



PODER JUDICIÁRIO
SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR
PRSTM/SEAUD/COAUC/SEALC

ANEXO Nº REL. AUDITORIA 15/2023

CONFORMIDADE NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE COPEIRAGEM E JARDINAGEM

NO ÂMBITO DA JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO
EXERCÍCIO DE 2022

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 15/2023 - SEI Nº 3485334

PROCESSO SEI Nº 024748/23-00.225

UNIDADE: Secretaria de Auditoria Interna (SEAUD)

Ministro-Presidente: Francisco Joseli Parente Camelo

Data do despacho da Presidência: 8/2/2024

Unidades auditadas: Superior Tribunal Militar, 4ª CJM, 5ª CJM, 6ª CJM, 7ª CJM, 8ª CJM, 9ª CJM e 12ª CJM

Período de análise: março a dezembro de 2023

A Secretaria de Auditoria Interna da Justiça Militar da União (SEAUD/JMU) realizou trabalho sobre a Conformidade nas Contratações de Serviços da JMU, exercício 2022, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria - PAA/JMU 2023 (2874137), item n.º 2 do Apêndice V - Atividades [705/2024](#) da COAUC/SEALC (SEI n.º 2874679), aprovado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente mediante o Despacho PRSTM SEI n.º 2875421, e informada às unidades auditadas conforme os Comunicados de Auditoria SEI n.ºs 3195407 e 3195420.

A materialidade dos recursos atrelados a amostra estipulada consistiu no montante de R\$ 1.925.018,33 (um milhão, novecentos e vinte e cinco mil, dezoito reais e trinta e três centavos) de recursos empenhados no ano de 2022.

No decorrer das atividades de auditoria, utilizaram-se como critérios para análise as seguintes normas: [Lei n.º 4.320/1964](#), [Lei n.º 8.457/1992 - LOJMU](#), [Lei n.º 8.666/1993](#), [Lei n.º 10.520/2002](#), [Lei n.º 14.133/2021](#), [Decreto n.º 11.246/2022](#) e [Resolução CNJ n.º 169/2013](#), [Acórdão TCU n.º 1.375/2015 - Plenário](#), [Acórdão TCU n.º 1.278/2020 - Primeira Câmara](#), [Acórdão TCU n.º 545/2022 - Primeira Câmara](#), Atos Normativos STM n.ºs [210/2016](#), [238/2017](#), [352/2019](#), [705/2024](#), [706/2024](#) e [238/2017](#), [Portaria STM n.º 8506/2024](#), [Instrução Normativa ME n.º 5/2017](#).

OBJETIVO/ESCOPO

O objetivo da auditoria realizada foi avaliar a conformidade dos procedimentos e controles internos administrativos realizados da atividade de contratações de serviços necessários ao funcionamento dos órgãos da JMU.

Com vistas a alcançar este objetivo, o trabalho foi delimitado para analisar a conformidade dos procedimentos de recebimento (liquidação) e pagamento das contratações de serviços de copeiragem e jardinagem, com dedicação exclusiva de mão de obra, ocorridas no âmbito da JMU (STM e Auditorias Militares), no exercício de 2022.

ACHADOS/RECOMENDAÇÃO

Após a aplicação dos procedimentos de auditoria, para alguns dos achados não foi necessário indicar qualquer recomendação, porque durante a realização do trabalho os gestores prontamente retificaram procedimentos administrativos. A seguir, os achados analisados:

1) Regulamento previsto no art. 8º, § 3º, da Lei nº 14.133/2021: Verificou-se que a atuação de fiscais e gestores de contratos da JMU não foi abordada no Ato Normativo 706 (3564820), restando regulamentada tal matéria, no geral, no [Ato Normativo STM nº 238/2017](#), que trata do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da JMU e no [Ato Normativo STM nº 210/2016](#), que dispõe sobre a fiscalização e o acompanhamento da execução dos contratos no âmbito do STM, normas editadas considerando-se a [Lei nº 8.666/1993](#). Nesse sentido, sem adentrar em estudos jurídicos dogmáticos sobre a questão, é possível afirmar que, pela lógica da decisão tomada pelo STM de afastamento do Regulamento editado pelo Poder Executivo, continua válido o [Decreto nº 11.246/2022](#) em relação à atuação dos fiscais e gestores de contratos da JMU. Assim, ante o exposto, considerando a formação da equipe de trabalho constante da Portaria 8506 (3580739), responsável por atualizar o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos JMU em razão da publicação da [Lei nº 14.133/2021](#); e considerando que as análises jurídicas sobre a edição de Regulamentos da [Lei nº 14.133/2021](#) deverão ser enfrentadas pelas assessorias jurídicas do Tribunal, a equipe de auditoria optou tão somente por avaliar nos próximos trabalhos de auditoria a atuação dos agentes públicos sob o comando da [Lei nº 14.133/2021](#) e o alinhamento das normas internas da JMU ao novel ordenamento jurídico das contratações públicas.

