

Processo SEI 0000726-11.2023.4.90.8000

Relatório Final

Auditoria de Governança e de
Gestão Ambiental e
Sustentabilidade no CJF

Conselho da Justiça Federal

Secretaria de Auditoria



Secretaria de Auditoria - SAU

O QUE A SAU FISCALIZOU?

A SAU realizou auditoria por meio de exame de conformidade, no âmbito do Conselho da Justiça Federal (CJF), para avaliar a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, na prestação de serviços e nas obras e serviços de engenharia do CJF, bem como o planejamento e a governança das contratações do órgão, conforme previsto na Política de Sustentabilidade do Poder Judiciário, de acordo com as práticas e normas previstas, a fim de aferir se o órgão institui política, bem como fomenta a gestão ambiental e sustentabilidade nas contratações.

A presente auditoria foi conduzida de acordo com o que dispõe a Resolução CNJ n. 347/2020 e a Resolução CJF 709/2021.

CUSTO DA AUDITORIA

Considerando que os trabalhos serão realizados integralmente no Conselho da Justiça Federal, não houve deslocamento e, por consequência, custos com diárias, passagens ou quaisquer outros valores, restringindo-se ao custo relacionado com as horas de trabalho dos servidores que compõem a equipe de auditoria.

O QUE A SAU ENCONTROU?

A auditoria resultou em evidências para a sustentação de 4 achados de auditoria, com 4 recomendações expedidas para as unidades auditadas do Conselho da Justiça Federal.

QUAL A PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO?

Foram propostas recomendações para adicionar valor e melhorar as operações acerca da adoção de critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações do Conselho da Justiça Federal e para o aprimoramento dos controles internos sobre a conformidade dos atos da Política de Sustentabilidade do órgão, constante no item 20 do Plano Anual de Auditoria – PAA 2023, conforme Programa de Auditoria, id. 0438625.

Solicita-se a elaboração de **plano de ação pelas unidades que receberam recomendação, no prazo de 60 dias**, avaliando-se medidas possíveis ao cumprimento das recomendações e estimativa de seu cumprimento ou de ações significativas.

QUAIS OS PRÓXIMOS PASSOS?

A elaboração de plano de ação pelas unidades auditadas e seu envio para a Secretaria de Auditoria para conhecimento e planejamento do momento oportuno para monitoramento.

Sumário

I. Introdução.....	4
II. Critérios	5
III. Achados e Recomendações pendentes de atendimento.....	5
IV – Resposta à questão de auditoria	6
V – Conclusão	6
ANEXO.....	8

I. Introdução

1. Trata-se da Auditoria de Governança e de Gestão Ambiental e Sustentabilidade realizada no âmbito do Conselho da Justiça Federal, visando avaliar a adoção de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, na prestação de serviços e nas obras e serviços de engenharia do CJF, bem como o planejamento e a governança das contratações do órgão, conforme previsto na Política de Sustentabilidade do Poder Judiciário, conforme constante do item 20 dos Anexos I e II do Plano Anual de Auditoria – PAA 2023 do CJF (ids. 0436791, 0436792 e 0436794).
2. A auditoria tem o objetivo de avaliar a aderência do órgão à Política de Sustentabilidade do Poder Judiciário e à gestão das contratações do Conselho da Justiça Federal, em conformidade ao que orienta o § 1º do art. 22 da Resolução CNJ 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 ainda o § 1º do art. 46 da Resolução CJF n. 677, de 23 de novembro de 2020, que dispõe sobre a instituição do Estatuto da Atividade de Auditoria Interna do Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º graus.
3. As avaliações foram efetuadas mediante procedimentos relativos às normas e técnicas inerentes à auditoria governamental, entre elas, as entrevistas, as análises documentais, as conferências, sobre os dados e informações, conforme Relatório Preliminar (id. 0525926), encaminhado para manifestação das unidades auditadas, as quais se manifestaram sobre os achados e recomendações. Com base nessas respostas, a equipe de auditoria concluiu os trabalhos, conforme demonstrado neste relatório.
4. Este Relatório Final é constituído de um anexo, contendo a manifestação das unidades auditadas acerca dos achados e das recomendações, juntamente com a avaliação e as respostas da equipe de auditoria sobre a manifestação daquela unidade.
5. Espera-se, como resultado, o aperfeiçoamento dos procedimentos e fluxos e a identificação dos riscos relevantes, acerca da Sustentabilidade Ambiental no âmbito do CJF.

6. A partir dos achados e recomendações decorrentes e diante das informações e prazos de cumprimento, definidos por meio do despacho conjunto da SEG e SAD, id. 0530277, solicita-se que as unidades auditadas que receberam recomendações, elaborem plano ação simplificado indicando, para cada recomendação, as ações que pretendem realizar e cronograma estimado para o cumprimento ou de tomada de ações significativas. A partir deste plano, a SAU planejará o momento oportuno para monitoramento.

II. Critérios

- Lei n. 12.305/2010;
- IN n. 01/2010 da MPOG/SLTI;
- Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da CGU;
- Resolução CNJ n. 347/2020;
- Resolução CJF 709/2021;
- Manual de Sustentabilidade nas Compras e Contratos do CJF de 2023.

