

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

**Unidade Auditada:** Secretaria Executiva– SE do Ministério da Justiça consolidando as informações sobre a gestão das Unidades Jurisdicionadas de sua estrutura, do Gabinete do Ministro – GM e da Secretaria Nacional de Justiça – SNJ.

Exercício: 2013

Processo: 08004.001685/2014-97

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201406658

UCI Executora: SFC/DSSEG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública

---

## Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201406658, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Executiva do Ministério da Justiça – SE/MJ, consolidando as informações sobre a gestão das seguintes Unidades Jurisdicionadas: Unidades da Estrutura da Secretaria Executiva, Gabinete do Ministro - GM, Comissão de Anistia - CA, Secretaria Nacional de Justiça – SNJ, Secretaria de Reforma do Judiciário – SRJ e Secretaria de Assuntos Legislativos – SAL.

### 1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 27/05/2014 a 13/06/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.



## 2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 19/11/2013, entre SFC/DSSEG - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Justiça e Segurança Pública e a SecexDefesa – Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e da Segurança Pública, foram efetuadas as seguintes análises:

- a) avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças;
- b) avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA como de responsabilidade da UJ auditada, dos objetivos estabelecidos no plano estratégico, da execução física e financeira das ações da LOA vinculadas ao programa Gestão e Manutenção do MJ, identificando as causas de insucessos no desempenho da gestão;
- c) avaliação da gestão de pessoas;
- d) avaliação da gestão de compras e contratações; e
- e) avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada, limitada à área de recursos humanos.

A CGU verificou ainda aspectos relacionados ao cumprimento do Termo de Conciliação Judicial-terceirizados (TCJ), à folha de pagamentos, e aos Projetos de Cooperação Técnica com organismos internacionais BRA/08/021, BRAX63 e BRAX66.

Dessa forma, conforme ajuste de escopo realizado nos termos do §6º da Decisão Normativa TCU nº 132/2013, os seguintes temas não foram objeto de exame: indicadores, transferências, passivos, gestão de T.I, patrimônio imobiliário e renúncias.

Ressalte-se que a definição do presente escopo para os trabalhos de Contas/2013 fundamenta-se pelo contido no Art. 14 da Resolução TCU nº 234/2010, o qual estabelece: “*As unidades técnicas devem, em até sessenta dias da publicação da decisão normativa prevista em IN do TCU, reunir-se com as unidades do órgão de controle interno respectivo para definir o escopo de atuação do TCU e do órgão de controle interno na auditoria de gestão do exercício a que a norma se referir.*”.

### 2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

No processo de contas do exercício de 2013, a Secretaria Executiva do Ministério da Justiça, elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência. As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da DN TCU nº 127/2013, da DN TCU nº 132/2013 e da Portaria TCU nº 175/2013. As informações a seguir relacionadas, foram acrescentadas em complementação às apresentadas originalmente e em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201406658-02:

Peça: Quadro A.3.2 – Avaliação do sistema de controles internos da UJ

Item: 3.2 do Quadro A1 do Anexo II à decisão normativa -TCU Nº 127/2013

Informações complementadas:



### *“Ambiente de Controle*

*Há mecanismos que garantem ou incentivam a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da UJ na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta.”*

Conforme colocado na análise crítica do quadro: "Considerando a importância dos controles internos para garantir, com razoável certeza, que os objetivos da instituição serão alcançados, a Secretaria Executiva percebe os controles como essenciais à consecução desses objetivos, não obstante reconhecer que existe a necessidade de melhoria dos processos, procedimentos e instruções operacionais."

O item foi respondido como "2 - parcialmente inválida" tendo em vista a Secretaria Executiva reconhecer que os mecanismos existentes para garantir e incentivar a participação dos servidores nos processos descritos são ainda incipientes e carecem de melhoria. Embora esta participação exista e ocorra com razoável frequência, ela ainda se apresenta de maneira informal e não institucionalizada, com maior ou menor intensidade a depender da área ou unidade organizacional. Assim, desde a confecção do Relatório de Gestão, exercício 2013, esta Secretaria Executiva reconheceu a necessidade de aprimoramento dos procedimentos, e um dos pontos era justamente este: mecanismos que garantem ou incentivam a participação dos funcionários e servidores dos diversos níveis da estrutura da UJ na elaboração dos procedimentos, das instruções operacionais ou código de ética ou conduta. Ponto esse sob o qual esta Secretaria vem trabalhando em evoluir, mormente através de planejamento de criação de Comissões que viabilizem maior participação formal dos servidores para quando da alteração desses documentos.

### *“Procedimentos de Controle*

*As atividades de controle adotadas pela UJ são apropriadas e funcionam consistentemente de acordo com um plano de longo prazo.”*

A resposta fornecida, "2 - parcialmente inválida", decorre principalmente do fato de que os controles atualmente existentes não são originários de um "plano de longo prazo" como deixa clara a afirmação a ser analisada. Cada uma das áreas vinculadas possui uma série de controles administrativos primários concebidos de forma local, com vistas a reduzir os riscos das atividades ali desempenhadas. Entretanto, tais atividades de controle não têm por base comum um planejamento de nível estratégico que oriente os processos de controle, o que pode gerar ineficiências e falhas no mapeamento de riscos.

Além disso, conforme colocado na análise crítica do quadro: "embora a Administração venha envidando esforços para melhorar os mecanismos de controle não se pode afirmar que estes, atualmente, sejam totalmente abrangentes, consistentes e apropriados. Entretanto, cada uma das áreas vinculadas tem sido orientada a buscar o aprimoramento dos procedimentos de controle, como forma de reduzir a ocorrência de impropriedades. No plano das decisões estratégicas, a SE tem buscado contar com a participação de unidades como a Assessoria Especial de Controle Interno do Gabinete do Ministro e a Consultoria Jurídica do MJ, para que o processo de gestão ocorra sempre de forma alinhada com a eficiência e a legalidade."

Desta forma, desde a confecção do Relatório de Gestão, exercício 2013, esta Secretaria Executiva reconheceu que vem "envidando esforços para melhorar os mecanismos de controle e que não se pode afirmar que estes, atualmente, sejam totalmente abrangentes, consistentes e apropriados, porém, como também dito, esta Secretaria vem orientando a busca de aprimoramento dos controles das áreas vinculadas e que este ano vem traçando metas e fazendo balanços bimestrais no Plano de Providências Permanente, visando justamente manter este acompanhamento como estímulo de curto, médio e longo prazo



de se verificar as constatações, para que sejam sanadas as inconsistências e que não venham a se repetir. Além de que nos "planos das decisões estratégicas, a SE tem buscado contar com a participação de unidades como a Assessoria Especial de Controle Interno do Gabinete do Ministro e a Consultoria Jurídica do MJ, para que o processo de gestão ocorra sempre de forma alinhada com a eficiência e a legalidade".

Tem havido ainda reuniões no âmbito da SE para discutir a atualização do Planejamento Estratégico do MJ, que deverá contemplar macroprocessos específicos para a atividade de controle, visando a prover diretrizes específicas para cada área, racionalizar os controles internos e garantir um melhor gerenciamento de riscos.

#### *“Informação e Comunicação*

*A comunicação das informações perpassa todos os níveis hierárquicos da UJ, em todas as direções, por todos os seus componentes e por toda a sua estrutura.”*

Conforme colocado na análise crítica do quadro: "A avaliação sobre esses dois aspectos (Informação e Comunicação) é positiva, não tendo sido ainda avaliado se as informações atendem às expectativas dos diversos grupos e indivíduos da UJ".

De tal modo, sem essa avaliação da efetividade da comunicação, não se pode avaliar também se as informações chegam a todos os níveis hierárquicos da UJ, em todas as direções, por todos os seus componentes e por toda a sua estrutura, porém é garantido por documentos internos que, pelo menos, as informações são encaminhadas até os Coordenadores-Gerais, ou equivalentes, das unidades a serem informadas. Não obstante, a SPOA, por orientação da Secretaria Executiva, vem adotando frequentemente a prática de enviar comunicados importantes via intranet.

## **2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão**

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas considerou-se a seguinte questão de auditoria: os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência dos objetivos e metas físicas e financeiras planejadas ou pactuadas para o exercício foram cumpridas?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na análise da Ação 2000 – Administração da Unidade, cuja execução pelas Unidades Jurisdicionadas 200005 – Coordenação-Geral de Logística - CGL, 200006 – Coordenação-Geral de Recursos Humanos - CGRH e 200001 – Gabinete do Ministro - GM, corresponde a 48,70% do total das despesas executadas do Programa 2112 - Programa de Gestão e Manutenção do MJ, conforme apresentado no quadro abaixo.

Cabe esclarecer que a CGL é responsável, entre outras, pelas atividades de apoio logístico às unidades do MJ, principalmente as do Núcleo Central, em Brasília. De acordo com sua rotina interna, por força regimental apoia as Secretarias finalísticas executando atos de gestão relacionados à execução de despesas derivadas de descentralização de créditos, tais como: celebração de ajustes, convênios e contratos de repasse, cujas responsabilidades das atividades de fiscalização e prestação de contas ficam a cargo das unidades descentralizadoras de recursos e contratação de bens e serviços para as unidades do MJ.



A seguir demonstra-se o comportamento das despesas executadas:

Programa: 2112 – Programa de Gestão e Manutenção do MJ			Total das Despesas Empenhadas do Programa: R\$ 228.471.975,32	
Ação: 2000 - Administração da Unidade				
Dotação Atualizada (R\$)	Despesas Empenhadas (R\$)	Despesas Executadas (R\$)	Meta Financeira (R\$)	Percentual da Despesa Executada em relação ao Programa (Representatividade)
217.476.915,00	123.708.838,01	111.266.608,42	217.476.915,00	48,70%

A Ação 2000 é utilizada para apoio administrativo na execução orçamentária e financeira das Secretarias finalísticas do Ministério da Justiça e não possui metas físicas, não sendo possível medir o seu desempenho por meio de indicadores programáticos. No exercício de 2013, foi executado 51,46% da meta financeira, desta forma, considera-se desempenho médio da Ação.

Dessa forma, para atender acordo prévio com o TCU, o qual estabeleceu a verificação de contratos relativos à aquisição de veículos e captação/transmissão de imagens, foram selecionadas aquisições com recursos do Programa 2070 – Segurança Pública com Cidadania, Ações 8855 – Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública, 2B00 – Força Nacional de Segurança Pública e 14WH – Implementação do Plano Nacional de Segurança para a Realização dos Grandes Eventos. Contudo, a atuação da CGL se restringiu à realização de licitações para as aquisições demandadas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP, cuja análise dos resultados quantitativos e qualitativos relativos ao Programa 2070 se encontra no Relatório de Auditoria Anual de Contas daquela Secretaria por se tratar de objetivos e metas sob sua responsabilidade.

### 2.3 Avaliação da Gestão de Pessoas

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, foram consideradas as seguintes questões de auditoria: (i) A força de trabalho existente atende às necessidades da unidade jurisdicionada? (ii) Os registros pertinentes relacionados à nomeações, aposentadorias, pensão e reforma estão sendo lançados nos sistemas corporativos obrigatórios (SISAC)? (iii) O(s) setor(es) responsável(is) observou(aram) a legislação aplicável à remuneração, cessão e requisição de pessoal? (iv) O(s) setor(es) responsável(is) observou (aram) a legislação aplicável à admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões? (v) Qual a qualidade do controle da unidade jurisdicionada para identificar e tratar as acumulações ilegais de cargos? (vi) Os terceirizados em situação irregular, segundo art. 1º do Decreto nº 2.271/1997, foram substituídos por servidores de carreira, mediante concurso público? (vii) Houve nova contratação de terceirizados para exercício de atividades em desacordo com o Decreto nº 2.271/97?

Quanto à força de trabalho e aos registros de admissão, aposentadoria, reforma ou pensão no SISAC utilizou-se como referência as informações fornecidas no Relatório de Gestão. Quanto à remuneração de pessoal estatutário (ativos, inativos e pensionistas), foi realizada a análise censitária no SIAPE a partir de ocorrências pré-estabelecidas (cruzamento entre os registros no SIAPE e a legislação de pessoal das Unidades). Essas ocorrências foram submetidas ao gestor e validadas.



### Força de Trabalho

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão de 2013 verificou-se que o quadro de pessoal da Unidade estava assim constituído em 31/12/2013, totalizando 763 servidores:

Tipologias dos Cargos	Lotação		Ingressos no Exercício	Egressos no Exercício
	Autorizada	Efetiva		
<b>1. Servidores em Cargos Efetivos (1.1 + 1.2)</b>	511	670	99	135
1.1. Membros de poder e agentes políticos	1	1	0	0
1.2. Servidores de Carreira (1.2.1 + 1.2.2 + 1.2.3 + 1.2.4)	510	669	99	135
1.2.1. Servidores de carreira vinculada ao órgão	510	510	62	111
1.2.2. Servidores de carreira em exercício descentralizado	Não há	56	6	8
1.2.3. Servidores de carreira em exercício provisório	Não há	0	0	0
1.2.4. Servidores requisitados de outros órgãos e esferas	Não há	103	31	16
<b>2. Servidores com Contratos Temporários</b>	0	0	0	0
<b>3. Servidores sem Vínculo com a Administração Pública</b>	Não há	93	52	60
<b>4 Total de Servidores (1+2+3)</b>	<b>511</b>	<b>763</b>	<b>151</b>	<b>195</b>

### *Quantidade de servidores da UJ por faixa etária – situação apurada em 31/12*

Tipologias dos Cargos	Quantidade de Servidores por Faixa Etária				
	Até 30 anos	De 31 a 40 anos	De 41 a 50 anos	De 51 a 60 anos	Acima de 60 anos
<b>1. Provimento de Cargo Efetivo</b>	89	159	85	129	28
1.1. Membros de Poder e Agentes Políticos	0	0	0	1	0
1.2. Servidores de Carreira (*)	89	159	85	128	28
1.2. Servidores com Contratos Temporários	0	0	0	0	0
<b>2. Provimento de Cargo em Comissão</b>	61	91	56	50	15
2.1. Cargos de Natureza Especial	0	0	0	1	0
2.2. Grupo Direção e Assessoramento Superior	61	76	38	28	6
2.3. Funções Gratificadas	0	15	18	21	9
<b>3. Totais (1+2)</b>	<b>150</b>	<b>250</b>	<b>141</b>	<b>179</b>	<b>43</b>

No que se refere ao perfil etário da Unidade, observa-se que há uma concentração maior nas faixas “de 31 a 40 anos” e “de 51 a 60” as quais somam 56% dos servidores.

Cabe ressaltar que não foi realizada análise da evolução da força de trabalho da Unidade em relação ao exercício anterior, uma vez que o Relatório de Gestão 2013 da Unidade consolida as unidades Secretaria de Reforma do Judiciário, Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Gabinete do Ministro, as quais apresentaram as informações relativas às suas forças de trabalho em Relatórios de Gestão específicos no exercício de 2012.

### Folha de Pagamento

Para a verificação da conformidade dos pagamentos e concessão de aposentadoria, reforma e pensão foram realizadas análises a partir da base de dados do SIAPE. Dessa forma a extração de dados relacionou quais servidores estariam vinculados a situações impróprias, conforme apresentado no quadro a seguir:



<b>Descrição da Ocorrência</b>	<b>Detalhamento da ocorrência</b>	<b>Quantidade</b>
001 - Servidores com desconto de faltas ao serviço na Folha, sem o respectivo registro no Cadastro	Servidores relacionados	01
	Situações solucionadas integralmente	01
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
008C - Servidores com parcela de devolução ao erário interrompida ou prazo e/ou valor alterados - servidor (1 ANO Anterior)	Servidores relacionados	02
	Situações solucionadas integralmente	01
	Situações solucionadas parcialmente	01
	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
021 - Servidores/instituidores com ocorrência no SIAPE de aposentadoria com provento proporcional e estão recebendo provento integral	Servidores relacionados	07
	Situações solucionadas integralmente	07
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
029 - Servidores requisitados sem informação do valor da remuneração extra-SIAPE	Servidores relacionados	01
	Situações solucionadas integralmente	-
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	01
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
034 - Servidores cedidos para órgãos recusáveis, que recebem, na origem, gratificação por desempenho/produzividade específica de sua carreira/plano de cargos	Servidores relacionados	01
	Situações solucionadas integralmente	01
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
037 - Servidores (ativo, aposentado e instituidor de pensão) e pensionistas com somatório de remuneração/provento/ pensão superior ao limite estabelecido no inciso XI, art. 37, CF, com pagamento na base SIAPE	Servidores relacionados	02
	Situações solucionadas integralmente	02
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
052 - Instituidores de pensão sem pensionista ou com pensionista excluído.	Servidores relacionados	05
	Situações solucionadas integralmente	03
	Situações solucionadas parcialmente	02
	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-
055A - Pagamento de Grat. Natalina/13 Salário (Nov-2011), com base de cálculo acrescida de valor superior a 30% em relação ao considerado para o cálculo da Antecipação da Grat. Natalina/13 Salário (1 ANO ANTERIOR)	Servidores relacionados	38
	Situações solucionadas integralmente	38
	Situações solucionadas parcialmente	-
	Situações não solucionadas	-
	Situações pendentes de manifestação da unidade	-

Observou-se que em geral a Unidade vem observando a legislação aplicável no tocante aos pagamentos dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, tendo sido solucionadas 93% das ocorrências identificadas. Com relação aos registros que não foram totalmente solucionados pelo gestor cumpre informar que estes serão objeto de acompanhamento pela CGU.

#### Sistema Corporativo (SISAC)

Consta do Relatório de Gestão que a Unidade cadastrou no Sistema SISAC 191 atos de admissão e desligamento de pessoal, concessão de aposentadoria, reforma e pensão. No cruzamento de dados do SIAPE com o SISAC não foram identificados dados pendentes de cadastramento no exercício de 2013.



No que se refere ao cumprimento do prazo estabelecido no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007, consta do Relatório de Gestão que 69% dos atos emitidos em 2013 foram cadastrados dentro do prazo, sendo 67 atos relativos à admissão, concessão de aposentadoria e alteração do fundamento legal de ato concessório e 65 relativos à desligamento.

#### Acumulação indevida de cargos

Com base nas informações extraídas do Relatório de Gestão verificou-se que no exercício de 2013 não foi detectada a ocorrência de acumulação indevida de cargos, funções e empregos públicos.

#### Terceirizados

Apesar de a Unidade informar em seu Relatório de Gestão, exercício 2013, que realizou a substituição integral dos terceirizados irregulares por servidores públicos e promoveu a adequação dos postos de serviços terceirizados ao disposto no Decreto nº 2.271/1997 e ao estabelecido no Termo de Conciliação Judicial - TCJ, verificou-se a continuidade da utilização de força de trabalho terceirizada para exercício das mesmas atividades impróprias, conforme tratado em item específico do presente relatório.

### **2.4 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item consideraram-se as seguintes questões de auditoria: “A CGU foi instada, em decisão do TCU, a tratar de deliberação dirigida à unidade jurisdicionada na auditoria anual sobre as contas do exercício de 2013? As deliberações do TCU foram cumpridas pela unidade?”

Não foram identificadas determinações expedidas pelo Tribunal de Contas da União à Secretaria Executiva do Ministério da Justiça com determinação expressa para que o Controle Interno se manifeste nas Contas da referida Unidade, relacionadas ao exercício sob exame. Porém houve para o exercício de 2012, a determinação, relatada a seguir, que foi cumprida no exercício de 2013.

O Acórdão 2306/2012-Plenário, item 9.3, determinou à Controladoria-Geral da União que, na próxima auditoria anual de gestão do Gabinete do Ministro de Estado da Justiça, incluísse em seu relatório tópico específico sobre as questões relativas à regularidade dos processos seletivos para consultores do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no âmbito da Comissão de Anistia, bem como sobre a regularidade da atuação dos terceirizados. Em atendimento ao citado Acórdão, foi realizado trabalho junto à Unidade, que considerou que as determinações foram parcialmente cumpridas pela Unidade, conforme Constatação contida no item 3.1.1.1 deste Relatório.

### **2.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ**

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item consideraram-se as seguintes questões de auditoria: “Os processos licitatórios realizados na gestão 2013 foram regulares? Os processos licitatórios e as contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação foram regulares? Os critérios de sustentabilidade ambiental foram utilizados na aquisição de bens e na contratação de serviços e obras? Os controles administrativos relacionados à atividade de compras e contratações estão instituídos de forma a mitigar os riscos?”

Com vistas a subsidiar os trabalhos de Auditoria de Contas – exercício de 2013, foi definida amostra não probabilística de licitações da Unidade, considerando a materialidade e a criticidade das aquisições de veículos e bens e serviços para captação/transmissão de imagens, conforme acordo prévio firmado com o TCU.





Seguem a lista de processos analisados e os quantitativos de inconformidades identificadas:

Processo	Nº Licitação	Empresa	Modalidade	Objeto contratado	Valor R\$ 1,00
08106.0007 52/2012-46	31/2012	MMC Automotores do Brasil Ltda	Pregão Eletrônico	Aquisição de picapes adaptadas para viatura	6.517.953
08106.0002 55/2013-29	03/2013	Harley-Davidson do Brasil Ltda	Pregão Eletrônico	Aquisição de motocicletas para uso de batedores	3.206.940
08020.0040 10/2012-30	14/2012	Comil Ônibus S.A. e USATEC	Pregão Eletrônico	Aquisição de micro-ônibus adaptado para base-móvel	3.300.400
08106.0002 53/2013-30	02/2013	General Motors do Brasil Ltda.	Pregão Eletrônico	Aquisição de veículos conforme especificações do processo	17.350.000
08020.0066 79/2012-66	16/2012	AYNIL SOLUÇÕES	Pregão Eletrônico	Aquisição de sistema de captação e transmissão de imagens	4.204.994
08106.0004 98/2013-67	20/2013	Norte Locadora e Serviços Ltda	Pregão Eletrônico	Locação de veículos para o DFNSP	3.384.000
08008.0051 78/2013-10	03/2012	PH Serviços e Administração	Dispensa	Prestação de serviços continuados na área de apoio operacional	24.500.061
08008.0060 37/2011-44	16/2012	ADMINAS - Adm. e Terceirização	Pregão Eletrônico	Prestação de serviços continuados na área de apoio operacional	24.725.153
08008.0003 98/2009-62	67/2009	Planalto Service Ltda	Pregão Eletrônico	Prestação de serviços de copeiragem	2.774.855
08008.0009 89/2012-35	03/2009	VR Transportes (Termo de Parcelamento Adm.)	Pregão Eletrônico	Locação de veículos com motoristas.	2.460.000
<b>TOTAL</b>					<b>92.424.358</b>

### Quadro - Licitações avaliadas

Descrição	Quantidade de processos	Valor envolvido*
Processos licitatórios avaliados	9	67.924.296,04
Processos em que foi detectada alguma desconformidade*	4	47.310.009,04
* O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.		

### Quadro - Dispensas de licitação avaliadas

Descrição	Quantidade de processos	Valor envolvido*
Processos de dispensa avaliados	1	24.500.061,96
Processos em que foi detectada alguma desconformidade*	1	24.500.061,96
* O valor mencionado na última linha corresponde ao total das aquisições e não indica necessariamente a existência de prejuízos.		



Em relação à formalização das licitações analisadas, identificamos falhas no Planejamento das aquisições, como aquisição de objetos idênticos, num curto intervalo de tempo, em licitações distintas sem busca da economia de escala; e especificações restritivas de objeto desfavorecendo a participação de produtos similares.

Quanto às falhas durante a execução podemos citar a ausência de pesquisa de preços para subsidiar troca de item do objeto contratado; e execução de contrato de terceirização sem cobertura orçamentária, reconhecendo-se dívida em exercício seguinte. Em relação ao único processo de Dispensa analisado, discriminado no quadro acima, observou-se que as recomendações da CGU acerca da terceirização de mão-de-obra não foram atendidas até a finalização dos trabalhos de auditoria.

Dessa forma, permanece a contratação de terceirizados considerados impróprios e a utilização de Percentual de Referência Salarial-PRS para definição do salário base desses, conforme consta da contratação de remanescente realizada em 2013 após rescisão do contrato com a empresa anterior. Verificou-se ainda na nova contratação a ausência de plano de trabalho exigido pelo Decreto nº 2.271/97; ausência de estudo técnico preliminar que sustentasse a redução de postos de serviços de recepção; além da ausência de ato de delegação ou subdelegação que atribuiu poderes para o Coordenador-Geral de Logística praticar o ato de reconhecimento da dispensa de licitação.

Os fatos constatados indicam ressalvas à regularidade dos procedimentos de contratação adotados pela Coordenação Geral de Logística – CGL/MJ, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos controles internos, no que tange ao atendimento das disposições contidas na Lei nº 8.666/93 e no Decreto nº 2.271/1997.

Em relação a critérios de sustentabilidade ambiental, a Unidade tem inserido nos editais a informação de que o Ministério “observará os preceitos do disposto na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01, de 19/01/2010, bem como o disposto nas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), no que for pertinente, e também ao que dispôr o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO). A comprovação do disposto na referida instrução normativa poderá ser feita mediante apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital. Além disso, será exigido comprovante de registro no cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais, acompanhado do respectivo certificado de regularidade válido, nos termos do art. 17, inciso II da Lei nº 6.938/81 e da Instrução Normativa – IBAMA nº 31/2009.”, verificados nos processos de aquisição de veículos automotores (motocicletas, de picapes e de micro-ônibus adaptado para base-móvel).

Em relação aos controles administrativos, verificou-se a autorização para dispensa de licitação sem a devida delegação de competências para o ato indicando fragilidade nos controles internos da unidade, no que tange à competência dos servidores da Unidade.

## **2.6 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

A fim de comprovar o regular acompanhamento e implementação das recomendações da CGU, os trabalhos de auditoria visaram responder a seguinte questão de auditoria: A unidade jurisdicionada mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU, especialmente quanto à instauração de TCE, à apuração de responsabilidade e às causas estruturais das falhas detectadas em ações de controle?



Relativamente às rotinas de acompanhamento e atendimento das recomendações formuladas pela CGU, verificou-se que em geral a Unidade vem adotando os procedimentos necessários à implementação das recomendações formuladas.

Registra-se a instituição do Grupo de Acompanhamento de Auditoria e Fiscalização – GAAF no âmbito do Ministério da Justiça, por meio da Portaria MJ nº 2.323/2009, a qual estabelece trâmites e procedimentos internos para o encaminhamento de demandas dos órgãos de controle interno e externo. O referido Grupo conta com a participação de representantes do Gabinete do Ministro, Secretaria Executiva, Secretaria de Reforma do Judiciário, Secretaria Nacional de Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, dentre outros.

