



CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL  
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

**RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA**

**ÓRGÃO AUDITADO:** Conselho da Justiça Federal – CJF  
**UNIDADE AUDITADA:** Centro de Estudos Judiciários

## **I – Apresentação**

Trata-se do relatório final de auditoria (art. 38, da Resolução CNJ n. 171/2013 c/c art. 3º da Resolução CJF n. 362/2004) oriundo da análise realizada nos processos de trabalho da Secretaria do Centro de Estudos Judiciários relacionados ao planejamento, à coordenação e à execução de eventos educacionais, em conformidade com o Plano Anual de Atividades de Auditoria do CJF – PAINT 2013.

Submetido o relatório parcial à unidade auditada, foram apresentadas, às fls. 98-107, esclarecimentos adicionais e justificativas a respeito dos atos e fatos administrativos sob sua responsabilidade, em obediência ao que determina o art. 37, § 1º, da Resolução CNJ n. 171/2013.

O viés dos exames definiu-se pela classificação da presente auditoria, qual seja Auditoria Operacional, cujo objetivo é avaliar as ações gerenciais e os procedimentos relacionados ao processo operacional ou parte dele, com a finalidade de certificar a efetividade e oportunidade dos controles internos e apontar as soluções alternativas para a melhoria do desempenho operacional. Sua abordagem é de apoio e procura auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações que visem aprimorar procedimentos e controles.

## **II – Escopo**

O escopo é a profundidade e amplitude dos trabalhos para alcançar o objetivo da auditoria e é definido em função do tempo e dos recursos humanos e materiais disponíveis, conforme conceituação apresentada pela Resolução CJF n. 171/2013. No presente caso, abrangeu os eventos internos, externos e especiais realizados pelas unidades da Secretaria do Centro de Estudos Judiciários no exercício de 2012, além da análise do processo de trabalho denominado “Realizar Eventos Externos”.

## **III – Amostra**

Os exames englobaram, inicialmente, processos administrativos que versaram sobre os eventos realizados no exercício de 2012. Posteriormente, foram analisados autos que tratavam da prestação de serviços e do fornecimento de materiais que dão suporte aos eventos. Por fim, foi analisada amostra de processos que tratam da solicitação de realização de eventos externos.

PROCESSO ADMINISTRATIVO	OBJETO
CF-ADM-2012/00291	Contratação de especialista para proferir palestra sobre Educação Corporativa
CF-ADM-2012/00350	Contratação de especialista para realização do Curso de Educação Corporativa
CF-ADM-2012/00339	Evento “Seminário de Direito Comparado”
CF-ADM-2012/00373	Evento “Jornada Internacional Direito e Justiça”
CF-ADM-2012/00456	Evento “Fórum de Direito Previdenciário”
CJF-EOF-2013/00148	Pagamento de serviços de apoio à organização e realização de eventos para o CJF e a Justiça Federal (Ata CJF n. 14/2012)
CF-EOF-2012/00446	Pagamento de serviços de apoio à organização e realização de eventos do CJF – Comunicação visual (Ata CJF n. 16/2012)
CF-ADM-2012/00570	Inscrição de servidores no curso "O novo regime de previdência complementar do servidor público"
CF-ADM-2012/00585	Inscrição de servidor no “Congresso Nacional de Estudos Avançados sobre Terceirização na Administração Pública”
CF-ADM-2012/00599	Inscrição de servidores no curso “Planejamento e Organização de Eventos Empresariais e Governamentais”

#### **IV – Constatações dos Trabalhos de Auditoria**

##### **ACHADO n. 1**

O quadro informativo apresentado à fl. 10 permite verificar que a unidade auditada realizou diversos eventos educacionais que não tiveram suas informações de planejamento, organização e execução autuados em processo administrativo próprio. Além disso, algumas autuações se restringiram a providências preparatórias de determinado evento, como, por exemplo, o processo CF-EOF-2012/00315 que tratou exclusivamente do pagamento de diárias para colaboradores eventuais para as Jornadas de Direito Civil e Comercial.

Prevê o art. 6º do Decreto-Lei 200/1967 que as atividades da Administração Pública obedecerão aos princípios fundamentais do planejamento, da coordenação e do controle, dentre outros, havendo perfeita sintonia com os princípios constitucionalmente consagrados da moralidade e da publicidade.

Cuida-se de procedimento administrativo, definido pelo saudoso doutrinador Hely Lopes Meirelles em sua obra “Direito Administrativo Brasileiro”, 36ª ed., Malheiros, 2010, da seguinte maneira:

*(...) é a sucessão ordenada de operações que propiciam a formação de um ato final objetivado pela Administração. É o iter legal a ser percorrido pelos agentes públicos para a obtenção de efeitos regulares de um ato administrativo principal.*

*(...)*

*O procedimento administrativo constitui-se de atos intermediários, preparatórios e autônomos, mas sempre interligados, que se conjugam para dar conteúdo e forma ao ato principal e final colimado pelo Poder Público.*

A concatenação de atos administrativos voltados a determinado fim, in casu a realização de eventos educacionais, deve ser tratada como procedimento e, como tal, obedecerá aos princípios norteadores da Administração Pública e às normas reitoras específicas e gerais.

