

**Assunto: Auditoria no Tribunal Regional Federal da 1ª Região – áreas de pessoal e de licitações e contratos**

**Referência: Processo SEI 0002577-48.2019.4.90.8000**

**RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA  
ÁREAS DE PESSOAL E DE LICITAÇÕES E  
CONTRATOS**

**Órgão Auditado: Tribunal Regional Federal da 1ª Região**

**Abril/2019**

## I. INTRODUÇÃO

Em cumprimento à determinação do Exmo. Senhor Ministro Presidente do Conselho da Justiça Federal contida na Portaria CJF 153, de 22 de março de 2019, conforme previsto no Plano Anual de Auditoria – PAA/2019 da Secretaria de Auditoria Interna do Conselho da Justiça Federal (Processo SIGA-DOC CJF-ADM-2018/00600), foi realizada auditoria no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, abrangendo as áreas de licitações e contratos e de pessoal, bem como o monitoramento da Ação Conjunta de Auditoria, realizada pelo Conselho da Justiça Federal (CJF) e pelos Tribunais Regionais Federais para Avaliação da Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis, com relatório final nacional emitido em março de 2016.

2. Cabe destacar que o resultado do monitoramento da Auditoria da Gestão Ambiental e Licitações Sustentáveis foi tratado em relatório apartado e que as unidades auditadas constantes do presente relatório são a Secretaria de Tecnologia de Informação, a Secretaria de Administração e a Secretaria de Gestão de Pessoas.

3. A Portaria CJF 153/2019 designou o período de 1º a 5 de abril de 2019 para visita ao órgão auditado e a equipe de trabalho para a realização das necessárias análises: Manuel dos Anjos Marques Teixeira como supervisor, Angelita da Mota Ayres Rodrigues como líder e os demais membros Paulo José Ribeiro Alves, Marceli Pinheiro de Vasconcellos, Roberto Junio dos Santos Moreira e Consolação de Maria Nascimento Freitas.

4. Anteriormente à visita ao tribunal, com fulcro no art. 30 da Resolução CNJ 171/2013, foi enviada requisição de informações preliminares por meio do Ofício CJF 17992 para subsidiar a verificação do cumprimento das recomendações emitidas.

5. Após a visita ao tribunal e posteriores análises da equipe de auditoria do CJF, foi elaborado o Relatório Preliminar de Auditoria e apresentado ao Exmo. Senhor Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), por meio do Ofício CJF 52920, a fim de que as unidades auditadas se manifestassem a respeito das inconformidades ali registradas.

6. Com o retorno dessas manifestações ao CJF, por meio do Ofício PRESI 8903019, foram feitas as devidas análises e construído este Relatório Final de Auditoria, em que consta um quadro resumido com os resultados dos trabalhos de auditoria, bem como as suas respectivas conclusões para proceder-se ao monitoramento dos achados.

## II. METODOLOGIA

7. 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.

8. 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) entrevistas;
- b) análise documental de processos administrativos;
- c) questionários;
- e) conferência de cálculos e
- f) exames de registros.

9. No tocante à área de licitações e contratos foram analisadas contratações processadas através do Sistema de Registro de Preços (SRP), conforme determinação do art. 15, II da Lei 8.666/1993 e regulamentação do Decreto n. 7.892/2013, pelas quais houve contratações e aquisições realizadas entre janeiro de 2018 e março de 2019, universo a partir do qual foi selecionada amostra considerando a participação do TRF1 nos três papéis determinados no Decreto: órgão gerenciador, órgão participante e órgão não participante – carona.

10. Priorizou-se a análise de processos em que o tribunal figurou como órgão gerenciador, haja vista o risco decorrente da maior quantidade de atribuições e responsabilidades direcionadas ao órgão. Além disso, buscou-se realizar análises de objetos de diferentes naturezas, incluindo, além de processos da área de Tecnologia da Informação Comunicação (TIC) – materialmente mais relevantes – outros processos que não versassem sobre soluções de tecnologia da informação.

11. Cabe mencionar que os exames se restringiram à análise de conformidade dos procedimentos licitatórios conforme o que determina a já citada Lei 8.666/1993 e Decreto 7.892/2013, e Lei Complementar 123/2006, Decreto 8.538/2015 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União adstrita à matéria.

12. Quanto à área de pessoal, os trabalhos objetivaram certificar a regularidade dos processos de aposentadorias e pensões concedidas no período de julho de 2017 a fevereiro de 2019, 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, nas Resoluções CJF 148/1995 e 190/2012, na IN TCU 78/2018, nos acórdãos do TCU e demais normas correlatas.

**SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA**

13. Segundo informações apresentadas pelo tribunal, foram concedidas o total de 66 aposentadorias voluntárias por tempo de contribuição, 9 aposentadorias por invalidez e 3 pensões, todas referentes ao período mencionado, englobando as concessões dos servidores do tribunal.

14. Diante disso, a fim de obter uma visão geral dos processos de concessão de aposentadoria e pensão no âmbito do tribunal, selecionou-se a amostra tendo em conta o valor das concessões, totalizando 23 processos de aposentadoria voluntária, 3 de aposentadoria por invalidez e 3 pensões.

15. O questionário apresentado à Secretaria de Gestão de Pessoas, com questões abertas, teve por finalidade 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.



### III. CONSTATAÇÕES DA EQUIPE DE AUDITORIA

ACHADOS	RECOMENDAÇÕES	MANIFESTAÇÕES DAS UNIDADES AUDITADAS	CONCLUSÕES DA EQUIPE
<p>1. Ausência de fundamento para a utilização do Sistema de Registro de Preços</p>	<p>1.1 Nas futuras contratações, restringir a utilização do Sistema de Registro de Preços às hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013, fundamentando no processo administrativo de contratação, o seu enquadramento nos incisos do citado dispositivo legal.</p>	<p>O Tribunal trabalha consubstanciado em listas de verificação (check list), com revisão contínua para adequação aos normativos vigentes. A análise quanto à admissibilidade de utilização da licitação por meio de Sistema de Registro de Preço – SRP, ocorre por meio da lista id. 7723160, item 4 – Do Enquadramento do Objeto, Subitem 4.6. No caso do Processo 0026778-68.2018.4.01.8000, relacionado no Achado 1, não se trata de ausência de fundamento para a utilização de SRP. Consta dos autos a justificativa apresentada pela Unidade Requisitante, no Termo de Referência id. 7295935. Contudo, quando da aquisição, os motivos que ensejaram o pedido pela adoção do registro de preços não se consolidaram, culminado no Despacho Dicom (id. 7416170).</p>	<p>A evidência para a apresentação do achado ora analisado remanesce tendo em vista que, apesar da presença de lista de verificação em que a análise do enquadramento nas hipóteses do SRP é realizada, “os motivos que ensejaram o pedido pela adoção do registro de preços não se consolidaram”. A afirmação apresentada pelo próprio órgão auditado demonstra que outros controles internos administrativos devem ser instituídos para que o referido enquadramento não se repita. Logo, mantém-se a recomendação, que será objeto de monitoramento.</p>
<p>2. Ausência de controle quantitativo da ARP</p>	<p>2.1 Nas vigentes e futuras atas de registro de preços, instruir o respectivo processo administrativo com o controle dos quantitativos a cada novo pedido dos órgãos gerenciadores, participante e carona, zelando para o cumprimento dos limites definidos na respectiva ata em consonância com o Decreto 7.892/2013, a fim de prestigiar os princípios da Legalidade, da Publicidade e da Transparência.</p>	<p>No caso do Processo 0014795-09.2017.4.01.8000, registra-se que foram observados os limites estabelecidos por lei e a autorização para adesão de todo o quantitativo disponível não excedeu aos limites permitidos. Registra-se que em todos os 43 processos relacionados constam a instrução para autorização de adesão por órgão não participante, com os documentos indicados.</p>	<p>A despeito do alegado respeito aos limites legais relacionados aos quantitativos das ARPs, devem ser levados em consideração os princípios da Publicidade e da Transparência para que o processo seja instruído com o sugerido controle. Dessa forma, tanto gestores quanto cidadãos poderão acessar de forma clara e temporária as informações relacionadas aos quantitativos já adquiridos e aos órgãos que realizaram a aquisição. Logo, mantém-se a recomendação, que será objeto de monitoramento.</p>

SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA

ACHADOS	RECOMENDAÇÕES	MANIFESTAÇÕES DAS UNIDADES AUDITADAS	CONCLUSÕES DA EQUIPE
<p>3. Ausência de fundamentos legais nas portarias de aposentação que consubstanciam as vantagens e benefícios que o servidor está carreado para aposentadoria</p>	<p>2.2 Instituir controle interno administrativo para garantir que os montantes solicitados pelos órgãos não participantes sejam efetivamente adquiridos e que seja respeitado o prazo definido no art. 22, § 6º, do Decreto 7.892/2013, qual seja 90 dias.</p>	<p>O Tribunal não possui um sistema institucional integrado que consolide todos os dados referentes à Ata de Registro de Preços. Dispõe de sistema precário, desenvolvido por servidor da Secad, para o controle de todos os pedidos de adesão a Atas de Registro de Preços, cujas funcionalidades não são mais atualizadas. O controle alternativo utilizado decorre de processo de trabalho implantado "autuação dos processos de pedido de adesão de órgão não participante", com a geração de processo SEI – tipo "pedido de autorização", para cada solicitação, relacionado ao processo da Ata, o qual é instruído com as informações pertinentes, tais como: valor registrado na Ata, quantidade autorizada para adesão, saldo remanescente para adesão. O Tribunal, atualmente, adota integralmente a ferramenta Comprasnet (SIASG net – Gestão de Ata), implementada pelo Ministério do Planejamento para esse fim específico, conforme autorizado nos autos do Pae 0006081-26.2018.4.01.8000, que limita o prazo para adesão.</p>	<p>De acordo com informação apresentada pelo tribunal, o controle dos montantes solicitados é realizado internamente por sistema precário e desatualizado, além da abertura de processo SEI e da utilização da ferramenta Comprasnet. Ante as múltiplas alternativas apresentadas, é necessário que sejam instituídos controles que reduzam o risco inerente da atividade ora analisada a um nível aceitável. Logo, está mantida a recomendação, que será objeto de monitoramento.</p>
<p>3. Ausência de fundamentos legais nas portarias de aposentação que consubstanciam as vantagens e benefícios que o servidor está carreado para aposentadoria</p>	<p>3.1 Inserir nos atos de aposentadoria os fundamentos legais de todas as vantagens e benefícios carreados pelos servidores para a aposentadoria.</p>	<p>[...] O que não consta dos atos são aquelas vantagens que decorrem de simples decurso de tempo e estão fixadas em lei, tais como anuênios, ou de comprovação automática de requisito objetivo, como é o Adicional de Qualificação. Assim, entendemos não haver qualquer descumprimento de preceito constitucional pelo fato de que não conste dos atos de aposentadoria vantagens que são decorrentes de direitos de servidores que são de aplicação direta de norma legal. De outro lado, todos os atos de aposentadoria desta Corte e da Justiça Federal de 1º Grau da 1ª Região são submetidos ao TCU, que tem a competência constitucional para apreciar a legalidade desses atos, e nunca recebemos questionamentos nesse sentido, tampouco recebemos qualquer questionamento ou mesmo sugestão de alteração da forma dos atos por parte da Secretaria de Auditoria desta Corte.</p>	<p>O ato de aposentadoria tem que ser fundamentado e motivado, tal qual os direitos carreados pelo servidor para inatividade. Nesse sentido, para o controle social e do TCU, o tribunal deve informar os normativos legais que suportam os pagamentos das vantagens e dos benefícios. Logo, está mantida a recomendação, que será objeto de monitoramento.</p>
<p>4. O tribunal não adota o modelo de Certidão de Tempo de Contribuição instituído pela Resolução CJF-RES-2012/00190</p>	<p>4.1 Adotar o modelo estabelecido pela Resolução CJF 190/2012, inclusive para a Certidão de Tempo de Contribuição complementar, observando as regras estabelecidas pela Portaria do Ministério da Previdência</p>	<p>[...] Certo que todos os campos que estão determinados em ambos os documentos são devidamente observados, o que não há é uma cópia perfeita do modelo existente na Resolução/CJF, que, de resto, não tem o condão de tornar inválida a certidão aqui expedida. Tanto assim, que a referida certidão nunca foi recusada pelo TCU, nem por outros órgãos públicos quando averbadas nos assentamentos de ex-servidores desta Corte. O fato de que não houve uma cópia do modelo diz com o entendimento de que o</p>	<p>O modelo de Certidão de Tempo de Contribuição está disposto na Resolução CJF 190/2012. O modelo instituído é de observância obrigatória no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus. Dessa forma, mantem-se a recomendação,</p>



SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA

ACHADOS	RECOMENDAÇÕES	MANIFESTAÇÕES DAS UNIDADES AUDITADAS	CONCLUSÕES DA EQUIPE
5. Ausência de declaração de remuneração na atividade, título de remuneração de inatividade e certidões relativas aos tempos computáveis no processo	5.1 Juntar aos processos de aposentadoria a declaração de remuneração na atividade, o título de remuneração na inatividade, assinado pelo ordenador de despesas, bem como as certidões de tempo de serviço/contribuição dos tempos computáveis nos processos.	Ora, nos autos do processo de aposentadoria é juntado o contracheque atualizado do servidor, que reflete as parcelas de remuneração pagas em atividade. Ademais, tal documento existia na época em que a remessa dos processos de aposentadoria ao TCU ocorria de maneira física. Após a edição da referida Resolução/CJF 148/1995, o TCU passou a adotar o sistema SISAC de remessa de atos de pessoal, que era informatizado. Depois, houve nova evolução para o sistema de remessa e-pessoal. Em ambos todos os dados da aposentadoria são informados, inclusive a remuneração do servidor antes da sua aposentação, passando a ser desnecessária tal declaração. Certo que a Resolução do CJF 148/1995, que ainda é aplicada, já está em vigor há mais de 20 anos, merecendo, em verdade uma atualização para adequação aos sistemas mais modernos de recepção de atos do próprio TCU, que não mais exige tal declaração na atividade, há mais de 20 anos. O título de inatividade também deixou de ser necessário, uma vez que os valores a serem percebidos na inatividade constam do formulário que é encaminhado ao TCU. Já as Certidões de Tempo de Serviço/Contribuição estão todas relacionadas ao Processo de Aposentadoria, embora em processo apartado, uma vez que todos os processos administrativos na 1ª Região tramitam de forma digital, no sistema SEI. Assim, não há necessidade de inserção de todas as certidões nos autos, em retrabalho, uma vez que já constam de processo digital, bastando o relacionamento do documento por meio de código.	Os documentos listados no achado são de uso obrigatório, requeridos pela Resolução CJF 148/1995, que continua vigente. O CJF propôs a atualização da referida norma, em conjunto com os Tribunais Regionais Federais em andamento no Processo SEI 0000454-81.2019.4.90.8000. Logo, mantem-se a recomendação, que será objeto de monitoramento.
6. Mapa de Tempo de Serviço incompleto, sem assinatura e expedido antes da publicação	6.1 Estabelecer o procedimento de datar e assinar o Mapa de Tempo de Serviço. 6.2 Expedir o Mapa de Tempo de Serviço após a publicação da portaria de aposentadoria.	Por primeiro, lembro que a aposentadoria, desde a Emenda Constitucional 20/1998, passou a ser contributiva, não mais se contando o tempo de serviço, mas o tempo de contribuição. Ademais, como já dito, tal determinação, pertinente quando os atos de aposentadoria ainda eram encaminhados ao TCU de forma física, perdeu o sentido com o surgimento dos sistemas informatizados, onde há o lançamento de todos os tempos de contribuição e de todas as vantagens auferidas pelos servidores, além de períodos de efetivo exercício de Funções Comissionadas e Cargos em Comissão. A não assinatura deve-se ao fato de que o documento é criado em meio eletrônico. De outro lado, diante da existência do e-pessoal, onde é possível a juntada dos documentos de averbação e dos documentos de exercício de função, o mapa de Tempo de Serviço não mais é encaminhado ao TCU. Assim, entendemos	A completude do Mapa de Tempo de Serviço é essencial para a análise da concessão de aposentadoria, tal qual a sua assinatura pela autoridade administrativa e sua expedição após publicação do ato de aposentadoria, conforme determinam §1º, art. 22, da Lei n. 9.784/99 e o Manual de Procedimentos de Aposentadoria do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 1ª edição, ano

SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA

ACHADOS	RECOMENDAÇÕES	MANIFESTAÇÕES DAS UNIDADES AUDITADAS	CONCLUSÕES DA EQUIPE
<p>7. Cópia da declaração de imposto de renda com acesso público</p>	<p>7.1 Adotar procedimento para proteger o sigilo da declaração de imposto de renda constante dos processos de aposentadoria, restringindo-as a unidades específicas que trabalham com a concessão de aposentadoria.</p>	<p>Inicialmente, devemos relembrar que o sigilo das informações fiscais é para proteção do cidadão que pode dele dispor livremente. Nos processos de aposentadoria, a juntada de cópias de Declaração de Bens é exigência legal. Ocorre que alguns servidores, por vontade própria, por praticidade ou outra razão, junta aos autos do processo de aposentadoria, com seu pedido, cópia da sua declaração de imposto de renda, sem fazer qualquer tipo de restrição ao processo, o que denota que abriram mão do seu sigilo fiscal. Se o cidadão abre mão de tal sigilo, não cabe à Administração adotar qualquer procedimento para proteger o sigilo que o próprio cidadão-contribuinte abriu mão.</p>	<p>2017, no item 6, alínea "k". Logo, mantêm-se as recomendações, que serão objeto de monitoramento.</p> <p>O sigilo da declaração do imposto de renda é uma garantia constitucional protegida nos arts. 5º, X e 145, § 1º da Carta Maior, refere-se ao direito da personalidade, a intimidade do cidadão. No âmbito infralegal, o sigilo está protegido também na Lei 12.527/2011, arts. 6º, III e 31. O art. 32, IV, da referida norma aduz sobre a responsabilidade do servidor público que permite o acesso dessas informações. O procedimento de entrega da declaração foi regulamentado na Resolução CJF 282/2014, destacando-se o disposto no art. 5º do Capítulo II.</p> <p>Diante do exposto, a declaração do imposto de renda do requerente à aposentadoria não deve ter seu sigilo interrompido.</p> <p>Logo, mantêm-se a recomendação, que será objeto de monitoramento.</p>
<p>8. Ausência de comunicação do tribunal ao órgão emissor da Certidão de Tempo de Contribuição quanto à sua utilização para fins de aposentadoria</p>	<p>8.1 Comunicar aos órgãos emissores da CTC a utilização desta certidão para fins de aposentadoria.</p>	<p>Realmente a determinação está contida no art. 14 da Portaria MPS 154/2008 e reproduzida na Resolução/CJF 190/2012, embora ainda não cumprida por esta Corte. Esclareço que o não cumprimento advém do fato de que não há na norma orientação sobre como proceder tal comunicação. Assim, diante da ausência de esclarecimento, entendemos que deva haver norma reguladora sobre tal determinação. Diante das considerações feitas acima, observamos a necessidade de adotarmos, em atenção à recomendação da auditoria do CNJ, a "boa prática" de inserção nos atos de aposentadoria dos fundamentos legais que suportam as vantagens pessoais recebidas pelos servidores e que são carreadas para a aposentadoria. No mais, sugerimos que sejam feitos estudos para adequação da Resolução do CJF 148/1995 à realidade atual.</p>	<p>A comunicação ao órgão emissor da Certidão de Tempo de Contribuição da utilização da certidão de aposentadoria é uma obrigação determinada pela Resolução 190/2012-CJF combinada com a Portaria 154 do Ministério da Previdência Social.</p> <p>Logo, está mantida a recomendação, que será objeto de monitoramento.</p>



SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA

ACHADOS	RECOMENDAÇÕES	MANIFESTAÇÕES DAS UNIDADES AUDITADAS	CONCLUSÕES DA EQUIPE
		<p>uma vez que a norma está vigente há mais de 20 anos e, ao longo desse tempo, muitas alterações procedimentais ocorreram, tanto no campo normativo quanto no desenvolvimento de ferramentas de tecnologia que devem ser observadas, ao nosso sentir. Por fim, entendemos que o CJF deva normatizar, ainda, a forma de encaminhamento do comunicado de aposentadoria aos órgãos emissores da CTC's utilizadas para a aposentadoria de servidores da Justiça Federal, como maneira de haver uniformização de procedimentos em toda a Justiça Federal.</p>	

#### IV. CONCLUSÃO

16. 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.

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

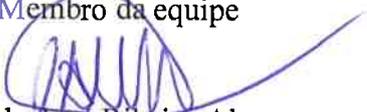
18. Por fim, foram identificados 8 achados, para os quais incidiram 10 recomendações, a fim de contribuir para a conformidade da atuação administrativa, que restaram mantidas e serão objeto de monitoramento.

19. Diante do exposto, sugere-se o encaminhamento deste relatório à Presidência do Conselho da Justiça Federal e posterior deliberação ao Plenário deste Conselho e, na sequência, seu envio ao Exmo. Senhor Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região para adoção das providências afins.

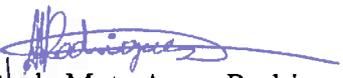
Brasília, 30 de novembro de 2019.



Roberto Junior dos Santos Moreira  
Membro da equipe



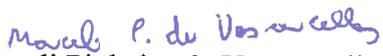
Paulo José Ribeiro Alves  
Membro da equipe



Angelita da Mota Ayres Rodrigues  
Líder



Consolação de Maria Nascimento Freitas  
Membro da equipe



Marcell Pinheiro de Vasconcellos  
Membro da equipe



Manuel dos Anjos Marques Teixeira  
Supervisor