A situação da implementação das recomendações formuladas à Secretaria Executiva e demais unidades consolidadas está detalhada por exercício no quadro a seguir:

Status	Até 2010	Em 2011	Em 2012	Em 2013	Total	%
<b>Atendida</b>	114	34	16	14	178	<b>76,07</b>
<b>Prorrogada</b>	7	1	16	12	36	<b>15,38</b>
<b>Não atendida</b>	3	0	5	12	20	<b>8,55</b>
<b>Total</b>	<b>124</b>	<b>35</b>	<b>37</b>	<b>38</b>	<b>234</b>	<b>100</b>

Da análise do quadro, observa-se que a Unidade possui um estoque de 56 recomendações que ainda não foram integralmente atendidas, sendo 36 prorrogadas, 19 reiteradas e 1 revisada, as quais dependem de validação pela CGU ou de providências complementares pelas Unidades Consolidadas e Consolidadora. O percentual de recomendações pendentes de implementação representa 23,5% do total de recomendações formuladas pela CGU, cujo percentual se encontra dentro da faixa que indica suficiência dos controles internos.

Vale esclarecer que as recomendações prorrogadas podem decorrer de solicitação da UJ ou de ampliação de prazo para análise da CGU, cuja atualização se fará materializada no PPP.

Destaca-se, dentre as recomendações não atendidas, a manutenção de contrato de serviços de terceirização com a utilização de PRS, descumprimento das determinações do TCJ, no tange a substituição de terceirizados impróprios, e a execução de despesas, decorrente de serviços continuados, sem prévio empenho.

Informa-se, por oportuno, que esse estoque de recomendações pendentes de atendimento foram tratadas na Nota Técnica nº 968/DESSEG/DS/SFC/CGU-PR, de 12/05/2014, encaminhada à Secretaria Executiva por meio do Ofício 11848/DSSEG/DS/SFC/CGU-PR, de mesma data, sendo objeto de acompanhamento por meio do Plano de Providências Permanente.

## 2.7 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

A metodologia consistiu em verificar se a Unidade instituiu a Carta de Serviços ao Cidadão conforme prescreve o Decreto nº 6.932/2009.



A partir dos exames aplicados concluiu-se que a UJ presta serviços ao cidadão, no entanto, até o momento não implementou a Carta de Serviços ao Cidadão, conforme determina o art. 11 do Decreto nº 6.932/2009.

A Unidade informou que foi elaborada minuta de portaria instituindo a Carta de Serviços ao Cidadão, a qual se encontra em fase de revisão. Ressalta-se que o assunto está sendo monitorado por meio do Plano de Providências Permanente, tendo em vista ter sido objeto de recomendação no Relatório de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2012.

## **2.8 Avaliação do CGU/PAD**

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item consideraram-se as seguintes questões de auditoria: “Consta no relatório de gestão informação da designação de um coordenador responsável pelo registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados na unidade? Existe estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar a devida utilização do sistema CGU-PAD na UJ? A UJ está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD?”

A metodologia de análise consistiu na avaliação do Relatório de Gestão da Unidade, Relatório de Correição fornecido pelo sistema CGU-PAD e da resposta à Solicitação de Auditoria 201406658/05.

A partir dos exames aplicados concluiu-se que a Unidade não designou coordenador para ser o responsável pelo cumprimento das disposições da Portaria CGU-PR nº 1.043, de 24 de julho de 2007, estando pendente, portanto, a indicação ao órgão central, de servidor para o perfil de administrador principal do CGU-PAD na unidade, já que cabe ao aludido coordenador tal indicação.

Identificou-se ainda que a Unidade não registrou no Sistema CGU-PAD a totalidade dos procedimentos apuratórios já instaurados. Atribuímos o fato à ausência de uma corregedoria seccional/assessoria de disciplina, ausência de designação formal de servidor com o perfil de administrador principal do CGU-PAD na Unidade; ausência de normativo interno que defina procedimentos, check list, prazos e responsáveis pelo cadastramento e alimentação do sistema CGU-PAD; e ausência de estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar a devida utilização do sistema CGU-PAD na unidade. Salientamos que essa deficiência estrutural deve ser sanada o mais breve possível, suprindo-se as carências discriminadas acima.

## **2.9 Ocorrência com dano ou prejuízo**

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.



### 3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas em Relatório de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 29 de julho de 2014.



## 1 SEGURANCA PUBLICA COM CIDADANIA

### 1.1 FORTALECIMENTO DAS INSTITUICOES DE SEGURANCA PUBLICA

#### 1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

##### 1.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Informação básica das principais ações do Programa 2070 sob responsabilidade da UJ

##### Fato

Trata-se das informações básicas das principais ações executadas pela Unidade no Programa 2070 – Segurança Pública com Cidadania. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, com extensão correspondendo a 76,99% do total das despesas executadas pela UJ, conforme discriminado abaixo:

Programa	Ação	% no Programa
2070 - Segurança Pública com Cidadania	8855 - Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública	37,17%
<b>Forma de implementação/detalhamento:</b> Direta/Descentralizada. Celebração de convênios, contratos e acordos com estados, municípios, organizações da sociedade civil de interesse público e organismos internacionais para implementação de ações. Para garantir a celeridade na disponibilização dos bens e/ou serviços à sociedade o MJ poderá executar diretamente, nos casos que considerar conveniente.		

Programa	Ação	% no Programa
2070 - Segurança Pública com Cidadania	2B00 - Força Nacional De Segurança Pública	23,03%
<b>Forma de implementação/detalhamento:</b> Direta/Descentralizada Força Nacional com os equipamentos necessários para a atuação; Capacitação e treinamento do efetivo em modelo transversalizado de ensino para a atuação em ações eventuais de controle da criminalidade; Pagamento de colaborador eventual; Pagamento de diárias e passagens; e Aquisição de bens e serviços, de acordo com a legislação pertinente, para emprego imediato e específico. Realização de convênios e outros instrumentos de cooperação mútua, com os Estados e Distrito Federal.		

Programa	Ação	% no Programa
2070 - Segurança Pública com Cidadania	14WH - Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a Realização dos Grandes Eventos	16,79%
<b>Forma de implementação/detalhamento:</b> Direta/Descentralizada Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública, Defesa Civil e Corpo de Bombeiros equipados; Realização de cursos de capacitação para os operadores de segurança pública para Grandes eventos; Implementação dos Sistemas de inteligência, de gestão da informação e de telecomunicações para os Grandes Eventos integrados.		



## 1.1.2 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

### 1.1.2.1 CONSTATAÇÃO

**Falhas no planejamento da contratação que ocasionaram morosidade na instalação do objeto adquirido, bem como ausência de transparência na cotação de preço dos itens adquiridos.**

#### Fato

Trata o Processo n° 08120.006679/2012-66 de licitação por meio do pregão eletrônico n° 16/2012 com a finalidade de Registro de Preços para aquisição de quarenta sistemas de captação e transmissão de imagens em vias públicas, através de Rede WiMesh (videomonitoramento), componentes auxiliares, materiais necessários, instalação e treinamento de operadores, para a realização do policiamento ostensivo, de proximidade, nas regiões de consumo de Crack e outras drogas ilícitas, a ser implementado em todas as Unidades da Federação, sob a égide do Contrato n° 100/2013 ao custo de R\$33.682.937,00, com vigência de 12 meses a partir de 27/03/2013. Após a análise do processo, foram identificadas as seguintes situações:

- realização de cotação de preços sem que fossem discriminados os preços por equipamento bem como o preço da respectiva instalação;
- ausência de informações a respeito das pesquisas de preço junto aos órgãos públicos, inclusive no COMPRASNET;
- ausência de informações sobre o preço máximo admitido pela SENASP por ponto de videomonitoramento instalado, bem como o estudo ou pesquisa de preço que o embasou;
- ausência de informações sobre a garantia no processo referente ao Contrato n° 58/2013;
- morosidade de instalação de equipamentos devido à ausência prévia de licenças de âmbito local; e
- instalação dos equipamentos em postes de metal, quando as especificações técnicas e pesquisas de preços se reportavam a postes de concreto.

#### Causa

Deficiências na cotação de preços, no planejamento da contratação, na formalização do processo físico e na instalação dos equipamentos.

#### Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do MEMORANDO n° 1957/2013-DEPRO/SENASP/MJ, de 04/12/2013, a Unidade prestou os seguintes esclarecimentos:

*a) "Consta, em anexo, Modelo de Proposta contida no anexo do Pregão Eletrônico n° 016/2012 (fls 976 à 979), proposta comercial da empresa Aynil Soluções S/A (fls 1649 à 1658), vencedora do certame, Propostas Comerciais das empresas Ziva (fls. 986 à 991), Mtel (fls. 980 à 985), VSG – Vision Solutions Group (fls. 992 à 1000). Nesses documentos, percebemos em colunas distintas a separação entre os equipamentos, serviços de instalação e configuração dos equipamentos."*

*b) "Foram feitas pesquisas no Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET e não foram identificados objetos similares. Vale informar que existem diferenças entre os sistemas profissionais de videomonitoramento e CFTV. O primeiro visa dar “pronta resposta”, servir de ferramenta para investigação e perícia. Já o segundo, é um sistema doméstico de captação de imagens."*



c) "No ano de 2013 a equipe técnica da SENASP ficou impossibilitada de mensurar os valores dos equipamentos de videomonitoramento, houve uma grande oscilação da moeda americana, acima de 20% (vinte por cento). A maioria dos equipamentos contidos no sistema de videomonitoramento é importada e com valores de referência na moeda americana, problema este que a área técnica está enfrentando em achar um valor de referência."

d) "Segue anexo Memorando nº 523/2013-Coefin/CGL/Spoa/SE/MJ de 10 de julho de 2013, Assunto: Remessa de Garantia – Contrato nº 58/2013 e cópia da Apólice nº 051772013004907750001592000000."

e) "Informamos que já foram sanadas pela empresa, sendo esta constatada em visita "in loco" dia 25/10/2013, conforme relatório anexo."

f) "Em relação às licenças que deveriam ser anteriormente liberadas antes da assinatura do Contrato ou Ordem de Serviço, apontamos que não seria possível serem realizadas com eficiência, devido ao fato de que estes pontos são de extrema vulnerabilidade, podendo nestes casos, serem flutuantes, ou seja, quando há uma intensificação para combater o ato monitorado, ocorre uma migração para um outro ponto. Para tanto, isto foi previsto no Edital do Pregão Eletrônico nº 16/2012, Processo nº 08020.006679/2012-66 no que tange a possibilidade de mudança de ponto, conforme segue:

*Considerando a necessidade de participação dos Estados na indicação dos locais e a possibilidade de migração das cenas para outras áreas, a definição precisa das cenas de consumo a serem atendidas no programa com a implantação do sistema de captação e transmissão de imagens, será realizada em conjunto com o Ente Federativo.*

*Outro ponto a ser considerando é a parte técnica, quando é apontando o local, este deverá passar por alguns critérios, e não ser maior que uma área de 3 Km². Os pontos indicados pelos Estados e/ou Municípios passaram por levantamento técnico "site survey", que determinará os pontos exatos das ERB's (Estações Rádio Base), sendo este estudo parte dos serviços a serem prestados pela empresa. E, somente após este levantamento, há posicionamento real dos pontos e efetuação do pedido das licenças aos respectivos órgãos.*

*Nessas avaliações pelos órgãos locais são constatadas as premissas de sua liberação, que são: áreas de patrimônio público, leis orgânicas, critérios ambientais e técnica na implementação (equipamentos e legislações)."*

g) "Em resposta ao pedido da empresa Aynil Soluções S.A no que se refere à utilização de postes de metal ao invés de concreto, contido no Memorando nº 52-2013/DICON/CGL/ SPOA/SE/MJ, cópia anexa, informamos que se encontra em processo de análise e no aguardo das cotações. Todavia, já foram feitas as especificações técnicas dos postes de aço. No que tange aos valores, segue parte do texto do pedido de solicitação".

A Unidade quando da manifestação sobre o Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício nº 356/SE, de 17/07/2014, assim se pronunciou:

*"Considerações pertinentes à SPOA:*

*Em análise à recomendação verifica-se a orientação de realização de cotação de preços unitários para fim de pesquisa de mercado, mesmo em licitações a serem realizadas por preços globais.*

*Ocorre que, se realizarmos pesquisa de forma unitária para procedimento licitatório de preços globais, as licitantes que cotaram os preços para fins de pesquisa de mercado*





*podem questionar que a pesquisa realizada diverge da licitação publicada e que os valores apresentados poderiam ter sido inferiores se soubesse que a forma de contratação seria global, tendo em vista, por exemplo, seu percentual de desconto.*

*Dessa forma, a fim de que não haja entraves no procedimento licitatório solicitamos a revisão dessa recomendação, sugerindo, s.m.j., que quando realizadas pesquisas de mercado para licitação de preços globais, seja solicitada a abertura da proposta de preços, demonstrando os valores unitários de todos os itens que compõem a aquisição e/ou serviço.”*

## **Análise do Controle Interno**

Em relação às respostas da Unidade, tecemos os seguintes comentários:

A pesquisa de preços questionada se refere à fase inicial do processo licitatório, e não na fase da fixação dos preços máximos praticados no pregão. Nesse sentido, a pesquisa de preços deve conter todos os elementos suficientes e necessários para melhor instruir o processo de compra de bens e serviços, com vistas a avaliar separadamente os preços praticados no mercado e definir os valores aceitáveis tanto para os equipamentos quanto para sua instalação;

As pesquisas de preços praticados no âmbito governamental devem ser também anexadas ao processo, tanto quanto, as pesquisas junto ao mercado a fim de melhor transparência na instrução processual.

Apesar das dificuldades apresentadas pela Unidade, é justamente nos movimentos de oscilação de moeda é que deve haver um valor de referência. Entende-se que o valor da moeda estrangeira poderia ser acrescido às cotações, viabilizando um valor referencial.

Salientamos que as garantias contratuais devem ser acostadas aos seus respectivos contratos, mesmo que por cópia, quando os originais forem depositados em cofres, assim como todos os documentos que servem para fundamentar a execução físico-financeira do contrato, na forma exigida pela Nota Técnica nº 378/2013/DEPRO/SENASP/MJ, de 23/08/2013.

A Unidade não informou em quais estados ocorreram os problemas de instalação/licenças, nem a previsão de entrega definitiva dos objetos já contratados. De qualquer forma, é importante que haja diligências da SENASP junto aos Estados e/ou Municípios envolvidos, no sentido de facilitar a liberação das citadas licenças, já que se trata de interesse e requisições de instalações por parte desses entes.

Alerta-se que apesar da contratada afirmar que o custo do poste de metal seja mais alto, a Unidade deve realizar cotações no mercado, pois dependendo das especificações a serem adotadas, o poste de metal ou aço galvanizado, pode ficar mais barato do que o de concreto, devendo nesse caso, a diferença de preço ser descontada do valor do objeto fornecido.

As argumentações trazidas dos possíveis entraves no procedimento licitatório, quando houver a divergência entre aquilo que foi cotado na fase inicial e as exigências impostas em edital, não prosperam, pois a pesquisa de mercado tem que demonstrar as intenções da Administração e a sua forma de aquisição. O conhecimento do objeto exige a confecção de pesquisa de mercado, que pode ser por item ou global, com o objetivo de basilar os limites e avaliar a economicidade na contratação.

O Tribunal de Contas da União firmou diversos entendimentos a respeito do cumprimento do Art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, quando se refere à composição dos custos unitários expressos, como também para o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários não constitui um dos elementos obrigatórios do edital,



devendo estar inserido obrigatoriamente no bojo do processo administrativo relativo ao certame. Ficará a critério do gestor, no caso concreto, a avaliação da oportunidade e conveniência de incluir esse orçamento no edital ou informar, no ato convocatório, a sua disponibilidade aos interessados e os meios para obtê-lo, como se vê no Acórdão nº 394/2009 Plenário e no Acórdão nº 1.240/2008 Plenário.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Priorizar a cotação de preços de bens e serviços em itens distintos para aquisição de equipamentos e de sua instalação. Para os casos em que tal prática não seja possível, ao realizar pesquisas de mercado para licitação de preços globais, solicitar a abertura da proposta de preços, de forma que sejam conhecidos os valores unitários dos itens que compõem a aquisição (bem e/ou serviço).

Recomendação 2: No caso de aquisição de produtos importados pelas licitantes, sujeitos a oscilações cambiais, adotar preço referencial em moeda estrangeira, viabilizando a pesquisa de mercado

Recomendação 3: Anexar: a memória de todas as pesquisas de preços, sejam os pesquisados em âmbito governamental ou junto ao mercado; as garantias contratuais, ainda que por cópia; os relatórios e resultados das diligências da Unidade junto à contratada, na formalização dos processos físicos;

Recomendação 4: Considerar no planejamento das aquisições, fatores como necessidade de obtenção de licenças para instalação do objeto licitado; discriminando todos os itens necessários à instalação do objeto e as possibilidades de substituição dos mesmos.

## **1.2 IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA PARA A REALIZAÇÃO DOS GRANDES EVENTOS**

### **1.2.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO**

#### **1.2.1.1 INFORMAÇÃO**

##### **Aquisição de veículos**

##### **Fato**

Trata o Processo nº 08106.000253/2013-30 da aquisição de veículos para o Departamento da Força Nacional de Segurança Pública - DFNSP. Durante a análise, identificamos que houve duas licitações finalizadas no mesmo exercício de 2013, que incluíam o mesmo objeto. O processo nº 08106.000752/2012-46, também trata da aquisição de veículos para o DFNSP, incluindo camionetes com especificações similares às do primeiro processo citado, sendo que o Acórdão TCU 2034/2010 – TCU – Plenário recomenda “à Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça – SENASP/MJ para que, em situações similares, onde se caracterize o fornecimento de bens num contexto de mercado dominado por reduzido número de produtores, considere, entre outros instrumentos, a concentração das aquisições em programação sistematizada e única, mesmo que diferida a médio e longo prazo, de modo a aproveitar as melhores condições de prazo, preço e especificações técnicas;”

Questionada por meio dos da Solicitação de Auditoria nº 201317758/04, a Unidade esclareceu por meio do Ofício nº 107/SPOA/SE/MJ, de 29/11/13, “que o processo nº 08106.000752/2012-46, de aquisição de veículos, iniciado no primeiro semestre de 2012, foi para atender os repasses de viaturas ao BEPE/Batalhão Escola de Pronto Emprego, por meio de Termo de Cooperação entre a SENASP/DFNSP e os estados da federação, utilizando os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. O



*processo nº 08106.000253/2013-30, o qual foi aquisição de 150 viaturas, foram para atender o DFNSP/SENASP, no programa de grandes eventos, realizados pela SESGE/MJ, responsável direta pela descentralização dos recursos para tais fins, isto ocorreu no segundo trimestre de 2013, entre outras aquisições.”*

Em que pese essas considerações, entendemos que no caso do planejamento de aquisição de objetos idênticos, em curto intervalo de tempo, ainda que sustentadas por fontes orçamentárias distintas, a Unidade pode se utilizar do Sistema de Registro de Preços, objetivando o ganho de escala e a celeridade no fornecimento dos objetos.

### **1.2.1.2 INFORMAÇÃO**

#### **Aquisição de motocicletas**

##### **Fato**

Trata o Processo nº 08106000255/2013-29 da licitação para aquisição de motocicletas para uso da Força Nacional. O objeto foi dimensionado de acordo com o número de bases criadas especialmente para a Copa do Mundo (Rio de Janeiro, Recife e Brasília) para quais foram adquiridas 20 unidades, totalizando 60 motocicletas da marca Harley-Davidson, vencedora do certame, ao custo total de R\$3.206.940,00. A licitação foi formalizada por meio de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado.

Em relação à Justificativa para a aquisição e tendo em vista todas as cidades do Evento, onde poderão ser utilizadas as motocicletas, a Unidade foi questionada sobre a eficácia dos deslocamentos das mesmas em território nacional, partindo das três bases citadas. Em resposta informou o que segue:

*“Tendo em vista que o efetivo do Departamento da Força Nacional de Segurança Pública atua necessariamente mediante demanda, em caráter episódico e planejado, e diante das dimensões continentais de nosso país, o plano deste Departamento para o evento Copa do Mundo 2014 tem como base de lançamento o Distrito Federal que por sua posição estratégica e central de nosso país tem capacidade de atender de forma ágil o deslocamento para as sedes, onde os mandatários dos estados-membros solicitarem apoio previamente (ou emergencialmente durante o evento), no caso solicitado especificamente sendo, Porto Alegre/RS e Manaus/AM, estas, se solicitadas poderão ser atendidas facilitando deslocamento terrestre no primeiro caso e por via aérea ou fluvial (via Forças Armadas) no segundo, caso, atendendo tempestivamente à demanda atribuída. Ressaltamos que o plano de movimentação só é elaborado após a demanda ser apresentada pelos solicitantes e, até o momento somente fomos solicitados pelos Estados do Rio Grande do Norte, Alagoas e Mato Grosso.”*

Sobre a destinação/utilização das motocicletas adquiridas, após a realização do evento Copa do Mundo, a Unidade informou que: *“A destinação das motocicletas em questão, após o evento Copa do Mundo, tem como fulcro a realização de escoltas de autoridades, delegações, comboios e de materiais (armamento e equipamentos que demandem cuidados especiais), exclusivamente ou em apoio, direcionando o fluxo do trânsito de forma a minimizar riscos à segurança do público em geral e da escolta em particular, conforme doutrina consagrada internacionalmente, auxiliando nos constantes deslocamentos do efetivo do DFNSP a fim de atender as demandas operacionais atribuídas. A Força Nacional, como força de contingência, também está prevendo a utilização destas durante o evento "Olimpíadas 2016”.*

Em relação às especificações do objeto e acerca da impossibilidade da participação de um modelo de uma fabricante com diferenças mínimas frente ao especificado (0,5 cm a menos na distância entre eixos e 4,5cm a menos no comprimento da motocicleta), cuja



participação poderia trazer vantajosidade na disputa de preços entre as participantes da licitação, a Unidade informou que “*analisando as notas técnicas constantes dos autos às fls. 277/282, verificamos que a proposta da empresa BMW apresenta preço de acordo com o mercado, mas o modelo sugerido (R1200R) não atende às necessidades. Em resposta a área técnica e o pregoeiro informaram que o modelo R1200GS atenderia às especificações, mas a empresa optou por não participar da licitação*”.

Ocorre que no processo não constam razões técnicas ou de operacionalidade que justificassem a rigidez dessas duas especificações ao ponto de gerar a exclusão de um modelo de motocicletas devido a diferenças de 0,5cm na distância entre eixos e 4,5 cm no comprimento. Alertamos que as especificações do objeto, principalmente em mercados de oferta restrita como o de motocicletas para policiamento, deve favorecer a maior participação possível de modelos e fabricantes, e que o impedimento da participação de determinados modelos de objetos similares, mais baratos ou que ampliassem a competição do certame, deve ser bem fundamentada e respaldada por pareceres técnicos.

## 2 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça

### 2.1 Administração da Unidade

#### 2.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

##### 2.1.1.1 INFORMAÇÃO

#### Informação Básica da Ação 2000

##### Fato

Programa: 2112 - Programa de Gestão e Manutenção do MJ			Total das Despesas Executadas do Programa: R\$ 228.471.975,32	
Ação: 2000 - Administração da Unidade				
Dotação Atualizada (R\$)	Despesas Empenhadas (R\$)	Despesas Executadas (R\$)	Meta Financeira (R\$)	Percentual da Despesa Executada em relação ao Programa (Representatividade)
217.476.915,00	123.708.838,01	111.266.608,42	217.476.915,00	48,70%

Fonte: Siafi Gerencial, consultas Public Mensal, Dotação Total e Execução Total NE

Trata-se da Ação 2000 - Administração da Unidade, cuja finalidade é constituir um centro de custos administrativos das unidades orçamentárias constantes dos orçamentos da União, agregando as despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas, compreendida: serviços administrativos ou de apoio; manutenção e uso de frota veicular; manutenção e conservação de bens imóveis próprios da União, cedidos ou alugados; despesas com tecnologia de informação e comunicações, sob a ótica "meio", que incluem o desenvolvimento de sistemas de informações, aquisição de equipamentos e contratação de serviços técnicos e administrativos de apoio, desde que voltados à administração geral de cada Órgão; capacitação de servidores em temas e ferramentas de uso geral; despesas com viagens e locomoção, incluindo aquisição de passagens, pagamento de diárias e afins; realização de estudos que têm por objetivo elaborar, aprimorar ou dar subsídios à formulação de políticas públicas; promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas etc; produção e edição de publicações para divulgação e disseminação de informações sobre políticas públicas; demais atividades-meio necessárias à gestão e à administração da unidade.



É importante esclarecer que a dotação autorizada compreende o total de créditos autorizados para as Unidades Jurisdicionadas, Gabinete do Ministro/GM, Coordenações-Gerais de Logística e Recursos Humanos/SPOA/SE/MJ.

Para avaliação da Ação 2000, no que se refere a processos licitatórios, foi efetuada amostragem não probabilística, considerando os critérios de materialidade e criticidade, com extensão correspondendo a 27,9% do total das despesas executadas com créditos da referida Ação.

## 2.1.2 FORMALIZAÇÃO LEGAL

### 2.1.2.1 INFORMAÇÃO

**Verificação do cumprimento por parte da empresa VR Transportes e Locação de Veículos Ltda do recolhimento das parcelas definidas nas cláusulas do Termo de Parcelamento Administrativo de Créditos - Processo nº 08008.000989/2012-35.**

#### Fato

Com o fito de validar as providências adotadas para atender as recomendações que trata a Constatação 1.1.4.1, Relatório de Auditoria nº 201203703, constantes do Plano de Providências Permanente da Unidade Jurisdicionada, questionou-se o gestor sobre as devidas glosas contratuais a serem realizadas na contratação da VR Transportes e Locação de veículos com motoristas.

Primeiramente, vale informar que, para formalização do ressarcimento dos valores recebidos irregularmente pela prestadora de serviço, foi firmado o Termo de Parcelamento Administrativo de Créditos (fls.869/871 do Processo nº 08008.000989/2012-35) referente à confissão de dívida.

Esclarece-se que de acordo com a Cláusula 3ª a dívida ficou fixada em R\$ 2.460.367,74, sendo sua quitação acrescida de multa e juros base Sistema Especial de Liquidação e Custódia/SELIC e 1% (um por cento) de juros mês calendário ou fração, calculados sobre o valor de cada parcela mensal.

