 0002117-39.2016.4.03.8000, 0024150-86.2017.4.03.8000 e 0020712-18.2018.4.03.8000).

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente por Marisol Ávila Ribeiro, Diretora da Secretaria de Gestão de Pessoas, em 03/12/2018, SJSP

Informamos que não há, nesta Seção Judiciária, servidor(a) aposentado(a) ou pensionista com suspensão de proventos por conta de não comparecimento ao recadastramento anual.

### **III.2.1.3 Análise da Equipe de Auditoria**

294. Diante da manifestação do tribunal de que a proposta de depósito judicial está em estudo na Divisão de Apoio Jurídico à Gestão de Pessoas por meio do processo SEI 0020712-18.2018.4.03.8000, entende-se pela **manutenção da recomendação** até decisão final desse processo.

## **III.2.2 QUARTA**

295. Constatou-se que o controle de prazo de validade de pensões e cotas é feito manualmente, via planilha *excel*, apesar da solicitação da Secretaria de Gestão de Pessoas para que a área de Tecnologia da Informação desenvolva a automatização dessa rotina.

296. Nesse contexto, a falta de automatização da rotina gera risco de erros no controle de prazos de validade de pensão e cotas, com a probabilidade de pagamento ou suspensão indevidos do benefício com prejuízo para a Administração ou para o beneficiário.

### III.2.2.1 Recomendação

297. 19.1 Avaliar a viabilidade de automatização da rotina de controle de prazos de validade de pensões e cotas, evitando possíveis pagamentos em desconformidade com a legislação e prejuízos à Administração.

### III.2.2.2 Manifestação do TRF3

298. No tocante à recomendação acima, o TFR3, por meio de sua área técnica, apontou que:

Considerações DFOL:

O controle dos prazos de validade de pensão e cotas é realizado pela Divisão de Aposentadorias e Pensões, que informa a esta Divisão as exclusões a serem feitas em folha, via memorando. Seria muito importante que a rotina fosse automatizada, a fim de mitigar as possíveis falhas de controles manuais, bem como eliminação de documentos fora do sistema que geram a necessidade de lançamento por esta Divisão. Entretanto, não registramos problemas de operacionalização no procedimento atual. À consideração superior.

Considerações da DAPE:

No tocante a esse assunto, informamos que já se encontra em desenvolvimento pela Secretaria de Tecnologia da Informação (SETI) a possibilidade de criação de rotina para controle das reversões de cota de pensão, via sistema e-GP, sendo que o prazo para execução é de responsabilidade daquela Secretaria.

Sjsp

QUARTA: Na Seção Judiciária de São Paulo, está disponível no sistema administrativo a rotina PE/RB que informa as datas de atingimento da maioria dos pensionistas relativas ao ano pesquisado. A consulta a esses dados é feita a cada início de ano para posterior reversão ou cancelamento da cota de pensão.

### III.2.2.3 Análise da equipe de auditoria

299. Diante da manifestação do tribunal de que já se encontra em desenvolvimento pela Secretaria de Tecnologia da Informação a criação de rotina para controle das reversões de cota de pensão, via sistema *e-GP*, **mantem-se a recomendação** e registra-se que o cumprimento será objeto de **monitoramento** na próxima auditoria no tribunal.

## IV. CONCLUSÃO

300. As análises realizadas na área de licitações e contratos (SRP) mostraram que os processos estão bem instruídos, com justificativas, análises técnicas e demais documentos necessários à correta instrução de procedimentos licitatórios.

301. Na área de obras, verificou-se o empenho dos gestores do órgão ao realizar os procedimentos licitatórios e a gestão das obras e serviços de engenharia de forma a alcançar os princípios da eficiência, vantajosidade e economicidade.

302. Na área de pessoal, foram identificados processos bem instruídos, práticas processuais (rotinas) eficazes e cálculos corretos.

303. Ainda assim, foram verificadas oportunidades de melhoria expostas pelos 15 achados e pelas 4 considerações relevantes, as quais, embora não consistam propriamente em “achados de auditoria”, refletem os riscos identificados pela equipe de auditoria nos processos de trabalho pertinentes, levados ao conhecimento da Administração do tribunal a fim de alertar as autoridades competentes para adoção das medidas cabíveis, como segue:

304. ACHADOS

- 1 – Ausência dos procedimentos disciplinados no Decreto 7.892/2013;
- 2 – ausência de estimativa das quantidades a serem adquiridas dos órgãos não participantes;
- 3 – justificativa insuficiente para aquisição de produtos da cota principal em detrimento da cota reservada;
- 4 – pesquisa de preços inadequada;
- 5 – utilização indevida de SRP para contratação de obras;
- 6 – instrução processual deficiente ante a ausência dos estudos técnicos preliminares;
- 7 – percentual elevado de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) da obra em relação aos parâmetros estipulados pelo tribunal de Contas da União para a licitação;
- 8 – inexistência da curva ABC referente ao orçamento estimativo utilizado nas contratações de obras;
- 9 – ausência da composição de BDI no orçamento de referência para as licitações;
- 10 – publicação de editais sem o estabelecimento de critérios de aceitabilidade de preços;
- 11 – ausência de atendimento ao princípio da segregação de funções;
- 12 – ausência de fundamentos legais de vantagens e benefícios nas portarias de aposentadorias;

- 13 – não-adoção do modelo de certidão de tempo de contribuição instituído pela Resolução CJF 190/2012;
- 14 – ausência dos despachos de averbação de tempo de serviço, relatórios de frequência, afastamentos e de funções exercidas nos processos de aposentadoria; e,
- 15 – mapa de tempo de serviço incompleto e sem assinatura.

305. CONSIDERAÇÕES RELEVANTES

- Primeira – sobre repartição dos trabalhos entre os servidores da Divisão de Compras e Licitações e aquisição de sistemas informatizados que promovam a melhoria do processo de contratação;
- Segunda – sobre aquisição e distribuição de *notebooks* e equipamentos semelhantes de uso pessoal mediante solicitação das autoridades;
- Terceira – sobre suspensão de pagamento de servidora inativa e
- Quarta – sobre automatização da rotina de controle de prazos de validade de pensões e cotas.

306. Diante disso, foram emitidas 27 recomendações ao tribunal, quais sejam:

307. RECOMENDAÇÕES

- 1.1 Nas contratações realizadas pelo Sistema de Registro de Preço, obedecer aos procedimentos descritos no Decreto 7.892/13, notadamente a confirmação junto aos órgãos participantes da sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência;
- 1.2 promover orientação às unidades técnicas competentes do tribunal quanto à imprescindibilidade de instrução dos processos licitatórios com os critérios de medição ou justificativa para as quantidades estimadas do objeto a ser contratado;
- 2.1 nas contratações realizadas pelo Sistema de Registro de Preços, promover a estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, no caso de o tribunal registrar a possibilidade de adesão pelas Seções Judiciárias de São Paulo e Mato Grosso do Sul;
- 3.1 promover a aquisição dos produtos das cotas reservadas registrados em ARP ou justificar adequadamente os casos em que a cota reservada não atenda as quantidades ou as condições do pedido, a fim de dar efetivo

cumprimento ao comando estabelecido no § 4º do art. 8º do Decreto 8.538/2015;

- 4.1 reiterar a recomendação para que o tribunal promova o aperfeiçoamento das rotinas e o desenvolvimento de mecanismos que confirmam maior efetividade à realização da pesquisa de preços no âmbito do tribunal, 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, conforme jurisprudência do TCU;
- 4.2 estabelecer ponto de controle administrativo no fluxo dos processos licitatórios, a fim de que seja realizada uma análise crítica do orçamento de referência elaborado na fase de planejamento;
- 4.3 promover orientação às unidades técnicas do tribunal quanto às recomendações 4.1 e 4.2;
- 5.1 nas futuras contratações de serviços comuns de engenharia por intermédio do Sistema de Registro de Preços, restringir a sua utilização às atividades de manutenção predial, introduzindo, no instrumento convocatório, a informação inequívoca de que seus itens não poderão ser utilizados para a realização de obras;
- 6.1 nas futuras licitações, condicionar a continuidade dos procedimentos licitatórios à instrução dos respectivos autos com todos os artefatos previstos no Manual de Planejamento da Contratação da Justiça Federal da Terceira Região, quais sejam o Documento de Oficialização da Demanda, os Estudos Técnicos Preliminares, o Mapa de Riscos e o Termo de Referência, ou a justificativa da ausência de quaisquer deles;
- 7.1 ajustar o BDI base dos processos de contratação em curso no âmbito da 3ª Região cujos percentuais tenham superado a média constante do Acórdão TCU 2.622/2013 – Plenário, ou justificar tecnicamente a manutenção dos percentuais adotados;
- 7.2 em futuras contratações, inclusive com dispensa ou inexigibilidade de licitação, adotar no orçamento base das licitações os percentuais menores ou iguais à média do BDI, conforme o Acórdão TCU 2.622/2013 – Plenário;

