



**JUSTIÇA FEDERAL**  
**CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL**

**RELATÓRIO FINAL**

**Auditoria nas fases das contratações públicas  
consubstanciadas no Decreto n. 10.024/2019**

**Conselho da Justiça Federal**  
**SECRETARIA DE AUDITORIA INTERNA**

## I – INTRODUÇÃO

Em cumprimento ao disposto no item 9 dos Anexos I e II do Plano Anual de Auditoria - PAA 2021 (ids. 0240887 e 0240888), cuja conclusão foi posteriormente postergada e incluída no Plano Anual de Auditoria - PAA 2022, Processo SEI n. 0001809-00.2021.4.90.8000, item 4 contido em ambos os Anexos I e II, ids. 0284829 e 0284830, respectivamente, e considerando os termos do Despacho SAI id. 0265724, da lavra da titular da Secretaria de Auditoria Interna, que autorizou a abertura dos trabalhos e definiu a Equipe de Auditoria, foi encaminhado à Secretaria-Geral o Comunicado de Auditoria, id. 0265725, para informar ao Exmo. Sr. Secretário-Geral o início da execução dos trabalhos da Auditoria nas fases das contratações públicas consubstanciadas no [Decreto n. 10.024/2019](#), realizada no âmbito deste Conselho da Justiça Federal.

2. Foram feitas reuniões para apresentar a minuta do Relatório Preliminar, conforme Atas SEALDI ids. 0310676 e 0310687.

3. A partir da análise das informações recebidas, consta, ao final do presente relatório, um quadro resumido demonstrando o resultado dos trabalhos de auditoria, bem como as devidas conclusões.

4. Ressalta-se que a elaboração deste Relatório Final está em consonância com os normativos do CNJ, [Resolução n. 309, de 11 de março de 2020](#), que “Aprova as Diretrizes Técnicas das Atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário – DIRAUD-Jud e dá outras providências” e com os regulamentos aprovados pelo Colegiado do CJF, quais sejam: a [Resolução CJF n. 677, de 23 de novembro de 2020](#), que dispõe sobre a instituição do Estatuto da Atividade de Auditoria Interna do CJF e da Justiça Federal de 1º e 2º graus; a [Resolução CJF n. 653, de 7 de agosto de 2020](#), que dispõe sobre a instituição do Código de Ética do Auditor Interno da Justiça Federal; e a [Resolução CJF n. 701, de 27 de abril de 2021](#), que dispõe sobre o Plano Anual de Contratações de obras, serviços de engenharia, tecnologia da informação, bens e serviços comuns no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º graus.

## II – QUESTÕES PRELIMINARES DE AUDITORIA

5. A equipe elaborou a Matriz de Planejamento, id 0265686, com a finalidade de auxiliar o exame da conformidade das ações adotadas pelas áreas responsáveis, no âmbito deste Conselho, quanto ao cumprimento dos dispositivos consubstanciados no [Decreto n. 10.024/2019](#) nas contratações públicas.

6. A Matriz contemplou as seguintes questões de auditoria:

Q1. A modalidade pregão, na forma eletrônica, está sendo utilizada para contratação de bens e serviços comuns?

Q2. As etapas do pregão, na forma eletrônica, foram observadas e são sucessivas?

Q3. O critério de julgamento das propostas está de acordo com o [Decreto n. 10.024/2019](#)?

Q4. O processo está instruído com os documentos mínimos exigidos para a contratação?

Q5. A autoridade competente conduziu o processo de contratação por pregão, na forma eletrônica, de acordo com o Decreto [n. 10.024/19](#)?

Q6. O valor estimado do objeto da licitação, demonstrado em planilhas, está de acordo com o preço de mercado?

Q7. Acaso tenha sido adotado o critério de julgamento pelo maior desconto, o valor estimado, o valor máximo aceitável ou o valor de referência para a aplicação do desconto constou no instrumento convocatório?

Q8. No planejamento do pregão, na forma eletrônica, foram observados os procedimentos estabelecidos no [Decreto n. 10.024/2019](#)?

Q9. A documentação necessária para habilitação dos licitantes está adequada, conforme normativos legais e regulamentares, ao tempo da contratação?

## III – CRITÉRIOS

7. A equipe referenciou os trabalhos nos seguintes dispositivos legais e regulamentares:

- a. [Lei n. 4.320/1964](#);
- b. [Lei n. 8.212/1991](#);
- c. [Lei n. 8.213/1991](#);
- d. [Lei n. 8.666/1993](#);
- e. [Lei Complementar n. 101/2000](#);
- f. [Lei n. 10.520/2002](#);
- g. [Decreto-Lei n. 5.452/1943](#) – CLT;
- h. [Decreto n. 93.872/1986](#);
- i. [Decreto n. 7.892/2013](#);
- j. [Decreto n. 10.024/2019](#);
- k. Instruções Normativas SEGES/ME ns. [73/2020](#), [003/2017](#) e [005/2017](#) do Ministério da Economia/Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão;
- l. [Resolução CNJ n. 347/2020](#);
- m. [Resolução CJF n. 701/2021](#);
- n. [Acórdão TCU 534/2020-Primeira Câmara](#);
- o. [Portaria CJF n. 62/2021](#);
- p. Jurisprudências do TCU;
- q. [Manual de Organização do CJF](#), anexo à Portaria CJF n. 498/2020 (id. 0158967);
- r. Manual do SIAFI.

#### IV – OBJETIVOS DA AUDITORIA

##### Objetivo Geral

8. Avaliar se o processo de contratação pública do CJF está de acordo com o [Decreto n. 10.024/2019](#), bem como os normativos legais e infralegais regulamentares correlacionados.