A Cláusula 5ª definiu assim o parcelamento:

VALOR DO DÉBITO APURADO	VALOR DAS PRIMEIRAS 17 PARCELAS	VALOR DAS PRIMEIRAS 43 PARCELAS
R\$ 2.460.367,74	R\$ 85.000,00	R\$ 23.614,31

Considerando que havia sido liquidado o valor bruto (sem correção monetária e multa) de R\$ 169.952,02, restou o saldo de R\$ 2.290.415,74 a ser ressarcido. Por força da Cláusula 8ª as parcelas ficaram assim definidas:

*“a) Valor correspondente as parcelas 1 a 17, mediante retenção do valor mensal de R\$ 85.000,00 em cada fatura mensal relativa ao pagamento pela prestação de serviços no Contrato nº 003/2009;*

*b) R\$ 23.614,31 (vinte e três mil, seiscentos e quatorze reais e trinta e um centavos) correspondente às parcelas 18 a 60, mediante recolhimento em Guia de Recolhimento GRU, a ser fornecida ao Devedor.”*

Requeru-se à Unidade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201405375/03-APG, quadro demonstrativo das quitações das parcelas da dívida, atendido pelo Ofício nº 100/2014-SE/MJ, de 20/03/2014, que resumidamente (valores brutos) se apresentou da seguinte forma:



PARCELA	MÊS DE PAGAMENTO	VALOR DA PARCELA	TOTAL	VALOR QUITADO ATÉ O MÊS
Valor total da dívida			2.460.367,74	-
Glosa anterior ao Termo de Parcelamento		169.952,00	2.290.415,74	169.952,00
1	out/12	84.976,01	2.205.439,73	254.928,01
2	nov/12	84.976,01	2.120.463,72	339.904,02
3	dez/12	85.000,00	2.035.463,72	424.904,02
4	Repactuação 12	85.000,00	1.950.463,72	509.904,02
5	Repactuação 12	85.000,00	1.865.463,72	594.904,02
6	jan/13	84.976,01	1.780.487,71	679.880,03
7	fev/13	84.976,01	1.695.511,70	764.856,04
8	mar/13	85.000,00	1.610.511,70	849.856,04
9	abr/13	85.000,00	1.525.511,70	934.856,04
10	mai/13	85.000,00	1.440.511,70	1.019.856,04
11	jun/13	85.000,00	1.355.511,70	1.104.856,04
12	jul/13	85.000,00	1.270.511,70	1.189.856,04
13	ago/13	85.000,00	1.185.511,70	1.274.856,04
14	set/13	85.000,00	1.100.511,70	1.359.856,04
15	out/13	85.000,00	1.015.511,70	1.444.856,04
16	nov/13	85.000,00	930.511,70	1.529.856,04
17	dez/13	85.000,00	845.511,70	1.614.856,04
18	jan/14	23.614,31	821.897,39	1.638.470,35
19 <sup>a</sup>	fev/14	23.614,31	798.283,59	1.662.084,66
20 <sup>a</sup>	mar/14	23.614,31	774.669,28	1.685.698,97

Considerando que o citado Termo foi assinado em 08 de janeiro de 2013, e a vigência do Contrato à época do Termo era até 08 de janeiro de 2014, acordaram de que a partir da 18<sup>a</sup> parcela a quitação seria por meio de GRU.

Destaca-se que as glosas estabelecidas no Termo não são suficientes para a devolução integral dos valores pagos indevidamente, durante a vigência contratual. Tampouco foi estabelecida garantia adicional ao Termo, demonstrando imprevidência da Administração.

Informa-se, também, que o contrato tem vigência até o dia 08 de janeiro de 2015, por força do Sexto Termo Aditivo, assinado em 08/01/2014, com publicação de seu extrato no DOU de 16/01/2014, com um saldo a glosar de R\$ 821.897,39. Da análise percuciente dos autos, observou-se que foram cumpridos os ritos estabelecidos para a citada prorrogação, inclusive a autorização expressa da Secretária Executiva, obrigação imposta pelo Decreto nº 7.689/2012.

Em que pese à prorrogação do prazo contratual, a Administração não reestabeleceu as bases do Termo de Parcelamento para garantir o ressarcimento integral dos valores pagos indevidamente, ainda durante a vigência contratual.

Observou-se, da mesma forma, que não foram exigidas garantias adicionais, além das apresentadas ao contrato em vigor, que se possa recorrer em caso de inadimplemento da



quitação da dívida restante após 08/01/2015, no caso R\$ 562.139,98, mantendo a glosa nos atuais R\$ 23.614,31 mensais.

Ante os fatos apresentados, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201405375-09-APG, de 25/03/2014, requerendo pronunciamento do ordenador de despesa por delegação de competência, signatário do Termo de Parcelamento, do fiscal e do gestor do Contrato nº 03/2009, a qual foi respondida pelo Ofício 111/2014-SE/MJ, que encaminha o Despacho nº 382/2014-CGL/SPOA/SE/MJ, de 28/03/2014, que *in verbis* assim se pronunciaram:

*“Tendo em vista o Despacho s/nº SPOA/SE/MJ, de 26/03/2014, qual solicita informações para subsidiar a resposta da SA n. 201405375-09, encaminho as informações abaixo, subsidiadas pelas Unidades Técnicas da CGL e aprovadas por esta Coordenação-Geral:  
(Item no 18)*

*Resposta à solicitação 1:*

*Quando da constatação do equívoco de pagamento, esta Administração com escopo nos princípios básicos da legalidade e da probidade administrativa firmou o Acordo de dívida com a empresa VR Transportes e Locação de Veículos Ltda.*

*O escopo do Acordo é garantir o pagamento integral da dívida. Sendo que quando da sua formalização não logramos êxito na busca de respaldo legal para I prevêr a apresentação de garantias além daquelas já prestadas no Contrato.*

*Sobre o tema cito Bandeira de Mello e Celso Antônio que preceituam no Livro Curso de Direito Administrativo:*

*"O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições."(BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 93)*

*Dito isso, a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 prevê no artigo 56, do Capítulo*

*III - Dos Contratos:*

*"Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. "*

*Como previamente estabelecido no instrumento convocatório esta Administração estabeleceu a apresentação de garantia contratual pela empresa Contratada.*

*Assim, não existindo previsão no instrumento convocatório e na Lei 8.666/1993, de outra forma de garantia para a prestação de serviços, a ser apresentada, estabeleceu-se o Acordo para garantir o pagamento integral da dívida.*

*Resposta a solicitação 2:*



*Tendo em vista a realização da prorrogação do Contrato nº 03/2009, esta Administração está realizando tratativas junto à empresa para restabelecer a forma de pagamento do Acordo, com vistas que sua quitação seja efetuada até o final da vigência Contratual.” (negritos do original)*

Em complementação às informações já prestadas, veio a Unidade, por meio do Ofício nº 22/2014-SPOA/SE/MJ, de 30 de abril de 2014, atualizar a providências até então adotadas com vistas a restabelecer as glosas, cujo teor fazemos transcrever:

“...

*1. Considerando as providências em relação à SA nº 201405375/09, informo que foram feitas tratativas junto aos representantes da Empresa VR Transportes e Locações de Veículos Ltda., no sentido de restabelecer os valores das parcelas para R\$ 85.000,00 - corrigidos conforme termo de acordo - considerando que o prazo de vigência contratual fora estendido para 08 de janeiro de 2015, nos moldes sugeridos na supracitada SA, porém não foi obtido êxito em reunião, uma vez que alegaram que estavam cumprindo acordo já firmado.*

*2. Diante de tal fato, e de novas tentativas de negociação, esta Administração enviou, na data de hoje, o Ofício nº 21/2014-SPOA/SE/MJ, cópia anexa, na tentativa de abrir mais um campo de negociação com a Empresa.*

...”

Entende-se que as condições que serviram de base para o citado termo de parcelamento foram alteradas quando da prorrogação do contrato, dando plenas condições de serem alteradas as bases do acordo possibilitando que a empresa venha a quitar a dívida já identificada ainda na vigência do contrato.

Cabe registrar que em consulta ao SIASG e SIAFI a empresa, a partir de janeiro de 2015, não terá nenhum vínculo com a Administração Pública Federal, pois os contratos firmados com órgãos públicos, que não seja o MJ, terão vigência máxima até setembro de 2014, privando-se, após o devido processo legal, de buscar por meio de bloqueio de faturas a quitação de parcelas inadimplidas.

UNIDADE GESTORA	ÓRGÃO/UF	Nº CONTRATO	VIGÊNCIA FINAL
253003	Agência Nacional de Saúde Suplementar/RJ	73/2009	10 de setembro 2014
323031	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP/RJ	9135/2009	16 de setembro 2014

Registra-se, ainda, que o Tribunal de Contas da União, quando da apreciação das Contas do Exercício de 2011 da UJ, emitiu o Acórdão 1.808/2014, publicado no DOU de 09/05/2014 (fls. 87), julgou regulares as contas dos responsáveis indicados à época, determinando, em seu item 1.8, que a “*Secretaria Executiva do Ministério da Justiça informe nas contas dos exercícios seguintes até o exercício de 2017 acerca dos recolhimentos ajustados no Termo de Parcelamento Administrativo de Créditos - Processo 08008.000989/2012-35*”.

Em que pese a decisão do TCU a respeito do Termo de Parcelamento, a Coordenação-Geral de Normas e Orientação para o Sistema de Controle Interno por meio da Nota Técnica nº 1081/2014/GSNOR/SFC/CGU-PR, aprovada pelo Secretário da SFC, assim opinou a respeito da possibilidade de alteração do referido termo:





“...  
4. A importância do referido questionamento repercute diretamente na análise da aplicabilidade da Lei nº 10.522/2002, pois o parcelamento de créditos previsto em tal dispositivo, em princípio, não seria aplicável em casos de retenções de valores contratuais por superfaturamento ou por inexecução contratual ou execução menor (inexecução parcial). Ademais, em princípio, a citada Lei tem como titular da concessão de benefício de parcelamento de débitos apenas a “autoridade fazendária”.”]

5. A inexecução contratual, inclusive parcial, enseja a rescisão, sendo que um dos efeitos de possível rescisão seria exatamente a retenção de créditos decorrentes do contrato até o limite causado pela Administração, nos termos do artigo 80, inciso IV, da Lei nº 8.666/93. (grifos acrescidos)”

## 2.1.3 DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

### 2.1.3.1 CONSTATAÇÃO

#### Execução de despesa sem prévio empenho.

##### Fato

Trata o Processo nº 08008.000398/2009-62 da contratação de empresa especializada na prestação de serviços de copeiragem (copeira, garçom, auxiliar operacional e encarregado, com fornecimento de material de consumo), tendo sido formalizado o Contrato nº 67/2009.

Verificando as despesas realizadas por força do contrato, constatou-se que aquelas referentes aos meses de novembro (Nota Fiscal 06040) e de dezembro (Nota Fiscal 06063) de 2012, no montante de R\$ 463.886,06, foram pagas no exercício de 2013, na modalidade de Despesas de Exercícios Anteriores-DEA, tendo suas justificativas apresentadas nos seguintes documentos:

- Despacho nº 005 – DIOF/GEORF/CGL, de 07/01/2013 da lavra do Chefe da Divisão de Execução Orçamentária e Financeira – fl. 1622 Processo financeiro nº 08008.000398/2009-62 volume V;

- Despacho TRD – Nº 01/2013, de 10/01/2013, do Gerente de Execução Orçamentária e Financeira – fl. 1623 Processo financeiro nº 08008.000398/2009-62 volume V.

O Despacho nº 005 apresenta como justificativa para enquadrar a liquidação da despesa em DEA o seguinte: “*uma vez que não há saldo na Nota de Empenho 2012NE800138 para suprir o pagamento de novembro de dezembro de 2012.*” Por consequência, o Despacho TRD, sustentado nas informações prestadas pelo despacho retrocitado, considera que o fato está enquadrado na alínea “a”, art. 22, do Decreto nº 93.872/86, autorizando dessa forma o pagamento das citadas notas fiscais, tendo sido emitida a Nota de Empenho nº 2013NE800066, de 10/01/2013 no valor de R\$ 463.886,06, e ordenado despesas pelas Ordens Bancárias nº 2013OB800056 e 2013OB800253.

O Decreto nº 92.873/1986 em seu artigo 22 define e trata as situações em que se podem reconhecer como dívidas de exercício anteriores, que se faz necessário sua transcrição “*in verbis*”:



“ ...

*Art . 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria ([Lei nº 4.320/64, art. 37](#)).*

*§ 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.*

*§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:*

*a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;”*

Dessa forma a emissão do Empenho nº 2013NE800066 e das ordens bancárias decorrentes não obedeceram aos ditames legais que respaldam Despesas de Exercício Anteriores.

O Contrato em questão teve, no exercício de 2012, previsão inicial de R\$ 2.774.255.64, com suporte orçamentário no Empenho nº 2012NE800138, no valor inicial de R\$ 534.772,40, sofrido reforços e anulação, como demonstrado abaixo:

<b>Empenho nº</b>	<b>Tipo</b>	<b>Data</b>	<b>Valor</b>	<b>Valor Acumulado no ano</b>
2012800138	Inicial	01/fev/2012	534.772,40	534.772,40
2012800667	Reforço	14/mai/2012	200.000,00	734.772,40
2012800741	Reforço	25/mai/2012	200.000,00	934.772,40
2012800895	Reforço	12/jul/2012	464.000,00	1.398.772,40
2012800911	Reforço	12/jul/2012	451.507,59	1.850.279,99
2012801369	Reforço	28/set/2012	927.658,18	2.777.938,17
2012801575	Anulação	12/nov/2012	(463.886,06)	2.314.052,11

“Anulação visando acerto orçamentário” é o termo apresentado no campo observação do Empenho 2012NE801575, considerado como motivação para anulação do saldo do empenho previsto para cumprir com as obrigações contratuais.

Compulsando as 1816 páginas do processo financeiro (08008.000398/2009-62) distribuídas em seus seis volumes, bem como as 192 páginas do volume VIII, do Processo 08008.000398/2009-62 (denominado administrativo), que cuida da gestão do Contrato, onde estão registrados todos os atos praticados no período de 2013, não há informações da anulação acima indicada com suas respectivas justificativas.

Verificou-se que foi juntado no processo financeiro cópia do 6º Termo Aditivo fixando vigência bem como o valor a ser praticado no exercício de 2012, bem como nos relatórios de acompanhamento da fiscalização do contrato, onde o fiscal indicava mês a mês essa movimentação, tendo o contrato o limite anual de R\$ 2.783.316,36.

Registra-se, ainda, que houve a emissão da Nota de Empenho nº 2012NE800090, de 16/01/2012, que foi liquidado com despesa do exercício de 2011, especificamente serviços prestados no mês de dezembro de 2011, ou seja, prática recorrente.

Observa-se que na Portaria nº 99, de 05/12/2011, da Coordenadora de Contratos, Execução Orçamentária e Financeira/CGL, confere atribuições aos fiscais e/ou co-fiscais, e seus substitutos a responsabilidade de gerenciar, acompanhamento,



fiscalização e recebimento dos serviços e materiais objeto do Contrato nº 67/2009, onde foi determinado no art. 2º que deveriam “acompanhar junto com a Divisão de Execução Orçamentária e Financeira, o saldo orçamentário do contrato, bem assim, o saldo unitário contratado, evitando assim, a prestação de serviço ou fornecimento de materiais/equipamentos, sem a devida cobertura contratual”.

Ante essas constatações, o responsável financeiro e o ordenador de despesa anularam o saldo do empenho que cobria a execução orçamentária do contrato, fazendo com que se executasse o Contrato nº 67/2009, sem a necessária cobertura orçamentária, descumprindo dessa forma o art. 60, caput, Lei 4.320/64, e, ainda, do art. 24 do Decreto nº 93.872/86, que vedam a realização de despesa sem prévio empenho, não se enquadrando nas exceções previstas.

### **Causa**

O ordenador de despesa, o responsável pelos atos de gestão orçamentária e financeira e o fiscal do Contrato nº 67/2009, permitiram a execução de contrato sem cobertura orçamentária, descumprindo o art. 60, caput, Lei nº 4.320/64, e, ainda, o art. 24 do Decreto nº 93.872/86, tendo que reconhecer dívida em exercício seguinte.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Ante os fatos apontados, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201405375/06-APG, de 21/03/2014, questionando os servidores responsáveis pelos atos de gestão que envolveram os pagamentos acima tratados, quanto aos motivos da anulação parcial do empenho 2012NE800138 e da permissão da realização de despesas sem a devida cobertura orçamentária, se pronunciaram por meio do Despacho nº 46/2014/COEFIN/CGL/SPOA/SE/MJ, de 27/03/2014, encaminhado pelo Ofício nº 109/2014-SE/MJ, de mesma data, conforme se vê na transcrição a seguir:

*“Visando subsidiar os trabalhos relativos ao Acompanhamento permanente dos Gastos - APG, consoante o disposto e legislação vigente segue abaixo esclarecimentos acerca da Solicitação de Auditoria 211405375/06, cujo objeto é “Apresentar justificativas/pronunciamento do Chefe de Divisão orçamentária e Financeira assim como da Gerência de Execução orçamentária e Financeira, quanto aos motivos da anulação parcial do empenho 2012NE800138, relativo ao Contrato nº 67/2009 (contratação de serviços de copeiragem) os atos praticados permitiram realização de despesas sem a devida cobertura orçamentária.” (sic)*

#### **JUSTIFICATIVA DA DIVISÃO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA - DIOF**

*É rotina desta unidade gestora trabalhar com os controles de saldos dos empenhos e com rotina de adequação do orçamento as necessidades de cumprimento de cumprimento das obrigações contratuais e legais aios quais o órgão deve se pautar.*

*Juntado a esta justificativa encontram-se documentos como planilha de previsão de repactuações de contratos encaminhada pela Divisão de Contratos visando subsidiar o controle orçamentário, planilha de acompanhamento da execução do exercício de 2012 e QDD - Quadro de detalhamento da Despesa dos meses de outubro e novembro de 2012, neste período podendo ser aferido o montante contingenciado e liberado apenas ao final do exercício.*

*Estes documentos visam subsidiar a ideia de que um órgão público trabalha com um orçamento que deve ser adequado e trabalhado de forma a traduzir da melhor maneira o princípio da probidade e do interesse público.*



*Como pode ser percebido através da análise da execução mensal do empenho em questão, durante todo o exercício foram procedidos ajustes visando o devido pagamento das faturas do contrato, hora ajustes positivos, hora negativos, pois o orçamento durante o exercício financeiro não é disponibilizado em sua totalidade, o que não representaria despesa sem cobertura contratual ou mesmo orçamentária, pois mecanismos como o Pré-Empenhos e as Declarações de disponibilidade orçamentárias (Art.16, inciso II, da Lei N° 101/2000 - LRF) suprem a exigência de se exigir dotações e empenhos globais para todas as despesas.*

*Ademais, para despesas relativas a esta contratação, como pode ser constatada pela análise dos pagamentos mensais, tratavam-se de pagamentos que não seguiam uma ordem cronológica com exatidão, algumas vezes dificultava o controle orçamentário.*

*Então, após regular liquidação e atesto da fiscalização do contrato é que as faturas dos meses de novembro e dezembro/12 foram encaminhadas para pagamento, já no exercício de 2013.*

*Visando suprir este tipo de inconsistência, a lei oportuna o ordenador de despesas a lançar mão do instituto das despesas de exercício anteriores, que reconhece o direito do credor que prestou o serviço de acordo com a liquidação reconhecida pela fiscalização do contrato.*

*As Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) referem-se às dívidas reconhecidas para as quais não existe empenho inscrito em Restos a Pagar, seja pela sua anulação ou pela não emissão da nota de empenho no momento oportuno. Originam-se, assim, de compromissos gerados em exercício financeiro anterior àquele em que deva ocorrer o pagamento, para o qual o orçamento continha crédito próprio, com suficiente saldo orçamentário, mas que não tenham sido processados naquele momento.*

*Fundamento legal para o exercício financeiro de 2003: Lei n° 10.640, de 14 de janeiro de 2003 (LOA); Lei n° 10.524, de 25 de julho de 2002 (LDO); Lei 4.320, de 17 de março de 1964, Decreto 93.872, de 23 de dezembro de 1986.*

*Assim, conforme especifica o Art. 37 da Lei n° 4.320/64 poderão ser pagas a conta de dotação específica consignada no orçamento da entidade devedora, e discriminadas por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica:*

- as despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignou crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;*
- Os restos a pagar com prescrição interrompida;*
- Os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício financeiro.*

*De acordo com o S 2° do Art. 22 do Decreto 93.872/86, considera-se:*

- despesas que não tenham sido empenhadas em época própria - aquelas cujo o empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido o credor tenha cumprido sua obrigação;*
- Restos a Pagar com prescrição interrompida - a despesa cuja inscrição em Restos a Pagar tenha sido cancelada, mas em relação à qual ainda vige direito do credor;*



- *Compromisso reconhecido após o encerramento do exercício - a obrigação de pagamento, criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após encerramento do exercício correspondente.*

*Aquelas dívidas que dependem de requerimento, do favorecido para reconhecimento do direito do credor, prescreverão em cinco anos, contados da data do ato ou fato que tiver dado origem ao respectivo direito. Ante ao exposto, acredita-se que, pôde ser explicitado a V.Sas., com a clareza da fundamentação exposta, que os atos administrativos praticados na gestão e execução orçamentária da contratação em tela encontram-se dentro da legalidade e demonstraram-se possíveis em sua oportunidade de serem realizados.*

*Dessa forma, com base na linha da justificativa/ pronunciamento acima quanto aos motivos da anulação parcial do empenho 2012NE800138, no caso concreto, não houve saldo suficiente para acobertar à despesa. Reforça-se que serviço foi demandado dentro da vigência contratual e o contrato possuía saldo financeiro para suportar a despesa.*

#### **JUSTIFICATIVA DA FISCAL DO CONTRATO:**

*Cumprir informar que tendo em vista Portaria 99/20 11, o fiscal do contrato acompanhava o saldo financeiro do contrato mensalmente. Ocorre que a necessidade de ajuste orçamentário justificada acima pela DIOF e que culminou na anulação parcial do empenho citado foge a alçada da fiscalização. Reforça-se o fato de que o pagamento era devido, os serviços foram prestados e as Notas Fiscais foram devidamente atestadas dentro do limite financeiro do contrato.*

#### **JUSTIFICATIVA DO ORDENADOR DE DESPESAS**

*Tendo como fundamento legal a Lei 4.320/64, artigo 37.e Decreto 93.872/86, alínea "a", §2º, art. 22, o Ordenador de despesa como autoridade competente, tem a obrigação de identificando despesas de exercícios anteriores encerrados; para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, pagar à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.*

*Nesse sentido, a fim de, se evitar um prejuízo ainda maior para a Administração Pública, tendo sido o processo regulamente instruído com base no Despacho 05-DIOF/GEORF/CGL fls. 1622, foi autorizada emissão da Nota de Empenho bem como autorizado o pagamento da despesa.*

A Unidade quando da manifestação sobre o Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício nº 356/SE, de 17/07/2014, assim se pronunciou:

*“Considerações pertinentes à SPOA:*

*Quanto a Recomendação 1: A Coordenação de Contratos, Execução Orçamentária e Financeira encaminhou os autos 08008.000398/2009-62 através do Despacho nº 94/2014-COEFIN/CGL/SPOA/SE/MJ, de 07/07/2014, que expõe os fatos identificados nesta constatação, solicitando apuração de eventual responsabilidade de quem deu causa ao reconhecimento de dívida em tela, no âmbito do Contrato nº 67/2009 (Anexo 1).*

*Quanto a Recomendação 2: Informamos que a CGL/COEFIN adotou como forma de controle um mapa de acompanhamento da execução dos contratos (Modelo - Anexo 2), bem como, esta implantando procedimento de envio do processo de*



*contratação após a homologação as áreas demandantes para que seja informado o valor a ser empenhado para o presente exercício e, se for o caso, para o exercício subsequente. Além de sempre solicitar o aval do fiscal para anulação do saldo de empenho.”*

### **Análise do Controle Interno**

Informa-se, preliminarmente, que a Unidade emitiu tempestivamente os empenhos necessários a fazer frente à execução físico-financeira do contrato, como demonstrado no quadro acima, destacando o Empenho nº 2012801369, no valor de R\$ 927.658,18, isto é, garantindo a completa cobertura orçamentária para fazer cumprir com as obrigações avençadas, como também os ditames legais que tratam do assunto.

Contesta-se a afirmativa de que *“o orçamento durante o exercício financeiro não é disponibilizado em sua totalidade, o que não representaria despesa sem cobertura contratual ou mesmo orçamentária”*, considerando que o referido empenho obteve reforço em 28/09/2012, em valores que suportariam, na sua totalidade, as despesas a serem advindas do contrato, cumprindo assim a legislação indicada para o caso.

Não obstante as justificativas apresentadas para a anulação do saldo do empenho em valores iguais as despesas referentes aos meses de novembro e dezembro/2012, houve descumprimento ao disposto no art. 60, caput, da Lei nº 4.320/64, e, ainda, do art. 24 do Decreto nº 93.872/86, ao deixar o contrato sem cobertura orçamentária.

A liquidação e pagamento de despesas por meio de reconhecimento de dívida de exercício anterior, não atende os requisitos exigidos pelo art. 37, do Decreto nº 92.872/86, estando sujeito à aplicação da sanção administrativa que se reporta o art. 59, da Lei nº 8.666/93, consignada na Orientação Normativa/AGU nº 4, de 01.04.2009 (DOU de 07.04.2009, S. 1, p. 1), apesar do entendimento pelos responsáveis pela área acerca da regularidade dos atos praticados.

Os fatos agora apontados foram objeto de registro nos itens 1.1.6.4 – Constatação 016, do Relatório de Auditoria nº 244060, referente às contas do exercício de 2009 e 3.1.2.1 - Constatação 015, do Relatório de Auditoria nº 201108715, referente às contas de 2010, cujas recomendações foram pela apuração de responsabilidades e aprimoramento dos mecanismos de controles internos administrativos.

As informações trazidas pelo MJ a respeito à apuração de responsabilidade dizem que foi instaurada, inicialmente uma sindicância, e após decisão ministerial instaurado o Processo Administrativo Disciplinar sob nº 08001.006647/2013-70, encontrando-se em fase de diligências.

