



# TERMOS, ACORDOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES

---

**Relatório de Auditoria  
2021/002**

Coordenadoria de Auditoria Institucional - COAD/SAU



**Relatório:** 2021/002  
**Processo SEI n.** 02706/2021  
**Unidade responsável:** COAD/SAU

## O QUE A SAU AUDITOU?

A Secretaria de Auditoria - SAU realizou auditoria em Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres firmados pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, com o objetivo de avaliar a conformidade dos instrumentos firmados. Em outras palavras, a auditoria avaliou os acordos (em sentido amplo) firmados entre o CNJ e outros órgãos públicos ou entidades do terceiro setor. Foi dado enfoque nas conformidades dos atos nas fases de planejamento, execução e prestação de contas.

A auditoria, realizada de 1º/4/2021 a 30/6/2021, foi conduzida de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria do setor público e insere-se no Plano Anual de Auditoria 2021, aprovado pela Presidência do CNJ por meio do Despacho GPR 0993650.

## VOLUME DE RECURSOS AUDITADOS

O volume de recurso auditados foi de **R\$84.027.873,23**, correspondente ao montante das Notas de Crédito emitidas no SIAFI entre 2018 e o início dos trabalhos desta auditoria.



## O QUE A SAU ENCONTROU?

A auditoria detectou várias oportunidades de melhoria nos processos de trabalho relacionados com Termos de Execução Descentralizadas - TEDs e afins.

Foi observada a urgente necessidade de fortalecimento da unidade responsável pela coordenação e interlocução com os gestores de TEDs – NAIC, que atualmente é composta por uma única servidora. Também foi sugerida a criação de um manual de procedimentos de TEDs, com vistas a auxiliar as unidades e gestores no trâmite processual e fiscalizatório dos objetos pactuados. Outros achados referem-se a desconformidades na execução processual, sem efeitos graves para o CNJ levando-se em conta a instituição. Como qualquer processo está sujeito ao fator humano, são sugeridos alguns controles adicionais de modo a mitigar o risco de repetição de erros.

Por fim, alertamos para melhorias nos procedimentos voltados à prestação de contas dos TEDs. Observou-se que alguns processos careciam de maior detalhamento e documentação nessa fase crítica.



## COMO OS RESULTADOS DESTA AUDITORIA PODEM AFETAR O CNJ E QUAIS AS ÁREAS BENEFICIADAS?

As recomendações de auditoria deste relatório têm o objetivo de aperfeiçoar as rotinas nas fases de planejamento, execução e prestação de contas dos Termos de Execução Descentralizadas. Ademais, com o fortalecimento do NAIC e a formalização de um manual de procedimentos, os gestores de TED podem ter maior segurança na fiscalização do cumprimento dos objetos a serem entregues. Destacamos também, as constatações adicionais, que podem trazer benefícios como aperfeiçoamento do *accountability* institucional e economia de recursos públicos.

## QUAIS OS PRÓXIMOS PASSOS?

Para garantir a implementação das ações, a SAU realizará monitoramento das recomendações aqui expedidas ao longo do ano de 2021. Também será observado a efetivação do Parecer Referencial n. 04/2021-AJU/DG/CNJ, o qual oportunamente foi aprovado ao longo dos exames de auditoria e poderá agilizar o fluxo processual relacionado aos TEDs.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>2. QUESTÕES DE AUDITORIA.....</b>	<b>8</b>
<b>3. ACHADOS IDENTIFICADOS .....</b>	<b>9</b>
<b>3.1. ACHADO 1: OPORTUNIDADE DE FORTALECIMENTO E ESTRUTURAÇÃO DO NÚCLEO DE ASSISTÊNCIA E ACOMPANHAMENTO DE INSTRUMENTOS CELEBRADOS PELO CNJ .....</b>	<b>9</b>
<b>3.2. ACHADO 2: OPORTUNIDADE DE CRIAÇÃO DE MANUAL DE PROCEDIMENTOS .</b>	<b>13</b>
<b>3.3. ACHADO 3: DESCONFORMIDADE NA PREVISÃO DE METAS, ENTREGAS E RELATÓRIOS PARCIAIS .....</b>	<b>17</b>
<b>3.4. ACHADO 4: AUSÊNCIA DAS DECLARAÇÕES DE COMPATIBILIDADE DE CUSTOS E DE CAPACIDADE TÉCNICA, E DE ANÁLISE DETALHADA DOS CUSTOS.....</b>	<b>23</b>
<b>3.5. ACHADO 5: AUSÊNCIA DE CLÁUSULAS NECESSÁRIAS DOS TEDS .....</b>	<b>29</b>
<b>3.6. ACHADO 6: NÃO DIVULGAÇÃO DOS GESTORES E SUBSTITUTOS NO PORTAL DO CNJ E OPORTUNIDADE DE MELHORIA NA DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES .....</b>	<b>35</b>
<b>3.7. ACHADO 7: ATRASOS VERIFICADOS NAS DESCENTRALIZAÇÕES DO CNJ .....</b>	<b>39</b>
<b>3.8. ACHADO 8: OPORTUNIDADE DE MELHORIA NA ANÁLISE DO RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DO OBJETO E DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELOS GESTORES .....</b>	<b>45</b>
<b>4. CONSTATAÇÕES ADICIONAIS.....</b>	<b>50</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>59</b>
<b>6. RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>62</b>

## 1. INTRODUÇÃO

1.1. Versa este relatório sobre exames de auditoria realizados em documentos, processos de trabalho e procedimentos com o objetivo de avaliar a conformidade e a efetividade dos Termos de Execução Descentralizada - TEDs, Acordos de Cooperação e instrumentos congêneres firmados pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

1.2. Esta auditoria (Processo SEI n. 02706/2021) atende aos requisitos estabelecidos na Resolução CNJ n. 309, de 11 de março de 2020, que fixou as diretrizes técnicas das atividades de auditoria interna governamental do Poder Judiciário.

1.3. O Manual de Procedimentos de Auditoria, aprovado por meio da Portaria CNJ n. 14, de 10 de fevereiro de 2014, também balizou os exames de auditoria consignados neste relatório.

1.4. O Comunicado de Auditoria foi encaminhado às unidades auditadas por meio do Memorando COAD n. 1064717, de 6 de abril de 2021.

1.5. A equipe de auditoria foi composta pelos servidores lotados na Coordenadoria de Auditoria Institucional – COAD e no Gabinete da Secretaria de Auditoria - SAU.

1.6. Na realização dos exames para obtenção de evidências na sustentação dos achados, a equipe de auditoria aplicou as seguintes técnicas de auditoria:

- a) entrevista<sup>1</sup>
- b) análise documental<sup>2</sup>;
- c) exame dos registros<sup>3</sup>; e
- d) correlação entre as informações obtidas<sup>4</sup>.

1.7. Os órgãos e entidades da administração pública podem atingir seus resultados institucionais e realizar entregas à sociedade de forma direta ou indireta. Pela forma direta, o próprio corpo de servidores/empregados públicos, com a utilização do patrimônio afetado, trabalha para cumprir a missão

---

<sup>1</sup> Formulação de pergunta escrita ou oral ao pessoal da unidade auditada ou vinculados, para obtenção de dados e informações

<sup>2</sup> Verificação de processos e documentos que conduzam à formação de indícios e evidências.

<sup>3</sup> Verificação dos registros constantes de controles regulamentares, relatórios sistematizados, mapas e demonstrativos formalizados, elaborados de forma manual ou por sistemas informatizados.

<sup>4</sup> Cotejamento entre normativos, documentos, controles internos e auxiliares, declarações e dados.

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

institucional da entidade. A prestação pela forma direta é mais comumente utilizada nas entregas relacionadas com a atividade fim dos órgãos ou entidades. Por exemplo, para ofertar a prestação jurisdicional, um Tribunal de Justiça emprega seus servidores e magistrados de modo a resolver conflitos judiciais. Isso não poderia ser realizado por uma empresa terceirizada, ou outro órgão público.

1.8. Em contrapartida, órgãos e entidades públicos necessitam de suporte administrativo e finalístico para cumprir suas atividades-fim. Para isso, podem ser realizados contratos com a iniciativa privada ou outros órgãos/entidades públicas, de modo que o corpo funcional possa estar alocado, principalmente, nas atividades-fim do órgão. Dessa forma, terceiros poderão auxiliar os órgãos públicos realizando atividades com maior grau de especialização.

1.9. Os instrumentos firmados com outros órgãos e entidades da administração pública ou com o terceiro setor, é objeto de estudo dos Termos de Execução Descentralizada – TEDs, Acordos de Cooperação, Termos de Parceira, entre outros.

1.10. Em vista do grande número de espécies de instrumentos jurídicos dessa natureza, bem como dos diferentes tipos de acordos firmados pelo CNJ, o escopo da presente auditoria limitou-se a avaliar aqueles que envolvessem a transferência de recursos públicos firmados entre 2016 e o início dos testes desta auditoria.

1.11. Assim, o presente trabalho de auditoria resumiu-se a avaliar os Termos de Execução Descentralizada vigentes ou encerrados no período indicado anteriormente.

1.12. O Termo de Execução Descentralizada é um acordo jurídico firmado entre órgãos da administração pública que consiste na transferência de recursos orçamentários e financeiros de um órgão (denominado descentralizador) para que outro órgão (denominado descentralizado) entregue determinado produto ou serviço para o qual possui maior capacidade técnica.

1.13. Conforme material presente em ação de capacitação:

A descentralização de crédito é assunto de natureza estritamente orçamentária. Assim sendo, o TED não ostenta uma natureza contratual e pretende conferir dinamismo ao funcionamento e à organização da administração federal.

## Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

Dito de outra forma, busca tornar mais eficiente a execução orçamentária, permitindo que outro ente, diverso daquele a quem inicialmente foram alocados os recursos, execute despesas para cumprir ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora.<sup>5</sup>

1.14. Atualmente, os TEDs estão regidos por meio do Decreto n. 10.426/2020. A despeito de se tratar de um instrumento normativo típico do Poder Executivo, sua abrangência alcança também o Poder Judiciário, uma vez que a alteração realizada na Instrução Normativa n. 75/2019, por intermédio da Instrução Normativa CNJ n. 83/2020, além de expressamente prever a observância daquele Decreto, ao regular os TEDs para o CNJ, reproduziu vários dos dispositivos contidos no mesmo.

1.15. Além da legislação mencionada, também foram utilizados como critérios de auditoria acórdãos do Tribunal de Contas da União - TCU a respeito do assunto, por constituírem fontes de boas práticas administrativas e possíveis alvos de fiscalização por parte deste órgão de controle externo.

1.16. No dia 23 de abril de 2021, foi realizada reunião de abertura dos trabalhos da presente auditoria. Participaram da reunião representantes da Secretaria-Geral, da Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e de Execução de Medidas Socioeducativas e da Diretoria-Geral. Na citada reunião, foram apresentados os membros da equipe de auditoria e os critérios a serem utilizados no curso da auditoria.

1.17. Após aplicação dos procedimentos e testes, a equipe de auditoria elaborou achados contendo detalhadamente a “Situação identificada”, os quais foram objeto de encaminhamento às respectivas unidades com competência na matéria para manifestação preliminar sobre a situação encontrada.

1.18. No dia 7 de junho de 2021, a equipe de auditoria convidou, para apresentação dos achados preliminares, representantes das seguintes unidades deste Conselho:

- a. Secretaria-Geral - SG;
- b. Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica – SEP;

<sup>5</sup> Curso de TEDs, ofertado pelo Grupo ORZIL, em março e abril de 2021. O material foi elaborado pelo Professor Guilherme Henrique de La Rocque Almeida.

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

- c. Diretoria-Geral - DG;
- d. Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF;
- e. Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ;
- f. Núcleo de Assistência e Acompanhamento de Instrumentos Celebrados pelo CNJ – NAIC;
- g. Assessoria Jurídica – AJU; e
- h. Secretaria de Administração - SAD.

1.19. A reunião teve o objetivo de aproximar a unidade de auditoria e as unidades auditadas, visando fortalecer o canal de comunicação e oferecer maior clareza para os achados expostos antes da manifestação formal das unidades. Ademais, houve a oportunidade de sanar eventuais dúvidas a respeito dos exames realizados.

1.20. A equipe de auditoria ressalta que a manifestação preliminar é necessária para oferecer aos gestores a possibilidade de tomar conhecimento dos achados preliminares, bem como de se pronunciar para oferecer informações adicionais relevantes na construção dos achados finais e na formulação de eventuais recomendações.

1.21. Após as manifestações das unidades, a equipe de auditoria emitiu conclusões e formulou recomendações às diversas unidades do CNJ. Todos esses tópicos estão relatados neste Relatório de Auditoria.

1.22. Por fim, cabe destacar que a presente auditoria foi realizada utilizando os recursos do Sistema Auditar.

## 2. QUESTÕES DE AUDITORIA

2.1. O objetivo da presente auditoria é avaliar a conformidade e a efetividade dos instrumentos firmados pelo Conselho Nacional de Justiça.

2.2. Dessa forma, buscou-se responder três questões de auditoria, a saber:

- I. Os Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres firmados pelo CNJ são adequadamente planejados/instruídos?
- II. A execução dos Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres é adequadamente fiscalizada?
- III. Ocorre regular prestação de contas e respectiva análise dos Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres?

2.3. As questões de auditoria foram então desdobradas em procedimentos, os quais estão descritos no Programa de Auditoria, e encaminhadas às unidades auditadas juntamente com o Comunicado de Auditoria, conforme Documento SEI n. 1079651.

### 3. ACHADOS IDENTIFICADOS

#### 3.1. ACHADO 1: OPORTUNIDADE DE FORTALECIMENTO E ESTRUTURAÇÃO DO NÚCLEO DE ASSISTÊNCIA E ACOMPANHAMENTO DE INSTRUMENTOS CELEBRADOS PELO CNJ

##### Situação identificada

3.1.1. O Decreto n. 10.426/2020 regulamenta a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União por meio de Termo de Execução Descentralizada - TED.