III. Achados e Recomendações pendentes de atendimento

ACHADO	RECOMENDAÇÃO
1) Ausência de regras baseadas em tipos e objetos das contratações (mesmos casos).	À SAD e à SEG: 1.1 Definir diretrizes ao fluxo de trabalho baseado nos tipos de objetos das contratações, de modo que privilegie os casos de aplicação desconhecida ou que apresentem maior risco à Administração e aos objetivos dos critérios de sustentabilidade, considerando a capacidade operacional das unidades envolvidas nestas análises.
2) Ausência de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos – PGRS.	À SAD e à SEG: 2.1 Elaborar Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos no âmbito do CJF.
3) Ausência de norma interna no CJF que oriente as contratações com parâmetros objetivos e definidos, de modo a não frustrarem a competitividade.	À SAD e à SEG: 3.1 Estruturar banco de medidas de sustentabilidade nas contratações, a partir das análises já feitas e que já tenham resultado em contratações concretas, de modo a criar referencial objetivo que atenda às condições de mercado e os critérios de sustentabilidade, não frustrando o caráter competitivo e conferindo maior agilidade a esta etapa. Sem prejuízo da atualização dessas medidas.

ACHADO	RECOMENDAÇÃO
4) Ausência de monitoramento dos critérios de sustentabilidade na fase de execução dos contratos do CJF.	4.1 Implementar o monitoramento dos critérios de sustentabilidade na fase de execução dos contratos do CJF.

IV – Resposta à questão de auditoria

7. Na elaboração do planejamento da auditoria, foi elaborada a seguinte questão de auditoria:

O Conselho da Justiça Federal institui política, bem como fomenta a gestão ambiental e sustentabilidade nas contratações do Órgão?

8. Ao final da execução e com a emissão do Relatório Final, a equipe de auditoria conclui que o CJF institui política e fomenta a gestão ambiental e sustentabilidade no Órgão, restando definir, principalmente, o fluxo dos trabalhos das unidades envolvidas, a elaboração do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos e a implementação de monitoramento do desempenho dos critérios de sustentabilidade na execução dos contratos.

V – Conclusão

9. O presente Relatório Final tem como propósito cumprir o que determina os arts. 51 e 55 da Resolução CNJ 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, bem como os arts. 92 e 96 da Resolução CJF n. 677, de 23 de novembro de 2020, que dispõe sobre a instituição do Estatuto da Atividade de Auditoria Interna do Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º graus, conforme transcritos abaixo, respectivamente:

Resolução CNJ n. 309/2020

Art. 51. Para cada auditoria realizada será elaborado um Relatório Final de Auditoria, contendo os resultados dos exames, baseados em documentos comprobatórios, que expressem a exatidão do relatório e a precisão das proposições.

[...]

Art. 55. O Relatório Final de Auditoria deverá incluir recomendações ao titular da unidade auditada para regularizar eventuais pendências,

fundamentadas na análise das manifestações preliminares, quando cabíveis.

§ 1º A unidade de auditoria interna deverá acompanhar a implementação das recomendações constantes do Relatório Final de Auditoria, considerando que a não implementação no prazo indicado pode implicar comunicação ao presidente do tribunal ou conselho.

§ 2º O direito de acesso aos documentos gerados em decorrência da realização de auditorias será assegurado após assinatura do relatório final.

Resolução CJF n. 677/2020

Art. 92. Para cada auditoria realizada, será elaborado um relatório final de auditoria, contendo os resultados dos exames, com base em documentos comprobatórios, que expressem a exatidão do relatório e a precisão das proposições.

[...]

Art. 96. O relatório final de auditoria deverá incluir recomendações ao titular da unidade auditada para regularizar eventuais pendências, fundamentadas na análise das manifestações preliminares, quando cabíveis.

§ 1º A unidade de Auditoria Interna deverá acompanhar a implementação das recomendações constantes do relatório final de auditoria, considerando que a não implementação no prazo indicado pode implicar comunicação ao Presidente do CJF, do TRF ou ao diretor do foro da Seção Judiciária.

§ 2º O direito de acesso aos documentos gerados em decorrência da realização de auditorias será assegurado após assinatura do relatório final.

10. Conclui-se que as Recomendações 1.1, 2.1, 3.1 e 4.1 permaneceram pendentes e serão monitoradas pela Secretaria de Auditoria – SAU, posteriormente.

11. Solicita-se que as Unidades vinculem os processos abertos no SEI para o atendimento das recomendações desta auditoria ao processo SEI n. 0000726-11.2023.4.90.8000, de modo a otimizar o processo de monitoramento.

Débora Cristina Jardim Vaz
Membro de equipe

Antônio Carneiro Nobre
Membro de equipe

Angelita da Mota Ayres Rodrigues
Auditora Responsável

Daniel Martins Ferreira
Supervisor

ANEXO

Relatório Final da Auditoria de Sustentabilidade Manifestação das Unidades Auditadas e Análise da Equipe de Auditoria

ACHADOS DA AUDITORIA

Achado 1: Ausência de regras baseadas em tipos e objetos das contratações (mesmos casos).

12. Na análise realizada não foram constatados estudos, normas ou regras que assegurem celeridade na tramitação do processo de contratação que incluem a sustentabilidade.

13. A área demandante foi questionada sobre o envio de processo ao setor responsável pela análise dos critérios sustentáveis (id. 0486326 do Processo 0000726-11.2023.4.90.8000), tendo apresentado a seguinte resposta:

3) Há regras baseadas em tipos e objetos das contratações (mesmos casos) para envio aos setores responsáveis pelas análises dos critérios sustentáveis?

Resposta:

Não.

Atualmente o normativo que trata do fluxo da fase de planejamento da contratação indica o envio de todos os processos ao setor socioambiental.

14. Como se observa, são encaminhados todos os processos para a SETASA para análise quanto à sustentabilidade, sem haver alguma triagem ou enfoque que privilegie o trabalho desta unidade naqueles temas/objetos de maior risco ou menos conhecidos. Desta forma, mesmos objetos ordinários de contratação anual e que não apresentam risco relevante competem com dispêndio de tempo e força de trabalho da unidade, acrescentando uma etapa burocrática, sem contribuir significativamente para a sustentabilidade.