- 8.1 nas futuras licitações de obras e serviços de engenharia, seguir a Resolução CJF 461/2017 na elaboração de orçamentos dos órgãos da Justiça Federal, incluindo os seguintes documentos obrigatórios na instrução processual:
  - Planilhas Orçamentárias Sintética e Analítica;
  - Planilha de Composição de Custos Unitários;
  - Curva ABC de Serviços;
  - Curva ABC de Insumos;
  - Planilha de Composição do BDI;
  - Planilha SINAPI de Encargos Sociais correspondente ao local da obra e
  - Cronograma físico-financeiro.
- 8.2 utilizar a análise da curva ABC de serviços e de insumos como instrumentos de verificação do valor dos preços unitários das obras a serem contratadas, em especial, na verificação de razoabilidade dos preços das reformas do complexo predial do tribunal;
- 9.1 em futuras contratações, inclusive com dispensa ou inexigibilidade de licitação, fazer constar a composição do BDI no memorial de cálculo do orçamento da obra que será referência na licitação, observando-se os limites estipulados pelo Tribunal de Contas da União;
- 10.1 em futuras contratações, inclusive com dispensa ou inexigibilidade de licitação, incluir nos instrumentos convocatórios a fixação dos valores máximos admissíveis (unitário e global), dentro dos critérios de aceitabilidade de preços;
- 11.1 avaliar oportunidade e conveniência de revisão da Portaria 5270/2009, diante do termo “exclusive a ordenação de despesas” constante da Portaria PRESI 537/93;
- 11.2 segregar as funções dos agentes públicos que participam da instrução processual das aposentadorias e pensões para que os servidores que instruem os autos não sejam os mesmos que autorizam o pagamento;
- 12.1 inserir no ato de aposentadoria os fundamentos legais de todas as vantagens e benefícios carreados pelos servidores para a aposentadoria;
- 13.1 adotar o modelo estabelecido pela Resolução CJF 190/2012, inclusive para a certidão de tempo de contribuição complementar;

- 14.1 estabelecer o procedimento de juntar os despachos e averbações de tempo de serviço/contribuição que concedam direitos e vantagens aos servidores nos processos de aposentadorias correspondentes, bem como relatórios de frequência, afastamentos e de funções exercidas;
- 15.1 estabelecer o procedimento de datar e assinar o Mapa de Tempo de Serviço;
- 15.2 expedir o Mapa de Tempo de Serviço após a publicação da aposentadoria;
- 16.1 dividir as tarefas e responsabilidades entre todos os servidores da Divisão de Compras e Licitações quando se trata de licitações de maior complexidade, como forma de promover a disseminação de conhecimentos e a revisão de processos críticos;
- 16.2 avaliar a viabilidade da aquisição de sistemas informatizados que promovam a melhoria do processo de contratações do tribunal, conforme necessidade e justificativa apresentadas pela Secretaria de Administração;
- 17.1 avaliar a viabilidade de condicionar a aquisição e a distribuição de *notebooks* e equipamentos semelhantes de uso pessoal à solicitação das autoridades, na qual declare a efetiva necessidade de sua utilização para a realização de suas atividades laborais;
- 18.1 verificar a possibilidade de depositar os proventos da servidora por meio de depósito judicial, a fim de evitar pagamento de correção monetária ou outra penalidade pecuniária e
- 19.1 avaliar a viabilidade de automatização da rotina, evitando possíveis pagamentos em desconformidade com a legislação e prejuízos à Administração.

308. Cabe apontar que as recomendações 11.1 e 11.2 foram atendidas após a emissão do relatório preliminar, não cabendo, pois, análises futuras em sede de monitoramento.

309. Destaca-se que o monitoramento das recomendações exaradas no Relatório Final da Auditoria do exercício de 2016, foi avaliado pela unidade de auditoria interna do tribunal e por esta equipe de auditoria, que concluiu como atendidas em sua maioria.

310. Por fim, esclarecemos que as recomendações envolvem orientações e procedimentos a serem observados pelo tribunal, cujas providências para implementação serão

adotadas pelo órgão auditado, conforme as informações apresentadas; bem como serão objeto de verificação por esta Secretaria de Auditoria Interna em nova amostra quando do monitoramento da auditoria naquela Corte.

Brasília, 20 de maio de 2019

Fábio Mendonça de Oliveira  
Membro da Equipe

Paulo José Ribeiro Alves  
Membro da Equipe

Roberto Junio dos Santos Moreira  
Membro da Equipe

Consolação de Maria Nascimento Freitas  
Membro da Equipe

Lúcio Castelo Branco  
Membro da Equipe

Mônica Regina Ferreira Antunes  
Membro da Equipe

Angelita da Mota Ayres Rodrigues  
Líder

Manuel dos Anjos Marques Teixeira  
Supervisor