Notadamente, a norma específica a ser observada para os processos administrativos é a Lei 9.784/1999, regra geral que funciona subsidiariamente aos procedimentos específicos definidos em normativos próprios.

O art. 2º da Lei do Processo Administrativo define os princípios a serem observados, quais sejam legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Já o parágrafo único do mesmo dispositivo apresenta os critérios que deverão ser observados. Dentre eles, verifica-se a necessidade de observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados (art. 2º, parágrafo único, VIII, da Lei 9.784/1999).

O formalismo, decorrência do Princípio da Segurança Jurídica, deve ser observado nos procedimentos administrativos de planejamento, organização e execução de eventos educacionais, uma vez que garantirá aos administrados o cumprimento dos direitos e obrigações contratuais, bem como à Administração o controle interno.

Diante do exposto, verifica-se que a formalização de processos administrativos concernentes a cada evento educacional proporciona ao agente público a oportunidade de registrar todos os atos e fatos administrativos ocorridos desde o planejamento do evento até o cabo de sua execução, permitindo-lhe, inclusive, apresentar a motivação de seus atos, princípio constante da Lei 9.784/1999, conforme dito anteriormente.

Permitirá, igualmente, que os respectivos gastos sejam consolidados mediante a apresentação de cópias de notas fiscais de serviços de apoio, de emissões de passagens aéreas dos participantes do evento e das reuniões preparatórias e de propostas de concessão de diárias – PCD, dentre outros documentos que permitam ao gestor

mensurar a totalidade dos dispêndios realizados em determinado curso, seminário, fórum, congresso ou evento símile.

## **RECOMENDAÇÃO**

Nos futuros eventos educacionais, abrir processo administrativo no SIGA-DOC com vistas ao registro de todos os atos e fatos administrativos ocorridos desde a fase de planejamento até o fim da sua execução, instruindo os autos com os comprovantes de todos os gastos realizados nas reuniões preparatórias e nos eventos em si através de notas fiscais, guias de emissões de passagens, propostas de concessão de diárias – PCD e outros documentos hábeis a comprovar despesas. Apresentar, em cada processo, quadro-resumo com a natureza dos custos e o total do evento.

Realizar, no prazo de 90 dias, o mesmo procedimento quanto aos eventos educacionais realizados nos exercícios de 2012 e 2013, excetuando-se, por óbvio, os eventos sem custos.

## **ACHADO n. 2**

Da análise do processo CF-ADM-2012/00585 que versa sobre a inscrição de servidor no “Congresso Nacional de Estudos Avançados sobre Terceirização na Administração Pública”, verifica-se que o evento ocorreu na cidade de Foz do Iguaçu/PR, o que gerou dispêndio com diárias e passagens, além da inscrição no evento.

Conforme se verifica do memorando de solicitação que inaugurou o processo à fl. 2, o servidor assevera que o curso versa sobre tema controverso na Administração Pública e que “um dos temas de maior relevância será o de elaboração de planilhas de preços”.

No entanto, Brasília é a cidade onde estão localizados todos os grandes órgãos dos Três Poderes, tendo os mais expoentes profissionais das matérias relacionadas à Gestão Pública. Dessa forma, a concessão de eventos fora da sede do servidor deve se feita com bastante critério, verificando-se, ao menos, se há algum curso a ser realizado que supra a demanda apresentada sem a necessidade de deslocamento.

*In casu*, verifica-se que as matérias tratadas no curso solicitado são constantemente abordadas em eventos realizados por empresas especializadas localizadas em Brasília/DF, citando-se, a título de exemplo, o curso “Planilha de Custos e Formação de Preços para Contratos de Terceirização” que aconteceu nos dias 3 e 4 de outubro do

corrente ano, e o curso “Regime Jurídico da Admissão e Contratação de Pessoal na Administração Pública: Concurso Público e Terceirização” que aconteceu nos dias 25 e 26 de abril do corrente ano, ambos realizados pela empresa Elo Consultoria e Produção de Eventos.

### **RECOMENDAÇÃO**

Nas futuras solicitações, pesquisar se o conteúdo dos eventos externos a serem realizados fora desta Capital não serão abordados em evento similar a ser realizado na sede do servidor, sem a necessidade de deslocamento. Em caso positivo, readequar o pleito inicial sugerindo a participação neste evento em detrimento daquele tendo em vista o Princípio da Economicidade e o art. 18 da recém-editada Portaria CJF n. 316/2013.