##### Escopo e objetivo específico

9. O escopo da auditoria consiste em analisar os processos de contratação pública decorrentes de pregão eletrônico ([Decreto n. 10.024/2019](#)), no período de janeiro de 2020 a julho de 2021, no âmbito do Conselho da Justiça Federal.

10. Por sua vez, o objetivo específico visa verificar/avaliar a conformidade dos atos administrativos praticados no âmbito das contratações públicas consubstanciadas no [Decreto n. 10.024/2019](#), bem como nos preceitos constitucionais, legais e infralegais.

#### V – METODOLOGIA

11. Para a consecução e fundamentação dos trabalhos, a equipe empreendeu diversas ações, dentre as quais destacaram-se o estudo da normatização aplicável; a elaboração da Matriz de Planejamento da Auditoria id. 0265686, da Matriz de Achados e do checklist.

12. Levantaram-se, na Matriz de Planejamento: as questões de auditoria, as fontes de informação, os critérios que embasam os trabalhos, o detalhamento do procedimento necessário à busca das evidências e os possíveis achados de auditoria.

13. De posse desses instrumentos, a equipe trabalhou na busca de evidências que permitissem a construção dos achados de auditoria. Para tanto, valeu-se da técnica de análise documental, com o intuito de avaliar se os atos e fatos dos processos de aquisições de bens e da contratação de serviços comuns estavam em conformidade com o

[Decreto n. 10.024/2019](#), obedeceram às condições, às regras e aos regulamentos correlacionados, passando-se ao preenchimento da Matriz de Achados.

14. A seleção dos processos auditados foi feita a partir da Planilha Licitações 2020/2021, id. 0271543, reportada no Despacho do Senhor Secretário de Administração, id. 0270837, em face do Despacho SEALDI, id. 0269204.

15. A amostra selecionada contempla, no âmbito do Conselho da Justiça Federal, o período de janeiro de 2020 a julho de 2021 – Programa de Auditoria, id. 0265684, tendo sido eleitos para análise, conforme o critério de materialidade, os seguintes processos:

PROCESSO SEI	CONTRATO	OBJETO	VALOR TOTAL DO CONTRATO (R\$)
0002932-40.2020.4.90.8000	Atas de Registros de Preços ns 002, 003, 004, 005, 006, 007, 008, 009, 010, 012 (ids. 0205843, 0205918, 0206245, 0206246, 0206247, 0206248, 0206249, 0206250, 0206252, 0206296, respectivamente)  1) ARP 002/2021 - FERRAGENS LÍDER GAMA COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA-EPP; 2) ARP 003/2021 - BRASIL COMÉRCIO ATACADISTA DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS DE CONSULTORIA LTDA, 3) ARP 004/2021 - LIGA ATACADISTA DE MATERIAIS PARA ESCRITÓRIO; 4) arp 005/2021 - RVA COMÉRCIO E SERVIÇOS DE CONSTRUÇÕES EIRELI; 5) ARP 006/2021 - LAVARE SOLUÇÕES E SERVIÇOS DE CONSTRUÇÕES EIRELI; 6) ARP 007/2021 - JR ARTIGOS DE DECORAÇÕES E CORTINAS EIRELI; 7) ARP 008/2021 - FUTURA COMÉRCIO DE FERRAGENS E FERRAMENTAS EIRELI, 8) ARP 009/2021 - DALMO EUSTÁQUIO GOMES 31791190634; 9) ARP 010/2021 - OSMAR JOÃO MARCHESE, 10) ARP 012/2021 - MINAS BRASÍLIA REVESTIMENTOS E DECORAÇÕES EIRELI. (valor somatório das ARP)	O objeto deste processo consiste na prestação de serviços contínuos de operação e manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva, incluindo pequenas adaptações e reparos, por meio de postos de trabalhos, com fornecimento de ferramentas e insumos, peças e materiais de reposição, incluindo a realização de serviços de manutenção especializada e serviços eventuais diversos, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais da sede do Conselho da Justiça Federal situado no SCES, Trecho III, Polo 08, Lote 09 e, do prédio da Gráfica localizado no endereço SAAN Quadra 01 Lotes 10/70, ambos em Brasília - DF.	2.620.948,97
0001989-89.2019.4.90.8000	Contrato CJF n. 008/2020 (id. 0116802)	Contratação de Serviços Gerenciados de Segurança da Informação para o Conselho da Justiça Federal – CJF.	2.440.054,88
0000793-29.2020.4.90.8000	Contrato CJF n. 015/2020 (id. 0137808)	Contratação da prestação de serviços continuados de vigilância armada e desarmada, por meio de postos de trabalho, incluindo o fornecimento de equipamentos (armamentos, rádios de comunicação etc.) e EPI's, a serem realizados nas dependências do Conselho da Justiça Federal.	3.533.608,80
0000296-75.2021.4.90.8000	Contrato CJF n. 028/2021 (id. 0255471)	Contratação da prestação de serviços contínuos de operação e manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva, incluindo pequenas	2.711.323,19

		adaptações e reparos, por meio de postos de trabalhos, com fornecimento de ferramentas e insumos, peças e materiais de reposição, incluindo a realização de serviços de manutenção especializada e serviços eventuais diversos, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais da sede do Conselho da Justiça Federal situado no SCES, Trecho III, Polo 08, Lote 09 e, do prédio da Gráfica localizado no endereço SAAN Quadra 01 Lotes 10/70, ambos em Brasília - DF.	
0003572-30.2020.4.90.8000	Contrato n. 9/2021 (id.0190669)	Contratação da prestação de serviços continuados de jornalismo para a Assessoria de Comunicação Social e de Cerimonial (ASCOM) e para a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), com a produção de conteúdo jornalístico para televisão, rádio, internet, intranet e redes sociais	2.635.621,78
0002509-40.2020.4.90.8000	Contrato n. 016/2021 (id. 0217564)  Ata de Registro de Preço CJF N. 011/2021, (id.0215480)	Contratação de empresa especializada para o fornecimento de licenças de software de virtualização de estações de trabalho (Horizon 7 Enterprise – CCU), para acesso remoto, e de licenciamentos <i>Production Support Enterprise</i> , por meio de subscrição.  Registro de preços para eventual fornecimento de 480 licenças de software de virtualização de estações de trabalho (Horizon 7 Enterprise – CCU), para acesso remoto, e de 500 licenciamentos <i>Production Support Enterprise</i> , por meio de subscrição.	277.400,00  1.965.800,00
0001264-24.2020.4.90.8000	Contrato n. 023/2021 (id.0242101)	Contratação de prestação de serviços de segurança contra incêndio, pânico, abandono de edificação, elaboração, alteração e execução de Plano de Prevenção de Combate a Incêndios e primeiros socorros por meio de "Brigada de Incêndio"	1.853.737,67