Quanto ao aprimoramento dos controles internos administrativos, a unidade havia se pronunciado dando conta que a Gerência de Execução Orçamentária e Financeira, à época, expediu o Memorando nº 356/2011-COEFIN/CGL/SPOA/SE/MJ, de 29/08/2011, dando ciência à Divisão de Execução Orçamentária e Financeira da necessidade de também observar e exigir o cumprimento de todo o procedimento formal de reconhecimento de dívida antes da realização dos pagamentos recebidos nestas condições, que após a conclusão dos procedimentos de pagamento o processo deverá retornar à Gerência para ser encaminhado à SE/MJ para demais providências de apuração de possível responsabilidade.

No mesmo expediente a Gerência solicitou que na primeira semana de dezembro, a DIOF/COEFIN verifique os saldos das Notas de Empenhos de todos os contratos do exercício a fim de manter saldo no empenho suficiente para custear os pagamentos em aberto, inclusive as parcelas do mês de dezembro, visando evitar a abertura de novos processos de reconhecimento de dívida.



Informa-se, por oportuno, que essas informações foram tratadas na Nota Técnica nº 968/DESSEG/DS/SFC/CGU-PR, de 12/05/2014, referente ao acompanhamento do Plano de Providências Permanente, encaminhada à Secretaria Executiva por meio do Ofício 11848/ DSSEG/DS/SFC/CGU-PR, de mesma data.

Ante as informações complementares oferecidas pelo Despacho – SPOA/SE/MJ, de 16/07/2014, a respeito do Relatório Preliminar de Auditoria, identifica-se a adoção de providências para o saneamento das falhas apontadas que serão objeto de monitoramento das recomendações oferecidas no presente relatório, por meio do Plano de Providências Permanente/PPP.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Providenciar os demais encaminhamentos relativos à apuração de responsabilidade conforme o contido no Despacho nº 94/2014-COEFIN/CGL/SPOA/SE/MJ, de 07/07/2014, que encaminha o processo nº 08008.000398/2009-62 para Coordenação-Geral de Logística.

Recomendação 2: Assegurar cobertura orçamentária aos contratos firmados a fim de cumprir ao disposto no art. 60, caput, Lei 4.320/64, e, ainda, do art. 24 do Decreto nº 93.872/86.

## **2.1.4 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO**

### **2.1.4.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Reconhecimento de Dispensa de Licitação por servidor que não detém delegação de competência para realização do referido ato.**

##### **Fato**

Trata o Processo nº 08008.000782/2013-71 de dispensa de licitação para continuidade da prestação de serviços continuados na área de apoio operacional, originária do Pregão Eletrônico nº 03/2012, fundamentado pela rescisão unilateral do Contrato nº 16/2012 com a empresa Adminas, tendo em vista que a empresa contratada não possuía condições de manter em dia o pagamento dos direitos trabalhistas dos profissionais em atividade no Ministério da Justiça, fatos noticiados pelo Memorando nº 141/2013-CGL/SPOA/SE/MJ, de 21/08/2013.

Ante aos fatos, em 08/10/2013, foi celebrado o Contrato nº 106/2013 com a empresa PH Serviços e Administração Ltda., respaldado na dispensa de licitação fundamentada no inciso XI, do artigo 24, da Lei nº 8.666/93, em razão da contratação de remanescente para prestação de serviço, em consequência da rescisão do Contrato nº 16/2012, com a Adminas Administração e Terceirização de Mão de Obra Ltda. Esclarece-se que foi obedecida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitação das mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, sustentando a nova contratação.

As despesas previstas no período de 08/10 a 31/12/2013 por conta do Contrato nº 106/2013 estão vinculadas ao Orçamento-Geral da União para o exercício de 2013, no Programa de Trabalho 06122211220000001, tendo sido emitida Nota de Empenho 2013NE801814 no valor de R\$ 6.500.000,00.

Os trabalhos de auditoria também tiveram por escopo a verificação do motivo da dispensa de licitação, a regularidade do processo e a compatibilidade dos preços com os de mercado. Em decorrência dessa análise verificou-se que o ato de reconhecimento da dispensa foi realizado pelo Coordenador-Geral de Logística/MJ, em 08/10/2013, conforme consta do extrato de publicação do SIASGnet-DC, como também no Despacho nº 1549/2013, fls. 448/449 do processo supracitado, sem que houvesse a



comprovação de que o cargo de Coordenador-Geral de Logística tivesse competência formal para praticar o referido ato.

Dessa forma, o ato praticado é passível de anulação por ter sido praticado por servidor sem delegação de competência. Por consequência o ato de ratificação praticado pela Subsecretária da SPOA resta também passível de anulação por ter sido derivado de um ato imperfeito, vez que praticado com vício no requisito competência.

### **Causa**

Ausência de atribuição ou competência delegada por ato formal para declaração ou reconhecimento de dispensa de licitação.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

A Coordenação-Geral de Logística-CGL/MJ foi instada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201405375/07-APG a se manifestar sobre o assunto, apresentando informações por meio do Despacho nº 364/2014-CGL/SPOA/SE, de 27/03/2014, encaminhado pelo Ofício nº 108/SE/MJ, de mesma data, nos seguintes termos:

“...

*Questionamento CGU - informar qual ato de delegação ou subdelegação de competência que atribuiu poderes para o Coordenador-Geral de Logística reconhecer dispensa de licitação, considerando que o Despacho nº 1.549/2013, inserto à fl. 451, Processo 08008.005178/2013-10, indica o inciso II, art.1º da Portaria/SE nº 1.393/2012, publicada in D.O. U de 04/09/2012, que subdelega ao cargo de CGL para praticar atos de assinar contratos e termos aditivos decorrentes de contratações diretas; não se referindo a reconhecimento de dispensa de licitação como afirmado.*

*(Item nº:14)*

*Resposta CGL:*

*A PORTARIA No 1.393, DE 3 DE SETEMBRO DE 2012, estabelece no artigo 1º, inciso II:*

*"Art. 1o Subdelegar competência ao Coordenador-Geral de Logística da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva deste Ministério, para praticar os seguintes atos:*

*(...)*

*II - assinar contratos e termos aditivos decorrentes de CONTRATAÇÕES DIRETAS;"*

*Já a PORTARIA No- 1.394, DE 3 DE SETEMBRO DE 2012, estabelece no artigo 1º, inciso II:*

*"Art 1o Subdelegar competência ao Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva deste Ministério, para praticar os seguintes atos:*

*(...)*

*II - ratificar atos de dispensa e de inexigibilidade de licitação relativos à execução das ações orçamentárias consignadas às unidades gestoras da Secretaria Executiva.;"*

*Diante disso, considerando que a autoridade que ratifica atos é sempre superior a que pratica e reconhece a ação, tem-se que a autoridade que reconhece a dispensa e inexigibilidade no MJ é o Coordenador-Geral de Logística.*

A Unidade quando da manifestação sobre o Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício nº 356/SE, de 17/07/2014, veio a se manifestar da forma abaixo:





*Considerações pertinentes à SPOA:*

*Recomendações 1 e 2:*

*De acordo com o relatório de auditoria anual de contas da CGU, a Secretaria Executiva do Ministério da Justiça não teria delegado competência para “declarar os atos de dispensa e inexigibilidade da licitação” ao Coordenador-Geral de Logística deste Ministério. Pela ausência de delegação, o documento conclui que “deixou-se de cumprir o necessário rito à formalização tratada no artigo 26 da Lei nº 8.666/93” e afirma, ainda, que “caso não venham a ser convalidados os atos de dispensa e de ratificação, incidirá na anulação do contrato hoje vigente com consequente apuração de responsabilidade”.*

*O mencionado artigo 26 da Lei nº 8.666/93 dispõe:*

*Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)*

*O rito formalizado pelo artigo de lei não obriga a edição de ato formal de “declaração dos atos de dispensa e inexigibilidade de licitação” nos casos de contratação direta, como sugere o relatório da CGU. O dispositivo somente exige que contratações com dispensas, inexigibilidades ou retardamento devem ser comunicadas à autoridade superior, no prazo de três dias, para ratificação e publicação na imprensa oficial. Em outras palavras, a lei demanda que a autoridade competente para contratar comunique à autoridade superior quando o fizer por meio de dispensas ou em situações de inexigibilidade.*

*As recomendações do Manual de Licitações e Contratos do TCU também não apresentam qualquer menção a atos formais de declaração de dispensa e inexigibilidade. No capítulo “contratação direta”, explica-se:*

*Dispensas, exceto por valor, situações de inexigibilidade e retardamento, previstos na Lei de Licitações, deverão ser comunicados dentro de três dias à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos, necessariamente justificados.*

*Exemplo: Diretor da Divisão de Material de determinado órgão tem prazo de três dias para comunicar ao Secretário-geral autorização para realizar determinada despesa. O Secretário-geral, por sua vez, terá cinco dias para ratificar a autorização e promover a publicação na imprensa oficial:*

- data da autorização do Diretor: 8 de fevereiro de 2010;*
- data limite para comunicação ao Secretário-geral (até três dias após a autorização do diretor): 11 de fevereiro de 2010;*
- data limite para o Secretário-geral promover a ratificação e publicação da despesa (até cinco dias após o Secretário-geral receber o processo): 16 de fevereiro de 2010. (p. 578, disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>)*

*O Manual sequer menciona uma “declaração”. O procedimento apresentado, em respeito ao rito formalizado em lei, é o seguinte: (i) autorização da realização de despesa (contratação direta); (ii) comunicação no prazo de três dias para a autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias. Procedimento esse que é condição de eficácia da contratação.*



*Para sanar qualquer dúvida a respeito da inexistência de um ato formal de declaração de dispensa ou inexigibilidade, o Roteiro Prático Para Contratação Direta do mesmo Manual de Licitações e Contratos do TCU estabelece a seguinte orientação para os casos de licitação dispensável, exceto em função do valor, e inexigível:*

*16. autorização do ordenador de despesa;*

*17. comunicação à autoridade superior, no prazo de três dias, da dispensa ou da situação de inexigibilidade de licitação;*

*18. ratificação e publicação da dispensa ou da inexigibilidade de licitação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, a contar do recebimento do processo pela autoridade superior;*

*19. emissão da nota de empenho respectiva;*

*20. assinatura do contrato ou retirada da carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução do serviço, quando for o caso.*

*Portanto, o artigo 26 da Lei nº 8.666/93 exige que a autoridade competente para contratar (no caso do exemplo do TCU, um “Diretor da Divisão de Material de determinado órgão”), em casos específicos de dispensa, inexigibilidade ou retardamento, comunique a autoridade superior sobre tal contratação para ratificação e publicação na imprensa oficial. Não há necessidade de declarar “atos de dispensa e de ratificação”, mas somente de comunicar à autoridade superior quando da ordenação de despesa por contratação direta.*

*No caso em análise, a Secretária Executiva do Ministério da Justiça subdelegou ao Coordenador-Geral de Logística competência para assinar contratos em caso de contratação direta, por meio da Portaria nº 1.393, de 3 de setembro de 2012:*

*“Art. 1º. Subdelegar competência ao Coordenador-Geral de Logística da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva deste Ministério, para praticar os seguintes atos:*

*[...]*

*II – assinar contratos e termos aditivos decorrentes de contratação diretas;”*

*Não restam dúvidas que o Coordenador-Geral de Logística era competente para celebrar contratos decorrentes de contratação diretas. Portanto, é pelo próprio rito previsto no artigo 26 da Lei nº 8.666/1993 que o referido Coordenador deveria comunicar o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração para posterior ratificação.*

*Nesse sentido, a Secretária Executiva delegou competência para a ratificação das contratações diretas por dispensa e inexigibilidade de licitação para o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, por meio da Portaria nº 1.394, de 3 de setembro de 2012:*

*“Art. 1º. Subdelegar competência ao Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva deste Ministério, para praticar os seguintes atos:*

*[...]*

*II – ratificar os atos de dispensa e de inexigibilidade de licitação relativos à execução das ações orçamentárias consignadas às unidades gestoras da Secretaria Executiva.”*

*Não fosse o bastante, a Portaria nº 572 do Ministério da Justiça, de 12 de maio de 2006, que aprova o Regimento Interno da Secretaria Executiva e fixa as competências das unidades dessa Secretaria, dispõe:*

Art. 27. À Coordenação-Geral de Logística compete:

*I - planejar, coordenar, implementar, acompanhar, supervisionar, orientar e controlar as atividades de apoio logístico incluindo as de administração de material, patrimônio, serviços gerais, obras e aquelas referentes à execução orçamentária e financeira, bem como atividades relacionadas a contratos administrativos e procedimentos licitatórios, observadas as normas emanadas do Órgão Central do Sistema Integrado de Serviços Gerais - SISG;*

*A fixação de competência da Coordenação-Geral de Logística para “planejar, coordenar, implementar, acompanhar, supervisionar, orientar e controlar atividades relacionadas a contratos administrativos e procedimentos licitatórios” engloba a competência para realizar contratações com dispensa de licitação ou em situações de inexigibilidade. Não se pode confundir a fixação de competências com sua delegação. No caso da fixação, não se aplica o artigo 14 da Lei nº 9.784/1999, que diz respeito somente a atos de delegação de competência.*

*A Portaria nº 572 do Ministério da Justiça atribui competência à Coordenação-Geral de Logística para “implementar atividades relacionadas a contratos administrativos e procedimentos licitatórios”. Assim, é de competência da referida Coordenação dispensar licitação e reconhecer casos de inexigibilidade, atividades nitidamente relacionadas a contratos administrativos. Nessas hipóteses, considerando o rito estabelecido pelo artigo 26 da Lei nº 8.666/1993, a Coordenação-Geral de Logística deve comunicar a autoridade superior no prazo de três dias para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias.*

*Recomendação 3:*

*Informa-se que foram publicadas recentemente novas portarias de delegação de competência, das quais encaminhamos cópias (Anexo 3).*

### **Análise do Controle Interno**

Embora a CGL tenha informado, inicialmente, que respaldou seu ato na subdelegação de competência de que trata a Portaria nº 1.393/2012, observa-se que não há na portaria citada a devida e necessária delegação de competência para a prática do ato de reconhecimento de dispensa licitação pela autoridade indicada.

A Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, assim se refere sobre o ato de delegação de competência:

“...

*Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.*

*§ 1º O ato de delegação especificará as matérias e poderes transferidos, os limites da atuação do delegado, a duração e os objetivos da delegação e o recurso cabível, podendo conter ressalva de exercício da atribuição delegada.*

*§ 2º O ato de delegação é revogável a qualquer tempo pela autoridade delegante.*

*§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.*

Ainda sobre o ato administrativo, o art. 50 da mesma lei assim disciplina:

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

...



*IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;”*

Nesse mesmo sentido, o inciso III, do Item 3, da Seção VIII – Normas Administrativas relativas aos Controles Internos Administrativos, da Instrução Normativa nº 1/2001 da Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU-PR, de 06/04/2001, manifesta entendimento que o ato de delegação deverá indicar, com precisão, a autoridade delegante, delegada e o objeto da delegação.

A justificativa apresentada afirma que o ato está revestido de legalidade com base no inc. II, art. 1º, Portaria nº 1394/2012, considerando que há subordinação à autoridade que detém a atribuição de ratificar esse tipo de ato e “*que a autoridade que reconhece a dispensa e inexigibilidade do MJ é o Coordenador-Geral de Logística*”. No entanto, o amparo legal indicado não atende a exigência formal, considerando que a delegação de competência para tal prática prescinde da devida e expressa formalização por dispositivo legal.

Destarte este argumento não se sustenta, tendo em vista que o art. 5º da Portaria nº 1.393/2012, revogou na totalidade a Portaria SE nº 1.280, de 10/08/2012, que disciplinava em seu art. 1º, inc. II, sobre o caso de dispensa e inexigibilidade:

*“Art. 1º Subdelegar competência ao Coordenador-Geral de Logística da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração da Secretaria Executiva desse Ministério, para praticar os seguintes atos:*

*(...)*

*II - aprovar e declarar atos de dispensas e situações de inexigibilidade;”*

Dessa forma, a Secretaria Executiva não delegou competência para a prática dos atos acima indicados ao Coordenador-Geral de Logística, tendo como consequência a prática de ato passível de nulidade.

Ressalta-se, ainda, que a Portaria nº 1.393/2012, dispositivo legal vigente à época do ato de dispensa aqui tratado, é silente quanto às atribuições de declarar dispensa e inexigibilidade de licitação, permanecendo dessa forma a competência com a autoridade originária.

A Unidade complementa as informações em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, e argumenta, citando o art. 26 da Lei nº 8.666/93; o Manual de Licitações e Contratos do TCU e o seu Roteiro Prático para Contratação Direta; as Portarias de Delegação de Competência nº 1.393 e 1.394, todas de 03/09/2012 e por último a Portaria/MJ nº 572, de 12/05/2006, que trata do Regimento Interno da Secretaria Executiva, para justificar a inexistência de obrigação de delegar competência para a prática do ato em questão.

Os argumentos apresentados pela Unidade fundamentados nos documentos indicados ainda não afastam a necessidade de rever e, se for o caso, convalidar, o ato praticado pelo então Coordenador-Geral de Logística, bem como rever os atos de mesma natureza após a edição da Portaria nº 1.393/2012, como relatado a seguir.

Preliminarmente, faz-se necessário, apresentar os entendimentos firmados pelo Parecer nº GQ-191/1999 – D.O.U de 07/05/1999, que versa sobre o “*Conceito de "autoridade superior" a que se refere o art. 26 da Lei nº 8.666, de 1993, para ratificar os atos de dispensa e inexigibilidade de licitação, frente a dispositivos do Regimento Interno das Delegacias Federais de Agricultura.*”

Traz o citado Parecer a definição de que o ato de reconhecer dispensa e inexigibilidade de licitação é preponderante e de conteúdo jurídico como bem trata em seus itens 43 a 54, e alínea “b”, item 121 – XI CONCLUSÕES.



Complementa-se, ainda, que o Parecer/AGU GQ nº 191/99, foi aprovado pelo Presidente da República na forma do art. 40, da Lei Complementar nº 73, de 10/02/1993, que se transcreve a seguir:

“...

*Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.*

*§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.*

*§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.”*

Assessoriamente, no âmbito do Direito Administrativo, os elementos ou requisitos do ato administrativo são a competência, finalidade, forma, motivo, objeto ou conteúdo, condições necessárias à existência e validade de um ato administrativo.

Reforça-se que a Lei nº 9.784, de 29/01/1999, (inc. IV, art.50) indicou como ato específico aquele de dispensar ou declarar a inexigibilidade de processo licitatório pela necessidade de apresentar seus motivos, indicar os fatos e fundamentos jurídicos, exigindo dessa forma a definição da autoridade competente para a prática desse ato.

Ressalta-se, ainda, a importância atribuída pelo legislador a esse ato, vez que consignou na Lei nº 8.666/93 penalidade para àquele que “*deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade*”.

Na indicação das competências atribuídas à CGL são descritas as atividades relacionadas a contratos administrativos e procedimentos licitatórios, não detalhando todos os atos de gestão que as envolvem. Portanto, ao não conferir o poder-dever para a prática de tal ato (competência) este não produziu o efeito estabelecido normativamente, ou seja, a condição de eficácia não foi satisfeita.

Acrescenta-se, por oportuno, o disposto no art. 55, da Lei nº 9.784/99, o qual prevê que “*Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.*”

O Manual de Licitações e Contratos do TCU, ao tratar de situação análoga, transcreveu um julgado daquela Corte de Contas, que trata da necessidade de delegação para prática de ato que envolve decisão acerca da aplicação do §3º, art. 48, Lei nº 8.666/93, assim vejamos:

*“A autoridade superior é quem disporá de poderes para tanto, eis que a situação equivale a caso de dispensa de licitação. Mais precisamente, a decisão de não iniciar nova licitação escapa aos poderes da comissão. Nada impediria, porém, delegação de competência por parte da autoridade superior. (pág. 612) Acórdão 1904/2008 Plenário (Relatório do Ministro Relator)” (p. 137)*

Dessa forma, entende-se que a prática dos atos que dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório deve ser realizado por servidor autorizado.

Registra-se, por oportuno, que Unidade encaminhou cópia de portarias de delegação de competência à diversas autoridades do MJ, com a indicação de sua publicação em D.O.U, descentralizando atos de gestão, revisando e modernizando os limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços, assim como atos da área de recursos humanos.



Nesse sentido, a Secretária Executiva por meio da Portaria nº 498, de 29/05/2014, in D.O.U de 05/06/2014, subdelegou competência para a prática de diversos atos no âmbito da competência da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração-SPOA, além de revogar dentre outras a Portaria nº 1.393/2012 retromencionada.

O titular da SPOA também fez publicar a Portaria nº 69, de 04/06/2014, no D.O.U de mesma data, onde subdelega competência ao Coordenador-Geral de Logística-CGL e seu substituto legal e eventual para a prática de diversos atos, em especial o discriminado no inciso XVII, o de “*aprovar e declarar atos de dispensas e situações de inexigibilidade de licitação*”, atendendo dessa forma a Recomendação 3 do Relatório Preliminar de Auditoria.

Desse modo, considerando a necessidade da revisão dos atos praticados sem a devida delegação de competência, a Unidade deverá promover a convalidação dos atos que declararam dispensa de licitação e situações de inexigibilidades praticados de 04/09/2012 até 05/06/2014, período no qual não havia delegação formal de competência para pratica dos atos.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Rever os atos de declaração de dispensa e inexigibilidade de licitação praticados no período de 04/09/2012 a 05/06/2014, e se for o caso, convalidá-los.

#### **2.1.4.2 CONSTATAÇÃO**

**Contratação de remanescente para prestação de serviços continuados, utilizando mão de obra terceirizada considerada imprópria, na área de apoio administrativo e secretariado, em desatendimento a Termo de Conciliação Judicial-TCJ; e adoção de Percentual de Referência Salarial-PRS.**

#### **Fato**

Trata o Processo nº 08008.000782/2013-71 da contratação de empresa remanescente do processo licitatório objeto do Pregão Eletrônico nº 03/2012, para continuidade da prestação de serviços continuados na área de apoio operacional, envolvendo as categorias profissionais de recepcionista (em três diferentes níveis salariais) e de contínuo para atender às necessidades do Ministério da Justiça, tendo em vista a rescisão unilateral do Contrato nº 16/2012 com a Empresa ADMINAS Administração e Terceirização de Mão de Obra Ltda., em virtude de a empresa contratada não possuir condições de manter em dia as obrigações relativas aos direitos trabalhistas dos profissionais em atividade no Ministério da Justiça, fatos noticiados pelo Memorando nº 141/2013-CGL/SPOA/SE/MJ, de 21/08/2013.

Em face das situações apresentadas, a Unidade buscou obter orientações junto à CGU (Ofício nº 538/2013/SE/MJ, de 04/09/2013) acerca da providência mais adequada a ser tomada, tendo em vista os apontamentos contidos nos Achados de Auditoria nº 201306195, contidos no Relatório Anual de Auditoria nº 201306208 (exercício 2012) relativos ao contrato celebrado entre o Ministério da Justiça e a empresa ADMINAS – Administração e Terceirização de Mão de Obra Ltda., vencedora do Pregão Eletrônico nº 03/2012 e a eminente rescisão contratual com essa empresa.

A manifestação da CGU materializou-se na Nota Informativa nº 43/2013/DS/SFC/CGU-PR, de 16/09/2013, com o seguinte posicionamento no que se refere às possibilidades suscitadas pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração-SPOA/MJ para a contratação por dispensa de licitação, seja amparada em situação emergencial ou na contratação de remanescente de serviço, em consequência de rescisão contratual:



“ ...

### III – DA ANÁLISE E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. *Inicialmente registra-se que não compete à CGU a decisão sobre atos administrativos de competência do gestor. Registra-se, ainda, que as recomendações consignadas no Relatório Anual de Contas/2012 da SE/MJ resultaram da necessidade de o Ministério avaliar a melhor alternativa para solução das inconsistências apresentadas, considerando que a rescisão unilateral naquele momento poderia vir a ser desvantajosa para a Administração Pública. Registra-se, ainda, que as recomendações consignadas no Relatório Anual de Contas/2012 da SE/MJ resultaram da necessidade de o Ministério avaliar a “manutenção do Contrato nº 16/2012, tendo em vista a ausência de amparo legal quanto aos dispostos: Decreto nº 2.271/1997, combinado com o estabelecido no artigo 6º; §3º da Instrução Normativa - SLTI nº 2/2008; artigos 6º, inciso IX, e 40, inciso X da Lei nº 8.666/93”.*

12. *Ato contínuo ao descumprimento de cláusula pela ADMINAS, a questão ora apresentada foi pauta de reuniões realizadas na SFC/CGU, na qual a SPOA/MJ apresentou duas possibilidades. Na oportunidade sugeriu-se que fosse buscado o posicionamento da área jurídica do Ministério da Justiça. Novamente a CGU manifestou a importância de o MJ se manter dentro dos princípios fundamentais da Administração Pública, ponderando os aspectos positivos e negativos a fim de avaliar o melhor encaminhamento a ser feito.* 13. *Não obstante, em face da consulta dirigida à CGU, a qual informa a urgência gerada pela ocorrência de fato superveniente com potencial de prejudicar as atividades do Ministério, ressaltamos que, do ponto de vista deste órgão de controle, ambas opções são possíveis, desde de que:*

- a) analisada sua legalidade pela Consultoria Jurídica do MJ;*
- b) demonstrados os esforços para atender no máximo possível e no curto prazo, as recomendações contidas no Relatório de Auditoria da CGU, em especial no tocante ao cumprimento da redução de terceirizados nos termos do Termo de Conciliação Judicial firmado entre a União e o Ministério Público do Trabalho; e*
- c) vigência da contratação adstrita ao tempo estritamente necessário para a finalização do procedimento licitatório iniciado com o processo nº 080005.000782/2013-71, onde espera-se o atendimento integral das recomendações da CGU.”*

Isto posto, em 08/10/2013, foi celebrado o Contrato nº 106/2013 com a empresa PH Serviços e Administração Ltda., fundamentado no inciso XI, do artigo 24, da Lei nº 8.666/93, o qual possibilita a dispensa de licitação para contratação de remanescente de serviço em consequência de rescisão contratual, “desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido”.