15. Ressalta-se que no processo SEI n. 0000756-31.2019.4.90.8000 que trata da gestão de riscos no CJF, foi incluído o processo de trabalho **Analisar critérios de sustentabilidade nas aquisições** no 3º ciclo de gestão de riscos, conforme Mapa de Riscos id. 0472992, onde a unidade SUEST propõe como tratamento o aprimoramento do fluxo do processo de trabalho das contratações. Além disso, nas

fraquezas da análise do contexto foi levantada no item *Recursos Humanos* o baixo quantitativo de servidores da unidade SUEST.

16. Conforme o art. 3º, inciso VIII e art. 14, inciso VI da Resolução n. 347/2020 do CJF, é preciso observar diretrizes nas contratações públicas do Órgãos do Poder Judiciário, in verbis:

Art. 3º A Governança e a Gestão das Contratações Públicas dos órgãos do Poder Judiciário devem observar as seguintes diretrizes:

I – promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em observância à legislação e aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030;

...

VIII – instituição de medidas que garantam a maior eficiência dos processos, **visando a assegurar a celeridade** da tramitação, a gestão de riscos e o menor custo processual;

...

Art. 14. Observadas as disposições legais e sem prejuízo das disposições normativas já publicadas pelo Conselho Nacional de Justiça, a gestão das contratações dos órgãos do Poder Judiciário deve:

...

VI – **propor modelagem de processos de contratação**, observadas as boas práticas e os normativos vigentes;

Recomendação:

À SAD e à SEG:

- 1.1 Definir diretrizes ao fluxo de trabalho baseado nos tipos de objetos das contratações, de modo que privilegie os casos de aplicação desconhecida ou que apresentem maior risco à Administração e aos objetivos dos critérios de sustentabilidade, considerando a capacidade operacional das unidades envolvidas nestas análises.

Manifestação da Unidade:

17. Por meio do Despacho 0529379, a SETASA assim informou:

Em resposta à argumentação apresentada pela Secretaria de Auditoria Interna sobre a suposta ausência de um fluxo de trabalho eficaz baseado nos tipos de objetos das contratações, é imprescindível esclarecer que tal afirmação parece não refletir o potencial da gestão atual de contratações deste Conselho. Primeiramente, é importante salientar que o fluxo de trabalho em questão, independentemente do tipo e dos objetos das contratações, encontra-se adequadamente estruturado e delineado pelo artigo 18 da Lei 14.133/2021. Este artigo prescreve que a análise da sustentabilidade deve ser realizada durante a composição do Estudo Técnico Preliminar. Esta disposição legal assegura que a sustentabilidade seja considerada desde as fases iniciais do processo de contratação. Portanto, quem não o faz, está descumprindo ordenamento legal. Além disso, conforme estabelecido no artigo 8º, parágrafo 4º, da Portaria CJF 232/2023, o qual regulamenta neste Conselho etapas do planejamento das contratações de bens e serviços fundamentadas na nova lei de contratações, fica evidenciado que é na fase de elaboração do Estudo Técnico Preliminar que o Setor de Apoio Socioambiental deverá incluir sugestões pertinentes à sustentabilidade.

Repisa-se aqui que, tal como evidenciado pela nova lei de licitações, as sugestões do setor responsável têm caráter de consubstanciar demandas de todos os stakeholders da contratação. Ou seja, não se supõe, a partir da demanda legal e jurisprudencial, que as sugestões de sustentabilidade nas contratações tenham caráter unidirecional, mas ao contrário, têm o condão claro de equacionar as demandas da Casa com as disposições legais e a realidade do mercado fornecedor objetivando ofertar o melhor serviço/produto para a sociedade. Esse tipo de equacionamento que orienta o trabalho do setor responsável pelas sugestões de sustentabilidade não apenas reforça o compromisso com práticas sustentáveis do órgão, tal como requerido pela Resolução CJF 709/2021, mas também garante que tais práticas sejam integradas de maneira orgânica e efetiva no processo de contratação. Esta abordagem holística e multilateral assegura que a sustentabilidade não seja apenas um adendo, mas um componente fundamental e intrínseco no planejamento e execução das contratações. É imperativo ainda destacar o Manual de sustentabilidade nas compras e contratos do Conselho da Justiça Federal, instituído pela Portaria CJF 96/2023, o qual fornece uma série de orientações técnicas e práticas já consolidadas sobre diversos produtos e serviços costumeiramente contratados pelo órgão, bem como pelo mercado de fornecedores brasileiro. Este manual é um testemunho da maturidade com que a sustentabilidade é tratada no âmbito das contratações no CJF, refletindo um compromisso contínuo com a evolução e o aprimoramento de suas práticas de governança. Ademais, como dever legal e moral da Administração Pública, conforme o Acórdão TCU 2628/2019 – Plenário, a sustentabilidade tem ganhado importância crescente na governança das contratações públicas, reforçando a necessidade de um equilíbrio sensato, moderado e exequível entre modernização da gestão, cumprimento legal e capacidade de governança. Portanto, frente a essa modernização de gestão requerida em toda a Administração Pública, não há que se falar em rebaixar o caráter da sustentabilidade, mas de promover uma adaptação operacional das unidades às novas exigências legais e jurisprudenciais sobre as quais estão assentes o caráter de sustentabilidade nas contratações na Administração Pública. O que se sugere, como já expresso na meta 11 do Plano de Logística Sustentável, o qual, aliás, é pilar da governança das contratações, conforme a Resolução CNJ 347/2021, é que haja um treinamento contínuo e aprofundado dos gestores deste Conselho sobre a temática da sustentabilidade aplicada especificamente ao órgão. Assim, sabendo que as sugestões do SETASA têm o condão de consubstanciar as demandas do órgão, da legislação e jurisprudência e a realidade do mercado fornecedor, a fim de que, sejam cumpridos estritamente os dispositivos legais e jurisprudenciais sobre sustentabilidade, a sugestão não passa pela tão somente por criação de fluxo de trabalho, mas de treinamento contínuo e aplicado aos gestores para que reconheçam e apliquem o que já está clara e nitidamente disposto pela lei, por outras Resoluções internas e externas, bem com disseminar o conhecimento estruturado na 2ª edição do Manual de sustentabilidade nas compras e contratações do CJF.