Total

18.038.495,29

16. Registre-se que o prazo para as manifestações das unidades auditadas, estipulado por esta Secretaria no âmbito do Relatório Preliminar, Despacho id. 0311684, não foi observado, tendo havido a necessidade de intercessão, com a urgência que o caso requeria, do Senhor Secretário-Geral deste Conselho, mediante o Despacho id. 0320116, o qual foi prontamente atendido, conforme Despachos ids. 0320230 e 0321177.

## VI – CONSTATAÇÕES DA EQUIPE DE AUDITORIA

**17. ACHADO 1: Ausência de cronograma do Plano de Prevenção de Combate a Incêndios e primeiros socorros do Edifício da Gráfica do CJF, bem como da alteração, atualização e execução do Plano de Prevenção de Combate a Incêndios e primeiros socorros do Edifício sede do CJF.**

### SITUAÇÃO ENCONTRADA

Ao analisar o processo SEI n.0001264-24.2020.4.90.8000, que versa sobre os procedimentos licitatórios para contratação de empresa especializada em prestação de serviços de segurança contra incêndio, pânico, abandono de edificação, elaboração, alteração e execução de Plano de Prevenção de Combate a Incêndios e primeiros socorros, verificou-se que o item 1.1.1 do Termo de Referência trouxe obrigação para a contratada sem que houvesse nenhum tipo de cronograma de entrega do item licitado.

### CRITÉRIO

#### Lei n. 8.666/1993:

Art. 6º, IX) - Projeto Básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do **prazo de execução**, devendo conter os seguintes elementos: (...)

#### Decreto n. 10.024/2019:

Art. 3º.

[...]

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e **das condições de entrega do objeto**, com as seguintes informações:

1. **a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução**, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

...

#### Portaria CJF n. 62/2021

Art. 8º São atribuições da Equipe de Planejamento e Apoio à Contratação - EPAC: I – acompanhar, apoiar e/ou realizar, quando necessário, todas as atividades das fases de planejamento da contratação e da seleção de fornecedor; II – manter registro histórico dos fatos relevantes ocorridos e dos documentos gerados e/ou recebidos; III – elaborar estudos preliminares; IV – elaborar termo de referência ou projeto básico; Parágrafo único. Os integrantes da EPAC realizarão as atividades conjuntamente durante a fase de planejamento da contratação, com o objetivo de evitar retrabalho na elaboração dos artefatos de contratação.

### RECOMENDAÇÃO:

À SAD:

1.1 Nas futuras contratações, cujo objeto contratado necessite de prazos de execução e/ou entrega, solicitar à Equipe de Planejamento e Apoio à Contratação - EPAC a inserção no Termo de Referência, do cronograma de elaboração, alteração e execução desse serviço.

À SESTRA:

1.2 Elaborar, juntamente com a contratada, o cronograma do Plano de Prevenção de Combate a Incêndios e primeiros socorros e juntar aos autos da contratação.

## MANIFESTAÇÕES DAS UNIDADES

**SAD (Informação SUCOP, Despachos SAD e DA ids. 0320963, 0321177 e 0321260, respectivamente):**

“... Quanto ao quesito, temos que em 100% das contratações há prazos de entrega e/ou de execução por parte da empresa. Não obstante, considerando que a maioria são prazos únicos e certos, não há que falar em realização de cronograma, *s.m.j.*”

Entende-se que o achado é casuístico e que já foi objeto de manifestação pela unidade competente pela elaboração e inclusão no termo de referência (SESTRA). Apesar disso, sugerimos o envio dos autos à Assessoria da SAD para ciência e, quando das rotinas de análise de Termo de Referência, avalie se o caso concreto sugere, como melhor prática, a elaboração de cronogramas ou se seria compulsório em face do próprio objeto.”

...

**SESTRA (Despachos id. 0311986, 0312704 e 0318004):**

“A empresa FORTE DF Serviços (Contrato CJF n. 023/2021) deverá apresentar o cronograma para confecção/atualização do Plano de Prevenção de Combate a Incêndios e Primeiros Socorros em cumprimento a cláusula segunda, item 2.1, até o dia 15 de março de 2022. Por conseguinte, o cronograma deverá ser juntado neste processo e no de contratação.”

...

“Em atenção ao Despacho ASSEP id. 0311986, informo que a comunicação à contratada para confeccionar o aludido cronograma se dará no âmbito do Processo SEI 0001264-24.2020.4.90.8000 e, posteriormente, será comunicado nestes autos.”

...

“Comunico que a contratada FORTE DF SERVIÇOS encaminhou cronograma para atualização/confecção do Plano de Prevenção e Combate a Incêndios - PPCI do Conselho da Justiça Federal, o qual foi anexado ao Processo SEI 0001264-24.2020.4.90.8000 sob o id. 0318003, em atendimento ao Despacho ASSEP id. 0311986 e ao achado 1 do relatório preliminar de auditoria (id. 0311592). Também anexo o cronograma nestes autos sob o id. 0318019 para ciência e acompanhamento.

