



JUSTIÇA FEDERAL
CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL

Assunto: Relatório Final da Auditoria n. 003

Referência: Processo nº 0002392-02.2020.4.90.8000

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA NAS CONTRATAÇÕES DIRETAS POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Órgão Auditado: Conselho da Justiça Federal

Unidade Auditada: Subsecretaria de Compras, Licitações, Contratos e Patrimônio da Secretaria de Administração – SAD

Dezembro/2020

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

I – INTRODUÇÃO

Em cumprimento ao disposto no Plano Anual de Auditoria - PAA 2020 da Secretaria de Auditoria Interna (processo SEI 0006186-01.2019.4.90.8000), aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro João Otávio de Noronha, à época Presidente do Conselho da Justiça Federal, esta Secretaria de Auditoria Interna auditou os processos de

contratação direta por inexigibilidade de licitação realizados pela SUCOP – Subsecretaria de Compras, Licitações, Contratos e Patrimônio, da Secretaria de Administração deste Conselho, para avaliar procedimentos realizados quanto ao cumprimento de normativos e à adoção de controles internos administrativos, desde a inclusão do Termo de Referência até a execução da Nota de Empenho.

2. Para a consecução e fundamentação dos trabalhos, a equipe de auditoria empreendeu diversas ações, dentre as quais, destacaram-se: (I) estudo de normatização e de boas práticas, (II) elaboração da Matriz de Planejamento de Auditoria, (III) elaboração de *checklist*; (IV) elaboração de Questionário de Avaliação de Controles Internos – QACI e seu envio aos gestores da área auditada, (V) Reunião com a unidade auditada para esclarecimentos diversos.

3. Conforme destacado no Relatório Preliminar de Auditoria, Relatório SEALDI 0161046, a equipe identificou achados que motivaram o posterior encaminhamento à unidade auditada para manifestação acerca de cada ocorrência. A partir da análise das informações recebidas, consta ao final do presente relatório um quadro resumido demonstrando o resultado dos trabalhos de auditoria, bem como as suas respectivas conclusões.

4. Por fim, ressalta-se que a elaboração deste Relatório Final está de acordo com o Estatuto da Atividade de Auditoria Interna do CJF e da Justiça Federal de 1º e 2º graus, instituído pela Resolução CJF n. 677, de 23 de novembro de 2020, com a Resolução CJF n. 653, de 7 de agosto de 2020, que dispõe sobre a instituição do Código de Ética do Auditor Interno da Justiça Federal e com a Resolução CNJ n. 347[1], de 13 de outubro de 2020, que dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário.

II – CONSTATAÇÕES DA EQUIPE DE AUDITORIA

5. **ACHADO 1: Ausência de procedimento visando à confirmação da veracidade da documentação comprobatória de exclusividade.**

RECOMENDAÇÃO:

Recomenda-se à SAD/SUCOP/SECOMP que:

1.1 Proceda à confirmação da veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade apresentada pelas empresas, tomando medidas que permitam aferir o que fora declarado, documentando-as e acostando-as aos autos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

SECOMP/SUCOP (Despacho 0179006)

Quanto ao achado, impende informar que esta Subsecretaria já possui, em seu processo de trabalho, a etapa de confirmação da veracidade da documentação da condição de exclusividade apresentada pelas empresas, por ocasião da contratação mediante inexigibilidade de licitação. O implemento dessa medida já pode ser observado nos seguintes processos, que, recentemente, estavam em trâmite na SUCOP: Processo SEI n. 0003606-13.2020.4.90.8000 (id 0173932) e Processo SEI n. 0003672-01.2020.4.90.8000 (id 0173476).

CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

6. A par das considerações trazidas pela unidade auditada e após verificação dos processos indicados, a equipe de auditoria confirmou a implementação da medida recomendada.

7. Assim sendo, considera-se a Recomendação atendida.

8. **ACHADO 2: Ausência da documentação de habilitação quanto à não empregabilidade de menores (CF art. 7º, inciso XXXIII).**

RECOMENDAÇÃO:

Recomenda-se à SAD/SUCOP/SECOMP que:

2.1 Requeira dos contratados a declaração de não utilização de mão de obra infantil de acordo com art. 7º, inciso XXXIII, da CF, nos termos dos modelos anexos constantes do Decreto n. 4.358/2002.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

ASJUR (Parecer 0175801)

A Constituição Federal, em seu inciso XXI do art. 37, estabelece que as contratações públicas deverão exigir somente as qualificações técnicas e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Para as contratações por dispensa e inexigibilidade, a Lei n. 8.666/1993, no parágrafo único do art. 26, prescreve a forma como deverão ser instruídos os processos, compostos pelos seguintes elementos: I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; II - razão da escolha do fornecedor ou executante; III - justificativa do preço; e IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Além dos documentos acima, o Tribunal de Contas da União também orienta a juntada de documentação referente à regularidade fiscal e trabalhista, conforme se observa de trecho do Acórdão n. 2.545/2008 - 1ª Câmara:

9.5. determinar à Universidade Federal do Amazonas que:

9.5.1. cumpra, nas aquisições de bens ou serviços, os mandamentos da Lei n.º 8.666/93, em especial art. 7º, inciso I, art. 14, art. 26, parágrafo único, incisos II e III, e art. 29, incisos III e IV, art. 54, § 2º, in fine, cuidando para que os processos de dispensa de licitação contenham os seguintes elementos:

9.5.1.1. projeto básico para o serviço a ser executado;

9.5.1.2. indicação dos recursos necessários à cobertura das despesas;

9.5.1.3. razão da escolha do fornecedor ou executante;

9.5.1.4. justificativa do preço contratado;

9.5.1.5. prova, por parte do contratado, de regularidade relativa a tributos federais, à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

9.5.1.6. proposta de preço do contratado.