18. Por meio do Despacho 0530277, a SEG e a SAD informaram:

No que diz respeito ao fluxo de trabalho atual, conforme estabelecido no §4º do art. 8º da Portaria CJF n. 232 ([0446966](#)), de 30 de maio de 2023, a descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, contemplada no Estudo Técnico Preliminar, deverá ser submetida "... à unidade socioambiental do CJF para análise dos requisitos de sustentabilidade inerentes ao objeto da demanda pretendida".

Desse modo, via de regra, a unidade socioambiental tem se manifestado continuamente em todos os processos de contratação a ela submetidos, não

se verificando, no atual contexto, restrições operacionais no desempenho dessa incumbência.

Quanto à proposição de revisão do fluxo, orientada à priorização de casos de aplicação desconhecida ou que apresente maior risco institucional ou de sustentabilidade, impende sugerir que a consequente atualização normativa nesse sentido da citada Portaria CJF n. 232/2023 seja efetuada, tão logo se encontre disponibilizado às equipes de planejamento de contratações o *banco de medidas de sustentabilidade*, objeto da recomendação 3.1.

Ante o exposto, sem prejuízo do reforço do quadro de pessoal da unidade socioambiental, propõe-se que o atendimento da recomendação em comento seja materializado mediante atualização do referido normativo, **no prazo de 3 meses, após a disponibilização do mencionado banco de medidas de sustentabilidade.**

Prazo para o cumprimento da sugestão apresentada: **30 de setembro de 2024.**

Análise da equipe:

19. Considerando as respostas da SETASA, da SEG e da SAD, esta Equipe de auditoria conclui que **a recomendação 1.1 está em atendimento**, a qual será monitorada, posteriormente.

Achado 2: Ausência de Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos – PGRS.

20. Em consulta ao Processo SEI 0003843-28.2022.4.90.8000, Despacho 0472911, de 16/06/2023, consta a seguinte informação:

A SESEGE mantém contrato de recolhimento de resíduos sólidos. **Não houve ainda a elaboração do Plano de Gerenciamento.**

21. Os artigos 20 e 21 da Lei n. 12.305/2010 e o item 5.5 do Manual de Sustentabilidade nas Compras e Contratos do CJF de 2023, estabelece a elaboração do plano de gerenciamento de resíduos sólidos, *in verbis*:

Lei 12.305/2010:

Art. 20. Estão sujeitos à **elaboração de plano de gerenciamento de resíduos sólidos**:

I - os geradores de resíduos sólidos previstos nas alíneas “e”, “f”, “g” e “k” do inciso I do art. 13;

II - os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços que:

a) gerem resíduos perigosos;

b) gerem resíduos que, mesmo caracterizados como não perigosos, por sua natureza, composição ou volume, não sejam equiparados aos resíduos domiciliares pelo poder público municipal;

III - as empresas de construção civil, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama;

IV - os responsáveis pelos terminais e outras instalações referidas na alínea “j” do inciso I do art. 13 e, nos termos do regulamento ou de normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se couber, do SNVS, as empresas de transporte;

V - os responsáveis por atividades agrossilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do Sisnama, do SNVS ou do Suasa.

Parágrafo único. Observado o disposto no Capítulo IV deste Título, serão estabelecidas por regulamento exigências específicas relativas ao plano de gerenciamento de resíduos perigosos...

No item 5.5 do Manual de Sustentabilidade nas Compras e Contratos do CJF de 2023:

Em sintonia com o dispositivo legal da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010), e ainda por força de decisão do TCU, cuja cópia também foi encaminhada ao CJF, **o órgão está instado a elaborar seu Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS)11 (...)**

Recomendação:

À SAD e à SEG:

2.1 Elaborar Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos no âmbito do CJF.

Manifestação da Unidade:

22. Por meio do Despacho 0529379, a SETASA assim informou:

A recomendação para a elaboração de um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS) no âmbito do Conselho da Justiça Federal é uma medida que transcende a mera formalidade administrativa, configurando-se como uma exigência legal e um imperativo de gestão responsável. Esta necessidade já foi previamente identificada e sugerida pelo SETASA no Plano de Logística Sustentável 2019/2020, mas ainda aguarda implementação efetiva. Esta lacuna na execução do plano não apenas retarda o alinhamento às melhores práticas de sustentabilidade, mais especificamente de gerenciamento de resíduos sólidos, mas também posterga o cumprimento de diretrizes legais importantes. Segundo o Acórdão TCU 1056/2017 - Plenário, desde 2017, há clara exigência para que os órgãos e entidades da Administração federal desenvolvam seus próprios PGRS, conforme os arts. 20 c/c 21 da Lei 12.305/2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Esta legislação busca assegurar a destinação adequada dos resíduos gerados no âmbito da Administração Pública federal, um aspecto fundamental para a promoção de uma gestão ambientalmente responsável e eficiente.

Ademais, é importante enfatizar que o Manual de sustentabilidade nas compras e Contratos do CJF, em sua 2ª edição, delinea claramente como esse PGRS, de natureza simplificada devido ao volume reduzido de resíduos gerados pelo órgão, pode ser estruturado para satisfazer não apenas as exigências do Tribunal de Contas da União (TCU), mas também as normativas específicas do Distrito Federal, como a Instrução Normativa SLU 89/2016. Neste contexto, o SETASA está plenamente comprometido não só com a composição desse documento vital, mas também com a busca de todas as vias legais e administrativas possíveis para assegurar a sua execução. Isso inclui a exploração de parcerias estratégicas, como a formalização de Termos de Cooperação Técnica com universidades e centros de pesquisa, visando fortalecer o cumprimento desta importante recomendação. Esta ação representa um passo significativo para aprimorar a gestão ambiental do CJF, reafirmando o compromisso desta unidade com a responsabilidade socioambiental e a conformidade regulatória do Conselho da Justiça Federal.