Informo que o cronograma foi elaborado pela empresa e acatado pela gestão do Contrato CJF n. 023/2021.”

## CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

18. Não obstante a Recomendação ser direcionada à SAD, foi a unidade SUCOP que apresentou a manifestação, com a anuência da Secretaria de Administração, Despacho id. 0321177. Nesse diapasão, insta informar que, apesar da SUCOP relatar que “em 100% das contratações há prazos de entrega e/ou de execução por parte da empresa (...) considerando que a maioria são prazos únicos e certos, não há que falar em realização de cronograma (...)”, não é o que se apresenta em relação ao cronograma apontado.

19. A execução do cronograma faz parte do objeto da contratação analisada pela Equipe de Auditoria. Nesse ponto, não prospera a informação da SUCOP, já que foi identificado um processo que exigia a apresentação de um cronograma, e a SAD não identificou a ausência desse quesito quando da avaliação final do termo de referência, no exercício de suas competências organizacionais, conforme atribuições lançadas no Manual de Organização – Conselho da Justiça Federal, [Portaria CJF n. 337/2021](#) e na [Portaria CJF n. 62/2021](#).

20. No que diz respeito à Recomendação 1.2, a Equipe de Auditoria constatou sua execução, conforme se verifica no Processo SEI n. 0001264-24.2020.4.90.8000, Anexo Ofício Forte n. 004/2022 – cronograma PPCI, id. 0318003, bem como no presente processo de auditoria Processo SEI n. 0002826-56.2021.4.90.8000, id. 0318019, com as respectivas datas de implementação/execução.

21. A par do exposto, a Recomendação 1.1 será mantida para monitoramento no exercício de 2023. Quanto à Recomendação 1.2, a Equipe de Auditoria considerou atendida.

## 22. ACHADO 2: Ausência de manifestação das unidades após diligência para constatar domicílio do participante da licitação.

### SITUAÇÃO ENCONTRADA

Ao analisar o processo SEI n. 0001264-24.2020.4.90.8000, que versa sobre os procedimentos licitatórios para contratação de empresa especializada em prestação de serviços de segurança contra incêndio, pânico, abandono de edificação, elaboração, alteração e execução de Plano de Prevenção de Combate a Incêndios e primeiros socorros, verificou-se que houve a necessidade de realização de diligências solicitadas pelo Chefe da Seção de Licitação - SELITA (id. 0234679).

A SESTRA, por meio do despacho (id.0235114), manifestou-se acerca das especificações de alguns itens apresentados pela empresa, bem como sobre o endereço domiciliar apresentado nos documentos de habilitação.

Após a diligência, as unidades abaixo citadas não se posicionaram conclusivamente sobre as constatações da SESTRA (id. 0235114): relatório SELITA (id. 0235918) e o parecer da SUCOP (id. 0236299).

### CRITÉRIO

#### [Decreto n. 10.024/2019.](#)

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

...

h) **a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação;**  
[...]

### Edital do PREGÃO ELETRÔNICO N. 19/2021

4.2 - A CONTRATADA deve disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, **endereço atual da CONTRATANTE** e local em que foram prestados serviços

### RECOMENDAÇÃO:

#### SAD/SUCOP/SELITA e à ASJUR:

2.1 Formalizar, nas futuras contratações, manifestação sobre o saneamento de erros ou falhas na documentação apresentada pela licitante, após diligência requerida para confirmar a possível habilitação.

### MANIFESTAÇÃO DAS UNIDADES AUDITADAS

#### SAD (Informação SUCOP, Despachos SAD e DA ids. 0320963, 0321177 e 0321260, respectivamente):

"... Conforme já apontado pela Assessoria Jurídica no documento de protocolo id.0317898, o pregoeiro teceu manifestação quanto à diligência suscitada pelo próprio, em sede de controle interno administrativo. Em vista disso, entende-se que o achado resta prejudicado pelo que consta da Ata da Sessão Pública (id. 0235915).

Registre-se, por oportuno, que o [Decreto n. 10.024/2019](#) não indica o meio como o pregoeiro deve formalizar sua manifestação além de fazê-la durante a sessão pública. Para o caso particular, as tratativas foram materializadas na ata e o ato de aceitação da proposta, seguido da habilitação e adjudicação, evidenciam que o pregoeiro entendeu por saneada a diligência."

...

#### ASJUR (Parecer 0317898)

"... Dessa forma, a regularidade do procedimento foi atestada mediante a análise de todos os documentos que compõem a fase externa do procedimento. Verifica-se, assim, que, no caso concreto analisado, o procedimento foi revestido das formalidades legais exigidas, estando, na visão desta ASJUR, de acordo com as regras previstas no edital de licitação.

De todo modo, a fim de atender às recomendações da SAI e aprimorar os trabalhos desenvolvidos nesta unidade, esta ASJUR irá buscar avaliar, ainda com mais detalhes, todas as diligências mencionadas em situações futuras."

## CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

23. Não obstante o relato da SUCOP, sabe-se que o processo de contratação pública é formal por natureza, até quando da ocorrência do contrato verbal de pequenas compras ou de prestação de serviços de pronto pagamento, que não supere o valor permitido em lei.



24. Portanto, a manifestação sobre a condução da diligência deve ser explícita. Nesse ponto, dignas de atenção são as lições do professor Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>[1]</sup> acerca do silêncio administrativo em perspectiva acerca do direito de petição:

“o silêncio não é ato jurídico. Por isto, evidentemente, não pode ser ato administrativo. Este é uma declaração jurídica. Quem se absteve de declarar, pois, silenciou, não declarou nada e por isto não praticou ato administrativo algum.”