No julgado, nota-se que não houve a exigência de inclusão da declaração de não empregabilidade de menores, prevista no inciso V do art. 27 da Lei n. 8.666/1993, como critério de habilitação nas contratações por inexigibilidade de licitação.

Marçal Justen Filho aduz, inclusive, sobre a ausência de relação entre a habilitação e a exploração de menores. Para o autor, a habilitação não se destina à proteção dos menores, mas a verificar se os licitantes se encontram em condições de executar o objeto licitado, por isso, entende que o ato convocatório poderia silenciar sobre tal exigência.

Nessa linha, importante que se diga que a proibição de trabalho a menores de quatorze anos já é uma exigência da própria Constituição Federal, o que obriga a empresa a cumprir tal mandamento mesmo com a ausência da declaração.

De todo modo, até mesmo por ser um mandamento constitucional, entende-se adequado realizar tal exigência a partir de então, o que pode ser considerado com uma boa prática a ser adotada, conforme destacou a SAI em seu parecer.

Esta ASJUR, portanto, manifesta-se favorável à adoção do procedimento de acordo com o destacado.

SECOMP/SUCOP (Despacho 0179006)

No quesito, esta Subsecretária corrobora, integralmente, com o parecer exarado pela Assessoria Jurídica deste Conselho (id 0175801), no sentido de que é adequada e consiste em uma boa prática a adoção da exigência de habilitação quanto à não empregabilidade de menores em suas contratações. Salienta-se que, com vistas a antecipar o implemento da recomendação da Unidade Auditora, antes mesmo da elaboração da presente resposta, a SUCOP já iniciou a cobrança da documentação em suas contratações por inexigibilidade, conforme se depreende dos processos a seguir: Processo SEI n. 0003606-13.2020.4.90.8000 (id 0173948) e Processo SEI n. 0003672-01.2020.4.90.8000 (id 0173477).

CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

9. A par das considerações trazidas pela unidade auditada e após verificação dos processos indicados, a equipe de auditoria confirmou a implementação da medida recomendada.

10. Sendo assim, considera-se a Recomendação atendida.

11. **ACHADO 3: Não cumprimento do prazo de publicação na imprensa oficial das situações de inexigibilidade.**

RECOMENDAÇÃO:

Recomenda-se à SAD/SUCOP/SECOMP que:

3.1 Observe os prazos do art. 26 da Lei n 8.666/93 para ratificação e publicação do Extrato de Inexigibilidade.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

SECOMP/SUCOP (Despacho 0179006)

Registre-se que a Seção de Compras - SECOMP reforçou os controles internos e administrativos para mitigar ocorrências desta natureza.

CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

12. A par das considerações trazidas pela unidade auditada, a equipe de auditoria manterá a Recomendação, a qual será objeto de Monitoramento nas contratações públicas por inexigibilidade de licitação que forem posteriores a este Relatório Final.

13. **ACHADO 4: Emissão de nota de empenho previamente à publicação do Extrato de Inexigibilidade.**

RECOMENDAÇÃO:

Recomenda-se à SAD/SUCOP/SECOMP que:

4.1 Encaminhe para publicação o Extrato de Inexigibilidade previamente à emissão da Nota de Empenho.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

ASJUR (Parecer 0175801)

A necessidade de publicação do extrato de dispensa e inexigibilidade está estampada no art. 26 da Lei n. 8.666/1993, nos seguintes termos:

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.

Constata-se que a Lei de Licitações e Contratos estabeleceu que o prazo para publicação dar-se-á da ratificação da autoridade superior, não fazendo menção à necessidade de emissão da nota de empenho.

A própria publicação do extrato de contrato, prevista no parágrafo único do art. 61 da Lei n. 8.666/1993, não precisa ser prévia à assinatura do contrato, pelo contrário, o dispositivo permite a publicação até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, de modo que se fizer uma correlação entre o contrato e a nota de empenho, conclui-se que a publicação do extrato de dispensa ou de inexigibilidade não precisa ficar vinculada à emissão da NE.

Corroborar esse entendimento o fato de que o Manual de Licitações e Contratos do TCU (fl. 881) prevê o número da nota de empenho no modelo de extrato de dispensa de inexigibilidade, alinhando-se à literalidade do caput do art. 26 da Lei n. 8.666/1993, de modo que esta ASJUR entende, s.m.j., que a prática adotada recentemente pela Secretaria de Administração está adequada à legislação e jurisprudência.

SECOMP/SUCOP (Despacho 0179006)

Em relação à necessidade de emissão da nota de empenho previamente à publicação do Extrato de Inexigibilidade, esta Unidade Auditada corrobora com o entendimento esposado pela ASJUR (id 0175801) de que a prática adotada pela Secretaria de Administração está adequada à legislação e à jurisprudência, porquanto a Lei n. 8.666/1993 estabeleceu que o prazo para publicação dar-se-á com a ratificação da autoridade superior, não fazendo menção à necessidade de emissão de nota de empenho.

CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

14. A manifestação da unidade auditada no Despacho 0179006 inverte a ordem de emissão dos atos sugerida na Recomendação 4.1. A equipe de auditoria reafirma seu entendimento no sentido de que a publicação do Extrato de Inexigibilidade é condição de eficácia da contratação. Nesta toada, entende-se que o presente achado decorre de aplicação direta da legislação de regência, a qual determina que a publicação é condição de eficácia do ato, ou seja, a contratação por inexigibilidade só está apta a produzir efeitos após a devida publicidade.

15. Com as devidas vênias, a premissa levantada pela ASJUR refere-se apenas à publicação do extrato do contrato. A comparação entre a publicação do extrato do contrato após a sua assinatura com a situação trazida

pela equipe de auditoria levará a uma conclusão equivocada, já que não se mostra equivalente à conclusão da equipe de auditoria quanto ao achado em tela.

16. Esclareça-se que a publicação do extrato do contrato sempre será após a sua assinatura, nunca ocorrerá antes, pois é após a assinatura do contrato (tanto pela Administração como pelo contratado) que os direitos e deveres passam a ser exigidos. A assinatura do contrato antes de sua publicação é condição *sine qua non* de sua formalidade. Este formalismo permite que a ação praticada pelo administrador seja devidamente fiscalizada posteriormente.

17. Com efeito, a Nota de Empenho inicia a fase de execução contratual, produzindo efeitos inclusive na contagem de prazo de execução do fornecedor a partir da confirmação do seu recebimento por este. Entende-se que o extrato de inexigibilidade sinaliza o término do processo de “licitação” comparado à publicidade que se dá automaticamente em processos de licitação realizados pelo sistema Comprasnet, quando, após a homologação do procedimento, todos os atos são tornados públicos.

18. Ademais, percebe-se que a inversão da prática dos atos de publicação do Extrato de Inexigibilidade e da emissão da Nota de Empenho decorre diretamente do achado 3, ou seja, do não cumprimento do prazo de publicação definido em lei, e a sua conseqüente demora acarretou na emissão da nota de empenho previamente à sua condição de eficácia.

19. Adicionalmente, ressalta-se o estatuído no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (pgs. 96 a 98), o qual diferencia e ordena as etapas da despesa pública, sendo o processo de licitação e contratação etapa da fase de Planejamento, ao passo que o Empenho configura etapa da fase de Execução.

4.4. ETAPAS DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

4.4.1. Planejamento

A etapa do planejamento abrange, de modo geral, toda a análise para a formulação do plano e ações governamentais que servirão de base para a fixação da despesa orçamentária, a descentralização/movimentação de créditos, a programação orçamentária e financeira, e o processo de licitação e contratação.

4.4.1.1. Fixação da Despesa

4.4.1.2. Descentralizações de Créditos Orçamentários

4.4.1.3. Programação Orçamentária e Financeira

4.4.1.4. Processo de Licitação e Contratação

4.4.2. Execução

A execução da despesa orçamentária se dá em três estágios, na forma prevista na Lei nº 4.320/1964: empenho, liquidação e pagamento.

20. Por fim, impende destacar que a publicação do extrato de inexigibilidade antes da nota de empenho é uma forma de controle social. O legislador vinculou a eficácia do contrato e de seus aditamentos à publicação na imprensa oficial, trata-se de uma norma rígida, mas necessária, visto que a publicidade constitui-se na melhor forma de promover o controle da legalidade do ato, pois permite à sociedade participar de tal incumbência.

21. Em relação à recomendação constante do Manual de Licitações e Contratos do TCU, observam-se recomendações divergentes, considerando o disposto no Manual de Compras Diretas daquela mesma Corte de Contas e em Extratos de Inexigibilidade publicados pelo próprio TCU.

22. Assim sendo, diante da divergência existente entre as recomendações exaradas pelos Manuais do TCU, considera-se a Recomendação 4.1 prejudicada.

23. No entanto, com espeque na argumentação da equipe de auditoria, sugere-se à SAD/SUCOP/SECOMP, considerando os aspectos de conveniência e oportunidade, que publique o Extrato de Inexigibilidade antes da emissão da Nota de Empenho.

24. **ACHADO 5: Falta de clareza e explicitação na caracterização dos requisitos necessários à contratação com base no art. 25, II da Lei n. 8.666/93.**

RECOMENDAÇÃO:

Recomenda-se à SAD/SUCOP/SECOMP que:

5.1 Oriente e auxilie as unidades requisitantes no sentido de fazer constar explicitamente nos Termos de Referência, no caso de contratação embasada no art. 25, inciso II:

- a. caracterização do serviço técnico conforme o art. 13 da Lei n. 8.666/93;
- b. caracterização da natureza singular do objeto e

c. caracterização da notória especialização do fornecedor.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

SECOMP/SUCOP (Despacho 0179006)

Registre-se que a Secretaria de Administração, quando da análise dos artefatos do planejamento da contratação, por meio de sua Assessoria (ASSAD), orienta e auxilia as áreas requisitantes deste Conselho. Apesar disso, entende-se que a Unidade de Auditoria poderia exarar recomendações e orientações para todas as unidades deste Conselho, inclusive sobre a necessidade de capacitação, considerando as responsabilidades e papéis estabelecidos no Manual de Organização deste Conselho e no macroprocesso de aquisições.

CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

25. A par das considerações trazidas pela unidade auditada, as quais esta equipe de auditoria corrobora, a Recomendação 5.1 será mantida e acrescida das seguintes:

5.2 Recomenda-se à Diretoria Executiva de Administração e de Gestão de Pessoas – DA orientar as unidades do CJF demandantes de contratações de bens e serviços para que:

a. elaborem seus respectivos Termos de Referência contendo todos os quesitos expostos na Recomendação 5.1, bem como as regras e diretrizes do procedimento de contratação estabelecidos na IN n. 5/2017, do MPDG/Secretaria de Gestão.

b. requeiram ações de capacitação relacionadas ao tema, caso julguem necessário, aos servidores que participam do respectivo processo de trabalho.

26. **ACHADO 6: Atesto de recebimento do bem/serviço por servidor não designado como fiscal/gestor do contrato.**

RECOMENDAÇÃO:

95. Recomenda-se à SAD/SUCOP/SECOMP que:

6.1 Requeira das áreas demandantes a indicação de gestor e fiscal dos contratos e seus substitutos para a fiscalização do cumprimento do objeto decorrente dos processos de contratação direta.

6.2 Oriente as áreas demandantes a se absterem de realizar atestes de recebimento por servidores não designados como gestor/fiscal do contrato.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

SCE (Despacho 0175500)

Em atenção ao Relatório SEALDI (0161046) e ao Despacho SUCOP (0172632), no tocante aos itens 92 e 95 - Recomendação 6.2, cumpre-nos informar que houve um equívoco na indicação dos gestores, e prontamente foi solicitada a correção da Portaria N. 509-CJF (id. 0066088), que dispõe acerca da designação para atender ao disposto no item 11.1 do Termo de Referência (0036212), que estabelece como gestor da contratação o titular da Seção de Gestão de Acervo e Biblioteca Virtual, no caso a servidora Tânia Cristina de Oliveira, matrícula 892, e, na ausência deste, seu substituto.

Ressalte-se que na época não havia designação de substituto para a Seção, sendo designado a partir da Portaria N. 677-CJF, e, por este motivo, a titular da Divisão de Biblioteca e Editoração, Maria Aparecida de Assis Marks, matrícula 640, assina juntamente o Atesto (0066330), por participar efetivamente do andamento da contratação. Quanto ao fato de não assinar conjuntamente a documentação, incluindo o despacho 0067898, referente ao pagamento da Nota Fiscal NF-E (0067892), deve-se ao motivo de sua participação como palestrante no Seminário de Documentação e Informação Jurídica (SNDIJ), evento paralelo ao XXVIII Congresso Brasileiro de Biblioteconomia e Documentação, em Vitória – ES, nos dias 02 a 04 de outubro de 2019.

Por oportuno, informo que a nova Portaria, em conformidade com as ações constantes na contratação mencionada, foi anexada ao Processo n. 0003899-03.2019.4.90.8000 (id. 0175324).

SECOMP/SUCOP (Despacho 0179006)

No que tange ao quesito, faz-se mister analisar o teor do Despacho SCE id 0175500. Ao observá-lo, conclui-se que se trata de um caso pontual e que as pendências já foram sanadas pela Secretaria de Estudos Judiciários. Nesse sentido, esta Subsecretaria manifesta sua ciência em relação ao ocorrido. Apesar disso, entende-se que a Unidade de Auditoria poderia exarar recomendações e orientações para todas as unidades deste Conselho,

inclusive sobre a necessidade de capacitação, considerando as responsabilidades e papéis estabelecidos no Manual de Organização deste Conselho e no macroprocesso de aquisições.

CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

27. Não houve manifestação da auditada em relação à Recomendação 6.1.

28. Em relação às considerações levantadas no Despacho SCE, primeiramente, observa-se que a Portaria 509-CJF (0066088) não consta do respectivo processo de contratação analisado, mas confirma a designação dos gestores indicada no Despacho 0065716, ou seja, as servidoras cujas matrículas são 640 e 137.

29. Em segundo lugar, ainda que nova Portaria tenha sido publicada (Portaria 591-CJF - id0175324 - de 26/11/2020) revogando a anterior e designando a servidora de matrícula 892 como gestora substituta, tal fato não retroage à época do Atesto (0067898) realizado, visto que o contrato já se encontrava exaurido pelo decurso do prazo contratual, como aponta o Despacho 0159998.

30. Esclarece-se, por fim, que a função do gestor substituto compreende justamente a edição de atos de fiscalização contratual durante períodos de afastamento do gestor titular, não sendo necessário que ambos assinem os documentos.

31. Ademais, faz-se necessária a instituição de controles internos para prevenir novas ocorrências, como, por exemplo, fazer constar no processo de contratação a Portaria de designação dos gestores; sua ciência pelos gestores designados; a conferência pela unidade competente do servidor que assina o Atesto de recebimento e o gestor formalmente designado, antes de proceder à Liquidação da Despesa, entre outras.

32. A par das explicações, as recomendações serão mantidas e deverão ser implementadas nas próximas contratações realizadas após o conhecimento deste Relatório Final, com prazo de implementação estabelecido para dezembro de 2021.