3.1.2. Na entrevista realizada pela equipe de auditoria com os gestores de TEDs no dia 14/05/2021, via plataforma *Teams*, confirmou-se que o Núcleo de Assistência e Acompanhamento de Instrumentos Celebrados pelo CNJ - NAIC possui apenas uma servidora integrante, não obstante a gama de atribuições que lhe foram conferidas no Manual de Organização.

3.1.3. Em sede de auditoria, foi verificado que existem hoje no CNJ 365 instrumentos de cooperação vigentes, conforme informação obtida em resposta à SA COAD n. 04/2021 - DG e posteriormente atualizada pela gestora do NAIC à equipe de auditoria, em 01/06/2021, via plataforma *Teams*.

3.1.4. Na referida entrevista, foi questionado se o núcleo acompanha todos os ajustes desde o início, monitorando todas as etapas, até o cumprimento.

3.1.5. Em resposta, foi dito que “todos (os acordos) passam pelo núcleo, ao menos, para ciência e registro” e, quanto às etapas posteriores, cada gestor é responsável pelo acompanhamento do termo que lhe cabe, mas que o núcleo acompanha as etapas iniciais do acordo, a partir das tratativas até a assinatura do instrumento, incluindo os acordos internacionais. Esclareceu-se ainda, que o NAIC também atua nos casos de ofícios e relatórios recebidos, no controle das vigências e no registro de todos os ajustes.

3.1.6. O Decreto n. 10.426/2020, na Seção IX, trata do acompanhamento da execução dos instrumentos de descentralização e, em seu art.17, estabelece que no prazo de vinte dias devem ser designados agentes públicos federais para atuar como fiscais titulares e suplentes do TED, que exercerão a função de monitoramento e de avaliação da execução do objeto pactuado.

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

3.1.7. O Manual de Organização do CNJ, 12ª Edição, no subitem 6.1.2, descreve para o NAIC nove competências, dentre as quais a do inciso II, de dirigir, orientar e coordenar as ações inerentes ao acompanhamento de instrumentos celebrados, visando ao pronto e contínuo atendimento aos gestores.

3.1.8. A equipe de auditoria vê com preocupação que o NAIC funcione apenas com uma pessoa que, conforme expresso no Manual de Organização, deveria ficar responsável pelo acompanhamento de todos os 365 instrumentos de celebração.

3.1.9. É notório que existe no Conselho o problema de déficit de servidores, em todos os setores, e que se pretende começar a solucionar esse fator com o estudo iniciado recentemente de dimensionamento de pessoal.

3.1.10. A grave escassez de servidores no referido núcleo, porém, acaba por prejudicar o acompanhamento e controle de todas as etapas da realização dos TEDs firmados pelo CNJ. Atualmente esse acompanhamento das etapas subsequentes é feito por cada gestor do acordo.

3.1.11. Entende-se que a entrega aos gestores do controle referente às etapas subsequentes dos TEDs, abdicando o núcleo da direção, orientação e coordenação que lhe foram dadas por força de normativo, pode prejudicar o acompanhamento do cumprimento de metas e etapas, que tende a ser mais eficiente quando feito de forma centralizada. Mesmo que aos gestores do termo caiba a análise do cumprimento do objeto, a participação do núcleo nessas etapas poderia agregar considerável valor ao alcance final dos objetivos da cooperação, sobretudo nas hipóteses em que os gestores ainda não tenham a desejada experiência e/ou não tenham recebido a devida capacitação. Tal aspecto também foi tratado em tópico específico nas Constatações Adicionais deste relatório.

3.1.12. Sendo assim, entende-se bastante adequado o fortalecimento do NAIC para que, melhor estruturado, possa atuar nos mecanismos de controle das etapas inerentes aos ajustes celebrados pelo CNJ.

3.1.13. Ante o exposto, solicitou-se à Secretaria-Geral a avaliação e manifestação no tocante aos aspectos abordados neste tópico, no prazo de dez dias.

**Critérios**

- Decreto n. 10.426/2020; e
- Manual de Organização do CNJ, 12ª Edição - 2021.

**Evidências**

- Solicitação de Auditoria SA COAD n. 04/2021 – DG; e
- Entrevista realizada no dia 14/05/2021, via plataforma MS-Teams.

**Manifestação da unidade auditada**

3.1.14. A Secretaria-Geral acolheu a sugestão de aprimoramento e fez as seguintes ponderações:

- A escassez de servidores do CNJ é uma situação que não pode ser solucionada integralmente;
- É imperioso engendrar mecanismos internos para melhor acompanhamento e monitoramento da execução dos TEDs durante suas fases de execução, por meio do fortalecimento do NAIC. Além da chefe de núcleo, serão designadas mais outras duas servidoras para auxílio dos trabalhos;
- Teve início uma adequação e remanejamento de servidores e colaboradores para que o núcleo possa ter uma maior interlocução com os gestores dos termos e com as descentralizadas;
- A escolha e designação dos gestores dos termos são feitas por meio de critério de afinidade e domínio do tema;
- A devida interlocução dos gestores com o núcleo será importante para o atendimento do que o normativo prevê, sobretudo a partir da readequação do gerenciamento de pessoal empreendida pela SG para o fortalecimento do NAIC.

**Conclusão da equipe de auditoria**

3.1.15. Esta auditoria entende que com o fortalecimento do NAIC, o controle e monitoramento das etapas dos TEDs celebrados pelo CNJ podem ser melhor acompanhados. Ademais, a integração do NAIC com os gestores dos termos tem o condão de aperfeiçoar diversos aspectos do fluxo processual.

**Recomendações**

3.1.16. Diante do exposto, a equipe de auditoria recomenda à Secretaria-Geral que, no prazo de 90 dias, apresente plano de ação para o fortalecimento do NAIC, bem como apresente estratégia para aperfeiçoamento da integração entre os gestores dos termos e o núcleo nas etapas de monitoramento dos TEDs.

### 3.2. ACHADO 2: OPORTUNIDADE DE CRIAÇÃO DE MANUAL DE PROCEDIMENTOS

#### Situação identificada

3.2.1. O Acórdão de Relação n. 149/2019 - TCU - 1ª Câmara, recomenda que se tenha um normativo que defina as diretrizes aplicáveis à gestão das transferências voluntárias, institucionalizando procedimentos e rotinas para todas as fases do processo, desde a concessão e acompanhamento do instrumento, até a prestação de contas e eventual instauração de Tomada de Contas Especial.

3.2.2. No mesmo acórdão, o Tribunal de Contas da União - TCU recomendou ao Ministério da Cultura que:

Priorize a conclusão do Manual de Termos de Execução Descentralizada, o qual deverá abarcar a atuação do Ministério da Cultura tanto no papel de unidade descentralizadora quanto no papel de unidade descentralizada, haja vista a potencial relevância desse instrumento para a padronização e transparência desses ajustes e como forma de mitigar riscos na condução desses ajustes. (Acórdão n. 149/2019 -TCU-1ª Câmara)

3.2.3. Já se encontra relatado em achado constante neste relatório, como a ausência de um manual para padronização das rotinas de acompanhamento de todas as etapas inerentes aos TEDs é capaz de provocar fragilidades na atuação dos gestores e fiscais.

3.2.4. O Manual de Organização do CNJ, no tópico 6.1.2, estabelece como primeira competência para o NAIC:

I- Propor, em conjunto com outras unidades intervenientes, normas e procedimentos de acompanhamento de instrumentos celebrados, bem como as atualizações que se fizerem necessárias. (Manual de Organização do CNJ, 12ª Edição – 2021).

3.2.5. Após pesquisas realizadas em sede de auditoria no *site* e na *intranet* do CNJ não foi verificado registro de manual de procedimentos para assuntos relacionados aos TEDs.

3.2.6. Na entrevista realizada em 14/05/2021, via plataforma *Teams*, confirmou-se, após respostas às indagações da equipe de auditoria, que não existe um manual de procedimentos ou instrumento equivalente para nortear a

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

celebração e aprimorar a gestão e o controle de TEDs, incluída a eventual instauração de Tomada de Contas Especial, objeto de tópico específico nas Constatações Adicionais integrantes deste relatório.

3.2.7. Durante a realização da entrevista, foi respondido que “não existe, no âmbito do CNJ, um manual de procedimentos, porém isso já foi solicitado à SEDUC para disponibilizar cursos nesse sentido”.

3.2.8. Tendo em vista a orientação do Decreto n. 10.426/2020, a referida recomendação do TCU e as possibilidades de fragilização da atividade constatadas por falta de instrumento balizador do CNJ em relação aos TEDs, a equipe de auditoria vislumbra a oportunidade de que se elabore um manual de procedimentos para nortear a celebração, o acompanhamento e o controle de todas as etapas inerentes ao TED, bem como a elaboração de um *check list* de toda a documentação indispensável.

3.2.9. Ante o exposto, solicitou-se à Secretaria-Geral e à Diretoria-Geral que, após avaliação dos pontos abordados neste achado, emitissem manifestação no prazo de dez dias.

### **Critérios**

- Decreto n. 10.426/2020;
- Acórdão de Relação n. 149/2019 – TCU – 1ª Câmara; e
- Manual de Organização do CNJ, 12ª Edição - 2021.

### **Evidências**

- Entrevista realizada no dia 14/05/2021, via plataforma MS-Teams;
- Site do CNJ; e
- Intranet do CNJ.

### **Manifestação da unidade auditada**

3.2.10. Em resposta ao achado de auditoria a Diretoria-Geral se pronunciou no sentido de que apesar da escassez de servidores no CNJ para essa finalidade, a Diretoria apoiará com todos os recursos possíveis, a depender da avaliação do NAIC, a elaboração de instrumento normativo balizador de termos e acordos celebrados pelo CNJ.

3.2.11. Além disso, ressaltou, ainda:

Caso se siga o caminho apontado no item anterior, será proposta consulta à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, para que seja analisada a oportunidade de edição de norma interna no CNJ prévia a eventual edição de norma por aquela instância. (Resposta à SA n. 006/2021 – DG).

3.2.12. A Secretaria-Geral, por sua vez, expôs os seguintes pontos em relação ao presente achado:

- A unidade está de acordo com a sugestão de criação de um manual e apoiará a medida;
- No Processo SEI n. 10.466/2020, a Assessoria Jurídica emitiu parecer referencial discriminando os documentos necessários para elaboração, execução e acompanhamento dos TEDs. Dessa forma, a SG entende que esse procedimento já é uma etapa inicial em direção à elaboração de um manual;
- A elaboração do referido manual se mostra como uma ferramenta importante para a uniformização e controle dos atos de gestão dos TEDs.

3.2.13. A SG vislumbra a criação de um Grupo de Trabalho – GT para a elaboração do manual cujo pedido de criação será feito à Presidência do CNJ, e contará com integrantes da SG/NAIC, SEP, DG, AJU, SOF e demais unidades envolvidas que possam colaborar na edição do documento. O GT a ser designado no corrente ano, deverá apresentar uma minuta de manual, a ser convalidada pela SG/SEP. Os prazos aos quais o GT estará submetido serão previstos na portaria que o instituir.

3.2.14. A Secretaria-Geral, em resposta ao Achado 9 deste relatório, manifestou-se no sentido de que o Manual de Orientação aos Gestores será parte integrante do Manual de Procedimentos.

### **Conclusão da equipe de auditoria**

3.2.15. Esta auditoria entende ser importante que se tenha um Manual de Procedimentos para nortear as ações e execuções de etapas referentes à celebração de TEDs, para que se tenha uma padronização de procedimentos e seja possível um melhor acompanhamento e controle de todas as etapas referentes aos termos e acordos celebrados pelo CNJ, além de uma melhor integração com os gestores dos termos.

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

3.2.16. Não obstante, acata a sugestão de integração do Manual de Orientação aos Gestores como parte do Manual de Procedimentos para Celebração de TEDs.

### **Recomendações**

3.2.17. Diante do exposto, a equipe de auditoria recomenda a Secretaria-Geral, no prazo de 30 dias, que apresente plano de ação para elaboração do Manual de Procedimentos para celebração de TEDs, contendo o Manual de Orientação aos Gestores.

### 3.3. ACHADO 3: DESCONFORMIDADE NA PREVISÃO DE METAS, ENTREGAS E RELATÓRIOS PARCIAIS

#### Situação identificada

3.3.1. Conforme estabelece o Decreto n. 10.426/2020, nos artigos 6º, inciso VII, 7º, inciso VI, alínea “a”, e 18, inciso I, deve estar previsto no TED a solicitação de relatórios parciais de cumprimento do objeto, quando necessário, nos termos a seguir transcritos:

Art. 6º Compete à unidade descentralizadora:

(...)

VII - solicitar relatórios parciais de cumprimento do objeto ou outros documentos necessários à comprovação da execução do objeto, quando necessário;

(...)

Art. 7º Compete à unidade descentralizada:

(...)

VI - encaminhar à unidade descentralizadora:

a) relatórios parciais de cumprimento do objeto, quando solicitado; e

(...)

Art. 18. No exercício das atividades de monitoramento e de avaliação da execução física, a unidade descentralizadora poderá:

I - solicitar relatórios parciais de execução, a qualquer tempo;

3.3.2. Além disso, no mesmo decreto, o artigo 8º, inciso III, trata do plano de trabalho e apresenta, entre os elementos mínimos desse plano, o seguinte:

Art. 8º O plano de trabalho integrará o TED e conterá, no mínimo:

(...)

III - o cronograma físico, **com a descrição das metas** e dos produtos pactuados, as unidades de medida, a quantidade e os valores unitários e totais. (Os grifos não são do original)

3.3.3. Já a Instrução Normativa CNJ n. 75/2019, com a alteração da Instrução Normativa CNJ n. 83/2020, estabeleceu, no parágrafo único do artigo 5º, que:

Parágrafo único. No caso de celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED), o instrumento deverá observar, além das disposições do *caput*, **o Decreto nº 10.426/2020**, e conter ainda:

I – o cronograma físico, **com a descrição das metas** e dos produtos pactuados, as unidades de medida, a quantidade e os valores unitários e totais; (Os grifos não são do original)

3.3.4. Depreende-se dos normativos que os TEDs firmados após a Instrução Normativa CNJ n. 83/2020, de 19/08/2020, devem observância às disposições do Decreto n. 10.426/2020, a exemplo dos arts. 6º, VII; 7º, VI, “a”; e 18, I, que

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

versam sobre os relatórios parciais de cumprimento do objeto, e o art. 8º, III, o qual trata, entre outros, da necessidade de se estabelecer metas parciais definidas.