25. Nesse sentido, a manifestação das unidades competentes quanto aos procedimentos realizados que poderão impactar a contratação pública é fundamental, já que, após a manifestação do pregoeiro, as unidades não aludiram de forma peremptória sobre o fato ocorrido. Ademais, o próprio edital do pregão já determinava a necessidade da apresentação do endereço do estabelecimento que de fato emitiria a nota fiscal/fatura, sob pena de ser o proponente considerado desistente, (itens 11.1 a 11.3 do Edital 19/2021, id. 0229639). Por fim, é sabido que, no âmbito jurídico, o domicílio das sociedades empresariais é fator relevante tanto para as questões fiscais, como na órbita administrativa, cível, por exemplo.

26. Desta forma, a Recomendação 2.1 será mantida para monitoramento no exercício de 2023.

### **27. ACHADO 3: Ausência de negociação com o licitante vencedor visando obter melhor proposta.**

#### **SITUAÇÃO ENCONTRADA**

Processo de Contratação SEI n. 0000296-75.2021.4.90.8000, que trata de serviços contínuos de operação e manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva, incluindo pequenas adaptações e reformas, por meio de postos de trabalhos, com fornecimento de ferramentas e insumos, peças e materiais de reposição, assim como para a realização de serviços de manutenção especializada e serviços eventuais diversos, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais da sede do Conselho da Justiça Federal, constatou-se, ao final do processo licitatório, a ausência de contraproposta para obter um valor melhor de contratação.

#### **CRITÉRIO**

[Decreto n. 10.024/2019:](#)

**Art. 38.** Encerrada a etapa de envio de lances da sessão pública, o pregoeiro deverá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado o melhor preço, para que seja obtida melhor proposta, vedada a negociação em condições diferentes das previstas no edital.

[Acórdão TCU 534/2020-Primeira Câmara:](#)

[...]

Na modalidade pregão, a negociação com o licitante vencedor visando obter melhor proposta para a Administração deve ser realizada **mesmo se o valor ofertado for inferior àquele orçado pelo órgão ou entidade promotora do certame.**

#### **RECOMENDAÇÃO:**

Aos pregoeiros:

3.1 Formalizar, nas futuras contratações, a solicitação de possíveis descontos, com o licitante vencedor, visando obter a melhor proposta para Administração.

#### **MANIFESTAÇÃO DO(S) PREGOEIRO(S)**

**Informação SELITA id. 0330351**

(...)

**Manifestação:** Conforme relatado à SAI quando da reunião preliminar em razão dos achados, o pregoeiro não realizou o pedido de redução dos valores uma vez que estavam sugerindo a inexecuibilidade. Registre-se que a manifestação do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n. 534/2020 - Primeira Câmara, indica a necessidade de tentativa de negociação mesmo com o preço inferior ao estimado, uma vez que o próprio critério de julgamento (menor preço) assim o traduz, o que não se aplica ao caso concreto, visto que o preço sugere inexecuibilidade.

O quesito pode ser observado da Ata da Sessão Pública que foi aberta com a seguinte informação: "Pregoeiro 10/08/2021 11:04:28 Prezados, fiquem alertas à exequibilidade dos preços ofertados, em especial os itens 3 e 4, uma vez que serão calculados como desconto na proposta final". Ainda, no transcorrer da análise das propostas o pregoeiro se manifestou, em primeiro momento, às 12:49:17: "Para Tafa Engenharia LTDA - Nos termos do inciso II, do art. 48, da Lei 8.666/93, solicitamos apresentar a viabilidade do preço ofertado para o item 3, uma vez que está manifestamente inexecuível, conforme § 1º do mesmo artigo. (...)". Ademais disso, ao longo da ata é possível observar outras diligências com a empresa vencedora em razão das justificativas de ajustes em itens que sugeria, igualmente, a inexecuibilidade.

Conclui-se, portanto, que, em casos concretos, onde há eminente risco à exequibilidade dos preços contratados pela Administração, o pregoeiro deve resguardar o interesse público a fim de garantir a segurança da melhor contratação, o que, no caso evidenciado, a despeito da negociação, resultou em uma contratação por valores manifestadamente inferiores ao estimado, tendo alcançado economia de até 84,22% para o item 2.

Por todo o exposto, entende-se que o achado está prejudicado.”.

## CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

28. A Equipe de Auditoria verificou não ter havido pronunciamento dos destinatários da Recomendação direcionada aos pregoeiros, “Achado 3”, do Relatório Preliminar (id. 0311592), em atendimento ao Despacho SAI id 0311684. Assim, por intermédio do Despacho id 0329356, foi solicitado aos pregoeiros, designados na Portaria n. 29-CJF/2022 (id. 0300006), caso tivessem interesse, que se manifestassem até o dia 26 de abril de 2022. Neste sentido, a Chefe da Seção de Licitações – conforme Informação id. 0330351, “complementou” a Informação SUCOP, id. 0320963.

29. Com as devidas vênias, os relatos perpetrados por aquela Seção de Licitações não merecem prosperar. Senão, vejamos:

30. Primeiro, o conteúdo e a redação da Recomendação são prospectivos, ou seja, para as próximas contratações.

31. Segundo, a Recomendação está sedimentada em critérios robustos, tanto pelos excetos citados, como pelos atuais, arrolados abaixo:

Acórdãos – Plenário n. [1235/2021](#) e [2622/2021](#), respectivamente:

“29. **Na modalidade pregão, porém, a tentativa de negociação para reduzir o preço final constitui-se em um ‘poder-dever’ da administração** (Acórdão [694/2014-TCU-Plenário](#), relator o Ministro Valmir Campelo). A negociação deve ser realizada mesmo se o valor ofertado for inferior ao valor orçado pelo órgão/entidade promotor do certame ([Acórdão 534/2020-TCU-1ª Câmara](#), relator o Ministro Walton Alencar Rodrigues).”.