Contém o mencionado processo, os seguintes documentos, além do Projeto Básico (fls. 303/413):

- cópias do edital do Pregão nº 03/2012 e do Contrato nº 16/2012 (fls. 13/95);
- cópia parcial do Relatório de Auditoria CGU nº 201306208 que trata do assunto (fls. 96/111-verso);



- Nota Técnica Conjunta nº 001/COSEG-COPLI-COEFIN/CGL/SPOA/SE/MJ, de 30/08/2013, que trata da necessidade de fundamentação e avaliação jurídico/administrativa de contratação (fls. 121/132);
- Nota nº 33/2013/COLIC/CGLEG/CONJUR-MJ/CGU/AGU, de 02/09/2013, que trata de consulta acerca das questões relativas ao Contrato nº 16/2012, (fls. 136/140);
- Parecer nº 697/2013/COLIC/CGLEG/CONJUR-MJ/CGU/AGU, de 10/09/2013, que trata de consulta acerca de questões relativas ao Contrato nº 16/2012; (fls. 232/239);
- Nota Informativa nº 43/2013/DS/SFC/CGU-PR, de 16/09/2013, que trata da manifestação da CGU sobre contratação de empresa remanescente para prestação de serviços terceirizados considerando constatação consignada no Relatório Anual de Contas nº 201306195 (fls. 242/245);
- Despacho de 25/09/2013, da Secretária Executiva, autorizando a instrução do processo de contratação de remanescente aqui tratada, com orientações à SPOA (fl. 247);
- Consulta e concordância da segunda colocada no certame licitatório originário – Ofício nº 97/2013-CGL/SPOA/SE/MJ, de 01/10/2013 e carta s/nº de 02/10/2013 da empresa PH Serviços e Administração Ltda. (fls. 414/415);
- Nota Técnica Conjunta nº 02/COSEG-COEFIN/CGL/SPOA/SE/MJ, de 02/10/2013, contendo o de acordo da CGL/SPOA, versando sobre a instrução processual com propósito de contratação de empresa remanescente ao Pregão nº 03/2012. (fls. 416/428);
- Parecer nº 788/2013/COLIC/COLEG/CONJUR/MJ, de 08/10/2013, que trata da análise e pronunciamento acerca da contratação de empresa remanescente ao Pregão nº 03/2012. (fls. 443/447-verso);
- Despacho nº 1549/2013, de 08/10/2013, do Coordenador-Geral de Logística declarando o reconhecimento da dispensa de licitação em favor da PH Serviços e Administração Ltda., ratificado pela Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração/SPOA(fl. 451);
- Autorização, quanto à conveniência e oportunidade, do Ministro de Estado da Justiça de contratação da despesa objeto do processo em questão, nos termos do art. 2º da Portaria GM nº 493/2012 e art. 2º do Decreto nº 7.689/2012, *“ressaltando que os aspectos referentes à regularidade do procedimento permanecem sob a responsabilidade da unidade a qual compete a contratação”* (fl. 454);
- Extrato de Dispensa de Licitação nº 09/2013, e sua publicação in D.O.U de 10/10/2013 (fls. 547 e 549/554);
- Contrato nº 106/2013, de 08/10/2013 (fls. 564/579);
- Portaria nº 111, de 06/11/2013, publicada no Boletim de Serviço nº 45/2013, designando servidores para responderem pelo gerenciamento, acompanhamento, fiscalização e recebimento dos serviços objeto do Contrato nº 106/2013; e
- Publicação do extrato do Contrato nº 106/2013 no D.O.U de 07/11/2013.

As despesas previstas no período de 08/10 a 31/12/2013 por conta do Contrato nº 106/2013 estão vinculadas ao Orçamento-Geral da União para o exercício de 2013, no Programa de Trabalho 06122211220000001, tendo sido emitida Nota de Empenho 2013NE801814 no valor de R\$ 6.500.000,00.

No Projeto Básico ficou demonstrado o quantitativo de postos de serviços indicados na forma a seguir, subitem 1.2.3 (fl. 304).





Postos de Serviços MINISTÉRIO DA JUSTIÇA			
LOTE	ITEM	Serviços	Quantidade de Postos
01	01	Recepção I	19
	02	Recepção II	203
	03	Recepção III	174
	04	Contínuo	71
<b>TOTAL</b>			<b>467</b>

Apesar de ter sido apresentada a necessidade de 467 postos de serviços, na justificativa apresentada para a contratação dos serviços remanescentes foram replicadas as mesmas informações que justificaram a contratação originária do Contrato nº 16/2012.

Os quadros que compuseram o subitem 3.17 - Dos Postos de Serviços a serem contratados e os contidos no item 4 - Descrição Detalhada dos Serviços e seus subitens do Projeto Básico, mantiveram os quantitativos do contrato anterior, para os postos de recepção I e contínuo, alterando os de recepção II e III em cerca de 20%, demonstrando a ausência de estudo técnico preliminar que fundamentasse a necessidade do quantitativo agora contratado.

Em resumo apresentamos a seguir as alterações dos quantitativos realizadas e sua representatividade:

Postos de Serviços MINISTÉRIO DA JUSTIÇA					
Contrato nº 16/2012				Contrato nº 106/2013	
LOTE	ITEM	Serviços	Quantidade de Postos (A)	Quantidade de Postos (B)	REDUÇÃO PERCENTUAL ((B/A-1)*100)
01	01	Recepção I	19	19	0,00
	02	Recepção II	246	203	17,48
	03	Recepção III	218	174	20,18
	04	Contínuo	71	71	0,00
<b>TOTAL</b>			<b>553</b>	<b>467</b>	<b>15,55</b>

Da análise dos autos do processo em questão, evidenciam-se as mesmas impropriedades contidas na contratação e execução do Contrato nº 16/2012, de mesmo objeto, e anteriormente tratadas no âmbito do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201306208, exercício de 2012, da Secretaria Executiva. Neste, foram consignadas recomendações e expedida a Certificação das Contas com Ressalvas e o Parecer de Dirigente do Controle Interno considerando a fixação de preços mínimos na contratação de serviços de mão de obra terceirizada e o descumprimento do Termo de Conciliação Judicial/TCJ.

A seguir elencamos as impropriedades identificadas no processo sob análise:

- ausência da elaboração e aprovação de Plano de Trabalho considerando às exigências de contratações regidas pelo Decreto nº 2.271/97, em que pese a elaboração e aprovação de Projeto Básico conter em seu subitem 1.2.4 a afirmativa que *“as metragens utilizadas para a contratação inicial permanecem as mesmas, sendo os critérios de produtividade aqueles delineados quando do planejamento do Contrato nº 16/2012, devidamente elaborados pelo Grupo de Trabalho CGL/CGMA/CGRH instituído pela Portaria nº 34, de 12 de maio de 2011, o que resultou no Plano de Trabalho para a contratação dos serviços apresentados neste instrumento.”*



- permanência da utilização de três níveis de recepcionistas, conforme demonstrado no Projeto Básico, isto porque, o código 4221-05 – recepcionista da Classificação Brasileira de Ocupações-CBO não estabelece tal desdobramento;
- ausência no Projeto Básico do conjunto de elementos necessários e suficientes, além de justificativas para definir as necessidades qualitativas e quantitativas de postos de serviços, com nível de precisão adequado, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, para devida análise e aprovação do documento;
- ausência de estudos técnicos preliminares que sustentaram a redução em 20% (vinte por cento) do quantitativo dos postos de recepção II e recepção III, referenciado no item 1.2.2 do Projeto Básico – Serviços Auxiliares (fl. 303), como também no Despacho s/nº da Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração/SPOA, fl. 248;
- permanência da utilização de Percentual de Referência Salarial-PRS - item 4.3 e seus subitens do Projeto Básico - para definição do salário base, considerando que as justificativas apresentadas não tem amparo no arcabouço legal, no artigo 40 da Lei nº 8.666/93, o qual determina os limites de valores para a contratação;
- ausência, na justificativa apresentada no Projeto Básico, de motivação para a contratação, alegando prejuízos que acarretariam a descontinuidade dos serviços objeto do Contrato nº 16/2012, sem descrever e ou quantificar esses prejuízos suscitados na argumentação (item 3.1). Dessa forma, a alegação como fato motivador não é suficiente para caracterizar a necessidade dos serviços contratados.
- exigência de qualificação mínima semelhante para os prestadores de serviços, diferenciada apenas pela experiência na função entre recepcionista II e III, em conflito com as exigências contidas no item 14.1.1 das Obrigações e Deveres da Contratada do Projeto Básico (fl. 336);
- extensão de vigência do Contrato nº 106/2013, constante da Cláusula Décima Sexta – DA VIGÊNCIA (fl. 577-verso do Vol. IV); a qual viabiliza sucessivas prorrogações até o limite máximo em 01/04/2017, em desconformidade com os termos estabelecidos no Projeto Básico para a vigência do Projeto Básico, em seu item 20.1.1, com a definição e restrição do período de vigência da contratação que “*será estritamente o previsto para o término da vigência do Contrato nº 16/2012, qual seja o dia 01 de abril de 2014*” e condicionando seu término/rescisão ao encerramento do procedimento licitatório para nova contratação dos serviços (fl. 347).

Quanto ao cumprimento do TCJ, o MJ reduziu em cerca de 20% o quadro de terceirizados, contudo ainda com a permanência de empregados realizando atividades impróprias de apoio administrativo e secretariado.

### **Causa**

Os atos de gestão referentes à contratação de empresa remanescente para prestação de serviços continuados, utilizando mão de obra terceirizada considerada imprópria, na área de apoio administrativo e secretariado, conforme descritos:

- elaboração do Projeto Básico para a contratação de prestação de serviços sem que ficassem evidenciados nos autos do processo de forma precisa o fato gerador, as



quantidades e níveis de atividades necessários à demanda e adoção do Percentual de Referência Salarial, ante a vedação determinante do inciso X, do artigo 40, da Lei nº 8.666/93, pelo Coordenador de Contratos, Execução Orçamentária e Financeira-COEFIN;

- aprovação do Projeto Básico com as impropriedades descritas acima pelo Coordenador de Suprimento e Serviços Gerais- COSEG ;

- reconhecimento da dispensa de licitação e assinatura do Contrato nº 106/2013 pelo Coordenador-Geral de Logística-CGL contendo as impropriedades indicadas no Projeto Básico;

- ratificação da referida dispensa da licitação pela Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração-SPOA; e

- descumprimento das determinações do TCJ pelo Secretário Executivo do Ministério da Justiça, ao permitir a manutenção de terceirizados considerados impróprios no MJ.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Ante os fatos apontados, foi emitida a Solicitação de Auditoria nº 201405375/07-APG, de 24/03/2014, tendo sido atendida pelo Ofício nº 108/2014-SE/MJ, de 27/03/2014, que encaminha, por cópia, pronunciamento da área responsável pela instrução do processo em questão - Despacho nº 364/2014-CGL/SPOA/SE/MJ, de 27/03/2014, da lavra da Coordenadora-Geral de Logística – que, respeitando os destaques no texto original, se transcreve *in verbis*:

*“Tendo em vista o Despacho s/nº, de 26/03/2014, o qual solicita informações para subsidiar a resposta da SA n. 201405375-07, encaminho as informações subsidiadas pelas Unidades Técnicas da CGL e aprovadas por esta Coordenadora-Geral, sobre cada questionamento:*

*Questionamento CGU – justificar a ausência de plano de trabalho exigido pelo Decreto nº 2.271/1997, considerando a alteração no número de postos de serviços entre os dois contratos (nº 16/2012 com a empresa Adminas e o nº 10612013 com a empresa PH Serviços e Administração) objeto dos processos indicados, mesmo sendo apresentada a afirmativa inserta no subitem 1.2.4 do Projeto Básico;*

*(Item nº: 07)*

*Resposta CGL:*

*Por tratar-se de contratação de empresa remanescente e em respeito ao princípio da vinculação ao procedimento licitatório, o Plano de Trabalho original foi utilizado, pois se seguiu as mesmas condições da licitação originária, observando-se apenas a redução de 20% nos postos de Recepcionista II e III referenciados no item 1.2.2 do Projeto Básico, o qual se deu em virtude de entendimento junto à Equipe da Controladoria-Geral da União em Reunião de Busca de Soluções, para que fosse contratado o mínimo de postos possíveis até que se ultimasse a nova licitação no sentido de evolução na contratação dos serviços terceirizados neste Ministério.*

*Questionamento CGU - informar e/ou apresentar documentos de estudos técnicos preliminares que sustentaram a redução em 20% (vinte por cento) do quantitativo dos postos de recepção II e recepção IIL referenciado no item 1.2.2 do Projeto Básico - Serviços Auxiliares (fl. 303), como também no Despacho s/nº da Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração/SPOA, fl. 24;*

*(Item nº: 08)*



*Resposta CGL:*

*A aludida redução em 20% (vinte por cento) do quantitativo dos postos de recepção II e recepção III, referenciado no item 1.2.2 do Projeto Básico, se deu em virtude de entendimento junto à Equipe da Controladoria-Geral da União em Reunião de Busca de Soluções, para que fossem contratados o mínimo de postos possíveis até que se ultimasse a nova licitação no sentido de evolução na contratação dos serviços terceirizados neste Ministério.*

*Questionamento CGU - justificar a manutenção do Percentual de Referência Salarial-PRS no Contrato nº 106/2013, considerando os termos contidos no Relatório de Auditoria nº 201306208 e Nota Informativa nº 43/2013; (Item nº: 09)*

*Resposta CGL:*

*Por tratar-se de contratação de empresa remanescente, e em respeito ao princípio da vinculação ao procedimento licitatório, o Plano de Trabalho original foi utilizado, pois se seguiu as mesmas condições da licitação originária.*

*A vinculação integral à licitação original é um princípio indispensável quando se contrata remanescente de serviço. Se fosse alterado o PRS, haveria impacto relevante nos custos da empresa que presta o serviço, e essa alteração poderia inclusive gerar diferenças na ordem de classificação no certame. Se não houvesse PRS, a empresa remanescente poderia não terminar na segunda posição, por exemplo, pois cada empresa otimiza seus custos (salários, despesas administrativas, etc.) de forma diferente.*

*Assim, não se pode alterar um item fundamental para a definição do preço do serviço, como o foi o caso do PRS, quando se contrata remanescente, mesmo que isso tenha sido objeto de ressalva da auditoria. A contratação do remanescente foi uma solução paliativa, tomada não só em virtude do relatório de auditoria, mas do abandono da empresa anterior. Deve ser feito como manda a lei, mantendo-se as condições originais (se a redução de postos fosse superior a 25% também haveria rompimento com o procedimento licitatório anterior).*

*Assim, para realização da contratação da empresa remanescente este Órgão na observância aos princípios da legalidade, moralidade, probidade Administrativa, vinculação ao instrumento licitatório e ainda com vistas a evitar possível responsabilidade subsidiária ao Erário quanto a situação dos trabalhadores da empresa prestadora dos serviços terceirizados atentou-se quanto as disposições trabalhistas.*

*Sobre o tema observou-se o disposto na súmula n.º 331 do Tribunal Superior do Trabalho estabelece, in verbis:*

*Súmula nº 331, inciso V e VI do TST*

*"CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res.1742011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011.*

*(...)*

*V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso*



*evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.*

*VI - A responsabilidade subsidiária do tomado serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes período da prestação laboral "*

*Ainda sobre o tema cito as disposições da Instrução Normativa SLTI/MPOG n.º 02 de 2008 e suas alterações que por sua vez estabelece em seu artigo 13:*

*"Art. 13. A Administração não se vincula às disposições contidas em Acordos e Convenções Coletivas que não tratem de matéria trabalhista, tais como as que estabeleçam valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade."*

*À luz desse dispositivo, observamos ainda as disposições de Convenção Coletiva do Trabalho indicada pela empresa contratada para a categoria dos trabalhadores que prestam os serviços, no caso, a Convenção Coletiva de Trabalho - CCT 2013 do SINDISERVIÇOS/DF que em sua cláusula quinquagésima quinta estabelece:*

*"CLÁUSULA QUINQUAGÉSIMA QUINTA INCENTIVO À CONTINUIDADE*

*Considerando as peculiaridades da terceirização de serviços no segmento de asseio, conservação e serviços terceirizados, fundamentado na decisão proferida pela Seção Especializada em Dissídios Coletivos do TST(Processo nº ROAA-16000-75.2004.523.00) e visando à manutenção e continuidade do emprego, fica pactuado que as empresas que sucederem outras na prestação do mesmo serviço, em razão de nova licitação pública, ou novo contrato administrativo ou particular e/ou contrato emergencial, ficarão obrigadas a contratar os empregados da anterior sem descontinuidade quanto ao pagamento dos salários e a prestação dos serviços, limitado ao quantitativo de empregados do novo contrato, sendo que as empresas que perderem o contrato comunicarão o fato ao sindicato laboral, até 20 (vinte) dias antes do final do mesmo, e ficarão também obrigadas a dispensar os empregados sem justa causa, mediante as seguintes condições:"*

*Logo, a citada cláusula da CCT veda a descontinuidade do contrato de trabalho, quando mantidos os mesmos postos de trabalho e a mesma função.*

*Diante desse fato, a contratação teve que observar as mesmas condições da contratação anterior e ainda, por existir tal previsão na CCT, a empresa teve que observar a vedação de dispensar o empregado, bem como a não descontinuidade do pagamento dos salários dos trabalhadores, quando mantidos na contratação os postos com as mesmas funções, e também levar em consideração que as disposições da Convenção Coletiva do Trabalho têm guarida Constitucional - art. 7º,*



*inc. XIV e XXVI, cuja observância é obrigatória pelos entes particulares e públicos.*

*Questionamento CGU - demonstrar e/ou descrever os prejuízos que iriam causar a descontinuidade dos serviços "ao desenvolvimento das atividades finalísticas das diversas unidades da Pasta" – item 3, subitem 3.1 - JUSTIFICATIVA (fl. 305) e item 3.18 do Projeto Básico (fl. 311); (Item nº: 10)*

*Resposta CGL:*

*As justificativas da contratação inicial demonstram e descrevem a necessidade dos serviços contratados, bem como seus impactos ao desenvolvimento das atividades finalísticas das diversas unidades da Pasta. O MJ tem necessidade de serviços de natureza acessória e instrumental para:*

*-Atendimento e recebimento de ligações*

*-Transmissão de recados*

*-Recepção de pessoas*

*-Tramitação de processos e documentos*

*Onde a CBO de Recepcionista (2013) dispõe:*

*Recepcionam e prestam serviços de apoio a visitantes; prestam atendimento telefônico e fornecem informações em escritórios e outros estabelecimentos; marcam entrevistas ou consultas e recebem clientes ou visitantes; averiguam suas necessidades e dirigem ao lugar ou a pessoa procurados; agendam serviços, reservam (hotéis e passagens) e indicam acomodações em hotéis e estabelecimentos similares; observam normas internas de segurança, conferindo documentos e idoneidade dos clientes e notificando seguranças sobre presenças estranhas; fecham contas e estadas de clientes. Organizam informações e planejam o trabalho do cotidiano.*

*Desta forma, os serviços prestados pelos terceirizados em questão são acessórios às atividades dos servidores deste MJ, onde sua falta poderia impactar diretamente em suas atividades fíns, pois os servidores teriam que fazer os serviços acessórios, e com a escassez de servidores a otimização dos trabalhos poderia ser impactada de modo a causar provável inviabilidade das demandas finalísticas da Pasta, o que traria fatalmente o retardo, ou até possivelmente a paralização de políticas públicas nas áreas de segurança, justiça, cidadania, dentre outras.*

*Questionamento CGU - apresentar a metodologia adotada pela empresa contratada para a seleção da força de trabalho a ser disponibilizada, conforme exigência do item 14.1.2 do Projeto Básico; (Item nº: 12)*

*Resposta CGL:*

*Segundo apresentado pela empresa contratada, em 31/10/2013, inicialmente a admissão dos prestadores de serviço se deu pelo regramento contido na Cláusula Quinquagésima Quinta da Convenção Coletiva do Trabalho do ano ele 2013, relativa ao incentivo a continuidade da prestação do serviço, através de avaliação curricular e adequação ao quantitativo estabelecido contratualmente.*



As substituições dos postos ao longo do Contrato n.º 106/2013 passaram, segundo informação da empresa em correspondência de 26/03/2013, pelo processo abaixo:

- Definição de perfil adequado à vaga;
- Busca no banco de dados, candidatos que atendam a este perfil;
- Recrutamento do melhor e solicitação de separação de documentos admissionais;
- Processamento da admissão;
- Liberação de benefícios;
- Apresentação no posto de trabalho. (cópias dos ofícios anexos)

Questionamento CGU - justificar a possibilidade de extensão de vigência do Contrato n.º 106/2013, constante da Cláusula Décima Sexta - DA VIGÊNCIA (fl. 577-verso do IV); a qual viabiliza sucessivas prorrogações até o limite máximo em 1.º de abril de 2017, em desconformidade com os termos estabelecidos no Projeto Básico para a vigência do Projeto Básico, em seu item 20.1.1, com a definição e restrição do período de vigência da contratação que "será estritamente o previsto para o término da vigência do Contrato n.º 16/2012, qual seja o dia 01 de abril de 2014" e condicionando seu término/rescisão ao encerramento do procedimento licitatório para nova contratação dos serviços (fl. 347).

(Item n.º: 13)

Resposta CGL:

A intenção desta Administração foi, e ainda é, a de realizar a evolução das contratações de serviços terceirizados acessórios, atendendo e observando não só o regramento legal, mas as orientações e recomendações dos órgãos de controle.

As disposições do Plano de Trabalho de não prejudicar a continuidade da prestação dos serviços e realizar os atendimentos das recomendações dessa auditoria está na previsão de que esta Administração reservou-se o direito de rescindir o contrato unilateralmente quando do encerramento do procedimento licitatório que seria aberto. A cláusula de vigência do Contrato é clara em prever que "poderá ser prorrogado", ou seja, esta administração tem a discricionariedade de prorrogar ou não a vigência contratual. Tal previsão resguarda a Administração (que não possui controle de todas as variáveis do procedimento licitatório) no sentido de não prejudicar a continuidade dos serviços prestados e com isso incorrer no acúmulo de atividades auxiliares e assessórias aos servidores deste Órgão, podendo causar o atraso das atividades finalísticas de políticas públicas deste Ministério.

Assim, infere-se que os dispositivos não se chocam, e sim, eles se complementam no sentido da necessidade do encerramento do procedimento licitatório de contratação de serviços acessórios às atividades deste Ministério. Procedimento esse no qual esta Administração persegue a evolução na contratação dos serviços, e estes dispositivos em comento são para que a Administração tenha a liberdade de rescindir o Contrato unilateralmente quando da nova Contratação.

Estes foram os esclarecimentos desta Coordenação-Geral de Logística. Sugere-se, s.m.j., que sejam encaminhadas à Equipe de Auditoria."

Acrescenta-se, ainda, que a Unidade se pronunciou, a respeito do assunto em questão, no seu Relatório de Gestão Exercício de 2013, enviado em 31/03/2014 ao Tribunal de Contas da União, quando em seu item 10.2.2 Recomendações do OCI Pendentes de Atendimento Final do Exercício – Quadro A.10.2.2 – Situação das Recomendações do OCI que Permanecem Pendentes de Atendimento no Exercício, tratou de forma semelhante os itens 1.1.1.2 (Descumprimento, por parte do Ministério da Justiça, às cláusulas contidas no Termo de Conciliação Judicial - TCJ celebrado entre a União e o Ministério Público do Trabalho no âmbito da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7) e 5.1.1.1 (Contratação de serviços continuados pela Administração com fixação de preços mínimos) do R.A. 201306208, conforme transcrito a seguir:

<b>ITEM DO RA 1.1.1.2</b>
<b>Justificativa para o não atendimento</b>
Em que pese os entendimentos do órgão de controle interno sobre o não atendimento ao TCJ, o Ministério da Justiça entende que cumpriu com o Termo de Conciliação Judicial, e a referida contratação observou aos preceitos do Decreto nº 2.271, de 1997. Não obstante, com a finalidade de atender aos apontamentos da CGU, inclusive sob a ótica de evolução da contratação que tem por finalidade a prestação de serviços terceirizados, estão sendo concluídos os procedimentos referentes à instrução do processo de contratação de serviços terceirizados, o qual observará o Decreto nº 2.271/1997, bem como a real necessidade do Ministério da Justiça. Essa nova contratação está materializada no Processo nº 08005.000782/2013-71. O Contrato nº 16/2012 foi rescindido unilateralmente pela Administração, uma vez que a empresa quedou-se em cumpri-lo. Enquanto que a empresa remanescente do respectivo pregão assumiu novo contrato até que finde o novo procedimento de contratação que instrui no Processo nº 08005.000782/2013-71.
<b>Análise crítica dos fatores positivos/negativos que facilitaram/prejudicaram a adoção de providências pelo Gestor</b>
Os levantamentos das necessidades do Órgão e dos tipos de serviços a serem terceirizados, demandam lapso temporal no qual não se pode declinar dos serviços acessórios que atualmente a terceirização executa.

<b>ITEM DO RA 5.1.1.1</b>
<b>Justificativa para o não atendimento</b>
Recomendação 1: Em que pese o entendimentos do órgão de controle interno sobre a contratação que originou o Contrato nº 16/2012, o Ministério da Justiça entende que a referida contratação observou aos preceitos do Decreto nº 2.271, de 1997. Não obstante, com a finalidade de atender aos apontamentos da CGU, inclusive sob a ótica de evolução da contratação que tem por finalidade a prestação de serviços terceirizados, estão sendo concluídos os procedimentos referentes à instrução do processo de contratação de serviços terceirizados, o qual observará o Decreto nº 2.271/1997, bem como a real necessidade do Ministério da Justiça. Essa nova contratação está materializada no Processo nº 08005.000782/2013-71. Recomendação 2: O Contrato nº 16/2012 foi rescindido unilateralmente pela Administração, uma vez que a empresa quedou-se em cumpri-lo. Enquanto que a empresa remanescente do respectivo pregão assumiu novo contrato até que finde o novo procedimento de contratação que instrui no Processo nº 08005.000782/2013-71.
<b>Análise crítica dos fatores positivos/negativos que facilitaram/prejudicaram a adoção de providências pelo Gestor</b>
Os levantamentos das necessidades do Órgão e dos tipos de serviços a serem terceirizados, demandam lapso temporal no qual não se pode declinar dos serviços acessórios que atualmente a terceirização executa.