3.3.5. Para o caso dos TEDs anteriores a esse marco normativo, aplica-se a Lei n. 8.666/1993, a qual estabelece normas gerais de licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. O art. 116, § 1º, inciso II, aborda a questão de estabelecer metas parciais, conforme a seguir:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

3.3.6. Por meio de análise documental realizada pelo Sistema Eletrônico de Informações - SEI, Processo SEI n. 09255/2020, Documento SEI n. 0984407, referente ao TED CNJ n. 4/2020, cujo objeto dispõe sobre o uso, pelo Supremo Tribunal Federal - STF, dos serviços ofertados na Ata de Registro de Preços n. 13/2020, firmada entre o CNJ e empresa Onercon Serviços de Tecnologia da Informação Eireli, foi verificado não haver previsão de entrega de relatórios parciais de cumprimento do objeto.

3.3.7. Importante ressaltar que esse TED foi assinado em 14/10/2020, depois, portanto, da vigência da Instrução Normativa CNJ n. 83/2020. É importante que essa prerrogativa da unidade descentralizadora, de solicitar relatórios parciais de cumprimento do objeto, seja formalizada no TED, a fim de, se for o caso, poder exercer atividades de monitoramento e avaliação da execução física do objeto pactuado.

3.3.8. Também por meio de análise documental com o uso do Sistema SEI, Processo SEI n. 7675/2019, Documento SEI n. 0800920, constatou-se que o TED CNJ n. 9/2019, cujo objeto é a implantação da Infovia Fase 0 – Projeto Piloto – interligação de alta velocidade via fibra óptica fluvial de quatro cidades, não teve as metas parciais estabelecidas. É importante a formalização dessas metas, a fim de acompanhar a execução física das diferentes etapas para concretização do objeto, conforme preconizado pela Lei n. 8.666/1993.

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

3.3.9. O TED mencionado no parágrafo precedente enumera, entre as obrigações da unidade descentralizada, a de “produzir e disponibilizar ao parceiro relatório(s) de execução das etapas do objeto do termo”. A ausência de metas ou etapas parciais preestabelecidas claramente no instrumento praticamente inviabiliza a produção de relatórios que meçam se as metas parciais estão sendo atingidas, consoante definido.

3.3.10. Além disso, há metas que devem ser atingidas antes de outras, pois são pré-requisitos das últimas, e outras que podem ser alcançadas de maneira independente. É importante ter as diferentes entregas mapeadas e planejadas para a gestão mais adequada do cumprimento do objeto.

3.3.11. Outro TED em que foi identificada desconformidade em relação à definição de metas parciais é o TED n. 4/2019, o qual dispõe sobre a descentralização de recursos do orçamento fiscal do CNJ com vistas à execução de serviços de digitalização de documentos e processos do Tribunal Regional Federal da 1ª Região - TRF1.

3.3.12. A equipe de auditoria observou, por meio de análise documental com o uso do Sistema SEI, Documento SEI n. 0728040, Processo SEI n. 04435/2019, que, no caso em análise, seria cabível e desejável desmembrar o objeto em metas parciais, uma vez que só consta cronograma de 01/09/2019 a 28/02/2020 para digitalizar 21.100.000 imagens geradas por meio da digitalização de documentos de processos judiciais. Caso houvesse desmembramento em metas parciais de digitalização, com prazos específicos definidos, seria mais fácil saber se o projeto está atrasado e permitir o adequado acompanhamento das etapas e fases de execução.

3.3.13. Portanto, a fim de atender a legislação, o objeto do TED deve conter metas parciais estabelecidas para melhor medição, organização, acompanhamento e fiscalização, quando cabíveis.

3.3.14. Note-se que, se a execução está prevista para ocorrer ao longo de mais de um exercício (TED plurianual), o cuidado mínimo que a boa prática recomenda é estabelecer que, por meio da entrega de relatórios parciais, possa ser avaliado e acompanhado o cumprimento das metas, de acordo com as etapas pactuadas.

3.3.15. Ante o exposto, solicitou-se à Diretoria-Geral, à Secretaria-Geral e à Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica que se

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

manifestassem sobre a viabilidade de instituir controles e verificações para que os TEDs não dispensem a previsão de relatórios parciais de cumprimento do objeto e que sejam estabelecidas metas parciais para o acompanhamento da execução física do objeto.

### **CrITÉRIOS**

- Instrução Normativa CNJ n. 75/2019;
- Instrução Normativa CNJ n. 83/2020;
- Lei n. 8.666/1993; e
- Decreto n. 10.426/2020.

### **Evidências**

- Documentos SEI n. 0984407, n. 0800920 e n. 0728040.

### **Manifestação da unidade auditada**

3.3.16. Solicitada a apresentar manifestação, a Diretoria-Geral – DG argumentou que, após o Decreto n. 10.426/2020, foi solicitado pela DG a elaboração de um parecer referencial pela Assessoria Jurídica – AJU. O Parecer Referencial n. 04/2021-AJU/DG/CNJ foi aprovado por meio do Despacho DG SEI 1094580 e encaminhado para todas as unidades internas demandantes da celebração de TED. Ainda, apontou que nos itens 71 e 74 do parecer, há previsão específica de cumprimento dos dispositivos do decreto que tratam dos relatórios parciais.

3.3.17. Por sua vez, a Secretaria-Geral – SG manifestou concordância com a sugestão de previsão de relatórios e metas parciais sempre que o respectivo objeto assim o demandar. A unidade ressalta que, quando a descentralização for por parcela única não é cabível a instituição de metas parciais. Ainda, expôs que essa questão deve ser definida no Manual de Procedimentos dos TEDs, conforme relatado no Achado 2 deste relatório.

3.3.18. Por fim, a SG informou que, até que o Manual esteja pronto, irá comunicar suas unidades acerca da importância de que os TEDs prevejam cláusulas estabelecendo metas parciais e confecção de relatório parciais de cumprimento do objeto.

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

3.3.19. A Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica – SEP citou o Parecer Referencial n. 04/2021-AJU/DG/CNJ. Ponderou, ainda, que existe previsão expressa de observância ao Decreto n. 10.426/2020 e de dispositivos que cuidem da previsão de relatórios parciais. Consideraram, assim, a sugestão do achado já acolhida.

### **Conclusão da equipe de auditoria**

3.3.20. Importante consignar, *a priori*, que a falta de previsão de relatórios parciais nos Termos mencionados não acarretou prejuízos a sua execução ou ao erário, caracterizando erro formal.

3.3.21. Em relação ao Parecer Referencial n. 04/2021 - AJU/DG/CNJ, aprovado em 2 de junho de 2021 pelo Despacho DG 1094580, de fato, trata-se de um controle adicional a ser observado por todos os demandantes de TEDs. Tal documento, além de abordar a questão das metas parciais nos itens 32, 33, 35, 36, 44 e 50, também aborda os relatórios parciais no item 71.

3.3.22. Ademais, consta da instrução processual uma minuta de TED e plano de trabalho (Documento SEI 1074823) a ser utilizada pelas unidades demandantes de TEDs do CNJ. Na minuta, é explicitada a necessidade de metas parciais, nos itens 4 e 9 no plano de trabalho, bem como de relatórios parciais de cumprimento do objeto, nos itens 4.1, VII e 4.2, VI, “a”, do modelo de TED.

3.3.23. Outro aspecto importante do Parecer é a Lista de Verificação para Descentralização de Créditos, a qual pode auxiliar o gestor no cumprimento das normas que regem os TEDs.

3.3.24. Cabe destacar que, no despacho de aprovação do parecer (Documento 1094580), parágrafo 5, é mencionado que foi atribuído à SEGEC, por força das competências da Seção dispostas no Manual de Organização do CNJ, a tarefa de analisar as informações prestadas pela unidade demandante do TED e solicitar informações complementares às unidades internas deste Conselho a fim de atender ao Parecer Referencial.

3.3.25. Outrossim, a SG e unidades relacionadas também estão abrangidas pelo Parecer Referencial quando forem demandar TEDs. Nessa toada, a SG tomou ciência do documento-padrão e o encaminhou para as suas unidades vinculadas, conforme Documento SEI 1101523.

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

3.3.26. Esta equipe de auditoria concorda com a SG que as metas parciais e os relatórios parciais, entre outras questões, devem ser detalhadas e definidas com mais clareza no Manual de Procedimentos a ser elaborado, o que será acompanhado no Achado 2 deste relatório.

3.3.27. Quanto à manifestação da SEP, ratifica-se o entendimento de que, por força normativa do Decreto n. 10.426/2020 e da Instrução Normativa CNJ n. 75/2019, nos TEDs firmados pelo CNJ devem estar previstas metas parciais e relatórios parciais de cumprimento do objeto, ou, pelo menos a possibilidade de solicitá-los.

### **Recomendações**

3.3.28. Diante do exposto, a equipe de auditoria recomenda à Seção de Gestão de Contratos – SEGEC, no prazo de 30 dias, que adeque as próximas avenças ao Parecer Referencial n. 04/2021-AJU/DG/CNJ, SEI 1066885, a fim de não permitir TEDs sem a previsão de metas e relatórios parciais e respectivos Planos de Trabalho.

### 3.4. ACHADO 4: AUSÊNCIA DAS DECLARAÇÕES DE COMPATIBILIDADE DE CUSTOS E DE CAPACIDADE TÉCNICA, E DE ANÁLISE DETALHADA DOS CUSTOS

#### Situação identificada

3.4.1. De acordo com o Decreto n. 10.426/2020, que dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de Termo de Execução Descentralizada - TED, é imprescindível para a celebração do TED a apresentação, por parte da unidade descentralizada, da declaração de capacidade técnica e da declaração de compatibilidade de custos, conforme art. 7º, incisos II e III, e art. 11, incisos IV e V:

Art. 7º Compete à unidade descentralizada:

(...)

II - apresentar a declaração de capacidade técnica necessária à execução do objeto;

III - apresentar a declaração de compatibilidade de custos;

(...)

Art. 11. São condições para a celebração do TED:

(...)

IV - apresentação da declaração de compatibilidade de custos dos itens que compõem o plano de trabalho; e

V - apresentação da declaração de capacidade técnica da unidade descentralizada.

3.4.2. Ainda, a Instrução Normativa CNJ n. 75/2019, com a alteração da Instrução Normativa CNJ n. 83/2020, dispõe, no parágrafo único do artigo 5º, que:

Parágrafo único. No caso de celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED), **o instrumento deverá observar, além das disposições do caput, o Decreto nº 10.426/2020**, e conter ainda: (Os grifos não são do original)

3.4.3. Dessa forma, ao menos para os TEDs firmados após a Instrução Normativa CNJ n. 83/2020, de 19/08/2020, deve-se seguir as disposições do Decreto n. 10.426/2020, as quais exigem apresentação da declaração de capacidade técnica e da declaração de compatibilidade de custos.

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

3.4.4. Além disso, no Acórdão de Relação TCU n. 149/2019 – Primeira Câmara, de 29/01/2019, após a análise de TEDs do Ministério da Cultura, a Corte de Contas concluiu:

1.7.2.2. no âmbito de Termos de Execução Descentralizada – TEDs em que o MinC figure como descentralizador, a ausência de análise detalhada do custo dos itens previstos no Plano de Trabalho, de forma a validar o valor objeto da descentralização, evitando descentralizações em excesso ou insuficientes para os propósitos formulados, o que foi identificado nos TEDs firmados com a Universidade Federal do ABC – UFABC (processo 01400/Processo 062344/2015-57) e com a Universidade Federal do Paraná – UFPR (processo 01400.045448/2015-05), afronta ao disposto no art. 116, inciso IV, da Lei 8.666/1993 e o princípio do planejamento disposto no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967.

3.4.5. A partir de análise documental por meio do Sistema SEI, foi verificado que o TED CNJ n. 8/2020, Documento SEI n. 1012003, foi assinado em 30/12/2020, porém sem que tenha sido encontrado na instrução processual do Processo SEI n. 10014/2020 as duas declarações exigidas para se firmar TEDs, quais sejam, capacidade técnica e compatibilidade de custos, conforme dispõem o art. 7º, II e III, e o art. 11, IV e V, do Decreto n. 10.426/2020.

3.4.6. A mesma situação reportada no parágrafo anterior foi identificada no Processo SEI n. 09255/2020, em relação ao TED CNJ n. 4/2020, Documento SEI n. 0984407, assinado em 14/10/2020. Não foram localizadas as declarações de capacidade técnica e de compatibilidade de custos, as quais deveriam ter sido juntadas ao processo e assinadas previamente à celebração do TED.

3.4.7. No caso dos TEDs evidenciados no quadro abaixo, a instrução processual não permite concluir pela existência de análise detalhada de custos, a fim de validar o valor referente ao objeto da descentralização, de modo a evitar descentralizações em excesso ou insuficientes para os propósitos formulados, conforme preconizado no Acórdão de Relação TCU n. 149/2019 – Primeira Câmara.

Quadro 1: TEDs em que não foram constatadas na instrução processual análise detalhada de custos.