23. Por meio do Despacho 0530277, a SEG e a SAD informaram:

Considerando que o *Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos no âmbito do CJF* se insere no contexto de atuação da Comissão Gestora do PLS-CJF, ao tempo que foi consensuado a necessidade de acatamento da

recomendação, propõe-se que a elaboração do plano em questão seja conduzida pela unidade socioambiental com o apoio técnico da Subsecretaria de Manutenção Predial, Material e Patrimônio e de Serviços Gráficos - SUMAG, com vistas a posterior submissão à aprovação da referida Comissão Gestora.

Dessa forma, estima-se que a elaboração do plano demandará **o prazo de 6 meses**, a se iniciar a partir do mês de fevereiro de 2024.

Prazo estimado para o cumprimento da recomendação: **31 de julho de 2024**.

Análise da equipe:

24. Considerando as respostas da SETASA, da SEG e da SAD, esta Equipe de auditoria conclui que a recomendação 2.1 está em atendimento, a qual será monitorada, posteriormente.

Achado 3: Ausência de norma interna no CJF que oriente as contratações com parâmetros objetivos e definidos, de modo a não frustrarem a competitividade.

25. A Resolução CJF n. 709/2021 orienta sobre sustentabilidade nos três grandes eixos: sustentabilidade na aquisição de bens e produtos, sustentabilidade na contratação de serviços e sustentabilidade em obras e serviços de engenharia.

26. A Estratégia de Compras do Manual de Sustentabilidade nas Compras e Contratos do CJF de 2023 (item 4.3), esclarece/orienta a Administração visando o reconhecimento do ponto de equilíbrio entre impacto ambiental, economicidade e competitividade do mercado.

27. Dessa forma, o processo de compras e contratações deve ser pensado como forma de ampliar benefícios à sociedade que vão muito além do mero cotejo dos menores preços. Será necessário levar em consideração três tipos de custo:

a) o preço da aquisição;

b) os custos operacionais da compra e da utilização (por exemplo, energia, combustível e água); e

c) os custos com o descarte e o fim de vida do produto.

28. Além do “Manual de Sustentabilidade nas Compras e Contratos do CJF de 2023”, foram examinados outros regulamentos e normas do CJF e não foi encontrada regra interna que oriente as contratações sustentáveis com objetividade e de modo que não frustrem a competitividade, conforme art. 2º da IN nº 1/2010 da MPOG/SLTI.

29. Sobre esse assunto, constam os seguintes normativos:

IN Nº 01/2010 da MPOG/SLTI:

Art. 2º Para o cumprimento do disposto nesta Instrução Normativa, o instrumento convocatório deverá formular as exigências de natureza ambiental **de forma a não frustrar a competitividade**.

Guia Nacional de Contratações Sustentáveis do CGU (págs. 57, 68/69):

(...) O gestor público deve buscar o equilíbrio entre os três princípios norteadores da licitação pública: sustentabilidade, economicidade e competitividade.

(..) faz-se necessário o equilíbrio, não podendo a Administração se **descuidar da competitividade** e economicidade, buscando, sempre que possível o equilíbrio destas com a redução de impacto ambiental e benefícios sociais desejados.

A melhor proposta não é simplesmente a de menor preço, mas é aquela que melhor atende ao interesse público, considerando-se inclusive seus aspectos ambientais. (Fonte: Manual Implementando Licitações Sustentáveis na Administração Pública Federal. PARTE II, Marcos Bliacheris. Cadernos da Consultoria-Geral da União)

(..) Se a Administração entender que os bens objeto da contratação não se sujeitam aos critérios e práticas de sustentabilidade **ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição** em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa(..).

Manual de Sustentabilidade nas Compras e Contratos do CJF de 2023(item 4.3 e 4.3.2):

A partir dos elementos da análise de riscos, a ideia é cotejar custos e oportunidades. A finalidade desse ponto é reconhecer o equilíbrio para a Administração entre impacto ambiental, economicidade e **competitividade** do mercado. Por isso, o cotejo entre a maturidade do mercado para certa demanda e a capacidade dos fornecedores é um ponto essencial.

Para isso, será necessário levar em consideração três tipos de custo: a) o preço da aquisição; b) os custos operacionais da compra e da utilização (por exemplo, energia, combustível e água); e c) **os custos com o descarte e o fim de vida do produto**.

(...)

Outro processo que compõe a estratégia de compras é o de avaliação de performance sustentável. Sob esse viés, é fundamental que as entidades adjudicantes possam incluir um nível mínimo de desempenho ambiental nos requisitos técnicos dos bens, serviços ou obras a adquirir. Sobre isso, é importante que o gestor reconheça os 31 tipos de indicadores que podem auxiliar na metrificação dessa performance sustentável. Para isso, existem diferentes tipos de indicadores que podem ser considerados, quais sejam:

- Indicadores de processo: relacionados à medição e monitoramento do progresso em direção ao cumprimento da política organizacional, de objetivos e metas etc.;
- indicadores de resultados: **relacionados à medição dos resultados da implementação da política de compras sustentáveis** e do próprio processo de compras sustentáveis;
- indicadores de saída: relacionados ao desempenho da organização, especialmente os aspectos que são afetados pelo processo de aquisição sustentável; esses indicadores podem ser alinhados às questões de sustentabilidade de todo o órgão para permitir que a organização **monitore melhor o impacto de suas práticas de sustentabilidade**;

(...)