(...)

18. Com efeito, a negociação com o licitante vencedor do pregão eletrônico, cuja proposta de preços foi a terceira melhor colocada, visando a obtenção de melhor proposta de preços, é providência a ser tomada mesmo que o valor da proposta seja inferior ao valor orçado pelo órgão licitante, considerando o princípio da indisponibilidade do interesse público e consoante entendimentos extraídos dos precedentes Acórdãos [694/2014 – TCU – Plenário](#) (Relator Ministro Valmir Campelo) e [534/2020-TCU-1ª Câmara](#) (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

...

14. **O fato de a proposta da empresa Servioeste, ao final declarada vencedora do certame, restar abaixo do valor estimado da contratação, não pode ser utilizado como justificativa para a não tentativa de negociação.** Conforme já se afirmou na instrução em que se concluiu pela audiência dos responsáveis (peça 96, p, 8), na modalidade pregão, a tentativa de negociação para reduzir o preço final constitui-se em um ‘poder-dever’ da administração ([Acórdão 694/2014-TCU-Plenário](#), relator o Ministro Valmir Campelo). E a negociação deve ser realizada mesmo se o valor ofertado for inferior ao valor orçado pelo órgão/entidade promotor do certame ([Acórdão 534/2020-TCU-1ª Câmara](#), relator o Ministro Walton Alencar Rodrigues).

...

9.3. dar ciência à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, e para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, da ausência de tentativa de negociação pelo pregoeiro identificada no Pregão Eletrônico 31/2020, o qual deixou de solicitar uma contraproposta ao licitante detentor do 3º maior preço, conduzindo à declaração desse licitante como vencedor do certame com sua proposta inicial, economicamente superior às melhores propostas ofertadas, contrariando o art. 38, *caput*, do [Decreto 10.024/2019](#), e os precedentes Acórdãos [694/2014- TCU-Plenário](#) (Relator Ministro Valmir Campelo) e [534/2020-TCU-1ª Câmara](#) (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues);

32. Terceiro, o fato de perguntar e formalizar uma contraproposta, não torna a licitação inexequível, ao revés, demonstra-se uma conduta diligente com o processo de contratação pública e atenciosa ao princípio da

indisponibilidade do interesse público.

33. Quarto, a Recomendação foi direcionada a todos os pregoeiros constantes na Portaria n. 29-CJF/2022, id. 0300006. No entanto, constata-se a manifestação de apenas um servidor. Nesse sentido, é necessário que todos os pregoeiros tomem conhecimento da citada Recomendação.

34. Quinto, a condição de existência de um “achado” é estabelecida pela Equipe de Auditoria, ao analisar as informações prestadas pela unidade auditada. Neste diapasão, cabe à referida Equipe concluir se o “achado” estaria prejudicado ou não, pois a questão orbita na seara da competência da auditoria. Por conseguinte, cabe à Unidade de Auditoria Interna decidir, de forma sempre fundamentada, se o “achado” estará prejudicado ou não.

35. Sendo assim, a Recomendação 3.1 será mantida para monitoramento no exercício de 2023.

### **36. ACHADO 4: Repasse de valor referente aos auxílios saúde e odontológico de forma integral.**

#### **SITUAÇÃO ENCONTRADA**

Ao analisar o Processo SEI n. 0001264-24.2020.4.90.8000, que versa sobre os procedimentos licitatórios para contratação de empresa especializada em prestação de serviços de segurança contra incêndio, pânico, abandono de edificação, elaboração, alteração e execução de Plano de Prevenção de Combate a Incêndios e primeiros socorros, verificou-se que, conforme as planilhas de formação de preços contidas no Edital (id. 0229639), o CJF realiza o repasse integral do valor do auxílio saúde e da assistência odontológica exigidas na CCT (id. 0202362) da categoria para os funcionários folguistas da escala de final de semana.

No entanto, a própria empresa vencedora do certame informa, na proposta comercial (id. 0235889), que esses funcionários são contratados de forma integral e “presta serviço na jornada de trabalho total permitida pela categoria, atuando em outros postos que se fizerem necessários.” (p. 16, item 2)

#### **CRITÉRIO**

##### **[IN n. 005/2017-SEGES](#)**

6.2. As disposições para apresentação das propostas deverão prever que estas sejam apresentadas de forma clara e objetiva, estejam em conformidade com o ato convocatório, preferencialmente na forma do modelo previsto Anexo VII-C, e contenham todos os elementos que influenciam no valor final da contratação, detalhando, quando for o caso:

...

b) os custos decorrentes da execução contratual, mediante o preenchimento do modelo de planilha de custos e formação de preços;

de preços, impedindo futuras contratações e adesões que delas possam resultar e exigindo o pronto cancelamento do registro do fornecedor inidôneo;"

#### **RECOMENDAÇÃO:**

À SAD/SUCOP:

4.1 Orientar, nas futuras contratações, a Equipe de Planejamento e Apoio à Contratação – EPAC para que, caso exista pagamento/repasso de benefícios e/ou vantagens a funcionários que não prestem serviço exclusivamente no CJF, estes sejam pagos proporcionalmente, ou, caso o repasse seja integral, que a empresa comprove que o funcionário não presta serviço em nenhum outro posto ou na sede da própria empresa.

Ao gestor do contrato:

4.2 Solicitar à contratada que comprove que os valores repassados a título de auxílios saúde e odontológico, referentes aos funcionários folguistas, foram pagos integralmente pelo CJF e que esses funcionários não exercem suas atribuições em outros tomadores.

#### **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA**

**SAD (Informação SUCOP, Despachos SAD e DA ids. 0320963, 0321177 e 0321260, respectivamente):**

...