<b>N. do TED</b>	<b>Doc. SEI</b>	<b>Descentr alizada</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor</b>
1/2020	0870813	Escola Nacional de Administr	Dispõe sobre apoiar e viabilizar o processo de entendimento e reenquadramento de	R\$1.068.198,13

## Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

		ação Pública	quatro problemas públicos identificados pelo Conselho Nacional de Justiça, a realização de quatro chamadas públicas para seleção de propostas de soluções inovadoras para os desafios definidos e a participação na chamada pública do Fundacentro na plataforma Desafios.	
5/2020	0995527	Conselho Nacional de Justiça	Execução de ações voltadas à Inovação, transformação digital e efetividade na realização da Justiça para todos.	R\$ 50.000.000,00
9/2019	0800920	Secretaria de Telecomunicações / Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	Implementação da Infovia Fase 0 – Projeto Piloto – Interligação de alta velocidade via fibra óptica fluvial das cidades de Macapá (AP), Almeirim (PA), Santarém (PA) e Alenquer (PA).	R\$ 7.700.000,00

Fonte: Elaboração própria

3.4.8. Destaque-se que, apesar de no caso do TED CNJ n. 1/2020 estar demonstrado no Processo SEI e no próprio TED a memória de cálculo com os valores dos custos que compõem o TED, não foi explicitada a metodologia pela qual se obtiveram os valores apresentados.

3.4.9. Portanto, nos citados casos, a equipe de auditoria constatou a necessidade de demonstrar a análise prévia de custos de forma detalhada dos

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

itens previstos no plano de trabalho, de maneira a serem inseridos os resultados da análise no Processo SEI do TED a ser celebrado, e a validar o valor do objeto da descentralização, o que visa evitar descentralizações em excesso ou insuficientes para os propósitos formulados.

3.4.10. A validação do valor poderá ser feita mediante demonstração da composição dos preços com o detalhamento dos quantitativos, por meio de pesquisas de mercado para comprovar os custos em cotações de preços válidos, de preferência no mercado local. Tal entendimento está em consonância com o já mencionado Acórdão de Relação TCU n. 149/2019 – Primeira Câmara.

3.4.11. Dessa forma, é recomendável a inclusão nos autos de cotações de preços, ou de outros meios pelos quais se possa validar os preços de mercado do valor pactuado.

3.4.12. Entende-se que todos os custos e despesas devem estar alinhados ao objetivo e ao objeto do TED. Conforme modelo de declaração de compatibilidade de custos da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, utilizado pelo CNJ nos TEDs celebrados mais recentemente, declara-se que “os valores dos itens apresentados no Plano de Trabalho (...) estão aderentes à realidade de execução do objeto proposto”.

3.4.13. Para que haja aderência dos TEDs quanto ao explicitado no parágrafo precedente, a equipe de auditoria considera ser necessário demonstrar que foi feita pesquisa e cotação de preços, do contrário os valores poderão não suportar ou poderão suplantam a realidade de execução do objeto.

3.4.14. Ante o exposto, encaminhou-se o presente achado ao Núcleo de Assistência e Acompanhamento de Instrumentos Celebrados pelo CNJ - NAIC, a fim de se manifestar em dez dias, sobre os pontos aqui contidos, e à Assessoria Jurídica, para, no mesmo prazo, se manifestar sobre a necessidade de análise detalhada dos custos dos itens previstos nos Planos de Trabalho dos TEDs para validar o valor objeto da descentralização, abordando o uso de pesquisas de mercado para comprovar os custos em cotações de preços válidos.

### **Crerérios**

- Decreto n. 10.426/2020;
- Instrução Normativa CNJ n. 75/2019;

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

- Instrução Normativa CNJ n. 83/2020; e
- Acórdão de Relação TCU n. 149/2019 – Primeira Câmara.

### **Evidências**

- Processos SEI n. 10014/2020 e n. 09255/2020; e
- Documentos SEI n. 0870813, n. 0995527 e n. 0800920.

### **Manifestação da unidade auditada**

3.4.15. O Núcleo de Assistência e Acompanhamento de Instrumentos Celebrados pelo CNJ – NAIC manifestou-se no sentido de que com a emissão do Parecer Referencial da AJU (Processo SEI n. 10466/2020 e Documento n. 1066885), assim como a emissão de minuta das Declarações de Compatibilidade de Custos e de Capacidade Técnica (Processo SEI n. 10466/2020 e Documento n. 1074878), entende que o achado será atendido.

3.4.16. Por sua vez, a Assessoria Jurídica afirmou que a presente temática foi objeto de análise pormenorizada no Parecer Referencial n. 04/2021 (Arquivo SEI n. 1066885), que tratou das questões jurídicas relativas aos Termos de Execução Descentralizada com fundamento no Decreto n. 10.426/2020, bem como sugeriu a adoção de minuta modelo ao instrumento, já aprovados pelo Diretor-Geral, conforme Despacho DG 1094580.

3.4.17. Além disso, entendeu desnecessário que o CNJ, quando figurar como unidade descentralizadora (repassadora de recursos) faça nova e rigorosa análise de pesquisa de mercado das despesas estimadas no termo.

3.4.18. Em contrapartida, quando o CNJ figurar como unidade descentralizada (recebedora de recursos) e, portanto, for responsável pela elaboração do plano de trabalho e apresentação da declaração de custos, a AJU entende que a autoridade responsável pode solicitar manifestação expressa da unidade técnica quanto à análise detalhada de compatibilidade dos itens que compõem o plano de trabalho com os valores a serem repassados e, se for o caso, solicitar a indicação do processo e dos estudos realizados para a aferição da compatibilidade dos preços com os praticados no mercado.

**Conclusão da equipe de auditoria**

3.4.19. As duas declarações exigidas pelo decreto – capacidade técnica e a compatibilidade de custos – são itens da lista de verificação anexa ao Parecer Referencial da Assessoria Jurídica. Sendo assim, em relação a este ponto, há controle instituído para evitar a falta dessas declarações nos futuros processos de TEDs.

3.4.20. Ressaltamos que, no despacho de aprovação da DG, no parágrafo 5, é mencionado que foi atribuído à SEGEC, por força das competências da Seção dispostas no Manual de Organização do CNJ, a competência de analisar as informações prestadas pela unidade demandante do TED e solicitar informações complementares às unidades internas deste Conselho a fim de atender ao Parecer Referencial.

3.4.21. Em relação à análise de custos, a AJU manifestou-se pela desnecessidade quando o CNJ é descentralizadora, e necessária quando o CNJ é descentralizada. O posicionamento, consta do Parecer Referencial n. 04/2021, (Documento SEI n. 1066885).

3.4.22. Esta equipe de auditoria concorda com o posicionamento exarado pela AJU no Parecer Referencial n. 04/2021 em relação ao assunto tratado no achado, sendo suficiente que seja feito o adequado controle e avaliação das unidades demandantes de TEDs e da SEGEC quanto ao disposto no Parecer Referencial.

**Recomendações**

3.4.23. Diante do exposto e considerando que as ocorrências caracterizam falhas eventuais e não a regra adotada pelo CNJ, não se faz necessário emitir recomendações sobre o presente achado.

### 3.5. ACHADO 5: AUSÊNCIA DE CLÁUSULAS NECESSÁRIAS DOS TEDS

#### Situação identificada

3.5.1. De acordo com o Decreto n. 10.426/2020, que dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de Termo de Execução Descentralizada - TED, são cláusulas necessárias dos TEDs, conforme art. 9º:

Art. 9º São cláusulas necessárias dos TED as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o plano de trabalho aprovado e assinado, que integrará o termo celebrado;

II - as obrigações dos partícipes;

III - a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

IV - os valores e a classificação funcional programática;

V - a destinação e a titularidade, quando for o caso, dos bens adquiridos, produzidos ou construídos em decorrência da descentralização de créditos e dos bens remanescentes quando da conclusão ou extinção do ajuste, observada a legislação pertinente; e

VI - as hipóteses de denúncia e rescisão.

Parágrafo único. Outras obrigações decorrentes de especificidades do programa ou da ação orçamentária ou de atos normativos da unidade descentralizadora constarão como cláusulas específicas do TED.

3.5.2. Veja-se que a Instrução Normativa CNJ n. 75/2019, com a alteração da Instrução Normativa CNJ n. 83/2020, dispõe, no parágrafo único do artigo 5º:

Parágrafo único. No caso de celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED), **o instrumento deverá observar, além das disposições do caput, o Decreto nº 10.426/2020**, e conter ainda (...) (Os grifos não são do original)

3.5.3. Para os TEDs anteriores à citada legislação, aplicava-se, subsidiariamente, a Lei n. 8.666/1993. Conforme o art. 116, §1º e §6º, era estabelecido que:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;
- VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

(...)

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

3.5.4. Além disso, antes do Decreto n. 10.426/2020 tratar especificamente a respeito de TEDs, o Decreto n. 6.170/2007 (o qual tratava de convênios) também regulamentava os TEDs celebrados à época. No artigo 12 deste último decreto está assim estabelecido:

Art. 12. O convênio poderá ser denunciado a qualquer tempo, ficando os partícipes responsáveis somente pelas obrigações e auferindo as vantagens do tempo em que participaram voluntariamente do acordo, não sendo admissível cláusula obrigatória de permanência ou sancionadora dos denunciantes.

Parágrafo único. Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de trinta dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

3.5.5. Sendo assim, ficam estabelecidos elementos obrigatórios para a celebração de TED. Após análise documental por meio do Sistema SEI, a equipe de auditoria identificou TEDs que não contêm as cláusulas mínimas, conforme explicitado no quadro abaixo:

Quadro 2: TEDs sem elementos mínimos necessários.

N. do TED	Doc. SEI	Elementos ausentes
4/2020	0984407	Classificação funcional programática, conforme Art. 9º, IV, do Decreto n. 10.426/2020.
10/2019	0801753	Hipóteses de renúncia e rescisão, conforme a Lei n. 8.666/1993, art. 116, <i>caput</i> e § 6º e o Decreto n. 6.170/2007, art. 12.
9/2019	0800920	Hipóteses de denúncia e rescisão, conforme a Lei n. 8.666/1993, art. 116, <i>caput</i> e § 6º e o Decreto n. 6.170/2007, art. 12. Plano de trabalho, conforme a Lei n. 8.666/1993, art. 116, <i>caput</i> e § 1º.
8/2019	0759775	Plano de trabalho, conforme a Lei n. 8.666/1993, art. 116, <i>caput</i> e § 1º.
7/2019	0751524	Plano de trabalho, conforme a Lei n. 8.666/1993, art. 116, <i>caput</i> e § 1º.
1/2019	0624563	Plano de trabalho, conforme a Lei n. 8.666/1993, art. 116, <i>caput</i> e § 1º.
12/2018	0562578	Plano de trabalho, conforme a Lei n. 8.666/1993, art. 116, <i>caput</i> e § 1º.
9/2018	0547349	Hipóteses de denúncia e rescisão, conforme a Lei n. 8.666/1993, art. 116, <i>caput</i> e § 6º e o Decreto n. 6.170/2007, art. 12.

Fonte: Elaboração própria

3.5.6. Conforme exposto no quadro do parágrafo anterior, há vários casos em que elementos necessários dos TEDs não estavam presentes. Para os TEDs a serem celebrados pelo CNJ doravante, por força da Instrução Normativa CNJ n. 75/2019, com a alteração da Instrução Normativa CNJ n. 83/2020, devem ser observados os elementos mínimos do art. 9º do Decreto n. 10.426/2020.

3.5.7. Assim, solicitou-se ao Núcleo de Assistência e Acompanhamento de Instrumentos Celebrados pelo Conselho Nacional de Justiça – NAIC e à Assessoria Jurídica manifestação sobre o achado no prazo de dez dias, quanto ao NAIC já antecipando possíveis controles, para que nos TEDs constem os elementos mínimos do art. 9º do Decreto n. 10.426/2020.

### CrITÉRIOS

- Decreto n. 10.426/2020;
- Instrução Normativa CNJ n. 75/2019;

- Instrução Normativa CNJ n. 83/2020;
- Lei n. 8.666/1993; e
- Decreto n. 6.170/2007.

### **Evidências**

- Documentos SEI n. 0984407, n. 0801753, n. 0800920, n. 0759775, n. 0751524, n. 0624563, n. 0562578 e n. 0547349.

### **Manifestação da unidade auditada**

3.5.8. O NAIC posicionou-se no sentido de que com a emissão do Parecer Referencial da AJU (Processo SEI n. 10466/2020 e Documento n. 1066885), assim como a emissão de modelo de minuta padrão para a elaboração de TEDs (Processo SEI n. 10466/2020 e Documento n. 1074823), o achado será atendido.

3.5.9. Por sua vez, solicitada a se manifestar, a AJU corroborou o afirmado pelo NAIC, ao pontuar que a presente temática foi objeto de análise pormenorizada no Parecer Referencial n. 04/2021 (Arquivo SEI n. 1066885), que tratou das questões jurídicas relativas aos Termos de Execução Descentralizada com fundamento no Decreto n. 10.426/2020, bem como sugeriu a adoção de minuta modelo ao instrumento, já aprovados pelo Diretor-Geral, conforme Despacho DG 1094580. Ainda, foi indicado o uso de lista de verificação a fim de avaliar o atendimento da legislação relativa aos TEDs.

3.5.10. Em relação aos casos em que foi apontada a ausência das hipóteses de renúncia e rescisão, a AJU esclareceu que elas, apesar de previstas no art. 116, §6º, da Lei 8.666/1993 e no art. 12 do Decreto n. 6.170/2007, não eram consideradas de previsão obrigatória, como cláusula necessária, nos instrumentos de execução descentralizada. Isso, no entanto, não afasta a aplicação destes normativos, tampouco a obrigatoriedade de o administrador, seja da unidade descentralizadora ou descentralizada, proceder à devolução dos saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, no prazo improrrogável de trinta dias do evento, tendo em vista tratar-se de imposição legal que transcende a existência de cláusula contratual.

3.5.11. A AJU acrescentou também que, quanto o TED n. 4/2020 (Documento SEI n. 0984407), apesar de a classificação funcional programática não constar

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

do termo do TED, os autos estão instruídos com a classificação orçamentária do objeto (Documento SEI n. 0970376). Destacou ainda que o referido TED já havia sido assinado quando da análise de sua minuta pela Assessoria Jurídica, conforme se verifica da data de assinatura do Parecer AJU n. 0970860.