2) Atuação do Gestor de Contratos: Algumas notas fiscais foram atestadas somente pelo Fiscal de Contrato, em contrariedade ao item 4.1 do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da JMU ([Ato Normativo STM nº 238/2017](#)); sobre esse ponto, considerando a equipe de trabalho prevista na Portaria 8506 (3580739), responsável por atualizar o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos JMU em razão da publicação da [Lei nº 14.133/2021](#), entendeu-se tão somente pela avaliação nos próximos trabalhos de auditoria da atuação e dos atos de indicação dos gestores e fiscais de contratos sob a égide da [Lei nº 14.133/2021](#) e do [Decreto nº 11.246/2022](#);

3) Prestação de serviço por MEI: Existência de contratações de Microempreendedor Individual (MEI) como prestadores de serviços; em razão das especificidades desse tipo de contratação, mormente o vínculo trabalhista entre contratado e contratante, obteve-se a consultoria disposta no Anexo III - Consultoria MEI (3568049), respondida pelas Advogadas Dras. Manuela Martins de Mello, OAB/PR 43.615, Suzana Maria Rossetti, OAB/PR 40.650, e Anadriçeia, OAB/PR 26067, cujo conteúdo, ressalta-se, não representa o entendimento da SEAUD sobre o tema; todavia, é trazida ao presente trabalho como contribuição ao entendimento do tema. Na hipótese, a equipe de auditoria teve-se a questionar os seguintes pontos: quais elementos objetivos podem ser considerados/observados/apontados como fatores diferenciais entre as contratações de prestação de serviço profissional e a prestação de serviço com alocação de mão de obra; se a contratação de MEI para prestar serviço profissional pode ser interpretada, judicialmente ou pelo TCU, como contrato de alocação de mão de obra, sendo assim passível de entendimento da existência de vínculo trabalhista entre as partes e como descaracterizar claramente que não há a existência desse vínculo no sentido de resguardar a Administração de possíveis passivos trabalhistas vindouros; a retenção dos valores trabalhistas e previdenciários à conta vinculada no Poder Judiciário pode ser afastada sempre que os contratos firmados forem caracterizados como prestação de serviço profissional, incluindo nos casos de contratação de serviço por MEI; e quais características devem constar de forma obrigatória nesses tipos de contratações públicas e nos seus respectivos contratos para a Administração Pública ficar resguardada de pagar eventuais demandas trabalhistas judicializadas.

4) Princípio da segregação de funções: Foi observado situações em que o mesmo servidor atuou no processo de pregão e posteriormente na fiscalização do contrato, todavia após tratativas com a gestão e aplicação de outros testes de auditoria, entendeu-se que se tratavam de situações específicas e não habituais, por isso optou-se pelo monitoramento da indicação dos novos agentes de contratação, fiscais e gestores de contratos nos próximos trabalhos de auditoria, sendo importante ressaltar o princípio da segregação de funções da Nova Lei de Licitações e Contratos, [Lei nº 14.133/2021](#) nos arts. 5º e 7º;

ademais, entre várias decisões sobre o tema, o TCU ao tratar sobre o princípio da segregação de funções decidiu no sentido de que uma mesma pessoa não pode exercer a função de pregoeiro e de fiscal de contrato celebrado.

5) **Informações no corpo da nota fiscal:** Notou-se, de forma isolada, a ausência no corpo da nota fiscal de informações relativas ao contrato, contrariando a prescrição trazida no item 3, c, do Anexo XI da [Instrução Normativa ME nº 05/2017](#), uma boa prática administrativa, na qual o setor competente para proceder o pagamento deve verificar se a nota fiscal ou fatura possui expressamente os elementos essenciais do documento, tais como os dados do contrato e do órgão contratante, nesse sentido se posicionou a Corte de Contas no [Acórdão TCU n. 545/2022 - Primeira Câmara](#) e o [Acórdão TCU n.17233/2021 - Segunda Câmara](#), respectivamente.

6) **Relatório de Acompanhamento Mensal do Contrato:** Falta de padronização da apresentação do Relatório de Acompanhamento Mensal do Contrato, consoante o art. 7º do [Ato Normativo STM nº 210/2016](#); consoante com o art. 7º do [Ato Normativo STM nº 210/2016](#), o Fiscal de Contrato deve entregar ao Gestor de Contratos, até o segundo dia útil de cada mês, o Relatório de Acompanhamento Mensal do Contrato, conforme os modelos apresentados nos anexos do referido Ato Normativo.

Ante aos achados expostos acima, **recomendou-se** à Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos (ASLIC/SECSTM): Avaliar a possibilidade de acompanhar os trabalhos da equipe de trabalho formada pela Portaria nº 8506 (3580739), responsável pela atualização do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos da JMU, certificando-se de que as atribuições dos agentes públicos que lidam com os processos de contratações no âmbito dos Órgãos da JMU (STM e Auditorias Militares) estejam alinhadas ao novel ordenamento jurídico das contratações públicas.

CONCLUSÃO/ENCAMINHAMENTOS

Após a avaliação e análise dos processos selecionados consoante o escopo proposto, qual seja, a conformidade dos procedimentos de recebimento (liquidação) e pagamento das contratações de serviços de copeiragem e jardinagem, com dedicação exclusiva de mão de obra, ocorridas no âmbito da JMU (STM e Auditorias Militares), no exercício de 2022, a equipe de auditoria observou que, no geral, os processos foram adequadamente formalizados em conformidade às normas de regência.

O Relatório de Auditoria foi encaminhado à Presidência do Tribunal para conhecimento, com proposta de posterior envio à Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos (ASLIC/SECSTM) para conhecimento do Relatório e avaliação do atendimento da Recomendação do item 7, no prazo de 60 (sessenta) dias; à Assessoria Jurídico-Administrativa da Presidência (ASPRE-ADM) e à Assessoria Jurídica do Diretor-Geral (ASJUR/SECSTM) para conhecimento do item 6.1 do Relatório; e à Diretoria de Administração (DIRAD/SECSTM) e às Auditorias Militares da JMU para conhecimento do Relatório.

MONITORAMENTO

Para garantir a implementação das ações, a SEAUD realizará monitoramento da recomendação, que será conduzido conforme a metodologia desenvolvida nesta auditoria.



Documento assinado eletronicamente por **ROGERS GONCALVES VELLOSO DE ASSIS**, SECRETÁRIO DE AUDITORIA INTERNA, em 15/02/2024, às 16:42 (horário de Brasília), conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.stm.jus.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **3604838** e o código CRC **4117C129**.