33. **ACHADO 7: Ausência de parecer jurídico nos termos do art. 38, inciso VI, da Lei n. 8.666/93.**

RECOMENDAÇÃO:

Recomenda-se à SAD/SUCOP/SECOMP que:

7.1 Requeira, nos processos de contratação direta decorrente de inexigibilidade, a manifestação da área jurídica, excetuados aqueles casos de extrema simplicidade.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

ASJUR (Parecer 0175801)

Preliminarmente, saliente-se que, no entendimento desta Assessoria Jurídica, a recomendação do achado em questão já vem sendo cumprida pelo CJF, visto que até mesmo os casos mais simples, como as dispensas em razão do valor (art. 24, inciso II, da Lei n. 8.666/1993), têm sido submetidos à análise desta ASJUR. Assim, entende-se que a falta de parecer jurídico em determinada contratação pode ter sido um caso isolado.

Dito isso, a própria dicção do inciso VI do art. 38 prevê a faculdade para a Administração em se optar pelo parecer jurídico ou técnico, nos casos de licitação, dispensa e inexigibilidade, com exceção das situações que exijam a aprovação da minuta de edital ou contrato, nos termos do parágrafo único do mesmo dispositivo.

O Professor Jacoby Fernandes leciona, inclusive, que a regra impõe alternativamente os pareceres e não é possível a qualquer órgão de controle exigir que constem ambos do processo, cabendo à autoridade competente decidir, dentro dos critérios de conveniência e oportunidade, qual deve ser adotado no caso concreto.

Nesse mesmo sentido é a jurisprudência do TCU, no Acórdão n. 2.574/2009, retirada da obra do Professor Marçal Justen Filho:

"(...) resta límpida a exigência legal, contida no art. 38, inciso VI da Lei de Licitações e Contratos, no sentido de que sejam juntados ao processo administrativo pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação. O parágrafo único do mesmo artigo estabelece que as minutas de editais de licitação devem ser previamente examinadas e aprovadas por Assessoria Jurídica." (Acórdão n. 2.574/2009, Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro)

Mais uma vez se reportando ao Manual de Licitações e Contratos do TCU (fls. 634/ 635), verifica-se a orientação para a instrução dos processos de contratação direta deverá vir acompanhado do parecer técnico ou jurídico, ou seja, um ou outro:

Processo administrativo de contratação direta será instruído com os elementos previstos no art. 26 da Lei nº 8.666/1993, sendo dispensa de licitação, com base nos incisos III e seguintes do art. 24 e inexigibilidade de

licitação, com amparo no art. 25, observados os passos a seguir:

(...)

10. declaração de exclusividade, quanto à inexigibilidade de licitação, fornecida pelo registro do comércio do local onde será realizada a contratação de bens, obras ou serviços, ou pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou ainda por entidades equivalentes;

11. justificativa das situações de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, acompanhadas dos elementos necessários que as caracterizem, conforme o caso;

12. justificativa do preço;

13. pareceres técnicos e/ou jurídicos;

(...)

Importante ainda salientar que a Corte de Contas entende possível até a Comissão de Licitação funcionar como órgão consultivo da autoridade máxima nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, o que reforça o entendimento da possibilidade de se adotar, em algumas situações, o parecer técnico em substituição ao parecer jurídico, in verbis:

(...)embora o art. 26 estabeleça que cabe à autoridade superior ratificar as dispensas e inexigibilidades de licitação, não há impedimento para que a comissão de licitação funcione como órgão consultivo dessa autoridade máxima. Em assim ocorrendo, como a situação tratada nestes autos, devem os membros da comissão de licitação responder conjuntamente com a autoridade máxima pelas ausências de licitação não justificadas.” (Acórdão no. 835/2009, Processo no. TC 003.042/2004-7, Rel. Min. Benjamin Zymler.)

Diante dos argumentos acima apresentados, entende-se, salvo melhor interpretação, que o julgado mencionado pela auditoria no Relatório Preliminar (Acórdão n. 5.820/2014 - 1ª Câmara) não estava fazendo alusão à necessidade de apreciação jurídica em detrimento ao parecer técnico, mas sim da necessidade de que haja parecer nos autos de contratação por dispensa ou inexigibilidade, podendo, a depender da situação, ser um parecer técnico ou jurídico.

Em que pese o acima destacado, repise-se que o CJF tem adotado a análise jurídica para todas as contratações (licitação, dispensa e inexigibilidade), inclusive aquelas mais simples, com fundamento no art. 24, II, da Lei n. 8.666/1993, o que leva à conclusão de que a falta de parecer jurídico em determinado processo não condiz com a prática adotada no órgão regularmente.

SECOMP/SUCOP (Despacho 0179006)

No que concerne ao achado, a SUCOP acata, na íntegra, a manifestação da ASJUR, consolidada no Parecer id 0175801, que consignou que a recomendação já vem sendo cumprida por este Conselho, uma vez que, até mesmo nos casos mais simplórios, como nas dispensas em razão do valor, os autos são submetidos à análise da Assessoria. O que, por sua vez, pode indicar que a ocorrência se tratou de um caso isolado.

CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

34. A par das considerações, considera-se a Recomendação atendida.

35. **ACHADO 8: Não utilização das listas de verificação para contratação direta.**

RECOMENDAÇÃO:

Recomenda-se à SAD/SUCOP/SECOMP que:

8.1 Utilize as listas de verificação em todos os processos de inexigibilidade de licitação, atualizando-as, se for o caso, em relação às demais Recomendações expedidas no âmbito deste Relatório.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

SECOMP/SUCOP (Despacho 0179006)

Nesse ponto, considerando que a recomendação exarada pela SG se deu em 04/06/2020 (id 0126414) e que todos os processos auditados são de data anterior, seria desobrigado, à época, a adoção da utilização das listas de verificação, em contratações diretas. Ressalta-se, por sua vez, que a determinação da Secretaria-Geral já vem sendo cumprida pelas unidades desta Subsecretaria, conforme pode ser observado nos ids 0174579 e 0173756.

CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

36. A par das considerações trazidas pela unidade auditada, ressalta-se primeiramente que a recomendação provém do processo nº 0001858-10.2019.4.90.8000 - Auditoria na Fase Interna de Licitações - cujo Relatório de 25/07/2019 ensejou o Despacho DA 0103641, de 28/02/2020.

37. Em relação aos documentos citados, verificou-se apenas a utilização de listas de verificação da fase interna, mas não constam as listas de verificação da contratação direta - fase de planejamento.

38. Desta forma, a recomendação foi atendida em parte, entretanto, falta inserir nos processos de contratação as listas de planejamento citadas.

39. Ademais, é importante que a unidade auditada atualize as listas de verificações de acordo com as recomendações deste Relatório Final.

40. Por fim, os itens 38 e 39 serão objeto de monitoramento, cujo prazo de implementação será estabelecido para dezembro de 2021, com início de verificação após o conhecimento da unidade auditada deste Relatório Final.

III - CONSIDERAÇÕES RELEVANTES

41. Avaliação dos Controles Internos Administrativos

RECOMENDAÇÃO:

Diante das constatações encontradas pela Equipe de Auditoria, bem como pelo fato de a Avaliação dos Controles Internos Administrativos não ter proporcionado confiança aos resultados, recomenda-se à SAD/SUCOP/SECOMP que:

- a. Estabeleça, planeje, mantenha, implemente, sistematize, formalize, monitore, atualize e aplique mecanismos de controle interno administrativo para as atividades desenvolvidas pela unidade;
- b. Realize/solicite treinamentos e capacitação para a unidade a fim de agregar conhecimentos, bem como para sensibilizar e conscientizar os servidores sobre a importância de se obedecer/observar às regras legais, especialmente as normas licitatórias e jurisprudência do TCU correlatas;
- c. Crie *Checklist*, estabeleça rotinas e estruture os procedimentos da unidade, **evidenciando a sequência das atividades**, os agentes, os prazos, de modo a alinhar as atividades realizadas às diretrizes e normas aplicáveis;
- d. Proceda com o mapeamento dos **processos de trabalho** que tramitam na unidade, **segregando as atividades realizadas e atualizando-os**.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

SECOMP/SUCOP (Despacho 0179006)

Em relação à presente consideração relevante, esta Subsecretaria coloca-se à disposição da SAI para demonstrar e apresentar os procedimentos e processos existentes na Secretaria de Administração, com o intuito de que a Secretaria de Auditoria Interna conheça a forma de trabalho e todos os controles internos já existentes. Entende-se que o convite é relevante e que a aproximação entre unidades possibilitaria, por sua vez, a transferência de conhecimento entre as áreas.

CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

42. A par das considerações trazidas pela unidade auditada, a equipe de auditoria considera benéfica a sugestão apresentada, o que, porém, não supre a necessidade de formalização e divulgação de rotinas e procedimentos (item c) e do mapeamento dos processos (item d), a fim de que este conhecimento tácito possa ser positivado e transmitido para outros servidores, auxiliando inclusive o aperfeiçoamento dos referidos processos.

43. Não obstante, como percebe-se dos demais achados e da avaliação dos controles internos administrativos realizada no âmbito do Relatório Preliminar, considera-se necessária a manutenção da recomendação relacionada ao aprimoramento de controles internos (item a) e da solicitação de capacitação (item b) relacionadas aos temas que a SUCOP e as áreas demandantes sintam necessidade.

44. Contratação de serviço com base no inciso I, do art. 25 da Lei n. 8.666/1993

RECOMENDAÇÃO:

Fundamente as contratações de serviços prestados por fornecedor exclusivo com base no art. 25, caput, da Lei n. 8.666/1993.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

ASJUR (Parecer 0175801)

O último aspecto a ser abordado nesta análise refere-se à possibilidade de contratação de serviços, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no inciso I do art. 25 da Lei n. 8.666/1993:

(...)

A Auditoria recomenda que as contratações de serviços, com fornecedores exclusivos, deverão ser fundamentadas no caput do art. 25 e não mais no inciso I, dado que, no entendimento da unidade, o dispositivo estabelece apenas a possibilidade de contratação de fornecimento de bens, em razão da parte inicial do inciso.

Ao fazer uma análise da contratação firmada com outros órgãos públicos (ids. 0175797, 0175797, 0175798, 0175799 e 0175800), nota-se que não há uma uniformidade de entendimento acerca do assunto; até mesmo órgãos, como o Ministério da Economia (id.) ,que utilizam a consultoria da AGU já firmaram contratações de serviços pelo inciso I do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, conforme se observa do Contrato n. 23/2018 (id. 0175796).