3.5.12. Além disso, verificou que nos autos dos TEDs n. 10/2019, 09/2019 e 09/2018, firmados anteriormente à edição do Decreto n. 10.426/2020, constam as minutas de Planos de Trabalhos (Documentos SEI n. 0794466, 0800918 e 0547349), atendendo aos ditames da lei.

3.5.13. Por fim, a AJU afirmou que os TEDs n. 8/2019, 7/2019, 1/2019 e 12/2018, de fato, não foram formalizados com o devido plano no trabalho. Destacou, todavia, que, embora ausentes os planos, todos os ajustes tinham como objetivo a execução de atividade proveniente de contrato administrativo anteriormente firmado.

### **Conclusão da equipe de auditoria**

3.5.14. O Parecer Referencial AJU n. 4/2021 irá servir como um importante controle para evitar que as cláusulas mínimas dos TEDs estejam presentes nos instrumentos que se pretende firmar. Inclusive, a minuta de TED apresentada no Documento SEI n. 1074823 contempla todas as cláusulas necessárias dos TEDs estabelecidas no art. 9º do Decreto n. 10.426/2020.

3.5.15. A seguir, a equipe de auditoria apresentará informações em relação às inconformidades pretéritas encontradas.

3.5.16. Quanto ao TED n. 4/2020, há classificação da despesa nos autos (Documento SEI n. 0970376). Entretanto, essa informação é cláusula necessária do TED, conforme art. 9º, IV, do Decreto n. 10.426/2020, devendo constar do próprio instrumento, e não em documento apartado posterior à assinatura do TED.

3.5.17. Em relação aos TEDs n. 10/2019 e 09/2018 alegou-se que foi encontrada minuta de plano de trabalho. Porém, no que se refere a esses TEDs, o que foi apontado pela equipe de auditoria foi a falta de hipóteses de renúncia e rescisão, e não do plano de trabalho.

3.5.18. Quanto ao TED n. 09/2019, assiste razão à AJU, pois, nos autos, em documento apartado do TED, consta plano de trabalho assinado, conforme

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

Documento SEI n. 0800918. Nesse caso, falta apenas as hipóteses de renúncia e rescisão, as quais, como já comentado, não eram consideradas obrigatórias.

3.5.19. Por fim, ressaltamos que os TEDs n. 8/2019, 7/2019, 1/2019 e 12/2018, seguirão os termos de contrato já celebrado, nos quais há o detalhamento da forma de execução, objeto, unidades de medida, entre outros. Destaca-se, porém, que para os novos TEDs é obrigatório o plano de trabalho, for força do art. 9º, I, do Decreto n. 10.426/2020.

### **Recomendações**

3.5.20. Diante do exposto, a equipe de auditoria recomenda à Seção de Gestão de Contratos – SEGEC, no prazo de 30 dias que, tome ciência do presente achado.

### 3.6. ACHADO 6: NÃO DIVULGAÇÃO DOS GESTORES E SUBSTITUTOS NO PORTAL DO CNJ E OPORTUNIDADE DE MELHORIA NA DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES

#### Situação identificada

3.6.1. De acordo com o art. 14 do Decreto n. 10.426/2020, o TED e seus eventuais termos aditivos serão assinados pelos partícipes e seus extratos serão publicados no sítio eletrônico oficial da unidade descentralizadora no prazo de vinte dias, contados da assinatura.

3.6.2. Outra exigência constante no decreto, em seu artigo 17, parágrafo único, é que o ato de designação dos gestores titulares e suplentes do TED deverá ser publicado no *site* da unidade descentralizadora e descentralizada.

3.6.3. Note-se que a Instrução Normativa CNJ n. 75/2019 (atualizada pela Instrução Normativa n. 83/2020), ao regular o assunto internamente, acolheu o citado decreto, nos seguintes termos:

Art. 5º (...)

Parágrafo único. No caso de celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED), o instrumento deverá observar, além das disposições do caput, o Decreto nº 10.426/2020 (CNJ, 2020)

3.6.4. Além disso, deve-se considerar que a administração pública tem de estimular o desenvolvimento da cultura da transparência em suas ações. Dessa forma, considerar a Lei de Acesso a Informação - LAI é imperativo.

3.6.5. No decorrer dos testes de auditoria, buscou-se analisar se os extratos dos Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres firmados pelo CNJ são publicados em seu sítio eletrônico no prazo de vinte dias, contados de sua assinatura. Buscou-se, também, averiguar se os atos que designam os gestores titulares e substitutos dos acordos firmados constam na página do CNJ.

3.6.6. Como resultado dos testes realizados, constatou-se que no sítio eletrônico do CNJ existe página específica que contempla as informações sobre Acordos, Termos e Convênios.

3.6.7. Na referida página, obtém-se acesso aos termos que firmam os acordos, a data e a página de publicação do extrato no Diário Oficial da União, além de uma breve descrição do objetivo dos acordos e os respectivos termos aditivos, se houver.

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

3.6.8. Já em relação ao que estabelece o artigo 17 do Decreto n. 10.246/2020, a equipe de auditoria não localizou a publicação do ato de designação dos gestores titulares e suplentes dos TEDs, Acordos e Instrumentos Congêneres.

3.6.9. Além do aspecto das informações não localizadas, a equipe de auditoria entende que a página de transparência possui espaço para melhoria na facilitação do acesso à informação aos cidadãos com vistas em deixar informações gerais mais claras e em evidência.

3.6.10. Convém mencionar que o artigo 6º da Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) estabelece que os órgãos públicos devem assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação.

3.6.11. Já o artigo 7º estabelece que o acesso à informação de que trata a LAI compreende o direito de se obter, entre outros:

Art. 7º (...)

(...)

V - Informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - Informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

3.6.12. É importante destacar que, a título de oportunidade de melhoria, a página que consolida dados pertinentes aos TEDs, Acordos e Instrumentos Congêneres poderia conter informações adicionais, por exemplo:

- a) Vigência do acordo;
- b) Valor total do acordo;
- c) Principais objetivos e metas pretendidos com a ação;
- d) Principais resultados obtidos (se finalizados); e
- e) Benefícios que serão implementados para a sociedade.

3.6.13. Ressalta-se que as informações mencionadas acima já estão disponíveis no termo do acordo que é disponibilizado na página do CNJ.

3.6.14. Nesse sentido, a possibilidade de melhoria se refere a boas práticas que preconizam que as informações mais relevantes de uso dos recursos públicos devem estar o mais acessível possível ao público em geral. Assim, se tais informações estiverem disponíveis sem a necessidade de acessar o documento

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

específico, obtêm-se ganhos relativos à acessibilidade e ao tempo para que os usuários consigam as informações que desejam.

3.6.15. Ante o exposto, solicitou-se que a Diretoria-Geral avaliasse os aspectos abordados e se manifestasse, no prazo de dez dias, sobre a não publicação dos atos que designam gestores titulares e suplentes dos Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres no sítio eletrônico do CNJ, e sobre as possibilidades de melhoria relatadas neste achado.

### **Critérios**

- Decreto n. 10.426/2020;
- Instrução Normativa CNJ n. 75/2019, com as alterações da Instrução Normativa CNJ n. 83/2020; e
- Lei n. 12.527/2011.

### **Evidências**

- Página de Transparência e Prestação de Contas do CNJ ([Link](#));
- Diário Oficial da União; e
- Processos SEI dos instrumentos constantes na página de transparência e prestação de contas.

### **Manifestação da unidade auditada**

3.6.16. Em sua resposta, a Diretoria-Geral informa que os apontamentos realizados pela equipe de auditoria serão implementados durante o processo de reestruturação do portal de transparência do CNJ.

### **Conclusão da equipe de auditoria**

3.6.17. Em virtude de a resposta da Diretoria-Geral concordar com o teor dos apontamentos, a Secretaria de Auditoria realizará o monitoramento da reestruturação do portal da transparência do CNJ, nos aspectos relacionados aos Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres, e verificará sua atualização.

### **Recomendações**

3.6.18. Diante do exposto, a equipe de auditoria recomenda à Diretoria-Geral, no prazo de 60 dias, que inclua informações sobre os gestores e substitutos na

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

página de Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres do CNJ; e avalie a conveniência e oportunidade de incluir informações adicionais sobre os TEDs, conforme sugerido no presente achado.

### 3.7. ACHADO 7: ATRASOS VERIFICADOS NAS DESCENTRALIZAÇÕES DO CNJ

#### Situação identificada

3.7.1. A regra do Decreto n. 6.170, de 25 de julho de 2007 que regulava os ajustes citados neste achado, estabelece:

Art. 7º A contrapartida será calculada sobre o valor total do objeto e poderá ser atendida da seguinte forma:

I - por meio de recursos financeiros, pelos órgãos ou entidades públicas, observados os limites e percentuais estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente; e

II - *omissis*

§ 1º Quando financeira, a contrapartida deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio **em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso**, ou depositada nos cofres da União, na hipótese de o convênio ser executado por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI. (Os grifos não são do original)

3.7.2. No mesmo sentido, a normatização recente do Decreto n. 10.426/2020, cujas alterações disciplinadoras tendem a contribuir para o fortalecimento dos mecanismos de controle inerentes à utilização de TEDs, prevê que:

Art. 6º Compete à unidade descentralizadora:

I - analisar e aprovar os pedidos de descentralização de créditos;

II - analisar, aprovar e acompanhar a execução do plano de trabalho;

III - descentralizar os créditos orçamentários;

IV **repassar os recursos financeiros em conformidade com o cronograma de desembolso**; (Os grifos não são do original)

3.7.3. A equipe de auditoria identificou repasses de recursos que não observaram estritamente o cronograma de desembolso estipulado em TEDs firmados pelo CNJ, na qualidade de descentralizadora. Evidências foram encontradas em, pelo menos, dois instrumentos celebrados com entidades descentralizadas.

3.7.4. Quanto ao Termo de Execução Descentralizada n. 002/2016 celebrado com o Conselho da Justiça Federal - CJF, conforme Processo SEI n. 04344/2015, a Cláusula Quinta (da Liberação dos Recursos), devidamente refletida no plano de trabalho integrante do citado termo, no item 5 do Anexo I (Cronograma de Desembolso), prevê o prazo de descentralização orçamentária

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

e repasse financeiro até quinze dias após cada ofício do CJF solicitando a transferência, depois de realizados os serviços demandados.

3.7.5. O Ofício n. 147606-CJF foi encaminhado ao CNJ em 8/9/2020, via malote digital (Documento SEI n. 0962682). O Despacho DG 0962865, que encaminha os autos para análise e ateste da despesa no valor de R\$ 17.773,28, porém, é de 1/10/2020, momento que se observa o vencimento do prazo fixado no instrumento. Após os trâmites regulares, o correspondente valor foi transferido em 8/10/2020, por meio da NC 000020, trinta dias após a comunicação, e quinze dias após o prazo fixado (Documento SEI n. 0967127).

3.7.6. Anteriormente ao fato citado no parágrafo anterior, havia ocorrido outros casos no âmbito do mesmo TED. O Ofício n. 079894 foi encaminhado em 20/11/2019 (Documento SEI n. 0785630) e despachado pela Diretoria-Geral em 2/12/2019 (Documento SEI n. 0785793). A NC, no valor de R\$ 2.938,22, foi paga em 9/12/2019 (Documento SEI n. 0790519), ou seja, quatro dias depois da data prevista.

3.7.7. O Ofício n. 2018/04486 foi encaminhado em 19/12/2018 (Documento SEI n. 0591282) e despachado pela Diretoria-Geral em 10/1/2019 (Documento SEI n. 0596548). A NC no valor de R\$ 689,75 foi paga em 24/1/2019 (Documento SEI n. 0603884), 21 dias depois do previsto.

3.7.8. Já o Ofício n. 2017/00677 foi encaminhado em 13/3/2017 (Documento SEI n. 0297482) e despachado pela Diretoria-Geral em 21/6/2017 (Documento SEI n. 0297483). A NC, no valor de R\$ 561,54, foi paga em 30/6/2017 (Documento SEI n. 0302084), mais de cem dias depois da solicitação do partícipe.

3.7.9. Importante ressaltar que o CJF, em vista da persistência dos atrasos verificados nos repasses oriundos do CNJ, poderá vir a dar prioridade a outros parceiros de cooperação, que demandem serviços gráficos com pontualidade e agilidade nos trâmites burocráticos relativos ao desembolso, tornando incerta a prestação tempestiva dos serviços solicitados por este Conselho.

3.7.10. Além disso, o descumprimento de cláusulas relativas aos prazos de descentralização e repasse pode ter outras consequências, tal como a redução do potencial de conquista de novos parceiros com vistas à cooperação mútua onerosa, uma vez que todos dependerão da liberação correta dos recursos

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

descentralizados para viabilizar o regular cumprimento do pactuado, que são as entregas previstas.

3.7.11. Quanto ao Termo de Execução Descentralizada n. 004/2018, celebrado com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, conforme Processo SEI n. 15811/2017, o item VI (Previsão de Desembolso) do instrumento, refletido no item 10 (Cronograma de Desembolsos) do plano de trabalho, previu os seguintes repasses associados às respectivas entregas (Documento SEI n. 0114142):

- a) 40% do valor total em março/2018 - equivalente ao Produto 1;
- b) 50% em agosto/2018 - equivalente ao Produto 2; e
- c) 10% em dezembro/2018 - equivalente ao Produto 3.

3.7.12. Todos os destaques orçamentários, no entanto, foram realizados com atraso de meses em relação ao previsto, conforme demonstrado no quadro abaixo, o que pode ter contribuído para a intempestividade de uma das entregas parciais e, principalmente, do relatório final pelo partícipe.

3.7.13. O encerramento do ajuste, inicialmente previsto para ocorrer em dezembro de 2018, somente se deu no exercício seguinte, após o último destaque, de junho de 2019, este realizado quando já havia sido entregue o correspondente produto final, cuja data limite foi revista para 25/4/2019, por meio do 2º Termo Aditivo. Confira-se:

Quadro 3: Correlação entre atrasos no destaque e intempestividade na entrega dos produtos.