A Unidade apresentou sua manifestação a respeito do assunto em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, por meio do Ofício nº 356/SE, de 17/07/2014, na forma apresentada a seguir:

“... Considerações pertinentes à SPOA:





Conforme cópia do e-mail do Coordenador de Procedimentos Licitatórios (Anexo 4), de acordo com o Processo nº 08005.000782/2013-71 a licitação está sendo ultimada encontrando-se em fase de recurso, tendo como prazo final de apreciação o dia 23/07/2014. No entanto, em razão dos apontamentos trazidos pela Controladoria Geral da União-CGU, cabem as seguintes considerações:

1) O Ministério da Justiça – MJ, conforme se verifica das manifestações apresentadas por ocasião do Relatório Anual de Contas (exercício 2012), apresentou exaustivamente justificativas referentes aos apontamentos da CGU relacionados ao Contrato nº 16, de 2012. Essas justificativas expressam o entendimento do MJ, razão pela qual foram reproduzidas, de forma sintetizada, no Relatório de Gestão, exercício 2013, e nas respostas dirigidas à CGU durante a auditoria realizada no período 2013/2014;

2) O Contrato nº 16/2012 foi firmado sem qualquer menção, ao longo do procedimento licitatório, a possível irregularidade. Apenas a CGU, por ocasião da auditoria de 2012, apontou impropriedades e supostas irregularidades referentes à contratação, que ensejaram o início de novo procedimento licitatório, em consonância com as recomendações do órgão de controle interno;

3) Reafirma-se que a Secretaria Executiva não ficou inerte aos apontamentos da CGU. Contudo, diante do abandono do Contrato 16/2012 pela empresa Adminas, e tendo em vista também a impossibilidade de dar continuidade às atividades do MJ sem a prestação dos serviços terceirizados, a Secretaria Executiva contratou a empresa remanescente até que fosse possível viabilizar outro modelo de contratação, em observância às recomendações da CGU;

4) A contratação de remanescente também foi realizada sem qualquer apontamento de ilegalidade. O processo mereceu o exame da Consultoria Jurídica, que não levantou qualquer óbice legal à continuidade do feito, desde que observadas algumas recomendações que deveriam ser adotadas pelos gestores. Importante destacar, ainda, que o órgão do MJ se cercou de todos os cuidados para que a contratação se desse da forma mais regular possível, ouvindo a Consultoria Jurídica, como já explicitado, bem como encaminhando expediente à CGU e realizando reuniões com o órgão de controle interno, a fim de encontrarem em conjunto a melhor solução possível;

5) A CGU, consultada a respeito do assunto, conforme consta da Nota Informativa nº 43/2013/DS/SFC/CGU-PR, entendeu que a contratação de remanescente seria possível, desde que: a) analisada sua legalidade pela Consultoria Jurídica, o que foi feito pelo órgão jurídico; b) buscasse o atendimento, no máximo possível e em curto prazo, das recomendações da CGU, em especial no tocante ao cumprimento da redução de terceirizados, o que também foi feito pelo MJ com a redução de 20%, atitude que denota o esforço da Administração para atender ao órgão de controle interno; c) a vigência da contratação fosse adstrita ao tempo necessário para finalização do procedimento licitatório. Como já dito, a licitação está em curso e o contrato atual será rescindido tão logo seja concluído o procedimento licitatório e firmado o novo contrato.

6 - Vale destacar que, tendo optado pela contratação do serviço remanescente, a administração não poderia alterar substancialmente o modelo adotado, uma vez que é necessário manter-se fiel ao procedimento licitatório original. De outra forma, as condições de competitividade que resultaram na ordem de classificação dos licitantes poderiam ser alteradas, resultando em flagrante ilegalidade. Ainda assim, a administração buscou atender à principal questão suscitada na referida nota informativa: a redução do quantitativo de postos. Como a máxima redução legalmente permitida seria de 25%, buscou-se atingir este percentual, reorganizando trabalhos e



*reduzindo inclusive a prestação de alguns serviços. Após entendimentos com as diversas áreas do MJ, acordou-se pela redução de cerca de 20%, sob pena da paralisação de serviços essenciais. Frise-se entretanto que a redução foi expressiva, e bem próxima à máxima possível, sendo inclusive bem recebida por representantes da própria CGU.”*

*7) A respeito do tópico do Relatório Preliminar intitulado “causa”, nas páginas 39/40, impende salientar que não era do conhecimento da então Secretária-Executiva, nem tampouco do atual Secretário-Executivo, a existência de terceirizados “impróprios” no MJ a partir do Contrato nº 16/2012. Caso a CGU tenha verificado situações concretas de prestadores de serviços atuando em atividades típicas de servidores públicos, sugere-se que o(s) caso(s) concreto(s) seja (m) trazido (s) ao conhecimento do Secretário-Executivo para que este possa adotar as providências de apuração pertinentes. Registre-se que todos os dirigentes do MJ assinaram termo de compromisso, tanto por ocasião do Contrato nº 16/2012, quanto à época da contratação de remanescente, se responsabilizando por não permitir que terceirizados exerçam atividades “impróprias”. Adicionalmente, foi solicitada a indicação de cofiscais de todas as unidades do Ministério, no intuito de reforçar a fiscalização da execução do contrato e evitar eventuais desvios de função por parte dos terceirizados;*

*Quanto à resposta CGL ao item nº 08 da Solicitação de Auditoria nº 201405375/07-APG, que foi transcrita nesta constatação pela CGU, esclarece-se e retifica-se nos termos a seguir:*

*No que tange a redução de 20% (vinte por cento) do quantitativo dos postos de recepção II e recepção III quando da contratação da empresa remanescente do Pregão Eletrônico nº 03/2012, esclarece-se que no esforço de adequação da contratação de terceirizados no âmbito desta Pasta, decorrente de abandono do Contrato nº 16/2012 pela empresa Adminas, esta Administração se deparou com a necessidade de chamamento de empresa remanescente do Pregão Eletrônico nº 03/2012, para continuidade dos serviços de Recepção I, II e III, e Contínuo, até que se findasse nova contratação iniciada no âmbito do Processo nº 08005.000782/2013-71.*

*Nessa situação diferenciada, entendeu-se que a contratação remanescente deveria ter um ajuste de postos de serviços, num empenho de se manter, provisoriamente, até a efetivação da nova contratação, o mínimo de postos necessários para não haver solução de continuidade dos serviços, de forma que as condicionantes do Despacho SE, de 25/09/2013 (Anexo 5) fossem observadas. Ou seja, considerando a possibilidade de a Administração poder suprimir em até 25% o valor do contrato, buscou-se observar o aspecto legal e a necessidade de não paralisar os serviços, por meio da manutenção provisória de um quantitativo mínimo para suprir as demandas.*

*Dessa forma, foram realizadas reuniões com as unidades do MJ, onde se encontravam alocados os postos de serviços, para que apresentassem proposta de diminuição dos postos com o mínimo de prejuízo à execução das atividades acessórias, que resultou na planilha de ajuste (Anexo 6), a qual refletiu em um ajuste (diminuição) médio de 20% (vinte por cento) do quantitativo dos postos de recepção II e recepção III, explicitado no Despacho SPOA, de 26/09/2013 (Anexo 7).*

*Não foi possível a redução dos postos de Recepcionista I e de Contínuos em função de possível fragilização na segurança, uma vez que os postos de recepcionistas I são alocados nas portarias do Ministério da Justiça, e, no caso dos Contínuos, pelo motivo de incremento do número de processos em trâmite neste Órgão.*

*Assim, retifica-se que em tratativas junto a esse Órgão de Controle, a diminuição de 20% (vinte por cento) do quantitativo dos postos de recepção II e recepção III foi*



*apresentada pelo Ministério da Justiça, tendo sido bem recebida por representantes dessa Controladoria, como um esforço em se manter, provisoriamente, apenas o quantitativo de postos necessários com o mínimo de prejuízo nos serviços acessórios, demonstrando a boa-fé na agilidade para a nova contratação, a qual entende-se ser mais evoluída e adequada às Recomendações dos Órgãos de Controle Interno e Externo, e à legislação e interpretações vigentes.*

### **Análise do Controle Interno**

As análises a seguir apresentadas tratam dos atos de gestão no âmbito do Processo nº 08008.005178/2013-10, Contrato nº 106/2013, firmado com a empresa PH Serviços e Administração Ltda.

Após as opiniões exaradas nos Relatórios de Auditoria, Certificado e Parecer do Controle Interno, relativos às Contas/2013 da Unidade, foi emitida em 16/09/2013, a Nota Informativa nº 43/DS/SFC/CGU-PR, na qual ficou consignado em seu item 13 o entendimento quanto à possibilidade de ser realizada a contratação por dispensa de licitação pela emergencialidade ou pelo remanescente, desde que atendidas as recomendações apostas nas alíneas *a*, *b*, e *c*, sobre as quais tecemos os necessários comentários.

A alínea “a” se reporta à análise da legalidade da contratação pela Consultoria Jurídica do MJ. Para isso, a CGL encaminhou o processo à CONJUR/MJ “*para análise e manifestação acerca da proposta para contratação de empresa remanescente ao Pregão nº 03/2012.*”

A CONJUR emitiu o Parecer nº 788/2013-COLIC/CGLEG/CONJUR-MJ/CGU/AGU (fls. 443/447-v) no qual opinou favoravelmente pela celebração do Contrato de empresa remanescente do Pregão nº 03/2012, destacando, no entanto, o seguinte posicionamento no que se refere ao Percentual de Referência Salarial – PRS

“...  
14. Diante do fato de que se pretende nova contratação nos mesmos moldes da contratação anterior, é necessário que a área técnica avalie a manutenção do Percentual de Referência Salarial – PRS e instrua os autos com justificativas válidas para a sua legalidade.”

Considerando a transcrição acima, a Consultoria Jurídica, não se manifestou quanto à legalidade da utilização do PRS, atribuindo essa responsabilidade ao gestor mediante avaliação e instrução dos autos.

No que se refere a alínea “b”, que trata dos esforços que deverão ser empreendidos pelo Ministério da Justiça para atender no máximo possível e no curto prazo, as recomendações contidas no Relatório de Auditoria da CGU, em especial no tocante ao cumprimento da redução de terceirizados nos termos do TCJ, segue a seguinte análise:

Ressalte-se, inicialmente, que não houve manifestação formal da CGU no que se refere ao quantitativo de terceirizados a ser reduzido na nova contratação.

### **DO PROJETO BÁSICO E DO QUANTITATIVO DE POSTOS**

O Projeto Básico constante do processo não está aderente às exigências do Decreto nº 2.271/97, pois não estão demonstradas tecnicamente as reais necessidades dos serviços contratados pelo órgão. A afirmação está alicerçada no próprio conteúdo do documento reclamado nos termos do item 1.2.2, quais sejam:

*“1.2.2 Conforme determinação da Consultoria Jurídica, bem como da Secretaria Executiva, e ainda conforme corroborado na manifestação contida no Despacho s/n, exarada pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e*



*Administração-SPOA, contida às fl. 248 dos autos do Processo 08008.005178/2013-10, o qual tramita este instrumento, foram realizadas tratativas no âmbito do Ministério da Justiça a fim de realizar a redução de 20% (vinte por cento) do quantitativo de postos.”*

Assim, evidencia-se que os critérios técnicos são os mesmos daqueles contidos no Termo de Referência do Processo nº 08008.006037/2011-44, para o estabelecimento dos quantitativos a serem contratados, demonstrando que a contratação não contém os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto, para atender às reais necessidades do órgão.

Não obstante a transcrição parcial da Nota Informativa nº 43/2013/DS/SFC/CGU-PR, de 16/09/2013 na Nota Técnica Conjunta nº 02/COSEG/COEFIN/CGL/SPOA/SE/MJ, que tratou das justificativas para contratação dos serviços remanescentes do Contrato nº 16/2012, em vias de rescisão à época, permaneceram os mesmos parâmetros questionados no relatório de auditoria, vez que houve somente redução do número de terceirizados nos postos de recepção II e III, sem justificar a permanência dos 377 postos de recepção restantes. A redução em aproximadamente 20% foi estabelecida conforme consta do Despacho de 26/09/2013, da Subsecretária da SPOA/SE. (Fls. 248)

Quanto ao uso da mão de obra disponibilizada por força desse contrato, as constatações não se basearam em distorções pontuais, vez que os procedimentos de auditoria levados a efeito fundamentaram a opinião exarada à época, onde se verificou que as recepcionistas (exceto as de nível I) exercem atividades de apoio administrativo e/ou secretariado, em especial àquelas que atendem diretamente às autoridades revestidas de cargos de Direção e Assessoramento Superior – DAS níveis 101.4 a 101.6 e Natureza Especial, como definido no projeto básico cujo contrato ora questionado se vincula, situação mantida na contratação em comento.

#### DA MANUTENÇÃO DA INCIDÊNCIA DO PERCENTUAL DE REFERÊNCIA SALARIAL/PRS

A UJ, questionada a respeito, apresentou argumentos fundamentados no princípio da vinculação ao procedimento licitatório, condição esta necessária para a decisão de manter a prestação de serviços em mesmos patamares.

Ao optar por realizar a dispensa de licitação, amparada no inc. XI, art. 24, Lei 8.666/93, a Unidade trouxe a reboque as mesmas situações detectadas como indesejáveis perante a norma, isto é:

1º - utilização de nomenclatura de recepcionista para as atividades de apoio administrativo e secretariado, contrariando o estabelecido no Decreto nº 2.271/97, bem como do TCJ e;

2º - manutenção de contrato administrativo com ausência de amparo legal quanto aos seguintes dispositivos: art. 2º do Decreto nº 2.271/1997, combinado com o artigo 6º; §3º da Instrução Normativa - SLTI nº 2/2008 que estabelecem o princípio da economicidade para projeto básico e artigos 6º, inciso IX, e 40, inciso X da Lei nº 8.666/93, que estabelecem, vedação da fixação do preço mínimo, critérios estatísticos de variação em relação a preços de referência.

Dessa forma, os atos de gestão praticados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 03/2012, e o contrato dele derivado, deixaram de cumprir a legislação acima indicada em dois pontos cruciais do ordenamento jurídico, quais sejam:

- Contratação de serviços continuados na área de apoio operacional, para atender as unidades administrativas do MJ, com sobrepreço em procedimento licitatório e eventual despesa antieconômica; decorrentes da utilização do PRS; e



- Descumprimento, por parte do Ministério da Justiça, às cláusulas contidas no Termo de Conciliação Judicial - TCJ celebrado entre a União e o Ministério Público do Trabalho no âmbito da Ação Civil Pública nº 00810-2006-017-10-00-7, no que tange a utilização de terceirizados para as atividades de apoio administrativo e secretariado.

Por fim, no que se refere ao contido na alínea “c” da Nota Informativa CGU nº 43/2013, comenta-se o que segue:

*Trata-se de ser “a vigência da contratação adstrita ao tempo estritamente necessário para a finalização do procedimento licitatório iniciado com o processo nº 080005.000782/2013-71”.*

Considera-se o contido nesta alínea atendido a partir da informação da Coordenadora-Geral de Logística de que o contrato relativo ao processo acima identificado, objeto do Pregão nº 9/2014, foi assinado em 24/07/2014 com vigência a partir de 01/08/2014, conforme mensagem eletrônica de 24/07/2014.

Assim, consideradas as novas argumentações apresentadas a respeito da legalidade dessa contratação, a Unidade não trouxe fatos que sustentassem a decisão de manter nos custos do contrato remanescente o PRS e nem parâmetros que justificassem o quantitativo de recepcionistas II e III, mesmo considerando a redução dos postos indicados.

Ainda quanto à utilização de PRS, cabe registrar que em consulta realizada em 25/07/2014 no sistema COMPRASNET, foi verificado que nas planilhas que fundamentaram as propostas comerciais das empresas vencedoras do certame não constam outros adicionais ao item Módulo 1 – Composição da Remuneração, que influenciariam custos adicionais além dos exigidos.

De todo o exposto, resta pendente a avaliação quanto à utilização de mão de obra considerada imprópria nos termos do disposto no TCJ, havendo a necessidade de realização de testes de auditoria no âmbito da nova contratação, formalizada em 2014, para emissão de opinião do Controle Interno quanto à adequabilidade das atividades exercidas ao disposto no Decreto nº 2.271/97.

Ressalte-se, no entanto, o esforço empreendido pela Unidade para mitigar o risco de interrupção das atividades do Ministério da Justiça frente à interrupção das atividades da empresa terceirizada mediante o abandono da execução contratual, materializado, inclusive pela redução do quantitativo de empregados terceirizados impróprios em 20%, na presente contratação.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Não utilizar mão de obra terceirizada para atividades inerentes às de servidor público.

## **3 CONTROLES DA GESTÃO**

### **3.1 CONTROLES EXTERNOS**

#### **3.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO**

##### **3.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

#### **Fragilidades na elaboração dos editais de seleção de consultores.**

##### **Fato**

O Acórdão 2306/2012-Plenário, item 9.3, determinou à Controladoria-Geral da União que, na próxima auditoria anual de gestão do Gabinete do Ministro de Estado da Justiça, incluísse em seu relatório tópico específico sobre as questões relativas à regularidade



dos processos seletivos para consultores do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no âmbito da Comissão de Anistia, bem como sobre a regularidade da atuação dos terceirizados. Em atendimento ao citado Acórdão, foram objeto de análise os processos de seleção para contratação de consultores nº 08802.000022/2013-79 e nº 08802.003889/2012-03, no âmbito do Projeto BRA/08/021, a partir da qual foram identificadas as seguintes situações:

- a) Ausência do Termo de Referência no processo;
- b) Distribuição desproporcional entre os critérios de seleção "*Experiência prévia de pesquisas em arquivos*" e "*Experiência prévia de atuação na temática de ditadura militar*", os quais podiam representar 80% dos pontos da fase da Seleção;
- c) Inclusão de fases classificatórias, que podem subjetivar os processos de seleção como "Trabalho Escrito e Prova oral";
- d) Seleção de ex-terceirizada para vaga de consultor; e
- e) Inserção de atividades de caráter contínuo como Consultoria no âmbito de Projetos de Cooperação Internacional.

### **Causa**

Desequilíbrio da distribuição da pontuação nos quesitos nos editais de seleção de consultores.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta aos questionamentos realizados, a Comissão de Anistia, por meio do Ofício nº 229/2014/CA, de 30 de maio de 2014, informou:

a) Com relação à ausência do Termo de Referência no processo: "*A íntegra do Termo de Referência, de fato, não foi anexada aos autos, em virtude de mero entendimento por parte do servidor que constituiu o processo de que o extrato publicado no DOU e em jornal de grande circulação atendiam, de maneira suficiente, aos requisitos legais.*

*Cabe destacar aqui que a publicação do extrato atendeu integralmente ao princípio da publicidade, vez que continha todas as informações necessárias à participação dos candidatos, tais como: critérios de avaliação pré-estabelecidos, atividades a serem realizadas, requisitos necessários à candidatura, local da realização da pesquisa, valor da consultoria, entre outros, extraídos do próprio Termo de Referência, que foi elaborado em total consonância com o disposto no §1º do art. 21 da Portaria MRE nº 717: "Para fins de seleção, deverá ser previamente elaborado termo de referência que contemplará o produto e eventuais etapas, bem como os valores estimados da consultoria".*

*Oportuno destacar que tanto o Edital quanto o Termo de Referência foram, na sua totalidade, publicados no sítio eletrônico do Ministério da Justiça, de forma a conceder ainda mais publicidade e transparência ao processo seletivo. Aqui, cumpre registrar que a adoção desse procedimento atende à recomendação da CGU, que, em seu Relatório de Auditoria nº 201200832 de 05/04/2012 (auditoria realizada no Projeto BRA/08/021 a pedido da própria Comissão de Anistia), sugere o seguinte:*

*"(...) A fim de dar mais transparência aos processos de seleção, a agência executora do Projeto poderia disponibilizar, no sítio que hospeda o endereço eletrônico do Ministério da Justiça -MJ, previamente ao processo seletivo, um link informativo (...)."*

*De qualquer forma, esta Comissão está de acordo que a inclusão do Termo de Referência nos autos dos processos de seleção de consultores contribuirá para uma melhor instrução processual e registro dos atos administrativos. Nesse sentido,*



*informamos que o Termo de Referência das contratações em questão será anexado ao processo nº 08802.000022/2013-79 e que tal procedimento será adotado também em processos em que se identificar a ausência de tal documento e em futuras contratações.*

*Por fim, o Termo de Referência, conforme solicitado, é apresentado no Anexo II.”*

b) Com relação à distribuição desproporcional entre os critérios de seleção: “*De maneira geral, a Comissão de Anistia utiliza como base para a elaboração de seus editais para os seguintes insumos e/ou quesitos: (i) processos seletivos anteriores (incluindo o aprendizado gerado a partir de auditorias realizadas no órgão); (ii) perfil necessário para o desenvolvimento das atividades propostas (discutido amplamente com os coordenadores de área do órgão); (iii) compatibilidade das atividades a serem contratadas e os objetivos do Projeto BRA/08/021; e (iv) demais editais em circulação no mercado.*

*A consolidação do perfil desejável leva em conta as competências, ou seja, o conhecimento, as habilidades e as atitudes do candidato, que serão auferidas por meio da combinação das diferentes fases do processo seletivo, amplamente divulgadas ao público interessado. Cada fase do processo, por sua vez, será composta por critérios objetivos cujo peso na composição final da nota naquela fase também levará também em consideração as competências, habilidades e atitudes esperadas do candidato para o desempenho das atribuições propostas. Destaque-se aqui que os critérios estabelecidos e seus pesos atendem plenamente às recomendações 01 e 02 do Relatório de Auditoria nº 201200832 da CGU:*

*001: aprimorar os mecanismos de controle interno no sentido de estabelecer critérios objetivos e publicá-los previamente nos instrumentos de convocação de seleção de consultores; e 002: abster-se de adotar critérios, pesos, pontuações ou outra forma de classificação que não esteja prevista no instrumento convocatório (...).”*

*Dessa forma, na 1ª fase do processo seletivo (análise curricular), pode-se desejar que para determinada consultoria, o candidato tenha uma experiência acadêmica mais robusta, e em outra, experiência profissional bastante consolidada, ou mesmo uma combinação das duas experiências. Do mesmo modo, a depender da especificidade da atividade a ser desempenhada, pode-se esperar, para o alcance dos objetivos do BRA/08/021, que o candidato acumule determinada experiência necessária à execução das atividades propostas.*

*No processo em questão, a contratação visava a realização da atividade 1.2.4 do Projeto de Cooperação, a saber:*

*Formulação relatórios de informação histórico-analítica para subsídio ao conhecimento histórico das violações de Direitos Humanos pela Sociedade Civil e Comissão da Verdade, permitindo que profissionais com capacitação historiográfica, jurisprudencial ou arquivística realizem pesquisa em documentos, arquivo e afins, e sumariem feitos de relevo histórico reconhecidos pela Comissão de Anistia de forma indireta ao longo de seus 10 anos de atuação, fomentando o conhecimento pela Sociedade Civil e o trabalho de comissões da verdade.*

*A descrição das atividades no Termo de Referência traduz, de maneira sucinta, as atribuições acima, qual seja: "levantar dados e informações específicas nos arquivos da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, com o objetivo de produzir e de fornecer resultados em pesquisa e análise documental para subsidiar os trabalhos da Comissão Nacional da Verdade".*

*Parece-nos razoável, dessa forma, que os pesos atribuídos à "experiência prévia de pesquisas em arquivos" e "experiência prévia de atuação na temática de ditadura*



*militar" sejam superiores à formação acadêmica, visto que o foco da atividade era justamente a realização de pesquisa no acervo da Comissão de Anistia, composto por cerca de 73 mil requerimentos de anistia política que narram, a partir da perspectivas das vítimas, violações ocorridas durante a ditadura militar no Brasil.*

*Destaque-se ainda que a consultoria em tela visava também viabilizar o apoio da Comissão de Anistia aos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade (CNV) e demais Comissões da Verdade locais e institucionais instituídas (que subsidiarão também os trabalhos da CNV), consubstanciado no art. 6º da Lei 12.528 de 18/11/2012:*

*Observadas as disposições da Lei no 6.683, de 28 de agosto de 1979, a Comissão Nacional da Verdade poderá atuar de forma articulada e integrada com os demais órgãos públicos, especialmente com o Arquivo Nacional, a Comissão de Anistia, criada pela Lei no 10.559, de 13 de novembro de 2002, e a Comissão Especial sobre mortos e desaparecidos políticos, criada pela Lei no 9.140, de 4 de dezembro de 1995. Dessa forma, entendeu-se que os pesos atribuídos aos critérios da 1ª fase do processo de seleção, em conjunto com as demais fases desse processo, eram adequados ao perfil desejável para a execução de atividades que exigiam, para seu desempenho eficiente e eficaz, conhecimento da temática de atuação da Comissão de Anistia e experiência com acervos. Como colocado, tais critérios estão em harmonia também com os objetivos e atividades do Projeto BRA/08/021, e possibilitaram atender o disposto na Lei que cria a CNV.*

*Por fim, cabe mencionar que tais pesos foram atribuídos a partir de uma percepção de que eles se refletiriam no perfil desejável para a vaga, não tendo sido utilizado, nesse sentido, nenhum método estatístico ou qualquer outra metodologia científica para a sua quantificação, mesmo porque não existe no quadro da Comissão de Anistia profissional com tal qualificação. Por esta razão, este órgão resta aberto a receber sugestões de melhoria ou mesmo capacitações por parte da CGU que tornem mais eficiente o processo de desenho metodológico e formulação de escala de pontos.”*

c) Acerca da inclusão de fases classificatórias, que podem subjetivar os processos de seleção como "Trabalho Escrito e Prova oral", a Comissão justificou o seguinte:

*“As três fases do processo seletivo, em conjunto, têm como objetivo selecionar o candidato que possua as competências, ou seja, conhecimento, habilidades e atitudes, mais adequadas ao desempenho das atribuições propostas. Algumas dessas competências, como habilidades para a escrita, capacidade de interpretação e análise crítica de situações problemas, habilidades interpessoais e de comunicação, capacidade de gestão de conflitos, motivação para a tarefa, entre outros, não podem ser identificadas por meio de simples avaliação curricular.*

*De fato, tais fases são amplamente utilizadas em processos seletivos domésticos, tais como no acesso a vagas em programas de pós-graduação, na contratação de professores em universidades, na magistratura, entre outras, e internacionais, a exemplo do próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em suas contratações diretas e universidades estrangeiras, em ambos, além das duas fases, ainda são solicitadas cartas de recomendação.*

*Na consultoria em questão, as fases classificatórias não subjetivaram o processo de seleção, uma vez que os critérios de avaliação e seus pesos são objetivos e constam do Termo de Referência (em atendimento às recomendações da CGU em processos seletivos prévios), sendo de conhecimento dos candidatos e facilmente verificável por qualquer cidadão que tenha interesse no processo. Segue abaixo transcrição de parte do Termo:*

*2ª Fase: Apresentação de Trabalho Escrito (classificatória)*





*Os candidatos chamados para a segunda fase receberão, por correio eletrônico, uma questão-chave que deverá ser respondida em até cinco dias, na forma de um texto analítico. A resposta será utilizada para avaliar os seguintes aspectos:*