## **V – Sugestões de melhorias do processo denominado “Realizar Eventos Externos”**

Analisado o mapeamento do processo de trabalho denominado “Realizar Eventos Externos”, cujo gestor é a SCE e a gerente e a servidora Lígia Cerqueira Mendes, e com vistas à maior eficiência na realização das atividades ora examinadas, a equipe de auditoria sugere as seguintes melhorias.

### **ATIVIDADE 3.1.1 – Solicitar participação do servidor em curso**

A atividade, que consiste na solicitação de participação em curso de interesse da unidade do servidor para a Secretaria Geral, é a que inaugura o presente processo de trabalho.

No entanto, conforme se verifica do art. 14, I, da Portaria CJF n. 316 de 4 de setembro de 2013 e de informação colhida em entrevista com a gestora do processo e sua superior hierárquica, o custeio de eventos externos é medida excepcional que apenas se dá quando o conteúdo do curso solicitado não seja abarcado pelos eventos internos já programados pela Secretaria do Centro de Estudos Judiciários.

Cuida-se, na verdade, de demanda imprevista e devidamente justificada pelo titular da unidade demandante que se torna exceção à regra do prévio planejamento das ações educacionais.

Diante disso, sugere-se que, via de regra, a solicitação de participação em curso seja direcionada inicialmente ao próprio CEJ a fim de que este verifique a real necessidade do deferimento do custeio tomando em consideração os cursos planejados por esta Secretaria e a justificativa apresentada pela unidade demandante. Após tal análise, apenas os processos em que se verifique a real necessidade de realização de evento externo seriam repassados à Secretaria Geral para que esta fizesse o já previsto juízo de oportunidade e conveniência para o prosseguimento do feito, nos termos dos arts. 17 e 18 da Portaria CJF n. 316/2013.

Tal medida diminuiria consideravelmente o fluxo de processos remetidos à Secretaria Geral, visto que os cursos pleiteados, cujo conteúdo será notadamente abordado em evento interno, seriam liminarmente negados pelos motivos anteriormente expostos.

#### **ATIVIDADE 3.1.14 – Encaminhar para SAD**

A reunião de orientação, descrita na atividade 3.1.6, serve também para instruir o servidor a consultar a Coordenadoria de Passagens e Diárias quando o curso ocorrer fora de Brasília.

Cabe salientar que este momento – consulta à CODIP para levantamento dos valores de diárias e passagens – não se confunde com a sua efetiva solicitação, o que ocorrerá somente após a ciência e aprovação pelo Ministro Presidente (atividade 3.1.13). Neste momento, sugere-se que os autos sejam remetidos à SAD conforme a atividade 3.1.14, mas que seja direcionado, concomitantemente, memorando à CODIP com vistas à tomada das providências cabíveis para a emissão de diárias e passagens.

O citado memorando será juntado aos autos tão logo findem as providências da CODIP e deverá estar instruído com informações quanto às despesas com diárias e passagens através de cópias do PCD e das guias eletrônicas de passagens aéreas. Tais informações servirão à instrução do processo administrativo para a prestação de contas e controle interno administrativo, atendendo, inclusive, a recomendação do Achado n. 1.

#### **V – Conclusão**

Ao cabo dos exames, destaca-se:

1. o presente Relatório Final de Auditoria concluiu pela ausência de instrução processual adequada aos eventos educacionais realizados pelo Centro de Estudos Judiciários, em severo prejuízo aos princípios da publicidade e da motivação dos atos administrativos. A recomendação decorrente do ACHADO 1 permitirá a posterior verificação da conformidade das contratações necessárias à realização dos eventos realizados nos exercícios de 2012 e 2013, análise que será alvo de auditoria própria a ser realizada no quadriênio de que trata o já aprovado Plano de Auditoria de Longo Prazo 2014-2017;
2. o processo de trabalho denominado “Realizar Evento Externo” deve ser modificado para se prestigiar o princípio da eficiência e colaborar com a identificação dos riscos inerentes à atividade e a criação e

utilização dos controle internos administrativos a serem realizados pela própria unidade auditada.

Concluídos os trabalhos, sugere-se a comunicação do presente relatório ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho da Justiça Federal, conforme determina o art. 38 da Resolução CNJ n. 171/2013, e, caso haja aprovação, à Secretaria do Centro de Estudos Judiciários para adoção das providências cabíveis.

Brasília, 9 de abril de 2014.

Ellen Cristina Boaventura  
Auditor

Paulo José Ribeiro Alves  
Auditor

Angelita da Mota Ayres Rodrigues  
Líder da equipe de auditoria

Eduardo de Seixas Scozziero  
Supervisor da equipe de auditoria