**Manifestação:** Registre-se, primeiramente, que a recomendação recai sobre a fase de fiscalização/gestão contratual e que a SUCOP-SAD não atua e não é responsável por orientar os

gestores em razão de atos que foram delegados diretamente pelo ordenador de despesas em portarias específicas. Assim, entende-se que a recomendação de que a Subsecretaria, que atua na fase de seleção do fornecedor, oriente os gestores está prejudicada, apesar de realizar orientações de forma ordinária.

Quanto ao mérito do achado, as rubricas previstas na Planilha Formadora de Custos, a exemplo do auxílio-saúde, devem ser acompanhadas pelo Gestor do contrato, observando, não somente o que consta do instrumento contratual, bem como da Convenção Coletiva de Trabalho.

No particular, é mister consignar o que consta do instrumento coletivo registrado sob o número DF000115/2022 (mero exemplo). Observa-se que o instrumento exige o repasse ao syndicado pela quantidade de empregados "efetivados/vinculados" ao tomador de serviços e a vinculação, no caso concreto, geralmente é avaliada pela GFIP. Logo, se um empregado está vinculado ao CJF, mesmo que não preste os serviços na sua totalidade, a convenção exige o pagamento, o que deve ser observado durante a fase de gestão/fiscalização. Em vista do exposto, entende-se que o achado envolve ato de gestão, já avaliado pela SESTRA, não recaindo em atos que descaracterizem a conformidade em razão das regras do [Decreto n. 10.024/2019](#)."

## CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

37. Não merece prosperar o relato da SAD/SUCOP.

38. Sabe-se que a planilha de custos é feita na fase de planejamento da contratação e publicada junto ao edital do certame. Por isso, a Recomendação foi feita da forma correta e coerente com as atribuições da unidade.

39. Ao Gestor do contrato cabe acompanhar e fiscalizar a execução contratual, o que foi ajustado pelas partes. Se a planilha continha inconsistências, o gestor não tem responsabilidade alguma sobre esta situação identificada, iniciada na fase de planejamento da contratação.

40. Da forma como a planilha foi elaborada, a Equipe de Auditoria estima que, ao final da avença de 20 meses, o CJF terá um prejuízo de mais de R\$ 4.800,00. E se o contrato chegar ao limite de 60 meses, esse valor poderá ser de R\$ 15.000,00.

41. Desta forma, considera-se a Recomendação 4.1 mantida para monitoramento no exercício de 2023.

42. No que diz respeito à Recomendação 4.2, não houve a manifestação do Gestor do contrato, apenas da SAD/SUCOP.

43. Nesse sentido, mantém-se a Recomendação 4.2, para que o Gestor do Contrato n. 023/2021 junte aos autos de fiscalização "o comprovante dos valores repassados a título de auxílios saúde e odontológico, referentes aos funcionários folguistas, que foram pagos integralmente pelo CJF e que esses funcionários não exercem suas atribuições em outros tomadores."

44. Caso a contratada não apresente as documentações comprobatórias necessárias, que o Gestor faça o encontro de contas, a fim de recuperar os valores pagos indevidamente. É necessário observar o contraditório e a ampla defesa.

45. Assim sendo, a Recomendação 4.2 será mantida para monitoramento, a fim de que o Gestor do Contrato n. 023/2021 providencie a regularização, caso seja necessário, no prazo de 120 dias após o conhecimento deste Relatório Final.

## VII - CONSIDERAÇÕES RELEVANTES

### 46. SITUAÇÃO ENCONTRADA

#### 1. Composição de efetivo sem observância de quadro mínimo de funcionários do sexo feminino.

10. Ao analisar o processo SEI n. 0001264-24.2020.4.90.8000, que trata dos procedimentos licitatórios para contratação de empresa especializada em prestação de serviços de segurança contra incêndio, pânico, abandono de edificação, elaboração, alteração e execução de Plano de Prevenção de Combate a Incêndios e primeiros socorros, não foi identificada, no Termo de Referência, cláusula ou condição de

proteção do mercado de trabalho da mulher. Registre-se que o item 1.1.2 do contrato do Superior Tribunal de Justiça, apresentado como boa prática pela unidade demandante, contém a reserva de 30% das vagas para pessoas do sexo feminino (id. 0112153). Ainda, o próprio Termo de Referência do CJF da licitação anterior (CJFADM201600231) continha cláusula de reserva de 25% para as mulheres.

11. É oportuno que nas próximas contratações fique registrado, ao menos, o percentual estabelecido na licitação anterior citada.

## 2. Ausência de proibição de discriminação por motivo de crença religiosa.

12. Ao analisar o processo SEI n. 0001264-24.2020.4.90.8000, verificou-se que, dentre as proibições contidas no item 9.1.2 do Termo de Referência, não consta a proibição de atos de preconceitos contra questões religiosas, como se observa abaixo:

9.1 - A CONTRATADA deve ser instruída sobre a importância das políticas de sustentabilidade, tanto nos aspectos que regulem a interação do homem com a natureza em atividades cotidianas, visto que os recursos naturais são finitos, quanto na questão social, com atenção especial aos direitos trabalhistas e à proteção aos direitos humanos. As seguintes obrigações devem ser observadas pela CONTRATADA:

...

9.1.2 - proibição de quaisquer atos de preconceito de raça, cor, sexo, orientação sexual ou estado civil na seleção dos brigadistas no quadro da empresa;

13. É importante ressaltar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura: Art. 5º.

Inciso VIII - Ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei.

14. No mesmo sentido, a CLT - [Decreto Lei n. 5.452/1943](#), apregoa:

Art. 510-B. A comissão de representantes dos empregados terá as seguintes atribuições:

V-Assegurar tratamento justo e imparcial aos empregados, impedindo qualquer forma de discriminação por motivo de sexo, idade, **religião**, opinião política ou atuação sindical;

15. Desta forma, é oportuno que os processos licitatórios contenham cláusulas edilícias e contratuais que obriguem a contratada a garantir a aplicação dos direitos fundamentais.

## MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

**SAD (Informação SUCOP, Despachos SAD e DA ids. 0320963, 0321177 e 0321260, respectivamente):**

**1. Composição de efetivo sem observância de quadro mínimo de funcionários do sexo feminino.**

**2. Ausência de proibição de discriminação por motivo de crença religiosa.**

Observa-se que o relatório preliminar identificou a ausência dos requisitos acima nos projetos básicos/termos de referência deste Conselho. Considerando que todas as áreas do CJF são demandantes e, nestes termos, são responsáveis pela fase de planejamento das contratações conforme apregoa a Portaria CJF n. 62/2021, sugere-se o envio dos autos às Secretarias deste Conselho para firmar ciência das recomendações da SAI para que incorporem e/ou avaliem a viabilidade jurídica e fática de aplicar os requisitos em referência nos projetos internos.

...

## CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

47. A princípio, esclarece-se que o propósito das considerações relevantes é contribuir para que a atividade administrativa seja executada da forma mais eficiente e em regularidade com os normativos, não constituindo, em primeiro momento, achados, mas sim pontos de atenção.

48. Nessa ordem, com base na sugestão da SUCOP/SAD, entende-se ser oportuno que todas as secretarias do CJF tomem conhecimento das Considerações Relevantes listadas nesta Auditoria.

49. Assim sendo, sugere-se que o Excelentíssimo Senhor Secretário-Geral leve ao conhecimento de todas as unidades deste Conselho da Justiça Federal as Considerações Relevantes alçadas na presente Auditoria.

## VIII – CONCLUSÃO

50. Este Relatório Final tem como propósito cumprir o que determina o art. 96 da [Resolução CJF n. 677/2020](#), bem como o art. 55 da [Resolução CNJ n. 309/2020](#).

51. Por conseguinte, apresenta-se a tabela abaixo, para melhor sumarização dos achados atendidos, prejudicados e os mantidos para monitoramento/não atendidos:

ACHADOS	RECOMENDAÇÕES ATENDIDAS	RECOMENDAÇÕES PREJUDICADAS	RECOMENDAÇÕES MANTIDAS PARA MONITORAMENTO EM 2023	Unidade destinatária da Recomendação
			Não atendidas	
Achado 1. Ausência de cronograma do Plano de Prevenção de Combate a Incêndios e primeiros socorros do Edifício da Gráfica do CJF, bem como da alteração, atualização e execução do Plano de Prevenção de Combate a Incêndios e primeiros socorros do Edifício sede do CJF.	1.2	-	1.1	SAD
Achado 2. Ausência de manifestação das unidades após diligência para constatar domicílio do participante da licitação.	-	-	2.1	SAD/SUCOP/ SELITA e à ASJUR
Achado 3. Ausência de negociação com o licitante vencedor visando obter melhor proposta.	-	-	3.1	Aos pregoeiros
Achado 4. Repasse de valor referente aos auxílios saúde e odontológico de forma integral.	-	-	4.1 e 4.2	SAD/SUCOP e Ao gestor do contrato

52. Ademais, é curial que os pregoeiros listados na Portaria n. 29-CJF/2022 (id. 0300006) tomem conhecimento da Recomendação 3.1, para que nas futuras contratações procedam conforme orientação do TCU.

53. Por sua vez, registre-se que a Recomendação 4.2 do “Achado 4” deverá ser implementada no prazo de 120 dias da data do conhecimento, pelo Gestor do presente Relatório Final de Auditoria.

54. No que diz respeito às Recomendações de ns. 1.1, 2.1, 3.1 e 4.1, serão monitoradas no segundo semestre do exercício de 2023, conforme constará no Plano Anual de Auditoria do referido exercício.

55. Diante do exposto, nos termos do § 4º do art. 95 da [Resolução CJF n. 677/2020](#), bem como do § 4º do art. 54 da [Resolução CNJ n. 309/2020](#), propõe-se o envio deste Relatório ao Exmo. Senhor Ministro Presidente, com a sugestão de posterior encaminhamento ao Exmo. Senhor Secretário-Geral e, na sequência, remessa às unidades auditadas, para a adoção das providências cabíveis.

Brasília-DF, 11 de maio de 2022.

Maria da Conceição de Araújo Albuquerque  
Chefe da SEALDI – Auditora

Cláudio Machado Pinto  
Auditor

Roberto Júnio dos Santos Moreira  
Subsecretário da SUALP - Auditor Responsável

Eva Maria Ferreira Barros  
Secretária da SAI – Supervisora

[1] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.



Autenticado eletronicamente por **Claudio Machado Pinto, Analista Judiciário - Conselho da Justiça Federal**, em 11/05/2022, às 17:05, conforme art. 1º, §2º, III, b, da [Lei 11.419/2006](#).



Autenticado eletronicamente por **Maria da Conceição de Araujo Albuquerque, Chefe - Seção de Auditoria de Licitações, Dispensas e Inexigibilidades**, em 11/05/2022, às 18:28, conforme art. 1º, §2º, III, b, da [Lei 11.419/2006](#).



Autenticado eletronicamente por **Roberto Junio dos Santos Moreira, Subsecretário(a) - Subsecretaria de Auditoria de Licitações, Contratos e de Pessoal**, em 11/05/2022, às 18:32, conforme art. 1º, §2º, III, b, da [Lei 11.419/2006](#).



Autenticado eletronicamente por **Eva Maria Ferreira Barros, Secretário(a) - Secretaria de Auditoria Interna**, em 11/05/2022, às 18:42, conforme art. 1º, §2º, III, b, da [Lei 11.419/2006](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.cjf.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.cjf.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **0336738** e o código CRC **A0455464**.