*Redação clara e transmissão objetiva de idéias-chave: 15 pontos Compreensão e uso dos argumentos referidos na bibliografia: 15 pontos Análise crítica dos conteúdos propostos na questão: 10 pontos Capacidade de conexão do tema com a realidade concreta: 10 pontos Pontuação máxima: 50 pontos.*

*Serão automaticamente desclassificados candidatos cuja nota nesta fase for inferior a 30. Os candidatos classificados na fase 2 serão chamados para prova oral, em Brasília/DF. 3ª Fase: Prova Oral. Nesta fase a Comissão avaliadora buscará verificar: Capacidade de boa expressão oral: 15 pontos Domínio e problematização dos temas da bibliografia: 15 pontos Capacidade de resposta analítica e crítica: 20 pontos Pontuação máxima: 50 pontos. Serão automaticamente desclassificados candidatos cuja nota nesta fase for inferior a 30. É de responsabilidade do candidato seu deslocamento para realização da prova oral, que é necessariamente presencial.*

*Considerando que a consultoria contratada tinha como atividade principal levantar dados e informações específicas nos arquivos da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, com o objetivo de produzir e de fornecer resultados em pesquisa e análise documental para subsidiar os trabalhos da Comissão Nacional da Verdade, tem-se, por exemplo, que a aplicação de prova escrita torna-se requisito quase que inafastável, senão como poderia o Comitê de Seleção avaliar, entre outras habilidades, se os candidatos realmente possuíam ou não capacidade analítica de produção de textos e relatórios coesos e coerentes?*

*A entrevista, da mesma forma, permite que os membros do Comitê verifiquem se o candidato possui, por exemplo, habilidades interpessoais e de comunicação, requisito necessário à essa consultoria, que envolvia o diálogo permanente e direto com os interlocutores das Comissões da Verdade. Ademais, é no momento da entrevista/prova oral que o Comitê de Seleção verifica com o candidato as informações prestadas no currículo, vez que algumas delas podem estar incompletas.*

*Dessa forma, como demonstrado, a inclusão das fases classificatórias com critérios objetivos contribui para a seleção do perfil mais adequado às atividades propostas.”*

d) Em relação ao fato de uma ex-terceirizada ter sido selecionada para uma das vagas de consultor, e ter sido avaliada por um membro da Comissão, esta informou o seguinte:

*“A Consultora trabalhou como funcionária terceirizada na Comissão de Anistia entre 2004 e 2010 e em 2011, sob supervisão da Secretaria Executiva da Comissão. A Comissão de Anistia exclui das bancas, ex officio, membros que estejam em condição de impedimento legal para avaliar candidatos, o que não constitui o caso em questão. Nos casos de existência de relação de natureza pessoal entre candidatos e participantes da banca, o próprio avaliador deve declarar-se impedido. Em caso de arguição de existência de relação pessoal pelo candidato, seus concorrentes, membros do comitê de seleção, ou pessoa externa ao processo, a Comissão igualmente atua no sentido de substituir o membro.*

*Não existe dano ao princípio da impessoalidade no fato de que duas pessoas tenham atuado profissionalmente em um mesmo órgão ou projeto, desde que inexista entre avaliado e avaliador relação de natureza pessoal, e que sejam observados os critérios previamente fixados no processo seletivo. A hipótese contrária implica na impossibilidade de qualquer servidor da Comissão de Anistia avaliar profissionais que já tenham atuado no órgão em outra oportunidade, distorcendo de maneira radical o processo seletivo, vez que a Comissão constitui um dos principais fomentadores de*



*projetos e iniciativas sobre a temática em todo o território nacional. Ademais, a candidata, no desempenho de suas atribuições enquanto terceirizada, não possuía qualquer vínculo profissional nem mesmo encontrava-se subordinada ao membro avaliador, mesmo porque, àquela época, o órgão possuía apenas um cargo administrativo de chefia, qual seja, o DAS 101.4 intitulado Secretário Executivo.*

*Ainda, vale registrar que o Comitê de Seleção era composto por um membro interno à Comissão de Anistia e dois membros externos ao órgão, um deles representante da Universidade de Brasília (UnB) e o outro representante da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), este último, por sinal, também foi avaliador da candidata e lhe atribuiu nota bem superior à nota atribuída pelo avaliador que era membro da Comissão, como pode ser constatado no tópico 2, à fl. 253.*

*Nesse contexto, cabe mencionar que a composição do Comitê de Seleção atende ao disposto no Relatório nº 201200832 da CGU, que recomenda ao órgão:*

*"abster-se de constituir Comissão de Seleção de Consultores majoritariamente com membros da própria Agência Executora, especialmente quando houver participação de candidatos que mantiveram relações profissionais com membros e/ou Agência, de modo a assegurar a isonomia entre os interessados, a impessoalidade e a maior transparência do certame".*

*Observa-se aqui que a CGU não recomendou à Comissão de Anistia que membros do Comitê de Seleção que pertencessem à estrutura administrativa do órgão não avaliasse candidatos que já tivessem atuado nesse mesmo órgão, mas tão somente que, nos casos em que o avaliador e o candidato mantiveram relações profissionais, não fosse constituído Comitê de Seleção composto majoritariamente por membros da própria Comissão.*

*Assim, o princípio da impessoalidade e do tratamento isonômico restam resguardados pela composição do Comitê e pela metodologia de avaliação. Todos os candidatos, sem exceção, tiveram as avaliações compostas, na fase 2, por um avaliador da Comissão e por um avaliador externo; e, na fase 3, um avaliador da Comissão e dois avaliadores externos. Assim, a participação do avaliador do órgão na composição final da nota das fases 2 e 3 é minoritária: Avaliador externo 01: 40%; Avaliador externo 2: 20%; Avaliador Comissão: 40%.*

*As notas atribuídas à candidata pelo avaliador membro da Comissão de Anistia, portanto, não tinham o condão de decidir pela seleção final da candidata, razão pela qual não há que se falar em violação ao princípio da impessoalidade.*

*Por outro lado, nesta metodologia de composição de notas, mesmo com a avaliação do membro da Comissão em desfavor da candidata em questão, a composição com as avaliações externas permitiu sua seleção, afastando a hipótese de que, pressuposta eventual pessoalidade na avaliação do membro da CA, a mesma possa ter sido prejudicada por ter previamente atuado no órgão na qualidade de terceirizada.*

*É necessário destacar ainda que todos os candidatos receberam tratamento isonômico, caso contrário, não hesitariam em interpor recurso administrativo ou mesmo buscar a apreciação do Judiciário, caso se sentissem em desvantagem em face da candidata pelo fato de ela já ter tido relação profissional com a Comissão de Anistia.*

*Por fim, conforme exposto, não resta comprovada hipótese de desrespeito ao princípio da impessoalidade."*

e) A Comissão justificou assim a contratação de consultores para exercer as atividades citadas:



*“Preliminarmente, cabe aqui delinear algumas das discussões e bases teóricas que levaram à elaboração do Projeto BRA/08/021- Cooperação para o intercâmbio internacional, desenvolvimento e ampliação das políticas de Justiça Transicional no Brasil, estabelecido em 2008 pelo Governo Federal, por intermédio da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores, e pelo PNUD, com o objetivo de fortalecer capacidades alusivas à justiça transicional, nos setores públicos e privados.*

*O Projeto formulado em 2008 visava propor soluções para os seguintes desafios para a Comissão de Anistia e para a Justiça de Transição no país: (i) ausência de mapeamento preciso dos processos de repressão no Brasil, suas interlocuções com processos similares em outros países, ou coordenados internacionalmente (caso da Operação Condor), bem como diagnósticos comparativos da situação brasileira no cenário internacional; (ii) ausência de interlocução efetiva entre o Brasil e demais países, especialmente do Hemisfério Sul, na área de Justiça de Transição; e (iii) ausência de meios eficientes para a divulgação local e internacional da experiência brasileira, e compartilhamento de know how e capital humano para avaliação e ampliação do processo de Justiça de Transição no Brasil.*

*Em 2011, momento em que a Comissão de Anistia, o PNUD e a ABC reuniram-se para a avaliação dos resultados até então alcançados pelo projeto de cooperação, um novo cenário apresentava-se no plano nacional. A Comissão da Verdade foi criada, vinte e seis anos após o término da ditadura militar no país, com o objetivo de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional. O órgão funcionaria de maneira extraordinária por um período de dois anos e meio (6 meses para a preparação e 2 anos para a execução das atividades), dependendo diretamente do apoio das comissões estatais que lidaram com o legado autoritário anteriormente.*

*Conforme exposto no item 18, a lei que estabelece a CNV cita, entre outros, a Comissão de Anistia como órgão privilegiado de apoio aos seus trabalhos. Percebia-se, aí, que dinâmicas até então inéditas no país começam a surgir, o que ensejou discussões sobre a possibilidade de aprimoramento do presente projeto de cooperação e seu redimensionamento a esse novo cenário, que implica em novos desafios para o órgão.*

*De fato, a Comissão da Anistia, valendo-se do grande impulso que a Comissão da Verdade dá a efetivação do Direito à Memória e à Verdade, bem como as diretivas ministeriais tidas no mesmo sentido, passou a agregar a seu conjunto de atribuições regimentais um complexo grupo de tarefas para as quais nenhum Estado está preparado, vez que comissões especiais lidam, justamente, com situações altamente excepcionais, em prazos de tempo altamente exíguos, e em processos de cooperação transversais muito amplos, conectando não apenas distintos órgãos e agências governamentais, como também um amplo conjunto de atores públicos e privados, nacionais e internacionais.*

*Nesse contexto, merece especial destaque o fato de que em seus quatorze anos de atuação, a Comissão de Anistia instruiu mais de 73 mil processos de reparação, que constituem hoje o maior acervo de vítimas do período autoritário brasileiro. Esse acervo de alta relevância histórica é integrado por um conjunto complexo e heterogêneo de documentos, que incluem: petições com alegação de perseguição política firmadas pelo perseguido, seus familiares ou procuradores; certidões do Serviço Nacional de Informações (SNI); documentação disponível no Arquivo Nacional; documentação de arquivos estaduais e municipais; informações sobre a natureza dos vínculos empregatícios dos requerentes; documentação comprobatória de identidade; depoimentos e cartas atuais e do período das perseguições; entre outros.*



*Portanto, para além do interesse da Comissão da Verdade, os arquivos constituem-se em documentos de interesse da própria sociedade. Como prova disso tem-se o enorme fluxo de pesquisadores, jornalistas e interessados em geral que demandam diuturnamente acesso a este acervo. Quando da criação do Projeto BRA/08/021, em período em que pouco menos de um terço dos requerimentos de anistia estavam apreciados (e portanto aptos à pesquisa histórica), criaram-se ferramentas metodológicas para discutir formas de acesso a esse acervo, por meio de consultoria própria de profissional.*

*O desenvolvimento desses produtos, em conjunto com uma ampla série de outras medidas apoiadas pelo projeto de cooperação, foi incorporado ao acervo de políticas públicas da Comissão de Anistia. Com isso, gerou-se um segundo nível de demandas: subsidiar e criar estratégias para a sistematização deste enorme acervo de informações não mais para o acesso direto enquanto fonte primária, mas sim como fonte secundária, para que seja apropriado por estudantes, pesquisadores de interesse geral, familiares, associações civis, agências de estado, entre outros atores.*

*A atuação da Comissão da Verdade exigiria (e exige) da Comissão de Anistia um intenso trabalho de apoio hercúleo e que não se encontrava originalmente previsto em seu rol de objetivos e atribuições institucionais. O projeto BRA/08/021 foi então reformulado com vistas a aprofundar a cooperação para a transferência de capacidades e conhecimentos, permitindo que ações coordenadas na esfera estatal direta e na esfera da cooperação internacional catalisassem e fortificassem o papel da Comissão de Anistia no processo.*

*É nesse contexto que é criado, no âmbito do projeto de cooperação, o Produto "Memória Institucional, Consolidação de Dados e Séries Históricas da Comissão de Anistia e Apoio à Comissão da Verdade", que tem, entre suas atividades, a "Formulação de relatórios de informação histórico-analítica para subsídio ao conhecimento histórico das violações de DH pela Sociedade Civil e Comissão da Verdade".*

*As consultorias em questão, conforme descrito no Termo de Referência, inserem-se no bojo deste novo produto agregado, objetivando a contratação de dois profissionais da área de humanidades para a estruturação de um plano de trabalho e uma proposta metodológica que viabilizasse a sistematização de informações, séries históricas, e a produção de conhecimentos específicos, partindo do acervo processual da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça, para o fomento ao trabalho dos diversos comitês e comissões que se instalaram em todo o território nacional para a busca do resgate da memória e verdade.*

*A formulação de estudos técnicos consolidados por meio dos relatórios entregues pelos consultores não se confunde com o trabalho investigativo da Comissão de Anistia para fins de julgamento, vez que parte deste trabalho para a geração de produto histórico-cultural cuja finalidade é, nos mesmos termos postos em outros processos de cooperação desenvolvidos pelo PNUD em todo o mundo, a garantia do direito à memória e à verdade.*

*De fato, a consultoria contratada tinha por finalidade a realização de pesquisa junto ao acervo da Comissão de Anistia para fins de produção de relatórios para atender a uma demanda extraordinária, o que se difere da atividade precípua do órgão de apreciar requerimentos de anistia política, trabalho que consiste no recebimento, autuação, promoção de diligência e análise de processos, realizado por servidores aprovados em concurso público para ocuparem o cargo de Analista Técnico Administrativo do*

*Ministério da Justiça, para posterior julgamento pelo Conselho da Comissão de Anistia.*

*Tem-se, portanto, que as consultorias eram baseadas na entrega de produto resultante de serviços técnicos especializados, que se tornaram necessários a partir do surgimento de uma demanda extraordinária e inédita para a sociedade brasileira, para a qual não havia ainda expertise nem pessoal especializado na estrutura administrativa do Estado. Não há que se falar aqui, contrariamente ao afirmado, de trabalho de caráter contínuo, visto que a Comissão de Anistia não foi criada enquanto unidade de arquivo ou de memória e tampouco desempenhava na sua rotina de trabalho tais atribuições. Ademais, como demonstrado, as atividades propostas visam subsidiar órgãos de natureza temporária por meio de atividades de pesquisa, que não são inerentes às atribuições da Comissão de Anistia.*

*Destaque-se aqui, como já é do conhecimento da CGU, que até meados do ano passado, a estrutura administrativa da Comissão de Anistia era composta por apenas quatro DAS - um DAS 101.4, um DAS 102.4 e dois DAS' 102.3. As consultorias técnicas sob o bojo do Projeto de Cooperação auxiliaram (e ainda auxiliam) no processo de alteração de formato do órgão, no qual se agregam ao eixo de competência dos campos do direito e da administração os eixos também da história e arquivística, por meio do mapeamento e estudo de melhorias possíveis para tal re-conformação. Originalmente pensada como um tribunal administrativo, a Comissão foi gradualmente reunindo arquivos e incorporando funções de centro de referência na matéria de justiça de transição, o que tornou necessária a ampliação de sua capacidade de "gestão de conhecimento".*

*De fato, a natureza provisória e temporária das comissões de verdade e de reparação tem sido universalmente beneficiada por projetos de cooperação técnica, como se percebe não apenas na sua utilização pela Comissão da Anistia e CNV, mas também por outras comissões ao redor do mundo, como CVR do Peru e CVR da África do Sul.*

*Assim, o Projeto BRA/08/021 gerou, ao longo dos anos, um importante acúmulo de subsídios para estudos e políticas públicas na área da Justiça de Transição, o que permitiu à Comissão de Anistia ampliar sua missão institucional para incluir competências na área da memória e expandir o seu conceito de reparação, conforme se percebe no texto do Decreto 8.031/2013, que concede nova estrutura ao órgão:*

*"Art. 7o À Comissão de Anistia compete:*

- I - examinar os requerimentos de anistia política e assessorar o Ministro de Estado da Justiça em suas decisões, nos termos da Lei no 10.559, de 13 de novembro de 2002;*
- II - implementar e manter o Memorial de Anistia Política do Brasil e seu acervo; e*
- III - formular e promover ações e projetos sobre reparação e memória, sem prejuízo das competências de outros órgãos."*

*Nesse sentido, pode-se concluir que o Projeto BRA/08/021 contribuiu e estabeleceu as bases para a transformação da atuação da Comissão de Anistia. A partir da consolidação, por meio de Decreto Presidencial, das novas competências do órgão, o projeto de cooperação adquire nova importância, visto que a reestruturação administrativa da Comissão é um processo ainda em construção.*

*A contratação das consultorias em questão possibilita tanto a sistematização de informações da Comissão em sentido amplo, permitindo um acesso facilitado da cidadania ao conjunto de conhecimentos produzidos, como também em sentido estrito, auxiliando o desenvolvimento de mecanismos extraordinários para subsidiar a*



*Comissão da Verdade, de tal maneira que deste processo restará um importante legado para a sociedade brasileira.*

*O resultado auferível é (e será) um conjunto de relatórios avaliativos do trabalho da Comissão de Anistia ao longo dos anos, bem como um comparativo de seus resultados com o de outras políticas públicas análogas, além de uma ampla gama de informações históricas consolidadas, que poderão estar disponíveis à sociedade de maneira impressa ou digital, retratando, desde o ponto de vista histórico e cultural, o conjunto de violações ocorridas entre 1946 e 1988, e o tratamento a elas conferido pelo Estado democrático.*

*Paralelamente, de maneira menos mensurável, porém não menos relevante, a consultoria e seus resultados criam e transferem capacidades não apenas ao corpo técnico da Comissão de Anistia e do Ministério da Justiça, como também a outros atores institucionais e sociais a ela imbricados.*

*Por fim, cabe informar que em consulta feita à Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça (fls. 1 e 2 do processo), não foi identificado qualquer banco de dados ou cadastro de servidor público do quadro permanente do Ministério possuidor das especializações necessárias para as atividades propostas pela consultoria.*

*Assim, não fica evidenciada a utilização da consultoria para desenvolvimento de atividades contínuas da Comissão de Anistia.”*

f) No tocante a valoração dos quesitos de experiência, a Comissão informou que “a consolidação do perfil desejável para a consultoria considerará as competências necessárias para o ótimo desempenho das atribuições por parte do candidato, ou seja, levará em conta o seu conhecimento, habilidades e atitudes para a tarefa proposta. Destaque-se aqui, como já mencionado, que os critérios e pesos de cada fase são objetivos e foram publicados previamente nos instrumentos de convocação da seleção, conforme recomendações da CGU em seu Relatório de Auditoria nº 201200832.

*No processo em tela, a contratação visava à realização da atividade 1.1.1 do Projeto de Cooperação, a saber:*

*Promover e publicar pesquisas sobre os grupos políticos atuantes durante a ditadura militar, as formas institucionais de repressão a eles impressa e o processamento destes feitos pelo estado brasileiro, por meio de suas políticas de reparação, memória e verdade, valendo-se de metodologias e estratégias fundadas na experiência comparada com outros países da região.*

*A descrição das atividades da consultoria, conforme Edital e Termo de Referência, era a seguinte:*

*Produzir pesquisa panorâmica sobre a literatura alusiva ao grupo temático; mapear, sistematizar e triar os casos conexos ao grupo político processados ou em processamento pela Comissão de Anistia; gerar relatório analítico sobre a situação dos processos e soluções adotadas pela Comissão de Anistia, destacando os fatos históricos reconhecidos, controvérsias e relação com a literatura previamente investigada; produzir insumos complementares de pesquisa por meio de trabalho de campo, entrevista ou mecanismos análogos; redigir relatório final.*

*Igualmente ao exposto anteriormente, tendo em vista que as atividades estão focadas na pesquisa sobre grupos políticos que tiveram seus direitos violados durante o período ditatorial no Brasil, parece-nos natural que os pesos atribuídos à experiência profissional em pesquisa, na temática de direitos humanos, anistia e Justiça de Transição, bem como experiência em trabalhos de campo ou entrevistas e na produção*



*de relatórios escritos sejam superiores à formação acadêmica. Mesmo porque nesses tipos de consultoria, verifica-se que a quase totalidade dos candidatos possui várias titulações acadêmicas, o que os coloca em pé de igualdade e dificulta, caso o critério seja utilizado de maneira isolada, a verificação do candidato mais bem preparando, sendo, pois, necessário atribuir maior pontuação a outros critérios objetivos.*

*Obviamente, a especialização acadêmica stricto sensu (mestrado e doutorado) é desejável, pois agrega valor ao perfil, porém, são as qualidades profissionais as efetivamente determinantes no êxito dos trabalhos desta consultoria. Interessante ressaltar que a experiência profissional pode ter sido obtida também no meio acadêmico.*

*Dessa forma, entendeu-se que os pesos atribuídos aos critérios da 1ª fase do processo de seleção, em conjunto com as demais fases, eram adequados ao perfil desejável para a execução de atividades que exigiam, para seu desempenho eficiente e eficaz, conhecimento da temática de atuação da Comissão de Anistia e experiência com acervos. Como colocado, tais critérios estão em harmonia também com os objetivos e atividades do Projeto BRA/08/021.*

*Por fim, como destacado, é necessário mencionar que tais pesos foram atribuídos sem a utilização de método estatístico ou qualquer outra metodologia científica para a sua quantificação, mesmo porque não existe no quadro da Comissão de Anistia profissional com tal qualificação. Por esta razão, a Comissão de Anistia resta aberta a recomendações ou estratégias por parte da CGU que possam aperfeiçoar esse processo.”*

g) No tocante a realização de atividades de caráter contínuo como Consultoria no âmbito de Projetos de Cooperação Internacional:

*“Aqui, convém repisar o já respondido anteriormente, que discorre sobre algumas das discussões e bases teóricas que levaram à elaboração do Projeto BRA/08/021-Cooperação para o intercâmbio internacional, desenvolvimento e ampliação das políticas de Justiça Transicional no Brasil. Como se pôde notar, tal projeto não tem como intuito desenvolver atividades de caráter contínuo, mas muito pelo contrário, objetiva construir capacidades na área da Justiça de Transição que não existiam na administração pública, tampouco em outras organizações fora dela, vindo fazer frente a novos desafios colocados para o Brasil em relação à temática da Justiça de Transição.*

*O Estado brasileiro não possui um mapeamento qualitativo ou levantamento histórico que permita a consolidação da memória dos grupos, uma vez que a atividade fim da Comissão, quando de sua criação, era eminentemente julgadora. Desta feita, é impossível a comparação internacional entre o perfil do perseguido político brasileiro e o dos demais países, mais notadamente do cone sul, que fundamente estudos comparados sobre as similitudes e diferenças existentes nos processos de transição à democracia, e seus reflexos atuais na cidadania.*

*Ainda, a opção brasileira por trabalhar a dimensão reparadora da Justiça de Transição pela via administrativa, ensejou complexo fenômeno jurídico de inter-relação entre ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que tornam a anistia no Brasil um fenômeno singularmente complexo. Tal cenário impediu que o Brasil desenvolvesse de maneira satisfatória, como o fizeram Argentina e Alemanha (tomando dois exemplos emblemáticos, da ditadura militar e do holocausto), políticas de valorização da memória e apropriação pedagógica da experiência de luta pelo restabelecimento da democracia e do Estado de Direito.*



*Para além da explanação teórica já bastante explorada aqui e no item 21 (que deve ser lido em conjunto com essa resposta), faz-se necessário analisar aqui especificamente o Produto 1.1, que tem como objeto "a implementação de estudos técnicos para elaboração de materiais para edição de publicações sobre Justiça de Transição".*

*A atividade 1.1.1, "Promoção e Publicação de Pesquisas sobre os Grupos Políticos Atuantes Durante o Regime Ditatorial", conforme Termo de Referência, refere-se especificamente à análise de conjuntos de processos apreciados pela Comissão de Anistia com vistas a comparação entre os fatos aqui reconhecidos e aqueles narrados na literatura gerando, posteriormente, resultados compartilháveis sobre a atuação de determinados atores sociais e grupos políticos durante a ditadura.*

*A atividade permite, portanto, a verificação, a partir do estudo dos grupos de requerimentos de anistia presentes no acervo da Comissão e outras fontes de pesquisas disponíveis, do tipo de engajamento social de resistência no período que se estende de 1964 a 1988, gerando conhecimento histórico ainda não sistematizado.*

*Assim, a atividade em questão contribui para a organização do acervo de requerimentos da Comissão de Anistia sob uma perspectiva histórica (e não somente voltada para a atividade finalística do órgão), com vistas ao acesso público da totalidade dos documentos acumulados, e para a sistematização do acervo de informações e experiências acumulado pela Comissão de Anistia por outros acervos, o que contribui para o estabelecimento de comparativos internacionais, bem como para a ampliação e construção de novas políticas públicas orientadas de modo técnico-científico e não empírico.*

*Essas atividades de pesquisa possuem natureza distinta da competência precípua do órgão de apreciar requerimentos de anistia política, trabalho que consiste no recebimento, autuação, promoção de diligência e análise de processos, realizado por servidores aprovados em concurso público para ocuparem o cargo de Analista Técnico Administrativo do Ministério da Justiça, para posterior julgamento pelo Conselho da Comissão de Anistia.*

*Ademais, cabe mencionar que em consulta feita à Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça (fl. 2 e 3 do processo), foi-nos informado que não havia sido identificado qualquer banco de dados ou cadastro de servidor público do quadro permanente do Ministério possuidor das especializações solicitadas para a consultoria.*

*Desse modo, entendemos que não resta confirmada a hipótese colocada de que a consultoria em questão envolve atividades de caráter contínuo, visto que tratam de atribuições específicas e especializadas na área de pesquisa, que em tudo diferem do trabalho de análise de requerimentos de anistia realizados pelos servidores públicos do Ministério da Justiça lotados na Comissão de Anistia”.*

Registre-se ainda que por ocasião da Reunião de Busca Conjunta de Soluções a Comissão de Anistia relatou que tem trabalhado no aprimoramento do processo de seleção de consultores e ainda as dificuldades para definir os critérios e pontuações que devem ser utilizados para cada quesito exigido. Informou ainda que todos os editais são submetidos ao PNUD e que está aberta a sugestões, solicitando, para tanto, a realização de reunião com a participação da área de Recursos Externos da CGU.