Mês previsto do destaque	Mês do destaque	Atraso	% previsto destaque	% do destaque	Data prevista de entrega	Mês da Entrega dos produtos	Atraso
Mar./2018	Mai./2018	2 meses	40%	40%	31/3/2018	Abr./2018	1 mês
Ago./2018	Nov./2018	3 meses	50%	51,3%	31/8/2018	Ago./2018	-
Dez./2018	Jun./2019	6 meses	10%	8,7%	31/12/2018	Mai./2019	5 meses

Fonte: Elaboração própria

3.7.14. Ao que indica os termos do ajuste, os repasses previstos não têm caráter de ressarcimento, motivo pelo qual não se justifica, em princípio, o destaque ser efetuado após a entrega dos produtos planejados.

3.7.15. Nota-se que o quadro revela uma relação quase direta entre atrasos verificados nas descentralizações orçamentárias e nos repasses financeiros

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

(Notas de Crédito e Programação Financeira, respectivamente) e o atraso na entrega dos produtos pactuados, o que sugere que o cumprimento do cronograma de desembolso, conforme estipulado, contribui de maneira decisiva para o cumprimento tempestivo do objetivo do TED.

3.7.16. Apesar de os eventos referentes ao TED n. 004/2018, firmado com o IPEA, situarem-se em anos anteriores (mas dentro do escopo da auditoria), convém frisar que, em relação ao TED n. 002/2016, celebrado com o CJF e vigente até setembro próximo, as práticas foram persistentes no tempo, como demonstrado, e alcançaram inclusive a última descentralização realizada, a revelar a atualidade do problema relatado.

3.7.17. Ante o exposto, solicitou-se à Diretoria-Geral que se manifestasse sobre os pontos abordados neste achado, no prazo de dez dias.

### **Crítérios**

- Termos de Execução Descentralizada celebrados pelo CNJ;
- Decreto n. 6.170/2007; e
- Boa Prática - Decreto n. 10.426/2020.

### **Evidências**

- Sistema Operacional SIAFI;
- Processo SEI n. 15811/2017; e
- Processo SEI n. 04344/2015.

### **Manifestação da unidade auditada**

3.7.18. A Diretoria-Geral, em resposta, informou que o aspecto de gestão relacionado a repasse de recursos estaria “mais sobre o controle dos gestores dos termos”, pois “os pagamentos são autorizados e executados pela DG e SOF imediatamente depois da manifestação dos gestores quanto ao cumprimento das obrigações da unidade descentralizada”.

3.7.19. A DG esclareceu ainda que, nos últimos três anos, não houve nenhuma reclamação por parte dos órgãos, o que constituiria “evidência de que os gestores têm tido o cuidado de autorizar os pagamentos em conformidade com os prazos das entregas devidas pelos órgãos descentralizados”.

3.7.20. Houve menção, na referida resposta, de que os atrasos verificados pela equipe de auditoria se relacionam à tempestividade das entregas, que os justificariam, já que “não haverá pagamento sem a objetiva entrega de produtos pelos órgãos descentralizados”.

3.7.21. Por fim, a DG se comprometeu a atuar junto ao Núcleo de Assistência e Acompanhamento de Instrumentos Celebrados pelo CNJ para consultar os gestores dos TEDs e ajustes congêneres quanto à possibilidade de aprimorarem os procedimentos.

### **Conclusão da equipe de auditoria**

3.7.22. A situação fática encontrada demonstrou que a Diretoria-Geral - DG recebe comunicado da entidade descentralizada, depois do cumprimento da obrigação desta, e consulta os gestores para a realização de ateste da despesa, antes de autorizar o pagamento. Exemplos podem ser vistos nos Documentos SEI n. 0962865, n. 0785793 e n. 0297483.

3.7.23. Seguindo o fluxo do processo de trabalho, caso o serviço/entrega esteja devidamente atestado, é a DG quem encaminha o processo, assim instruído, para proceder ao destaque orçamentário e ao repasse financeiro (vide Documentos SEI n. 0966169, n. 0789750, n. 0596548 e n. 0300737).

3.7.24. Portanto, denota-se a participação da DG no **controle** do fluxo do processo.

3.7.25. Quanto ao segundo ponto, o tempo da descentralização e do repasse financeiro está, em regra, alinhado com o das entregas devidas pela entidade descentralizada, e os cronogramas são estabelecidos em respeito a tal relação. No caso dos acordos internacionais, ao contrário, costuma-se fazer a descentralização completa na celebração do TED, independentemente do tempo previsto de execução do objeto.

3.7.26. Quando foi possível estabelecer entregas parceladas, percebeu-se que elas se relacionavam com o tempo dos repasses: se ocorresse atraso no repasse, ocorria também o atraso pelo tempo equivalente na entrega; caso contrário a entrega era tempestiva.

3.7.27. O TED n. 004/2018 firmado com o IPEA é um exemplo disso.

3.7.28. Também foram constatados casos em que atrasos ocorreram **após** o recebimento dos ofícios do CJF (TED n. 002/2016), por meio dos quais era

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

comunicado o atendimento da demanda solicitada pelo CNJ, caso típico de uso de TED para ressarcimento de despesas (artigos 2º, inciso II, e 3º, inciso III, do Decreto n. 10.426/2020).

3.7.29. A equipe de auditoria entende ser importante a iniciativa da DG de atuar junto ao NAIC (envolvendo, conseqüentemente, a Secretaria-Geral) para obter eventual aprimoramento de procedimentos pelos gestores dos TEDs. A despeito disso, a depender do objeto do TED, o principal controle continua abrigado na DG, conforme explicitado anteriormente.

### **Recomendações**

3.7.30. Diante do exposto, a equipe de auditoria recomenda à Diretoria-Geral, no prazo de 180 dias, que apresente propostas para a adoção de novos controles ou para o aprimoramento dos controles existentes para evitar atrasos no cronograma das descentralizações de responsabilidade do CNJ.

### **3.8. ACHADO 8: OPORTUNIDADE DE MELHORIA NA ANÁLISE DO RELATÓRIO DE CUMPRIMENTO DO OBJETO E DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELOS GESTORES**

#### **Situação identificada**

3.8.1. Os gestores titulares e suplentes dos TEDs são designados mediante portaria para exercerem atividades de acompanhamento e de avaliação da execução dos projetos. A participação desses gestores é crítica na condução do processo uma vez que estes são o ponto de referência com o órgão partícipe (descentralizador ou descentralizado) e cabe a eles verificar o cumprimento da proposta de trabalho e dos prazos definidos, bem como regular a apresentação dos produtos previstos para cada fase do projeto ou serviço.

3.8.2. O Decreto n. 10.426/2020 listou atribuições relacionadas à atuação dos gestores ao longo do normativo:

#### **Das competências das unidades descentralizadora e descentralizada**

Art. 6º Compete à unidade descentralizadora:

(...)

II - analisar, aprovar e acompanhar a execução do plano de trabalho;

(...)

VII - solicitar relatórios parciais de cumprimento do objeto ou outros documentos necessários à comprovação da execução do objeto, quando necessário;

VIII - analisar e manifestar-se sobre o relatório de cumprimento do objeto apresentado pela unidade descentralizada;

(...)

Art. 7º Compete à unidade descentralizada:

(...)

VI - encaminhar à unidade descentralizadora:

a) relatórios parciais de cumprimento do objeto, quando solicitado; e

b) o relatório final de cumprimento do objeto;

VII - zelar pela aplicação regular dos recursos recebidos e assegurar a conformidade dos documentos, das informações e dos demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária e operacional;

(...)

#### **Da avaliação dos resultados**

Art. 23. A avaliação dos resultados do TED será feita por meio da análise do relatório de cumprimento do objeto.

(...)

Art. 24. A análise do relatório de cumprimento do objeto pela unidade descentralizadora abrangerá a verificação quanto aos resultados atingidos e o cumprimento do objeto pactuado.

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

3.8.3. Assim, é recomendável que os gestores indicados possuam capacitação e conhecimento técnico na área, a fim de que estejam aptos para apontar possíveis falhas na condução do projeto e solicitar ajustes, bem como conhecimentos sobre gestão de TEDs, pois esses termos possuem normativos próprios, tais como o Decreto n. 10.426/2020 e a Instrução Normativa CNJ n. 75/2019.

3.8.4. Ao analisar 38 processos referentes aos TEDs firmados pelo CNJ com outros órgãos, de 2016 a 2021, tanto na condição de descentralizador como na de descentralizado, a equipe de auditoria observou fragilidades nos controles realizados, no que se refere à apresentação e análise dos relatórios de cumprimento do objeto e à prestação de contas, que podem ser assim sintetizadas:

a) atrasos relacionados ao relatório de cumprimento do objeto e à prestação de contas, como nas hipóteses de:

- apresentação da prestação de contas pelos gestores ao órgão descentralizador em prazo superior ao estabelecido no TED, estando em desconformidade com o instrumento e ocasionando atrasos nos acertos financeiros;
- demora na análise e respectivo aceite do relatório e da prestação de contas apresentados pelo órgão descentralizado. Ainda que o órgão descentralizado tenha enviado o documento dentro do prazo estabelecido no TED, os gestores excederam o prazo previsto para análise, gerando atrasos na comprovação do TED, com possível impacto nos demonstrativos contábeis caso ultrapasse o exercício financeiro; e
- atraso do órgão descentralizado na apresentação do relatório de cumprimento do objeto. Tal situação pode decorrer de deficiências de controle do gestor com relação ao acompanhamento da execução do objeto e aos gastos do órgão descentralizado, uma vez que atrasos no relatório podem indicar problemas na execução do objeto. Além disso, em alguns casos, observou-se demora na solicitação ou não houve a solicitação ao órgão responsável pelo envio do documento.

b) despacho lacônico do gestor quanto ao aceite do relatório de cumprimento do objeto e da prestação de contas, sem emitir opinião quanto aos resultados obtidos, à qualidade do serviço prestado, ao cumprimento dos prazos, entre outros pontos;

c) aceite do relatório de cumprimento do objeto e da prestação de contas com entrega incompleta dos produtos previstos. Essa fragilidade, porém, é pontual e refere-se ao TED n. 6/2019, celebrado com o TSE<sup>6</sup>.

d) dificuldades na consolidação dos valores a serem repassados nos casos de TEDs que envolvam mais de uma unidade demandante do CNJ (como, por exemplo, no TED n. 6/2018 com o STF), exigindo diversas tratativas com o órgão descentralizado e extenso lapso temporal;

e) falhas no cálculo dos valores a serem repassados, provocando necessidade de devolução ou reforço dos recursos e gerando a movimentação da máquina pública para correção de valores irrisórios; e

f) deficiências na instrução processual como, por exemplo, a ausência de registros de ordens de serviços, de notas de registro feitas no Sistema SIAFI ou de atesto da prestação de serviços, de processo de acompanhamento da execução não relacionado ao processo principal, etc.

3.8.5. Diante das fragilidades apontadas no parágrafo precedente, constatou-se a necessidade de maior orientação aos gestores para fortalecer a sua atuação nos TEDs, provendo, principalmente, capacitação em assuntos relacionados à respectiva gestão/fiscalização.

3.8.6. Em entrevista realizada no dia 14/05/2021, via plataforma MS-Teams, com gestores e servidores da Secretaria-Geral, Diretoria-Geral, Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica e unidades a estas subordinadas, indagou-se sobre a existência de um manual para orientação dos gestores quanto às suas atribuições e aos procedimentos a serem adotados. A resposta foi negativa.

3.8.7. Além disso, é preciso adotar controles para reduzir a ocorrência de atrasos e/ou divergências na consolidação dos valores, bem como para melhorar a instrução processual, em especial para a inclusão dos documentos comprobatórios de solicitação e/ou atesto da execução do serviço.

3.8.8. Outro ponto passível de melhoria refere-se à adoção de um modelo de prestação de contas que contenha os requisitos mínimos a serem apresentados. Não se trata de modelo fixo, mas que os requisitos indispensáveis constem no

---

<sup>6</sup> O órgão descentralizado (TSE) apresentou relatório de cumprimento do objeto (0968709) informando a não execução do item “Evolução tecnológica do aplicativo PJe Token”, no valor de R\$ 271.000,00, tendo em vista que a funcionalidade foi desenvolvida pela equipe do CNJ. Entretanto, mesmo com a não execução do citado item, aprovou-se a prestação de contas em seu valor total.

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

*check list* ou manual, e, preferencialmente, estejam descritos no TED ou no respectivo plano de trabalho, de forma a auxiliar o gestor a redigir e analisar tal documento.

3.8.9. Nos casos em que o CNJ atua como órgão descentralizado, é aconselhável, ainda, que o gestor solicite ao órgão descentralizador o modelo de prestação de contas que utiliza, e que, preferencialmente, o conteúdo também seja detalhado no termo ou plano de trabalho.

3.8.10. Ante o exposto, solicitou-se à Diretoria-Geral, à Secretaria-Geral e à Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, que refletissem sobre o tema abordado neste achado e se manifestassem no prazo de dez dias.

### **Critérios**

- Decreto n. 10426/2020; e
- Instrução Normativa CNJ n. 75/2019.

### **Evidências**

- Entrevista realizada no dia 14/05/2021, via plataforma *MS-Teams*; e
- Sistema SEI.

### **Manifestação da unidade auditada**

3.8.11. A Diretoria-Geral informou que adotará o modelo de relatório de cumprimento do objeto da Plataforma +Brasil e que buscará atuar em conjunto com o NAIC visando aprimorar a gestão dos TEDs.

