

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201800786

**Unidade Auditada:** Secretaria-Executiva

**Ministério Supervisor:** Ministério do Trabalho

**Município/UF:** DF

**Exercício:** 2017

**Autoridade Supervisora:** Caio Luiz de Almeida Vieira de Mello, Ministro de Estado do Trabalho

Considerando os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017 da Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho (MTb), expresso opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Foram avaliados elementos formais e gerenciais da Unidade, com foco nos seguintes tópicos que compõem o escopo da Auditoria Anual de Contas: conformidade das informações do rol de responsáveis; passivos assumidos pela Unidade Prestadora de Contas (UPC) sem previsão orçamentária de créditos ou de recursos; e gestão de tecnologia da informação (TI) da UPC.

No tocante à avaliação de passivos assumidos pela UPC, o objeto selecionado foi o Contrato n° 19/2012, celebrado com a Dataprev, firmado no valor de R\$ 656.891.707,86 e com vigência de 60 meses (de 24/04/2012 a 23/04/2017). Nesse contexto, analisou-se tanto a geração de passivos em 2017, decorrentes da realização de serviços após o término do referido contrato, quanto o reconhecimento, em 2017, de dívidas de exercícios anteriores referentes aos serviços prestados, mas não empenhados, tampouco pagos.

Quanto aos passivos gerados em 2017, ocasionados pela execução de serviços após o término do Contrato n° 19/2012 firmado com a Dataprev, observou-se, primeiramente, que, apesar das comunicações das áreas administrativas à área gestora do contrato, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), acerca da proximidade do fim da vigência do referido contrato, a SPPE adotou postura inerte quanto a esses alertas, o que culminou em prorrogações excepcionais do Contrato n° 19/2012, sem a demonstração dos fundamentos legais – imprevisibilidade ou excepcionalidade – que justificassem tal ato.

Além de incorrer em prorrogação excepcional sem a devida justificativa, a Unidade endossou a prestação de serviços pela DATAPREV após expirada a vigência do último termo aditivo, em 18/09/2017, o

que configurou a realização de contrato verbal, prática vedada pela legislação. Conforme mencionado, o motivo da descontinuidade contratual decorreu da ausência de providências tempestivas pela SPPE para a formalização de novo contrato, e da gestão orçamentária deficiente, consubstanciada pela insuficiência orçamentária para renovação contratual.

Em decorrência da insuficiência orçamentária, que levou à realização de despesas referentes à prestação de serviços sem respaldo contratual, a UPC gerou passivos sem previsão de créditos na ordem de R\$ 32,6 milhões e que não foram registrados em conformidade com as normas e orientações contábeis pertinentes. Somente ao final do exercício, especificamente em 29/12/2017, após o remanejamento de recursos relacionados à qualificação profissional e à manutenção da Rede de Atendimento do Programa Seguro Desemprego, essas despesas foram empenhadas, buscando adequar a situação anteriormente caracterizada como despesa lesiva ao patrimônio público, conforme o art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Apesar da existência desses empenhos, conforme registrado em relatório, não é possível assegurar que todo o passivo gerado durante o período sem cobertura contratual foi devidamente escriturado.

Nesse contexto, e, também, no âmbito da análise das dívidas reconhecidas referentes a exercícios anteriores, verificou-se que a UPC adota práticas contábeis em inobservância a normas e orientações da contabilidade pública (MCASP e SIAFI). Nessas situações, não é realizado o lançamento do passivo, no SIAFI, no momento do fato gerador, em inobservância ao Princípio da Competência. Esse descumprimento dos normativos que tratam da matéria produz imprecisões nas informações de demonstrativos exigidos pela LRF, tendo como consequência registros distorcidos da situação fiscal e patrimonial do órgão. Em outras palavras, a ausência desse registro contábil omite ato caracterizado como variação patrimonial diminutiva, equiparando-o a uma operação de crédito.

Registra-se que a ausência desses registros contábeis causou impacto direto sobre o Relatório de Gestão da Secretaria-Executiva em relação às informações acerca dos passivos assumidos pela UPC sem suficiente previsão orçamentária, já que os dados estão repletos de divergências e inconsistências. Assim, a peça que consolida a prestação de contas da UPC foi apresentada com informações não fidedignas, que não refletem a realidade contábil do órgão.

Desse modo, quanto aos passivos assumidos pela UPC, todas essas situações demonstram um conjunto de práticas de gestão indevidamente adotadas por gestores do Ministério do Trabalho relacionadas ao Contrato nº 19/2012, caracterizadas pela inércia da Unidade demandante (SPPE), que culminou na ausência da respectiva celebração contratual, pela execução de serviços sem contrato, pela não adoção de procedimentos voltados à contabilização das despesas e dos passivos - tanto referentes a exercícios anteriores quanto ao exercício de 2017 - e pela apresentação de informações inexatas no Relatório de Gestão da Unidade.

No que se refere à gestão de tecnologia da informação, avaliou-se a celebração do Contrato nº 04/2017 com a empresa B2T, no valor de R\$ 51,4 milhões, referente à contratação da ferramenta de *Business Intelligence* MicroStrategy (BI MS), que decorre de processo eivado de irregularidades conforme apontamentos do Relatório de Auditoria nº 201700114 e cuja síntese foi consignada no relatório de Auditoria Anual de Contas referente à gestão de 2017 da Secretaria-Executiva.