Recomendação:

À SAD e à SEG:

3.1 Estruturar banco de medidas de sustentabilidade nas contratações, a partir das análises já feitas e que já tenham resultado em contratações concretas, de modo a criar referencial objetivo que atenda às condições de mercado e os critérios de sustentabilidade, não frustrando o caráter competitivo e conferindo maior agilidade a esta etapa. Sem prejuízo da atualização dessas medidas.

Manifestação da Unidade:

30. Por meio do Despacho 0529379, a SETASA assim informou:

A afirmação que sugere uma ausência de norma interna no Conselho da Justiça Federal que oriente as contratações com parâmetros objetivos e definidos, de modo a não frustrar a competitividade, não contempla a complexidade e a dinâmica inerentes à administração pública e às suas práticas de contratação. Primeiramente, estabelecer parâmetros objetivos e definidos para a ampla gama de itens frequentemente adquiridos pelo órgão demandaria um esforço administrativo colossal, considerando especialmente a constante evolução da legislação abrangendo variados tópicos. Tal atividade de atualização constante não apenas seria onerosa para a administração, mas também poderia não refletir adequadamente as inovações propostas pela própria administração e as novas ofertas do mercado.

Além disso, a legislação ambiental, que é um pilar fundamental para as avaliações de sustentabilidade nas contratações também deste Conselho, é notoriamente extensa e frequentemente atualizada, tais como as RDCs da ANVISA, as normas do INMETRO e as Resoluções do CONAMA. A vastidão e a mutabilidade destas regulamentações tornam impraticável a ideia de um sistema fechado e hermético que possa abranger eficazmente todas as exigências de sustentabilidade para o Conselho da Justiça Federal. Assim, é mais razoável adotar uma abordagem flexível e adaptativa de análise das contratações e que tem permitido eficazmente a este CJF responder de maneira ágil e eficiente às mudanças legislativas e às exigências do mercado, ao invés de se prender a um conjunto fixo e possivelmente obsoleto de parâmetros. Esta abordagem individualizada, mas profunda e de caráter amplo, não só viabiliza a incorporação contínua de práticas sustentáveis e inovadoras, mas também assegura que o processo de contratação permaneça competitivo e alinhado com as melhores práticas do setor.

Por fim, é essencial reconhecer que o arripio à competitividade em um certame não pode ser atribuído unicamente ao caráter sustentável das contratações. Com o advento da nova lei de licitações, e em consonância com diversos Acórdãos do TCU (Acórdão 122/2012, Acórdão 1375/2025, Acórdão 1056/2017, Acórdão 3254/2021, todos do Plenário), a ênfase atual recai sobre a realização da 'melhor compra', e não mais exclusivamente no critério do menor preço. Esta mudança de paradigma reflete uma compreensão mais holística do processo de aquisição, considerando fatores como qualidade, eficiência, sustentabilidade e o impacto social dos produtos e serviços adquiridos, ainda que com possíveis reflexos na economicidade da contratação, como asseverou o Egrégio Tribunal de Contas no Acórdão TCU 1375/2015 - Plenário. Adicionalmente, é importante considerar que licitações desertas ou fracassadas podem também ser indicativas de um sistema de pesquisa de mercado inadequado, afinal, o mercado produtor, tanto nacional quanto internacional, tem se desenvolvido significativamente

para atender às crescentes demandas da legislação ambiental e às expectativas da sociedade por produtos que sejam ambiental e socialmente responsáveis. Portanto, uma abordagem de contratação que equilibre esses elementos emergentes com a busca por eficiência e valor para a administração pública é fundamental para assegurar a competitividade e a adequação dos processos licitatórios no atual contexto de governança e de sustentabilidade.

Recomendação à SAD e à SEG: 3.1 Estruturar banco de medidas de sustentabilidade nas contratações, a partir das análises já feitas e que já tenham resultado em contratações concretas, de modo a criar referencial objetivo que atenda às condições de mercado e os critérios de sustentabilidade, não frustrando o caráter competitivo e conferindo maior agilidade a esta etapa. Sem prejuízo da atualização dessas medidas.

A solicitação para a criação de um “banco de medidas de sustentabilidade” nas contratações no Conselho da Justiça Federal parece não considerar adequadamente os recursos e diretrizes já estabelecidos pelo órgão nesta área. É fundamental reconhecer que o Manual de sustentabilidade nas compras e contratos do CJF, em sua 2ª edição, já compila de forma resumida e atualizada, em consonância com a legislação vigente, todas as contratações realizadas desde 2019. Esta publicação não apenas reflete os mais recentes dispositivos legais sobre sustentabilidade, mas também serve como um instrumento didático valioso, embasado em uma extensa bibliografia técnica, para facilitar a integração desses conceitos no dia a dia dos gestores públicos do órgão.

A 2ª edição do referido Manual representa uma revisão profunda e objetiva das publicações sobre sustentabilidade desde 2019. Além de ser uma ratificação das transformações administrativas que o CJF vem implementando para alcançar excelência em sua governança, este manual é um reflexo da busca contínua e não dogmática por conhecimentos e soluções sustentáveis. As modificações implementadas, seja através do Plano de Logística Sustentável 2023/2024 ou do Planejamento Estratégico do CJF (metas 19 e 20 do Plano Estratégico 2021/2026), demonstram um compromisso com o equacionamento sistemático das demandas e necessidades institucionais. Este documento, portanto, transcende a mera catalogação de dispositivos legais ou a função de um catálogo de pesquisa ocasional. Ele se estabelece como um efetivo instrumento norteador da função administrativa, fornecendo a segurança jurídica necessária em relação aos aspectos de sustentabilidade. Além das questões legais, este manual deve ser reconhecido como um parâmetro concreto para a promoção do desenvolvimento sustentável institucional, formando a base para uma transformação significativa das práticas de gestão do CJF e da própria Justiça Federal. O cerne deste esforço se consolida como uma perspectiva importante de mudança.