Encontram-se, inclusive, julgados do TCU sobre a possibilidade de contratação de serviços por esse fundamento, in verbis:

Acórdão 2.094/2004 - Plenário

9.1.3. a inexigibilidade de licitação para a prestação de serviços de informática somente é admitida quando guardar relação com os serviços relacionados no art. 13 da Lei 8.666/1993 ou quando se referir à manutenção de sistema ou software em que o prestador do serviço detenha os direitos de propriedade intelectual, situação esta que deve estar devidamente comprovada nos termos do inciso I do art. 25 da referida norma legal;

Acórdão 648/2007 - Plenário

Sumário: REPRESENTAÇÃO. SERVIÇOS DE INFORMÁTICA. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NÃO-CONFIGURAÇÃO DE HIPÓTESE DE INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NÃO-ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO DO CONTRATO. OUTRAS IRREGULARIDADES. CONHECIMENTO. SUSPENSÃO CAUTELAR DA EXECUÇÃO DE PARTE DO CONTRATO. PROCEDÊNCIA. MULTA. DETERMINAÇÕES. **1. Nos termos do item 9.1.3 do Acórdão nº 2.094/2004-TCU-Plenário, de 15/12/2004, a inexigibilidade de licitação para a prestação de serviços de informática somente é admitida quando guardar relação com os serviços relacionados no art. 13 da Lei nº 8.666/93 ou quando se referir à manutenção de sistema ou software em que o prestador do serviço detenha os direitos de propriedade intelectual, situação esta que deve estar devidamente comprovada nos termos do inciso I do art. 25 da referida norma legal;** 2. A regra constitucional que incide sobre todas as aquisições do Poder Público é de submissão ao procedimento licitatório, sendo exceção a contratação direta, pelo que o enquadramento do caso concreto nas hipóteses do art. 25 da Lei nº 8.666/93 tem de ser plenamente motivado e cabalmente documentado, devendo o respectivo processo reunir todas as provas que demonstrem a adequação da medida e permitam reconhecer a inadequação do instrumento como forma de satisfação do interesse público. 3. O projeto básico deve conter os elementos necessários e suficientes a caracterizar, com nível de precisão adequado, os serviços a serem prestados, devendo basear-se em estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade do empreendimento e conter os elementos prescritos na Lei nº 8.666/93. 4. Nenhuma órgão ou entidade pública comprará sem a adequada caracterização de seu objeto, devendo se observar, para a sua realização, a especificação completa e a definição da quantidade e preço do bem a ser adquirido. 5. Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para a sua execução. 6. A satisfação do interesse público na execução dos contratos firmados pela Administração não pode ser demonstrada sem a comprovação da contraprestação, por parte da contratada, dos pagamentos realizados.

(grifos desta Assessoria)

O próprio dispositivo não é assim tão taxativo quanto à impossibilidade de se contratar fornecedor exclusivo para serviços, uma vez que prescreve que a exclusividade pode ser comprovada por atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizará a licitação, a obra ou o serviço. O regramento, como se vê, é até um pouco confuso, pois mistura procedimento (licitação) com o tipo de contratação (obra ou serviço). Portanto, apenas pela análise literal, não é possível descartar a possibilidade de contratação de serviços por esse fundamento.

Marçal Justen Filho, ao fazer uma interpretação sistemática da norma, também avalia a possibilidade de contratação de serviços com base no inc. I, veja-se:

Portanto, a interpretação sistemática impõe a adoção de interpretação abrangente de serviços e obras no âmbito do inc. I do art. 25. A inviabilidade de competição também propicia contratação direta os casos de compra de produtor único ou contratação de serviço ou obra de fornecedor único ou exclusivo.

Em que pese tais argumentos, constata-se, de fato, maior inclinação em se adotar o dispositivo apenas para compras, como destacado pela Secretaria de Auditoria em seu relatório, enquadrando-se os serviços no caput do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, desde que caracterizada a inviolabilidade de competição.

Dessa maneira, considerando que o rol elencado no art. 25 da Lei n. 8.666/1993 é meramente exemplificativo e que a inviabilidade de competição é que dará suporte à contratação de serviços por inexigibilidade de licitação, ficando a declaração como um dos componentes a serem observados, esta Assessoria Jurídica corrobora com o entendimento esposado pela SAI quanto ao enquadramento desse tipo de contratação no caput do art. 25 da Lei n. 8.666/1993.

SECOMP/SUCOP (Despacho 0179006)

Quanto ao assunto, esta Unidade Auditada corrobora com a manifestação disposta no Parecer ASJUR id 0175801, de forma que passará a adotar o entendimento esposado pela SAI, o qual, em síntese, recomendou o enquadramento das contratações de serviços, por meio de inexigibilidade, no caput do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, e não no inciso I. Destaca-se que, em contratação recente, o fundamento legal já foi ajustado conforme a orientação da SAI, confira-se o preâmbulo do Contrato CJF n. 027/2020 (id 0175187), cujo objeto é a prestação de serviços especializados de ajuste da paridade contábil e respectivos fechamentos mensais do módulo do patrimônio do sistema ASI: "(...) celebram o presente contrato, com fundamento no art. 25, caput, da Lei n. 8.666/1993, e em conformidade com as informações constantes do Processo SEI n. 0003672-01.2020.4.90.8000, mediante as cláusulas e condições a seguir:"

CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

45. A par das considerações trazidas pela unidade auditada, a equipe de auditoria confirma a divergência existente em torno do assunto. Por isso mesmo, optou-se por enquadrar tal questão como "Consideração Relevante" e não como "Achado de auditoria".