3.8.12. A Secretaria-Geral afirmou que:

O Manual de Orientação aos gestores deverá ser parte integrante do Manual de Procedimentos que se pretende elaborar, conforme exposto no Achado 2. Ademais, a SG solicitará à SEDUC uma prospecção de cursos referentes ao tema que poderão ser disponibilizados aos gestores e aos servidores envolvidos nas etapas de formalização, execução, acompanhamento e fiscalização dos TEDs. Concomitantemente, a SG orientará as suas unidades no sentido da necessidade de promover maior orientação dos gestores para fortalecer a atuação nos TED's. Por fim, ressaltamos que conforme consta no Processo SEI nº 10466/2020, a Assessoria Jurídica elaborou modelo de Relatório de Cumprimento do Objeto que supre em parte e momentaneamente ao Achado nº 9. (SG, 2021)

### **Conclusão da equipe de auditoria**

3.8.13. Como explicitado no achado, a orientação e a capacitação dos gestores são fundamentais para o fortalecimento dos procedimentos efetuados nos TEDs. Assim, conforme exposto pela Secretaria-Geral, é recomendável a busca de cursos na área, bem como solicitar às unidades reforço na orientação aos gestores de TEDs.

3.8.14. A elaboração de manual de orientação aos gestores é de suma importância e, por se tratar de parte integrante do manual de procedimentos, será acompanhada nos monitoramentos a serem realizados no Achado 2 deste relatório de auditoria.

3.8.15. O modelo de relatório de cumprimento do objeto citado pela Diretoria-Geral foi disponibilizado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEGES/SEDGG/ME) e vai ao encontro do explicitado no achado.

3.8.16. Tal modelo inclusive faz parte do rol de documentos necessários à instrução processual para celebração de TEDs, conforme Processo SEI n. 10466/2020.

### **Recomendações**

3.8.17. Diante do exposto, a equipe de auditoria recomenda à Diretoria-Geral, à Secretaria-Geral e à Secretaria Especial de Programas, Pesquisa e Gestão, no prazo de 60 dias, que:

3.8.17.1. Cientifiquem às unidades subordinadas sobre os pontos abordados no presente achado a fim de reforçar os gestores dos TEDs quanto à necessidade de melhoria dos controles, ao cumprimento de prazos, à análise de prestação de contas e de relatórios de cumprimento dos objetos, entre outros; e

3.8.17.2. Solicitem à SEDUC levantamento de cursos disponíveis a fim de capacitar os gestores quanto a gestão e acompanhamento de TEDs.

#### 4. CONSTATAÇÕES ADICIONAIS

4.1. O presente tópico, também resultante dos exames de auditoria, tem o objetivo de alertar as unidades auditadas a respeito de:

- a) não conformidades de menor relevância; ou
- b) situações que futuramente poderão representar riscos significativos.

4.2. As recomendações feitas neste tópico constituem meras sugestões às unidades auditadas, que poderão adotá-las a título de boas práticas e contenção de riscos.

4.3. Dessa forma, a equipe de auditoria não realizará monitoramento com vistas a acompanhar o cumprimento das recomendações a seguir tecidas. Bastará, apenas, ciência por parte da unidade auditada.

4.4. Entretanto, tais constatações poderão ser objeto de futuras auditorias para averiguar eventuais alterações na criticidade dos riscos associados.

#### **CONSTATAÇÃO 1: OPORTUNIDADE DE APRIMORAMENTO DA APRESENTAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS TEDS NOS RELATÓRIOS DE GESTÃO**

4.5. O Decreto n. 10.426/2020 estabelece nas suas disposições finais que:

Art. 27. As informações referentes à execução dos créditos integrarão as contas anuais a serem prestadas aos órgãos de controle, por meio de relatório de gestão, e os órgãos e as entidades observarão o seguinte:

- I - as informações prestadas pela unidade descentralizadora contemplarão os aspectos referentes à expectativa inicial e final pretendida com a descentralização; e
- II - as informações da unidade descentralizada contemplarão os aspectos referentes à execução dos créditos e recursos recebidos.

4.6. Verificou-se que os Relatórios de Gestão do CNJ de 2016 a 2020 apresentaram informações simplificadas sobre a execução e a prestação de contas dos TEDs, ora resumindo o valor total dos recursos recebidos e citando os TEDs mais relevantes, ora sintetizando os TEDs nas condições de órgão descentralizador e descentralizado, e ora demonstrando os resultados dos TEDs na área das unidades responsáveis.

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

4.7. O relatório de gestão de 2019 foi o mais abrangente quanto ao conteúdo exposto sobre prestação de contas dos TEDs.

4.8. Verifica-se que há necessidade de exibir as informações dos TEDs de acordo com a forma como o CNJ atua, como órgão descentralizador e como órgão descentralizado, fator este que altera o enfoque da apresentação. Por essa razão, é natural que as informações sejam prestadas por unidades diferentes do CNJ.

4.9. Assim, para atendimento do decreto expedido em 2020, seria importante a consolidação das informações de todos os TEDs vigentes e concluídos no exercício financeiro, buscando abranger os aspectos mencionados no normativo.

4.10. Com a modificação no modelo do relatório de gestão para o relato integrado, entende-se que há liberdade na forma de apresentação dos dados, e que o espaço disponível no relatório de gestão é restrito para inclusão de toda a informação, cabendo às unidades responsáveis resumirem o conteúdo, e, por isso, pode haver uma perda de informação.

4.11. Independente da escolha da forma de apresentação no relatório de gestão, as informações sobre os TEDs devem ser prestadas, conforme determina o citado decreto.

4.12. Dessa forma, sugere-se que a Diretoria-Geral verifique a viabilidade de promover as melhorias relatadas na apresentação dos dados referentes aos TEDs, a fim de incluir informações sobre os aspectos estabelecidos no decreto em todos os TEDs vigentes e os concluídos no ano de referência, seja por meio de quadro-resumo ou por meio de *link* à página do CNJ. Esta solução é preferível, pois propicia acesso ao conteúdo completo quanto às prestações de contas.

## **CONSTATAÇÃO 2: MAPEAMENTO DO PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL**

4.13. O Decreto n. 10.426/2020 estabeleceu hipóteses para a instauração de Tomadas de Contas Especial – TCE, tanto nas unidades descentralizadoras quanto nas unidades descentralizadas, quando forem identificados indícios de atos de improbidade que importem enriquecimento ilícito ou que causem lesão ao erário.

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

4.14. Ainda, há previsão de instauração de TCE nos casos de descumprimento no prazo de apresentação do relatório de cumprimento do objeto, de não aprovação do relatório de cumprimento do objeto ou de identificação de desvio de recursos.

4.15. De acordo com o Manual de Tomadas de Contas Especial da Controladoria Geral da União - CGU<sup>7</sup>:

Tomada de Contas Especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento. (art. 2º, caput, da IN/TCU n.º 71/2012).

(...)

Referido processo tem por base a conduta do agente público que agiu em descumprimento à lei ou deixou de atender ao interesse público, quando da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiros, bens ou valores públicos, ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano à administração pública federal. (CGU, 2017)

4.16. Em entrevista realizada no dia 14/05/2021, via plataforma *MS-Teams*, com servidores e gestores da Secretaria-Geral, Diretoria-Geral, Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica e algumas de suas unidades subordinadas, questionou-se se o processo de tomada de contas especial já havia sido mapeado/modelado no CNJ. A resposta foi negativa, sendo também informado que não houve situação que tenha dado causa à abertura de tal processo.

4.17. A tomada de contas especial encontra-se prevista em alguns normativos do CNJ, tais como:

a) Portaria Presi n. 112/20108, art. 3º, alínea “ae”, que dispõe sobre as atribuições do Diretor-Geral no âmbito do CNJ;

b) Instrução Normativa DG n. 64/2020<sup>9</sup>, art. 37, que dispõe sobre a concessão, a aplicação e a prestação de contas de suprimento de fundos no CNJ; e

<sup>7</sup> <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/tomadas-de-contas-especiais/arquivos/manual-2017-tce.pdf> . Acesso em 27/05/2021.

<sup>8</sup> Portaria Presi n. 112/2010. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/609> . Acesso em 28/05/2021.

<sup>9</sup> Instrução Normativa DG n. 64/2020. <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3313> . Acesso em 28/05/2021.

c) Manual de Organização do CNJ<sup>10</sup>, item 8.1.1, inciso XII, que trata da competência da Seção de Auditoria de Atividades, Processos e Políticas de examinar processos de TCE e emitir respectivo parecer.

4.18. Apesar da Tomada de Contas Especial ser uma medida de exceção, tal como o processo administrativo disciplinar e a sindicância, é recomendável que a administração mapeie o fluxo desse processo de forma a prever os procedimentos a serem adotados caso seja necessária a adoção de tal medida.

4.19. E tendo em vista a previsão em normativos do CNJ, entende-se razoável que o mapeamento desse processo seja realizado de forma abrangente, não somente para os termos de execução descentralizada.

4.20. Dessa forma, sugere-se que a Diretoria-Geral analise a viabilidade de mapear o processo de Tomada de Contas Especial e estabelecer detalhadamente os procedimentos a serem adotados, podendo utilizar como base teórica o Manual de Tomada de Contas Especial da CGU.

### **CONSTATAÇÃO 3: FORMALIZAÇÃO DE TERMOS DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA QUANDO CABÍVEL A DISPENSA**

4.21. O Decreto n. 10.426/2020, como visto, regula a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada.

4.22. Apesar de ser um ato normativo típico do Poder Executivo, sua aplicabilidade se estende aos órgãos do Poder Judiciário. Ademais, a Instrução Normativa CNJ n. 75/2019 (atualizada pela Instrução Normativa CNJ n. 83/2020), ao regular o assunto internamente, acolheu o citado decreto, nos seguintes termos:

Art. 5º (...)

Parágrafo único. No caso de celebração de Termo de Execução Descentralizada (TED), o instrumento deverá observar, além das disposições do *caput*, o Decreto nº 10.426/2020 (CNJ, 2020)

4.23. O referido decreto assim dispôs sobre as finalidades do TED e as hipóteses de dispensa aplicáveis:

---

<sup>10</sup> Manual de Organização do CNJ – 12ª edição. [https://www.cnj.jus.br/intranet/wp-content/uploads/2013/08/Manual\\_de\\_Organizacao\\_do\\_CNJ\\_2021.pdf](https://www.cnj.jus.br/intranet/wp-content/uploads/2013/08/Manual_de_Organizacao_do_CNJ_2021.pdf). Acesso em 28/05/2021.

Art. 3º A descentralização de créditos orçamentários de que trata este Decreto será motivada e terá as seguintes finalidades:

I - execução de programas, de projetos e de atividades de interesse recíproco, em regime de colaboração mútua;

II - execução de atividades específicas pela unidade descentralizada em benefício da unidade descentralizadora; ou

III - ressarcimento de despesas.

(...)

§ 3º É dispensável a celebração de TED para a descentralização de créditos:

I - de até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais), para as finalidades de que tratam os incisos I e II do *caput*;

II - de quaisquer valores, para a finalidade de que trata o inciso III do *caput*; (BRASIL, 2020)

4.24. A equipe de auditoria realizou levantamento, por meio do Tesouro Gerencial, de todos os documentos de descentralização de crédito via SIAFI (Nota de Crédito - NC) entre os anos de 2018 e 2021.

4.25. Observou-se que todos os documentos estavam vinculados a um Termo de Execução Descentralizada formalizado, não havendo NC's emitidas sob a hipótese de dispensa de TED.

4.26. Posteriormente, a equipe de auditoria listou os TEDs firmados pelo CNJ, no mesmo período indicado acima, e constatou a existência de ajustes que poderiam ter sido dispensados, conforme faculta a norma regente, como nos seguintes casos:

Quadro 4: TEDs de valores dispensáveis

Número do TED	Partícipes	Objeto	Valor
009/2018	TSE-CNJ	Serviço de <i>buffet</i>	R\$ 2.900,00
008/2018	STF-CNJ	Eventos	R\$ 100.000,00
007-A/2018	STJ-CNJ	Tradução Simultânea	R\$ 5.518,60
007/2018	STF-CNJ	Tradução Simultânea	R\$ 8.315,50
001/2018	CNJ-STJ	Eventos	R\$ 1.000,00

Fonte: Elaboração própria

4.27. Nos casos elencados no quadro do parágrafo anterior, seria possível a dispensa do TED, seja por valor, seja por se tratar de ressarcimento de despesas.

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

4.28. O caráter de ressarcimento pôde ser constatado pela análise dos TEDs pois, nos documentos, encontra-se a indicação de contrato já firmado com empresa privada, por uma das partes, para a realização do objeto avençado.

4.29. Ressalte-se que a possibilidade de dispensa de formalização de TED não se apresenta como uma proibição para a sua celebração, inserindo tal decisão dentro da discricionariedade entre descentralizada e descentralizadora (sem olvidar que a inserção do texto no regramento parece já indicar preferência dessa solução pelo legislador).

4.30. Todavia, alerta-se para o custo do trâmite administrativo para a formalização de um Termo de Execução Descentralizada. Na hipótese de formalização de um TED, assim como na de contrato administrativo, é obrigatória a oitiva prévia de diversas unidades administrativas.

4.31. Caso o ressarcimento da despesa ocorresse meramente pela própria Nota de Crédito, poderia haver ganho também com a celeridade processual. O fluxo processual reduzido abre espaço para maior planejamento da ação com foco em resultado, ao invés de no processo em si.

4.32. Entende-se que a formalização do TED confere maior controle sobre as regras de execução e entrega do objeto almejado. Todavia, convidamos aos gestores a refletir sobre a relação custo-benefício entre celebrar um TED ou apenas ressarcir a despesa gasta por outro órgão, nos casos em que isso for possível.

4.33. Ante o exposto, encaminhe-se para ciência da Diretoria-Geral, da Secretaria-Geral, da Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica e da Assessoria Jurídica, assim como para providências julgadas pertinentes.

#### **CONSTATAÇÃO 4: OPORTUNIDADE DE MELHORIA NA INSTRUÇÃO PROCESSUAL DOS TEDS**

4.34. Identificou-se em dois TEDs que as descentralizações se referiam a objetos que seriam executados por meio de ata de registro de preços e de contrato, respectivamente. Porém, nos Processos SEI correspondentes, n. 10892/2019 e n. 11984/2019, não foi encontrada a ata de registro de preços ou

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

o contrato que seriam utilizados para execução do objeto, nem nos processos SEI a eles relacionados.