Neste contexto, a criação de um “banco de medidas de sustentabilidade” pode resultar em uma ferramenta incompleta ou desatualizada, que não reflete as melhores práticas da Justiça Federal nem as disponíveis no mercado fornecedor. Para atender de maneira eficiente a esta demanda esta unidade tem duas proposições adicionais: 1) a criação de um sistema de contratações sustentáveis para toda a Justiça Federal, inspirado no modelo do Sistema de Acompanhamento de Contratos do TST ou o do Sistema do TSE, que poderia centralizar e atualizar continuamente informações relevantes sobre contratações sustentáveis (e pelo potencial dos sistemas, não apenas com esse viés sustentável); 2) conforme já indicado em resposta anterior, para o cumprimento da meta 11 do Plano de Logística Sustentável, é essencial que os gestores recebam treinamento contínuo não apenas sobre a legislação sustentável, mas também sobre as melhores práticas ofertadas pelo mercado. Por exemplo, cursos específicos para os gestores responsáveis pelo contrato de gestão de resíduos poderiam abordar os tipos de materiais já produzidos pelo mercado nacional que podem substituir o

plástico. Com a implementação dessas duas sugestões, a sustentabilidade nas contratações seria abordada de forma mais abrangente e eficaz, alinhada às necessidades e realidades do CJF e da Justiça Federal na totalidade.

31. Por meio do Despacho 0530277, a SEG e a SAD informaram:

No tocante à estruturação do propugnado *banco de medidas de sustentabilidade nas contratações*, insta mencionar que a partir de janeiro de 2024 será disponibilizado ao CJF os códigos-fontes do novo módulo de contratações do SEI, denominado SEI COMPRAR, o qual viabilizará a gestão e governança de todo o ciclo das contratações, desde a elaboração do Plano de Contratações Anual - PCA, até a operacionalização da gestão e execução orçamentária e financeira dos contratos.

Em razão do referido módulo conter em sua arquitetura de dados maior controle sobre os fluxos e artefatos relacionados aos processos, propõe-se que a concepção do banco em questão tome por base o novo paradigma informacional e documental que será implantado no CJF, visto que tanto a inserção de controles específicos de sustentabilidade, quanto à captação de dados por intermédio de ferramentas analíticas e de BI serão facilitadas por essa nova plataforma tecnológica.

Dessa forma, estima-se que a elaboração do banco de medidas de sustentabilidade demandará **o prazo de 5 meses, após a entrada em operação final do módulo SEI COMPRAR, estimada para abril de 2024.**

Prazo estimado para o cumprimento da recomendação: **30 de setembro de 2024.**

Análise da equipe:

32. Considerando as respostas da SETASA, da SEG e da SAD, esta Equipe de auditoria conclui que **a recomendação 3.1 está em atendimento**, a qual será monitorada, posteriormente.

Achado 4: Ausência de monitoramento dos critérios de sustentabilidade na fase de execução dos contratos do CJF.

33. Foi questionada a área demandante sobre a avaliação da sustentabilidade ambiental na gestão das contratações (id. 0486326 do proc. 0000726-11.2023.4.90.8000), conforme abaixo, tendo como resposta:

5) Há avaliação da sustentabilidade ambiental na gestão das contratações do CJF, por meio de indicadores de desempenho e de resultados, no intuito de contribuir com a melhoria do processo de trabalho?

Resposta:

A META 1 do Plano de Logística Sustentável do CJF monitora a quantidade de processos de aquisição/serviços em que a sustentabilidade foi devidamente integrada na fase de planejamento da contratação e o número de contratos em que a sustentabilidade foi devidamente atendida, id. 0485686.

Todavia, é importante destacar que o CJF **não faz o monitoramento quanto ao cumprimento dos critérios de sustentabilidade na fase de execução dos contratos**, sendo esta uma medida de aprimoramento debatida

juntamente com a SAD no processo de gerenciamento de riscos Sei n. 0000756-31.2019.4.90.8000 e no expediente SEI id. 0476426.

34. A Resolução CNJ 347/2020 e a Resolução CJF 709/2021 assim dispõem:

Resolução n. 347/2020 do CNJ:

Art. 33. Compete à alta administração dos órgãos do Poder Judiciário, observadas as diretrizes do art. 3º e as demais disposições desta Resolução, implementar objetivos, indicadores e metas para a gestão de contratações, que evidenciem:

I – formas de acompanhamento de desempenho e de resultados;

II – iniciativas que promovam soluções para melhoria do desempenho institucional, com apoio, quando possível, dos resultados da gestão de riscos; e

III – instrumentos de promoção do processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.

Art. 34 **São indicadores mínimos de desempenho** para o cumprimento do disposto nesta Resolução a serem medidos e acompanhados pelo CNJ anualmente:

I – quantidade de compras compartilhadas realizadas e o percentual relativo ao total das compras;

II – índice de transparência, nos termos da Resolução CNJ sobre a matéria;

III – quantidade de licitações desertas ou fracassadas; e

IV – quantidade de dispensas de licitação.

(...)