46. Porém, diante da conferência do processo citado, considera-se a Recomendação atendida.

47. Erro de cálculo no valor da contratação.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

SECOMP/SUCOP (Despacho 0179006)

No ponto, entende-se que se trata de um caso isolado e que já existem controles, internos e externos, para avaliação da compatibilidade e validade dos valores das contratações, realizados pela SUOFI, ASJUR, ASSAD (conformidade), etc.

CONCLUSÃO DA EQUIPE DE AUDITORIA

48. A par das considerações trazidas pela unidade auditada, a equipe de auditoria corrobora o entendimento de tratar-se de caso isolado, ocorrido por falha no controle interno.

III – CONCLUSÃO

49. Este Relatório Final[2] tem como propósito cumprir o que determina o art. 55 da Resolução CNJ n. 309/2020 e o art. 96 da Resolução CJF n. 677, de 23 de novembro de 2020.

50. Por fim, apresenta-se a tabela abaixo para melhor sumarização dos achados, conclusões e recomendações pendentes de implementação, os quais serão objeto de monitoramento a partir de 2021.

ACHADOS	RECOMENDAÇÕES ATENDIDAS	RECOMENDAÇÕES MANTIDAS PARA MONITORAMENTO/IMPLEMENTAÇÃO APÓS O CONHECIMENTO DESTE RELATÓRIO FINAL	RECOMENDAÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO EM 2021
1. Ausência de procedimento visando à confirmação da veracidade da documentação comprobatória de exclusividade.	1.1	-	-
2. Ausência da documentação de habilitação quanto à não empregabilidade de menores (CF art. 7º, inciso XXXIII).	2.1	-	-
3. Não cumprimento do prazo de publicação na imprensa oficial das situações de inexigibilidade.	-	3.1	-
4. Emissão de nota de empenho previamente à publicação do Extrato de Inexigibilidade.	Vide itens 22 e 23 deste Relatório Final.		
5. Falta de clareza e explicitação na caracterização dos requisitos	-	5.1	5.2

necessários à contratação com base no art. 25, II da Lei n. 8.666/93.			
6. Atesto de recebimento do bem/serviço por servidor não designado como fiscal/gestor do contrato.	-	-	6.1 e 6.2
7. Ausência de parecer jurídico nos termos do art. 38, inciso VI, da Lei n. 8.666/93.	7.1	-	-
8. Não utilização das listas de verificação para contratação direta.	-	-	8.1
<u>CONSIDERAÇÕES RELEVANTES</u>		Consideração Relevante 1 : A Partir do mês de junho de 2021, a equipe de auditoria fiscalizará a presente contratação para verificar se as recomendações 1.a, 1.b, 1.c e 1.d estão sendo executadas, conforme itens 42 e 43 deste Relatório Final. Considerações Relevantes 2 e 3: Foram atendidas.	

51. Por fim, registre-se que as Recomendações dos Achados mencionados terão seu prazo de implementação iniciado a partir da ciência pela unidade auditada do presente Relatório Final, sendo que a partir do segundo semestre de 2021 a equipe de auditoria iniciará as verificações implementadas.

52. Diante do exposto, nos termos do § 4º do art. 54 da Resolução CNJ n. 309, de 11 de março de 2020, e do §4º do art. 95 da Resolução CJF n. 677, de 23 de novembro de 2020, propõe-se o envio deste relatório ao Exmo. Ministro Senhor Ministro Presidente, com a sugestão de posterior encaminhamento ao Exmo. Senhor Secretário-Geral do Conselho da Justiça Federal, com a sugestão de sua remessa às unidades auditadas para a adoção das providências cabíveis.

Isabela Vitti Vieira Borges
Assistente III da SEALDI - Auditora

Maria da Conceição de Araújo Albuquerque
Chefe da SEALDI - Auditora

Roberto Júnio dos Santos Moreira
Subsecretário da SUALP - Auditor Responsável

Eva Maria Ferreira Barros
Secretária da SAI - Supervisora

[1] De acordo com o art. 40, a resolução entrará em vigor a partir de 365 dias de sua publicação.

[2] Resolução CJF n. 677, de 23 de novembro de 2020, art. 96, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2021.



Autenticado eletronicamente por **Isabela Vitti Vieira Borges, Técnico Judiciário**, em 18/12/2020, às 17:21, conforme art. 1º, §2º, III, b, da [Lei 11.419/2006](#).



Autenticado eletronicamente por **Maria da Conceição de Araujo Albuquerque, Chefe - Seção de Auditoria de Licitações, Dispensas e Inexigibilidades**, em 18/12/2020, às 17:21, conforme art. 1º, §2º, III, b, da [Lei 11.419/2006](#).



Autenticado eletronicamente por **Roberto Júnio dos Santos Moreira, Subsecretário(a) - Subsecretaria de Auditoria de Licitações, Contratos e de Pessoal**, em 18/12/2020, às 17:22, conforme art. 1º, §2º, III, b, da [Lei 11.419/2006](#).



Autenticado eletronicamente por **Eva Maria Ferreira Barros, Secretário(a) - Secretaria de Auditoria Interna**, em 18/12/2020, às 17:23, conforme art. 1º, §2º, III, b, da [Lei 11.419/2006](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.cjf.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0182377** e o código CRC **06EE2A26**.