No âmbito dos resultados da referida auditoria (Relatório nº 201700114), verificou-se que a contratação, efetivada no exercício de 2016, se baseou em processo de planejamento falho, que desconsiderou a real necessidade do MTb e deu azo à aquisição de quantitativo de licenças muito maior que a efetiva demanda do órgão, bem como fez uso de fundamentação inconsistente baseada no Princípio da Padronização para justificar a escolha da solução contratada. Adicionalmente, observou-se direcionamento para a contratação da empresa vencedora do certame licitatório, superdimensionamento da quantidade licitada de licenças e de Unidades de Serviço Técnico (UST) e utilização de métrica para apuração de serviços de TI baseada em homem-hora, o que contraria recomendações da CGU e do TCU.

Ainda, no âmbito dessa contratação, identificou-se sobrepreço nas licenças e nas Unidades de Serviços Técnicos registradas na Ata de Registro de Preços (ARP), com o consequente superfaturamento nas Ordens de Serviço dos contratos firmados a partir da Ata.

A gravidade das falhas identificadas conduziu, desse modo, à ampliação do escopo de auditoria inicialmente definido, razão pela qual foram realizados exames no Contrato nº 04/2017, oriundo do processo de contratação em tela, cujas análises recaíram sobre os aspectos orçamentários e de pagamentos relacionados à contratação.

Nesse sentido, identificou-se, primeiramente, que a área demandante não possuía dotação orçamentária específica e suficiente para celebrar o Contrato nº 04/2017, firmado no valor de R\$ 51,4 milhões, infringindo o art. 16 da LRF. Com vistas a garantir lastro orçamentário para viabilizar a celebração do referido contrato, os gestores do Ministério do Trabalho fizeram uso de artifício orçamentário, consubstanciado por um Certificado de Disponibilidade Orçamentária Temporário, figura inexistente no ordenamento normativo.

Nesse contexto, disponibilizou-se indevidamente, por meio desse instrumento, créditos orçamentários do Programa 2131 (Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Trabalho e Previdência Social) para, conforme informado, viabilizar a execução do Contrato nº 04/2017, cujo objeto integra o Programa 2071 (Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária).

O ordenamento jurídico, entretanto, prevê que o reforço de dotação orçamentária insuficiente deve ser realizado por meio de solicitação de crédito suplementar, autorizada legalmente. Com efeito, ao fazer uso do referido artifício orçamentário, a Unidade infringiu a Lei nº 4.320/1964, assim como o art. 167, VI, da

Constituição Federal, que veda *a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.*

Essa alocação irregular de créditos originou-se a partir da atuação do Secretário de Políticas Públicas de Emprego. Ao assumir compromissos para a respectiva Unidade relacionados ao Contrato n° 04/2017, o Secretário fez uso de recursos de Ação orçamentária para a qual já havia despesas previstas, relacionadas ao Contrato n° 19/2012, e cuja dotação já se apresentava insuficiente para cumprir as obrigações desse contrato, comprometendo ainda mais o orçamento da Unidade. Subsequentemente a esses fatos, foi viabilizada a referida realocação indevida, sem autorização legislativa.

Nesse contexto, o Coordenador-Geral de Informática foi o agente responsável por emitir indevidamente o Certificado de Disponibilidade Orçamentária Temporário, alocando créditos orçamentários, no valor de R\$ 42,5 milhões, de sua unidade, a Coordenação-Geral de Informática, para a unidade demandante (SPPE).

Essa realocação irregular impactou o orçamento do Departamento de Tecnologia da Informação (DTI), uma vez que, ao se transferirem créditos orçamentários à SPPE, foram suprimidos investimentos programados para o referido Departamento, em montante de R\$ 32,8 milhões, que seriam destinados à modernização do parque tecnológico do Ministério do Trabalho. Reitera-se que essa realocação orçamentária indevida priorizou a aquisição da ferramenta de BI MS - contratação em relação à qual a CGU viria a identificar diversas irregularidades.

Adicionalmente, em que pese a CGU ter recomendado a suspensão do pagamento do Contrato n° 04/2017 e ter apresentado formalmente as irregularidades cometidas no processo de contratação da ferramenta de BI, o Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho, em 28/11/2017, expediu Memorando-Circular que possibilitou o pagamento, em 29/12/2017, no valor de R\$ 22.490.200,00.

Portanto, no âmbito do Contrato n° 04/2017, é possível relacionar as impropriedades e irregularidades observadas com um plexo de atos comissivos e omissivos de agentes do Ministério do Trabalho no sentido de viabilizar a contratação da ferramenta de BI MS, sua implementação e os pagamentos pelos serviços, apesar dos reiterados alertas e recomendações da CGU.

No tocante ao último aspecto avaliado, o rol de responsáveis, impende assinalar que, embora o Secretário de Políticas Públicas de Emprego e o Coordenador-Geral de Informática não integrassem o rol de responsáveis da Secretaria-Executiva durante o exercício avaliado nas Contas, os impactos decorrentes dos seus atos de gestão ocasionados à Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho ensejam a inserção desses agentes no Rol de Responsáveis da Unidade Prestadora de Contas, conforme preconizado no art. 11, § 4º, da Instrução Normativa n° 63, de 1º/09/2010. A participação desses agentes e os atos por eles produzidos

viabilizaram a formalização do Contrato nº 04/2017, ocasionando o conjunto de irregularidades evidenciadas nos Relatórios nº 201700114 e nº 201800786.

Considerando a gravidade dos fatos evidenciados e registrados em relatório, são prementes as providências a serem adotadas pela UPC no sentido de corrigir as falhas observadas e de tratar as irregularidades identificadas, em especial por meio da apuração de responsabilidade daqueles que deram causa aos fatos apontados.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 e fundamentada no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 01 de novembro de 2018.

**ELIANE VIEGAS MOTA**  
Diretora de Auditoria de Políticas Sociais II