### **Análise do Controle Interno**

Em relação à determinação do Tribunal de Contas da União no Acórdão em questão, quanto à regularidade dos processos seletivos para consultores do PNUD, o próprio “Voto” do Acórdão em seus itens 23, 24 e 25 afirma o seguinte:





“23. Quanto à pecha de migração irregular da força de trabalho de terceirizados para os contratos do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), acolho a afirmação do responsável de que não há vedação legal a que terceirizados participem de processos seletivos e sejam, assim, contratados no âmbito do PNUD (§ 18 da instrução da 8ª Secex). A seleção de consultores para programas da espécie é regulada pelo Decreto 5.151/2004, cujo art. 7º, que trata da questão, não veda a que terceirizados participem dos processos seletivos, verbis:

*Art. 7º É vedada a contratação, a qualquer título, de servidores ativos da Administração Pública Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal, direta ou indireta, bem como de empregados de suas subsidiárias e controladas, no âmbito dos projetos de cooperação técnica internacional.*

24. Outrossim, o responsável noticiou que o “processo de substituição de terceirizados na Comissão de Anistia encontra-se concluso” e que o órgão não reconhece “a ocorrência de qualquer prática de migração de terceirizados para contratos com o PNUD” (§ 17, *idem*).

25. Não obstante, a instrução conclusiva fundamenta essa proposta afirmando apenas que, “Apesar de o órgão contrapor todos os argumentos do representante, o fato é que alguns terceirizados efetivamente foram contratados no âmbito do PNUD.” Essa alegação, por si só, não permite concluir que houve “migração irregular” de terceirizados para os contratos do PNUD, máxime porque, conforme afirmei, não há vedação legal a que terceirizados sejam contratados pelo aludido programa mediante processo seletivo. Embora tenham sido verificadas deficiências nos processos seletivos – objeto das recomendações do controle interno, já implementadas pela Comissão de Anistia –, a instrução do processo não comprovou a existência de fraudes nessa área.”

Cabe observar que aconteceu novamente, após a emissão do Acórdão, caso de contratação de ex-terceirizado como consultor no âmbito da Comissão. Ocorre que o processo seletivo de consultores tem seguido o Decreto nº 5.151/04 e outras orientações, que permitem a utilização do quesito “experiência profissional” como critério de seleção. Como esse quesito tem sido utilizado de forma determinante nos processos seletivos, chegando a ultrapassar os 80% da pontuação distribuída (para o que, também, não há impedimento legal), naturalmente, os ex-terceirizados ou ex-consultores que já tiveram experiência de trabalho junto a própria Comissão, concorrem em vantagem em relação aos outros candidatos, sendo este o principal motivo da reincidência dessas contratações.

Considera-se que os requisitos utilizados na contratação de consultores no âmbito desse Projeto, poderiam ter sido melhor equilibrados entre Formação Acadêmica e Experiência Profissional, já que um Produto de Consultoria Internacional requer caráter inovador, atribuindo-se também menor pontuação a critérios que possam subjetivar o processo como Prova Oral e Trabalho Escrito.

Em relação ao caráter das atividades enquadradas como Produto pelos editais analisados, transcrevemos orientação da CGU em sua publicação “Contratação de Consultorias”:

O Decreto nº 5.151/2004 trata dessa questão, em seu artigo 4º da seguinte forma:

*§ 2º O produto a que se refere o § 1º é o resultado de serviços técnicos especializados relativos a estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (grifo nosso).*

[...]



*§ 6o O órgão ou a entidade executora nacional somente proporá a contratação de serviços técnicos de consultoria mediante comprovação prévia de que esses serviços não podem ser desempenhados por seus próprios servidores.*

*§ 7o As atividades do profissional a ser contratado para serviços técnicos de consultoria deverão estar exclusiva e obrigatoriamente vinculadas aos objetivos constantes dos atos complementares de cooperação técnica internacional.*

*[...]*

*§ 9o Os consultores desempenharão suas atividades de forma temporária e sem subordinação jurídica.*

Do Decreto, ainda que possa parecer óbvio, encontra-se estabelecida no § 7º do art. 4º a primeira condição para a contratação por produto, que é a vinculação direta com o atendimento de objetivos constantes dos atos complementares da CTI, presentes e claramente identificados no Documento do Projeto e, portanto, de definição precisa.

Além disso, deve-se atentar para os dispositivos previstos nos §§ 6º (que não se refere a uma ausência temporária de servidores capacitados para tal, mas ao caráter da atividade a ser desempenhada) e 9º, com a clara diferenciação entre as atividades próprias e rotineiras do órgão na consecução das atividades que lhe são inerentes, para as quais detém conteúdo e experiência, e aquelas que precisam ser realizadas de forma pontual, com duração determinada. As de caráter pontual visam à promoção de aquisição, mudança ou evolução no conhecimento das práticas institucionais, precisando para tanto de uma perspectiva e abordagem externa, independente ou detentora de notória e nova competência.

Nesse ponto, cabe ressaltar o caráter imprescindível de inovação do produto e a vinculação temporária do consultor junto ao órgão executor do projeto, com início e fim de suas atividades perfeitamente definidos.

Por fim, o legislador buscou dirimir as dúvidas remanescentes, ao identificar o produto a ser contratado, no § 2º do mesmo artigo, categorizando-o entre: serviços técnicos especializados relativos a “estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”.

Quanto à determinação do Acórdão sobre a regularidade da atuação dos terceirizados na Comissão, ou seja, se eles têm atuado em atividades meio e não finalísticas, a Comissão após uma readequação em sua estrutura de cargos, realmente diminuiu o número de terceirizados lotados em seus quadros funcionais, limitando-se hoje ao número de dezessete, cujas atribuições, informadas pela Unidade, não se enquadram como atividade-fim.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Nos editais de seleção de consultores, distribuir a pontuação dos quesitos de forma mais equilibrada, entre os quesitos Formação e Experiência Profissional, e de modo que fases como Prova Oral e Trabalho Escrito não sejam determinantes no resultado, mantendo-se a preponderância dos critérios objetivos do certame.

Recomendação 2: Na definição dos produtos de consultoria em Projetos de Cooperação Técnica Internacional, atentar-se para o fato que tais produtos devem se enquadrar como atividades de caráter pontual, não repetidas e/ou periódicas, que visem à promoção de aquisição, mudança ou evolução no conhecimento das práticas institucionais, precisando para tanto de uma perspectiva e abordagem externa, independente ou detentora de notória e nova competência, com caráter imprescindível de inovação.



## 3.2 CONTROLES INTERNOS

### 3.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

#### 3.2.1.1 CONSTATAÇÃO

**Ausência de designação de coordenador para ser o responsável pelo cumprimento das disposições da Portaria CGU-PR nº 1.043, de 24 de julho de 2007 e da indicação de servidor que será o administrador principal do Sistema CGU-PAD no órgão, mantendo desatualizados seus registros.**

#### **Fato**

Após análise do Relatório de Gestão e documentos/informações apresentadas, foi constatado que não houve, por parte da Unidade, a devida designação de um coordenador para ser o responsável pelo cumprimento das disposições da Portaria CGU-PR nº 1.043, de 24 de julho de 2007.

Conforme disposto no § 2º do Art. 3º da citada portaria, cabe ao aludido coordenador a formalização da indicação de servidor que será o administrador principal do Sistema CGU-PAD no órgão.

Verificou-se ainda a inexistência de normativo interno que discipline a atividade, não havendo indicação de responsável pela inserção das informações relativas aos processos apuratórios instaurados, mantendo desatualizadas as informações no referido sistema.

#### **Causa**

Ausência de designação de Coordenador para ser o responsável pelo cumprimento das disposições da Portaria CGU-PR nº 1.043, de 24 de julho de 2007; bem como de indicação de servidor para atuar como principal administrador do Sistema CGU-PAD na Unidade e de estrutura adequada para cumprimento da legislação específica.

#### **Manifestação da Unidade Examinada**

Em resposta à Solicitação de Auditoria 201406658/05, a Unidade encaminhou cópia do Relatório gerado pelo sistema CGU/PAD e uma cópia do controle de “*processos instaurados antes da nomeação do assessor de disciplina, pela secretaria executiva*” (I), além das seguintes considerações:

“...

*II) Como não existe, até a presente data, a figura do Coordenador do Sistema CGU-PAD, o qual cabe a incumbência de promover a capacitação dos usuários do sistema, é também desconhecida indicação formal, por parte do coordenador, de servidor ou empregado para o perfil de administrador principal do CGU nesta Unidade bem como é desconhecida se essa informação consta nos normativos internos.*

*Nenhum servidor ou empregado desta assessoria foi capacitado, sendo que é previsto na implementação do sistema CGU-PAD, o devido treinamento.*

*III) Esta Unidade não possui normativo interno que defina procedimentos, check list, prazos e responsáveis pelo cadastramento e alimentação do sistema CGU-PAD.*

*IV) É importante que seja reafirmado que, neste Ministério da Justiça não há uma Corregedoria Seccional, nos moldes estabelecidos no Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, mas tão somente a figura do Assessor de Disciplina, não havendo formalmente, na estrutura organizacional do Ministério, a Assessoria de Disciplina.*

*Anteriormente, através da Portaria Ministerial nº 145, de 26.01.2004, publicada no Diário Oficial da União nº 18, de 27 de janeiro de 2004, fora delegada ao Secretário-*



*Executivo do Ministério a competência para “instauração de procedimentos disciplinares, proferir decisões e aplicar penalidades.*

*Através da Portaria MJ nº 2783, de 09.12.2011 foi revogada tal delegação de competência, retornando ao Ministro da Justiça tal competência, tendo sido editada a Portaria MJ nº 2784, de 09.12.2012, ambas publicadas no Diário Oficial da União nº 050, de 12 de dezembro de 2011, esta última nomeando um Assessor de Disciplina “para assessorar o Ministro da Justiça nos assuntos relacionados a atividades correcionais e disciplinares, bem como na instauração de sindicâncias e composição de comissões disciplinares”.*

*Cabe a esse Assessor coordenar as instaurações de procedimentos da esfera disciplinar, levando-os à análise da CONJUR-MJ, para posterior decisão do Ministro da Justiça. Para tanto, além de um grande esforço por parte do Ministério, há um mínimo de auxiliares, não havendo servidor com treinamento para o preenchimento dos formulários do CGU-PAD.*

*Através do ofício nº 012/2014 (08001.001882/2014-36) foi solicitado, diretamente à Corregedoria Setorial da Área da Justiça, a capacitação de servidores para o preenchimento do CGU-PAD, tendo sido respondido (via email) que “a CGU não faz mais curso presencial para cadastramento no CGU-PAD”.*

*Resta salientar que o controle dos procedimentos é feito através de um instrumento físico denominado “TOMBINHO”, onde são registrados os prazos e as movimentações dos procedimentos, portarias de instauração, prorrogação e recondução, bem como a decisão final da Autoridade determinante.*

*O Ministério da Justiça, mais especificamente sua estrutura interna, não dispõe até o momento de uma Corregedoria Seccional. O que existe hoje é uma designação para assessoramento ao Ministro da Justiça nos assuntos relacionados a atividades correcionais e disciplinares, bem como na instauração de sindicâncias e composição de comissões disciplinares, conforme Portaria nº 2.784, ficando na dependência do humor das variadas Chefias, na disponibilização de servidores para comporem as Comissões. Este aspecto envolve sérias dificuldades pois, não raro, os servidores que compõem as Comissões tem problemas com suas Chefias, que os querem de volta aos Setores e, muitas vezes, sob o risco de perderem funções ou gratificações porventura conquistadas ao longo do tempo de serviço, como já aconteceu. Tal situação ocorre em razão da falta de uma estrutura formal para a lotação de servidores.*

*Mesmo assim, com todas as dificuldades, diversos controles são realizados: 1) escrituração em livro Tombo; 2) escrituração digital em “Tombo” e, por fim registro das instaurações no CGU-PAD.”*

### **Análise do Controle Interno**

Em que pese as informações e justificativas apresentadas pelo gestor, há de se ter o cumprimento ao disposto na Portaria CGU-PR nº 1.043, de 24 de julho de 2007, notadamente Art. 5º que determina que os “órgãos cadastradores devem zelar pela integralidade, disponibilidade e confidencialidade das informações registradas no CGU-PAD, observadas, sempre que cabíveis, as disposições do Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002”.

Em comparação dos dados do CGU-PAD com os dados fornecidos na planilha “processos instaurados antes da nomeação do assessor de disciplina, pela secretaria executiva”, observa-se que a Unidade ainda não registrou no Sistema CGU-PAD a totalidade dos procedimentos apuratórios já instaurados. Atribuímos o fato às dificuldades mencionadas pelo Assessor de Assuntos Disciplinares, tais como ausência



de uma corregedoria seccional/assessoria de disciplina, ausência de designação formal de servidor com o perfil de administrador principal do CGU-PAD na Unidade; ausência de normativo interno que defina procedimentos, check list, prazos e responsáveis pelo cadastramento e alimentação do sistema CGU-PAD; e ausência de estrutura de pessoal e tecnológica capaz de gerenciar a devida utilização do sistema CGU-PAD na unidade.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Designar Coordenador para ser o responsável pelo cumprimento das disposições da Portaria nº 1.043 , de 24 de julho de 2007.

Recomendação 2: Indicar formalmente servidor para desempenhar atividade de administrador principal do CGU-PAD da Unidade e manter atualizadas as pertinentes informações no sistema.

### **4 GESTÃO FINANCEIRA**

#### **4.1 RECURSOS DE PROJETOS COM FONTE EXTERNA**

##### **4.1.1 RECURSOS DE PROJETOS COM FONTE EXTERNA**

###### **4.1.1.1 INFORMAÇÃO**

#### **Avaliação da execução e dos resultados do Projeto de Cooperação Técnica Internacional UNODC/BRA/X63**

##### **Fato**

O Projeto BRA/X63 tem por objetivo principal o fortalecimento da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça, operacionalizando iniciativas e intervenções de sua agenda para gerar um impacto mais amplo sob o amparo de um acordo internacional na área temática do Enfrentamento do Tráfico de Pessoas. Para tanto, foi prevista a alocação de recursos da ordem de US\$ 3,375,750.00; sendo US\$ 480,500.00 para o exercício de 2013.

Em relação à execução dos recursos financeiros, observa-se que o projeto, durante o exercício, executou efetivamente despesas no valor de US\$ 200,976.55, que representa uma implementação de, aproximadamente, 41,83% do orçamento para o período, e 5,95% do total do Projeto. O quadro apresentado a seguir demonstra a execução financeira do Projeto até a data de 31/12/2013:

<b>Informações</b>	<b>Orçado (CDR)</b>	<b>Execução Financeira</b>	<b>Percentual %</b>
2012	539,10.00	424,273.03	78,70
2013	480,500.00	200,976.55	41,83
Execução em 2013 em relação ao previsto no PRODOC	3,375,750.00	200,976.55	5,95
Acumulado do Projeto	3,375,750.00	625,249.58	18,52

*Fonte: CDR/2012 e 2013 (valores em US\$)*

Os exames incluíram a avaliação quanto à execução das atividades programadas e ao cumprimento dos resultados pactuados, tendo por base os controles internos de monitoramento e avaliação mantidos pela Unidade, os relatórios de avaliação existentes e os investimentos realizados no período, e, ainda, as verificações *in loco* procedidas pela equipe de auditoria. Como resultado, concluímos que o projeto não tem atingido um bom nível de execução das atividades programadas, devido a dificuldades nos processos de seleção e contratação de consultores. Conforme informações prestadas pela Unidade, a principal dificuldade enfrentada foi a de selecionar consultores com perfil desejável às atividades peculiares do Projeto, o que em alguns casos demandou



tempo além do estimado para a conclusão do procedimento licitatório pertinente para a contratação, outro fato que merece destaque foi a recusa de produto apresentado por consultor, tendo em vista que o trabalho produzido não se alinhava com os requisitos objeto da contratação. Na oportunidade a Unidade foi alertada sobre o risco do não atingimento do Projeto no período previsto.

Quanto ao gerenciamento de deslocamentos, verificou-se, por amostragem, que as passagens e as diárias foram concedidas exclusivamente para o desempenho das metas e objetivos estabelecidos pelo projeto, estando os valores e os critérios de concessão de acordo com os prescritos nas normas aplicáveis.

Em relação à contratação de pessoas físicas, ou seja, consultores por meio de processos seletivos, foram identificadas situações nas quais se poderia ter dado maior transparência aos processos de seleção. Primeiro, consideramos que os Termos de Referência/Editais analisados não previam de forma totalmente clara e objetiva os requisitos como eliminatório ou classificatórios, os critérios de pontuação e de aferição destes, de forma a mitigar interpretações ambíguas e/ou subjetivas ao longo do processo de julgamento e/ou limitar seu caráter competitivo, muito embora tal fato não tenha comprometido a integridade destes certames, devido à isonomia de aplicação de entendimento ao longo do processo de julgamento. Em segundo lugar, quanto à aplicação da fase de entrevista, orientamos como boa prática, devido à sua subjetividade natural, que esta ou compreenda uma validação das pontuações atribuídas aos candidatos na análise dos currículos apresentados ou quando classificatória que seja conduzida com base em critérios claros e objetivos, utilizando-se de questionários semiestruturados ou outros instrumentos, a fim de garantir isonomia e suficiente documentação que reafirme a imparcialidade e lastreie determinada pontuação.

Com relação às recomendações da CGU a Unidade informou as providências adotadas, as quais foram consideradas atendidas conforme consignado no Relatório de Auditoria nº 201317858.

#### 4.1.1.2 INFORMAÇÃO

##### **Avaliação da execução e dos resultados do Projeto de Cooperação Técnica Internacional UNODC/BRA/X66**

###### **Fato**

O Projeto BRA/X66 tem como objetivo principal apoiar as capacidades da Secretaria Nacional de Justiça em matéria de cooperação jurídica internacional, extradição e combate à lavagem de dinheiro. Para tanto, foi prevista a alocação de recursos da ordem de US\$ 3,349,500.00, sendo US\$ 499,500.00 para o exercício de 2013.

Em relação à execução dos recursos financeiros, observa-se que o projeto, durante o exercício, executou despesas no valor de US\$ 50,208.86, de um previsto de US\$ 343,400.00, que representa uma implementação de, aproximadamente, 14,62% do orçamento para o período e 1,5% do total do Projeto. O quadro apresentado a seguir demonstra a execução financeira do Projeto até a data de 31/12/2013:

Período	Orçado	Executado	Percentual
2012	52,500.00	9,788.26	18,64%
2013	343,400.00	50,208.86	14,62%
<b>Acumulado nos períodos</b>	<b>395,900,00</b>	<b>59,997.12</b>	<b>15,15%</b>
<b>Total do Projeto (PRODOC)</b>	<b>3,349,500.00</b>	<b>59,997.12</b>	<b>1,79%</b>

Fonte: CDR de 2012 e 2013, e PRODOC - (US\$)



Os exames incluíram a avaliação quanto à execução das atividades programadas e ao cumprimento dos resultados pactuados, tendo por base os controles internos de monitoramento e avaliação mantidos pela UCP, os relatórios de avaliação existentes e os investimentos realizados no período, e, ainda, as verificações *in loco* procedidas pela equipe de auditoria. Como resultado, concluímos que o projeto não tem atingido um bom nível de execução das atividades programadas, devido a dificuldades nos processos de seleção e contratação de consultores. Conforme informações prestadas pela Unidade, a principal dificuldade enfrentada foi a de selecionar consultores com perfil desejável às atividades peculiares do Projeto, o que em alguns casos demandou tempo além do estimado para a conclusão do procedimento licitatório pertinente para a contratação, ultrapassando o exercício sob exame. Na oportunidade a Unidade foi alertada sobre o risco do não atingimento dos objetivos do Projeto no período previsto

Quanto ao gerenciamento de deslocamentos, verificou-se, por amostragem, que as passagens e as diárias foram concedidas exclusivamente para o desempenho das metas e objetivos estabelecidos pelo projeto, estando os valores e os critérios de concessão de acordo com os prescritos nas normas aplicáveis.

Em relação à contratação de pessoas físicas, ou seja, consultores por meio de processos seletivos, verificamos, por amostragem, que os procedimentos realizados no âmbito do Projeto, em seus aspectos mais relevantes, foram efetivados de acordo com as disposições do Manual de Execução Nacional e da Legislação Nacional aplicável, estando respaldados por documentação de suporte válida.



# Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Certificado:** 201406658

**Processo:** 08004.001685/2014-97

**Unidade(s) auditada(s):** Secretaria Executiva do Ministério da Justiça consolidando as informações sobre a gestão das Unidades Jurisdicionadas de sua estrutura, do Gabinete do Ministro – GM e da Secretaria Nacional de Justiça – SNJ.

**Ministério supervisor:** Ministério da Justiça

**Município (UF):** Brasília (DF)

**Exercício:** 2013

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01 e 31/12/2013 pelos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas inserido neste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão das unidades auditadas.

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexos de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Falhas no planejamento da contratação que ocasionaram morosidade na instalação do objeto adquirido, bem como ausência de transparência na cotação de preço dos itens adquiridos. (item 1.1.2.1);

- Execução de despesa sem prévio empenho. (item 2.1.3.1);

- Reconhecimento de Dispensa de Licitação por servidor que não detém delegação de competência para realização do referido ato. (item 2.1.4.1);

- Fragilidades na elaboração dos editais de seleção de consultores. (item 3.1.1.1);

- Ausência de designação de coordenador para ser o responsável pelo cumprimento das disposições da Portaria CGU-PR nº 1.043, de 24 de julho de 2007 e da indicação de servidor que será o administrador principal do Sistema CGU-PAD no órgão, mantendo desatualizados seus registros. (item 3.2.1.1).

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.



5. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Contratação de remanescente para prestação de serviços continuados, utilizando mão de obra terceirizada considerada imprópria, na área de apoio administrativo e secretariado, em desatendimento a Termo de Conciliação Judicial-TCJ; e adoção de Percentual de Referência Salarial-PRS. . (item 2.1.4.2).

6. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, disponível nas folhas 04 a 14 do processo, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.677.078-**	Secretário Executivo	<b>Regular com ressalvas</b>	Item 2.1.4.2 do Relatório de Auditoria nº 201406658
-	Demais integrantes do Rol de Responsáveis	<b>Regularidade</b>	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Brasília (DF), 29 de Julho de 2014.

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201406658

**Processo:** 08004.001685/2014-97

**Unidade Auditada:** Secretaria Executiva.

**Ministério Supervisor:** Ministério da Justiça

**Município/UF:** Brasília (DF)

**Exercício:** 2013

**Autoridade Supervisora:** José Eduardo Cardozo - Ministro de Estado da Justiça

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas do exercício da Unidade acima referida, expresse opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

A Secretaria Executiva do MJ abriga os atos de gestão atinentes ao apoio às atividades finalísticas de manutenção dos órgãos de sua estrutura, concentrando as aquisições de bens e serviços e despesas com pessoal ativo, por meio da execução do Programa 2112 – Programa de Gestão e Manutenção do MJ. Em um aspecto geral, percebe-se o esforço da UJ em consolidar resultados positivos na gestão dos recursos aportados ao referido Programa.

Dentre as principais realizações da gestão no âmbito da Secretaria Executiva, destaca-se o acompanhamento da agenda estratégica, que incluem os Programas: Crack, é Possível Vencer, Plano Nacional de Segurança Pública em Grandes Eventos, Cidadania e Justiça, Segurança Pública com Cidadania, entre outros. No âmbito do Programa Cidadania e Justiça, cabe destacar o julgamento de 6.605 processos de anistia política, bem como a assinatura de 5 tratados internacionais de cooperação jurídica internacional. Merece destaque a campanha publicitária Crack, é Possível Vencer, com o objetivo de dar visibilidade ao conjunto de medidas e serviços interministeriais destinados a combater a dependência do crack. Na área de enfrentamento ao tráfico de pessoas, foi lançada a campanha Coração Azul, com o objetivo de fomentar a difusão de informações sobre o enfrentamento ao tráfico de pessoas. Foi firmado acordo por meio do Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos com os municípios de Salvador, Manaus e Cuiabá, permitindo que as cidades assumissem ativamente o combate à pirataria por meio de ações em conjunto com os estados, governo federal e representantes da sociedade civil. No âmbito da Secretaria Nacional de Justiça, destaca-se na vertente de combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e recuperação de ativos, a repatriação de mais de sete milhões de reais em ativos ilícitos do exterior, além do bloqueio de aproximadamente duzentos milhões de dólares. Foi editada a Lei de Organizações Criminosas e criado o cadastro público de Pessoas Expostas Politicamente.

As principais constatações verificadas na gestão das Unidades Jurisdicionadas se referem à contratação de remanescente de prestação de serviços continuados, utilizando mão de obra terceirizada considerada imprópria, na área de apoio administrativo e secretariado, em desatendimento a Termo de Conciliação Judicial-TCJ; e adoção de Percentual de Referência Salarial-PRS; falhas no planejamento da contratação que ocasionaram morosidade na instalação do objeto adquirido, bem como ausência de transparência na cotação de preço dos itens adquiridos; execução de despesa sem prévio empenho;

reconhecimento de Dispensa de Licitação por servidor que não detém delegação de competência para realização do referido ato; fragilidades na elaboração dos editais de seleção de consultores e ausência de designação de coordenador para ser o responsável pelo cumprimento das disposições da Portaria CGU-PR nº 1.043, de 24 de julho de 2007 e da indicação de servidor que será o administrador principal do Sistema CGU-PAD no órgão, mantendo desatualizados seus registros.

Dentre as causas relacionadas às constatações mencionadas foram identificadas: elaboração e aprovação de Projeto Básico para a contratação de prestação de serviços sem que fossem evidenciados nos autos do processo o fato gerador, as quantidades e níveis de atividades necessários à demanda e adoção do Percentual de Referência Salarial; descumprimento das determinações do TCJ, ao permitir a manutenção de terceirizados considerados impróprios no MJ; deficiências na cotação de preços, no planejamento da contratação, na formalização do processo físico e na instalação dos equipamentos; execução de contrato sem cobertura orçamentária; desequilíbrio da distribuição da pontuação nos quesitos nos editais de seleção de consultores; ausência de designação de Coordenador para ser o responsável pelo cumprimento das disposições da Portaria CGU-PR nº 1.043, de 24 de julho de 2007; bem como de indicação de servidor para atuar como principal administrador do Sistema CGU-PAD na Unidade e de estrutura adequada para cumprimento da legislação específica. As recomendações formuladas visaram promover a correção das falhas detectadas, bem como oferecer subsídios para o gestor aprimorar os controles internos da Unidade.

As recomendações do Plano de Providências Permanente foram acolhidas e atendidas pela Unidade em 76% do total, cujo percentual se encontra dentro da faixa que indica suficiência dos controles internos.

Com relação aos controles internos administrativos da Unidade, especificamente na área de contratações, verificou-se a autorização para dispensa de licitação sem a devida delegação de competências para o ato, situação que foi sanada a partir da publicação de novas portarias de delegação.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, de Julho de 2014.