4.35. Assim, com o fito de aperfeiçoar a instrução processual, para facilitar a fiscalização e o acompanhamento dos TEDs, sugere-se que quando um TED tenha objeto executado por meio de ata de registro de preços ou de contrato, que esse documento instrua o processo SEI do TED ou, ao menos, que integre um processo SEI a este relacionado.

4.36. Dessa forma, encaminha-se para ciência e orientação ao Núcleo de Assistência e Acompanhamento de Instrumentos Celebrados pelo CNJ - NAIC.

#### **CONSTATAÇÃO 5: PREVISÃO DE DENÚNCIA DO TED CONFLITANTE COM O DECRETO N. 10.426/2020**

4.37. Por força da Instrução Normativa CNJ n. 75/2019, com a redação dada pela Instrução Normativa CNJ n. 83/2020, os TEDs do CNJ assinados após a edição da Instrução Normativa CNJ n. 83/2020 deverão observar as disposições do Decreto n. 10.426/2020, cujo art. 20 assim dispõe:

Art. 20. O TED poderá ser denunciado a qualquer tempo, hipótese em que os partícipes ficarão responsáveis somente pelas obrigações pactuadas e auferirão as vantagens do período em que participaram voluntariamente do TED.

4.38. Porém, o Documento SEI n. 1012003 informa sobre TED assinado após 19/08/2020, que traz redação afirmando a necessidade de comunicação da denúncia por escrito com antecedência de trinta dias. Por sua vez, o Documento SEI n. 0984407 evidencia TED que não possui previsão de denúncia a qualquer tempo.

4.39. Assim, sugere-se que sejam observados os termos do Decreto n. 10.426/2020 ao prever os casos de denúncia e de rescisão dos TEDs, pelos quais o TED pode ser denunciado a qualquer tempo, sem necessidade de comunicação prévia.

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

4.40. Dessa forma, encaminha-se à Assessoria Jurídica e ao Núcleo de Assistência e Acompanhamento de Instrumentos Celebrados pelo CNJ, para ciência e providências julgadas pertinentes.

#### **CONSTATAÇÃO 6: OPORTUNIDADE DE MELHORIA EM AÇÕES DE CAPACITAÇÃO**

4.41. A Educação Corporativa é uma importante ferramenta estratégica para a organização atingir sua missão organizacional. Nesse sentido, o CNJ tem desenvolvido diversas ações com a finalidade de aprimorar sua atuação e as competências de seus colaboradores.

4.42. Pode-se mencionar o Programa de Gestão por Competências e o Projeto Pedagógico Institucional. Tais ações são utilizadas como ferramenta estratégica de desenvolvimento organizacional.

4.43. Com a finalidade de entender como ocorre o processo de designação dos gestores dos TEDs, Acordos e Instrumentos Congêneres, a equipe de auditoria encaminhou Solicitações de Auditoria à Secretaria-Geral, à Diretoria-Geral e à Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, para questionar acerca das ações de capacitação destinadas aos gestores desses instrumentos.

4.44. Em resposta, as unidades relataram que levam em consideração a experiência dos gestores em relação ao assunto do acordo, além dos históricos acadêmicos e profissionais. A Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica e a Diretoria-Geral esclareceram que as ações de capacitação ocorrem preferencialmente antes da designação do gestor, o que pode proporcionar maior efetividade no gerenciamento dos acordos. Já a Secretaria-Geral relatou que tramita sugestão para que a Seção de Educação Corporativa desenvolva ações nesse sentido.

4.45. Nesse contexto, a equipe de auditoria analisou o Projeto Pedagógico Institucional (Documento SEI n. 1078352) e o Plano de Ações de Capacitação do ano de 2021 (Documento SEI n. 1078356) e constatou que não há previsão de ações específicas sobre a temática em questão.

4.46. É importante notar que o Plano de Ações de Capacitação contém previsão de ações relativas ao campo de conhecimento do Direito Administrativo,

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

área em que se insere tal temática, e especificamente sobre Gestão de Contratos, que é um tema correlato.

4.47. Não obstante, há espaço para que se desenvolvam ações de capacitação na temática pertinente aos TEDs, Acordos e Instrumentos Congêneres.

4.48. Localizou-se ainda o Documento SEI n. 1065465, no qual a Secretaria-Geral solicita capacitação aos servidores sobre Direito Administrativo, Termos de Cooperação Técnica, Termos de Execução Descentralizada, Convênios e demais ajustes congêneres.

4.49. Constatou-se, de forma geral, que a administração tem agido de forma proativa com o intuito de dotar o corpo técnico das competências necessárias para que os instrumentos de cooperação sejam bem geridos e que atinjam seus principais objetivos.

4.50. Ante o exposto, encaminha-se ao Núcleo de Assistência e Acompanhamento de Instrumentos Celebrados pelo CNJ – NAIC para ciência e verificação, junto à Seção de Educação Corporativa - SEDUC, sobre a possibilidade de instituir programa de formação específico ou conjunto de ações educacionais específicas, que contemplem as fases de planejamento, execução, cumprimento de metas e prestação de contas dos ajustes, avaliando conjuntamente o melhor momento de realização dos treinamentos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1. De modo geral, os exames de auditoria mostraram que o Conselho Nacional de Justiça possui bons controles administrativos a respeito do planejamento de Termos de Execução Descentralizada.

5.2. Entretanto, há de se ressaltar a importância da documentação de todos os atos e fatos administrativos das avenças firmadas ou em negociação. Tal prática favorece a transparência, organização interna e controle social.

5.3. De modo semelhante, é relevante salientar as fragilidades encontradas na fase de prestação de contas dos TEDs. É importante que gestores e responsáveis por unidades do CNJ detalhem, da forma mais analítica possível, a adequada entrega do objeto acordado, de modo a resguardarem-se de eventuais ações de fiscalização externa.

5.4. Um fato digno de nota foi a criação do Parecer Referencial da Assessoria Jurídica a respeito dos TEDs. Tal documento estava em vias de aprovação durante os testes de auditoria e ao entrar em prática, terá o potencial de agilizar o fluxo administrativo e mitigar alguns dos riscos expostos nos achados acima.

5.5. As constatações adicionais e oportunidades de melhorias foram recepcionadas pelas unidades auditadas antes da edição deste Relatório Final. As unidades informaram, na maioria dos casos, que levarão em consideração as ponderações feitas pela equipe de auditoria em suas rotinas de trabalho. Espera-se que tais mudanças aperfeiçoem as atividades realizadas no cumprimento da missão institucional.

5.6. Outro assunto relevante ligado à execução descentralizada é a assinatura de acordos de cooperação técnica internacional. Nos últimos três anos, o Conselho Nacional de Justiça tem aumentado o escopo de sua atuação. Isso tem sido realizado, principalmente, por meio de acordos internacionais firmados com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

5.7. Segundo texto contido em seu sítio eletrônico:

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) contribui, há mais de 50 anos, para o crescimento inclusivo e sustentável, de forma contínua e em bases democráticas, sempre em parceria com o Estado, a sociedade civil organizada e o setor privado. O PNUD, atualmente em 170 países e territórios, tem a constante missão de alinhar seu trabalho às necessidades do país, colaborando no desenvolvimento de políticas, habilidades de liderança,

capacidades institucionais, resiliência e, especialmente, erradicação da pobreza e redução de desigualdades e exclusão social (PNUD, 2021).

5.8. Os acordos internacionais têm sido firmados de diversas formas. Ora o CNJ transfere diretamente recursos de seu orçamento e ora atua como captador de recursos orçamentários de outros órgãos públicos (via TED) e os repassa ao PNUD.

5.9. De todo modo, aos acordos estão ligados à função do CNJ como formulador de políticas públicas para aperfeiçoar a função jurisdicional. Dentre os exemplos de grandes projetos viabilizados pelos acordos internacionais, é possível citar:

- Justiça 4.0;
- Pacto Nacional pela Primeira Infância;
- Laboratórios de Inovação e Inteligência no âmbito do Poder Judiciário; e
- Consolidação e aperfeiçoamento do Processo Judicial Eletrônico - PJe.

5.10. Considerando a materialidade dos recursos orçamentários envolvidos, bem como a forma de execução orçamentária descentralizada de outros órgãos (Ministério da Justiça, Conselho da Justiça Federal, por exemplo), os acordos firmados com o PNUD são objeto de fiscalização por diferentes pontos focais. O próprio PNUD conta com equipes de auditoria e controles internos voltados para a conformidade e efetividade dos objetos pactuados. Os demais órgãos que transferiram recursos ao CNJ, por sua vez, também contam com equipes de auditoria interna para avaliar a correta aplicação dos recursos nas avenças firmadas.

5.11. A Secretaria de Auditoria do CNJ também teve a oportunidade de realizar exames de auditoria nos primeiros acordos firmados com o PNUD, por ocasião do Relatório de Auditoria de Gestão dos anos de 2019 e 2020 (Relatório de Auditoria 2019/004 e Relatório de Auditoria 2020/004). Neles, foram tecidas recomendações a respeito da importância de se documentar o máximo de informações sobre os acordos, principalmente aquelas a respeito da composição dos custos dos projetos, do cronograma de execução das etapas e da apresentação de relatórios parciais de cumprimento dos objetos.

5.12. Atualmente, o CNJ possui seis ACTIs vigentes, todos executados com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. A equipe de

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

auditoria verificou já haver acompanhamento contínuo da execução dos projetos pelas equipes de coordenação por meio de reuniões periódicas, permitindo, com isso, a realização de ajustes tempestivos. Tal fato constitui uma prática positiva e um controle efetivo no monitoramento da execução dos ACTIs.

5.13. Ressalte-se, por fim, que, não só os acordos internacionais, como os demais Termos de Execução Descentralizada poderão ser objeto de novos trabalhos de auditoria por parte desta Secretaria ou por parte de órgãos de controle externo.

## 6. RECOMENDAÇÕES

6.1. Em razão dos achados apresentados neste relatório, a equipe de auditoria entende necessário registrar recomendações, já apresentadas ao longo do presente relatório e, a seguir, aglutinadas por unidade:

### 6.1.1. À Secretaria-Geral - SG:

6.1.1.1. Apresente, no prazo de 90 dias, plano de ação para o fortalecimento do NAIC, bem como apresente estratégia para aperfeiçoamento da integração entre os gestores dos termos e o núcleo nas etapas de monitoramento dos TEDs (Achado 1);

6.1.1.2. Apresente, no prazo de 30 dias, plano de ação para elaboração do Manual de Procedimentos para celebração de TEDs, contendo o Manual de Orientação aos Gestores (Achado 2);

6.1.1.3. Cientifiquem, no prazo de 60 dias, às unidades subordinadas sobre os pontos abordados no presente achado a fim de reforçar os gestores dos TEDs quanto à necessidade de melhoria dos controles, ao cumprimento de prazos, à análise de prestação de contas e de relatórios de cumprimento dos objetos, entre outros (Achado 8); e

6.1.1.4. Solicitem, no prazo de 60 dias, à SEDUC levantamento de cursos disponíveis a fim de capacitar os gestores quanto a gestão e acompanhamento de TEDs (Achado 8).

### 6.1.2. À Seção de Gestão de Contratos – SEGEC:

6.1.2.1. Adeque, no prazo de 30 dias, as próximas avenças ao Parecer Referencial n. 04/2021-AJU/DG/CNJ, Documento SEI n. 1066885, a fim de não permitir TEDs sem a previsão de metas e relatórios parciais e respectivos planos de trabalho (Achado 3); e

6.1.2.2. Tome ciência, no prazo de 30 dias, do presente achado (Achado 5).

Auditoria 2021/002 – Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres

6.1.3. À Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica - SEP:

6.1.3.1. Cientifique, no prazo de 60 dias, às unidades subordinadas sobre os pontos abordados no presente achado a fim de reforçar os gestores dos TEDs quanto à necessidade de melhoria dos controles, ao cumprimento de prazos, à análise de prestação de contas e de relatórios de cumprimento dos objetos, entre outros (Achado 8).

6.1.3.2. Solicitem, no prazo de 60 dias, à SEDUC levantamento de cursos disponíveis a fim de capacitar os gestores quanto a gestão e acompanhamento de TEDs (Achado 8).

6.1.4. À Diretoria-Geral - DG:

6.1.4.1. Inclua, no prazo de 60 dias, informações sobre os gestores e substitutos na página de Termos, Acordos e Instrumentos Congêneres do CNJ; e avalie a conveniência e oportunidade de incluir informações adicionais sobre os TEDs, conforme sugerido no corpo do achado (Achado 6);

6.1.4.2. Apresente, no prazo de 180 dias, propostas para a adoção de novos controles ou para o aprimoramento dos controles existentes para evitar atrasos no cronograma das descentralizações de responsabilidade do CNJ (Achado 7); e

6.1.4.3. Cientifique, no prazo de 60 dias, às unidades subordinadas sobre os pontos abordados no presente achado a fim de reforçar os gestores dos TEDs quanto à necessidade de melhoria dos controles, ao cumprimento de prazos, à análise de prestação de contas e de relatórios de cumprimento dos objetos, entre outros (Achado 8).

6.1.4.4. Solicitem, no prazo de 60 dias, à SEDUC levantamento de cursos disponíveis a fim de capacitar os gestores quanto a gestão e acompanhamento de TEDs (Achado 8).

Brasília, 12 de julho de 2021.

**Priscila Schubert da Cunha Canto**  
Analista Judiciário

**Tatiana Cristine Cassimiro Vieira**  
Analista Judiciário

**Danilo Mendes Guimarães**  
Técnico Judiciário

**Alexandre Pinto Vieira de Paula**  
Analista Judiciário

**Evandro Silva Gomes**  
Chefe da Seção de Auditoria da Gestão e da Governança

**Saulo Augusto Félix de Araújo Serpa**  
Coordenador de Auditoria Institucional

**Anderson Rubens de Oliveira Couto**  
Secretário de Auditoria