Resolução n. 709/2021 do CJF:

Art. 10. O processo de contratação deve integrar os seguintes parâmetros:

I - melhoria da atuação organizacional, permitindo o emprego mais eficiente, eficaz e efetivo de recursos públicos;

II - avaliação da vantajosidade, necessidade, conveniência e utilidade do processo de compras e contratação;

III - conservação e gestão participativa e responsável de recursos naturais e patrimoniais;

IV - avaliação de riscos e oportunidades compatibilizando a demanda com a política institucional e a legislação correlata;

V - avaliação de custos e externalidades associados ao ciclo de vida do produto a adquirir;

VI - incentivo à consulta a todos os principais envolvidos na contratação, desde a fase de planejamento do processo;

VII - desenvolvimento e avaliação de indicadores de performance sustentável nas aquisições e contratações;

Recomendação:

À SAD e à SEG:

4.1 Implementar o monitoramento dos critérios de sustentabilidade na fase de execução dos contratos do CJF.

Manifestação da Unidade:

35. Por meio do Despacho 0529379, a SETASA assim informou:

A recomendação da Secretaria de Auditoria Interna para implementar o monitoramento dos critérios de sustentabilidade durante a fase de execução dos contratos do Conselho da Justiça Federal é uma iniciativa de extrema

relevância para a integridade e a eficácia das práticas de sustentabilidade do órgão. Este acompanhamento é crucial para assegurar a comprovação clara de que os critérios propostos pelo Setor de Apoio Socioambiental são efetivamente cumpridos. Tal monitoramento constitui-se como um elemento chave para a verificação e o sucesso da meta 1 do Plano de Logística Sustentável do CJF 2023/2024. A implementação deste monitoramento, desde o início da fase de execução do contrato, seja em serviços ou na entrega provisória dos bens, permitirá uma avaliação consistente e contínua das práticas sustentáveis adotadas.

A ausência de um monitoramento efetivo dos critérios de sustentabilidade nos contratos atualmente se deve, em grande parte, à lacuna nas práticas de comunicação e de relato por parte dos gestores dos contratos a esta unidade. Estes gestores, como tem sido observado, por ausência de normativo interno, não fornecem informações adequadas sobre o cumprimento das sugestões contidas nos Termos de Referência, criando um vácuo de dados essenciais para a avaliação da efetividade das práticas sustentáveis implementadas. Além disso, a reboque desse gap, é imperativo relativizar os resultados alcançados pela meta 1 do Plano de Logística Sustentável (PLS) 2023/2024, que se concentra na integração da sustentabilidade nos contratos do CJF. Esta relativização se faz necessária porque, por imposição da Portaria CJF 232/2023, todos os contratos já são analisados pelo SETASA, mas não há qualquer obrigação por parte dos gestores em comunicar a implementação ou não das sugestões. Esta falta de comunicação bidirecional entre os setores responsáveis pela implementação e pelo monitoramento impede uma compreensão plena e objetiva sobre o impacto real das medidas de sustentabilidade nos contratos, o que compromete a capacidade do órgão de avaliar e aprimorar suas práticas de gestão sustentável, tal como proposto pela meta 1 do PLS 2023/2024.

Além do foco na sustentabilidade, é importante destacar que, desde a adoção do novo ordenamento sobre contratações, o Setor de Apoio Socioambiental também passou a realizar a avaliação do ciclo de vida das contratações. Esta abordagem, assente nas disposições do artigo 18, inciso VIII, da Lei 14.133/2021, não implica uma análise profunda do ciclo de vida dos produtos, técnica especializada da engenharia de produção, mas sim uma avaliação do ciclo completo da contratação, desde sua concepção até seu encerramento. Esta análise, realizada através da integração de indicadores de qualidade e performance sustentável nos processos licitatórios, visa aprimorar a gestão dos contratos. Os fundamentos legais para esse tipo de mensuração por parte do gestor encontram-se dispersos em vários normativos, incluindo o artigo 6º, XXIII, alínea “f”, o artigo 88, § 3º e o artigo 144 da Lei 14.133/2021; o artigo 14, inciso III, da Resolução CNJ 347/2020; o artigo 10, inciso VII, da Resolução CJF 709/2021 e ainda o artigo 12, IX, alínea “b” da Resolução CJF 232/2023.

Dessa forma, alinhado à sugestão da Secretaria de Auditoria Interna, torna-se também imperativo a implementação de um sistema de gerenciamento de indicadores de performance sustentável, que será derivado dos indicadores propostos no contexto do Estudo Técnico Preliminar pelo SETASA. Estes indicadores, bem como os critérios de sustentabilidade, repisa-se, possuem um caráter sugestivo, estabelecendo uma relação multilateral entre a demanda da Administração, o arcabouço legal sobre a temática e o mercado fornecedor. Assim, é essencial reconhecer que a implementação de um sistema eficaz de monitoramento e gerenciamento dos critérios de sustentabilidade e ainda dos indicadores de performance sustentável não é apenas um complemento às práticas existentes, mas uma evolução necessária para garantir a integração plena da sustentabilidade nas contratações deste Conselho da Justiça Federal.

36. Por meio do Despacho 0530277, a SEG e a SAD informaram:

De forma análoga à proposição referente à recomendação 3.1, a implantação do SEI COMPRAR, conjugada com a revisão do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos, possibilitará o monitoramento *pari passu* do atendimento dos critérios de sustentabilidade ao longo da execução contratual.

Assim, por não depender, a princípio, do *banco de medidas de sustentabilidade*, visto que a entrada em operação do SEI COMPRAR já possibilitará a inserção de controles e definições relacionadas à sustentabilidade nos artefatos da contratação, a exemplo da *Análise de Riscos* e do *Relatório Final de Cumprimento do Objeto*, estima-se que o monitoramento em questão seja implementado **no prazo de 3 meses, após a entrada em operação final do módulo SEI COMPRAR, estimada para abril de 2024.**

Prazo estimado para o cumprimento da recomendação: **31 de julho de 2024.**

Análise da equipe:

37. Considerando as respostas da SETASA, da SEG e da SAD, esta Equipe de auditoria conclui que **a recomendação 4.1 está em atendimento**, a qual será monitorada, posteriormente.