



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

AUDITORIA NA ÁREA DE CONTRATAÇÕES EFETUADAS MEDIANTE O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

Relatório Técnico

Rio Branco - Acre
2016



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

Relatório Técnico nº 02/2016

Ref.: Plano Anual de Auditoria - PAA 2016

Assunto: Auditoria nas atas de registros de preços licitadas e aderidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Acre, no período de junho/2015 a março/2016.

Ex.ª Senhora Presidente,

Levando-se em consideração a tamanha importância da área de licitações e contratos administrativos para o Poder Público, é que se justifica a estrita necessidade de constantes auditorias e fiscalizações nessa seara. Assim, apresentamos o presente Relatório de Auditoria, a fim de verificar a regularidade e legalidade dos procedimentos nas contratações efetuadas mediante o sistema de registro de preços realizados pelo Tribunal de Justiça, no período de junho/2015 a março/2016, conforme programação expressa no Plano Anual de Auditoria - PAA 2016 e matriz de procedimentos anexa.



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Auditoria realizada no Tribunal de Justiça do Estado do Acre, na área de contratos administrativos, que são efetuados por intermédio do Sistema de Registro de Preços, abrangendo o período de junho/2015 a março/2016.

A análise foi realizada em alguns processos administrativos, por amostragem, especificamente, nos processos de grande monta em que o Tribunal participou como órgão gerenciador dos procedimentos para registro de preços em ata a ser utilizada no prazo de validade e no interesse da Administração, bem como foram analisadas algumas atas referentes às adesões efetuadas pelo Tribunal em que este atuou como órgão não participante da licitação.

O objetivo do presente trabalho é emitir opinião acerca do desempenho da área auditada, através da análise de suas atividades ou funções, gerando informações que facilitem a tomada de decisão dos responsáveis pela supervisão ou pela iniciativa de ações corretivas, visando solucionar problemas ou preveni-los, evitando demandas desnecessárias e possíveis infrações administrativas, bem como buscando minimizar os riscos inerentes à atividade.

2. UNIDADES ENVOLVIDAS COM A ÁREA DE ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS

Além dos requisitantes e das unidades técnicas, participam dos procedimentos referentes à Ata de Registro de Preços, nos limites de suas atribuições:

- Presidência;
- Diretoria de Logística – DILOG;
- Gerência de Contratação – GECON;
- Gerência de Instalações – GEINS;
- Gerência de Bens e Materiais – GEMAT;
- Diretoria Regional do Vale do Alto Acre – DRVAC.

3. LEGISLAÇÃO E REGULAMENTOS ATINENTES À MATÉRIA

- Constituição Federal de 1988;



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

- Lei Federal nº. 8.666/93, de 21 de junho de 1993;
- Lei Federal nº. 10.520, de 17 de julho de 2002;
- Decreto Federal nº 7.892/2013;
- Decreto Estadual nº 5.967/2010;
- Decreto Estadual nº 7.477/2014;
- Jurisprudência do TCU.

4. ESCOPO DO TRABALHO

A auditoria nessa área objetiva verificar se o gestor público está conduzindo o processo de contratações para registro de preço e adesões a atas de outras instituições dentro dos padrões exigidos pelas Leis nº. 8.666/93 e 10.520/02, e respectivos decretos correlatos, bem como em consonância com a jurisprudência dos tribunais superiores, limitando-se o presente trabalho aos atos praticados no período de junho/2015 a março/2016, tendo por base as seguintes questões de auditoria, presentes na matriz de procedimentos, em anexo:

- **O edital de licitação para Registro de Preços contempla os requisitos mínimos das Leis nº 8.666/93 e 10.520/02?**
- **As contratações mediante Sistema de Registro de Preços decorrem das hipóteses previstas nos regulamentos?**
- **As competências do Órgão gerenciador estão sendo cumpridas?**
- **Os procedimentos regulamentares para adesão às atas de outras Instituições por parte do Tribunal foram observados?**

5. EXAME TÉCNICO

A presente auditoria observou 230 (duzentos e trinta) processos referentes a atas de registro de preço licitadas e aderidas de outros órgãos, dentre os quais foram selecionados 07 (sete) processos para análise.

Os contratos analisados representam um montante de R\$ 8.618.156,06 (oito milhões, seiscentos e dezoito mil, cento e cinquenta e seis reais e seis centavos), representando 32,10% do total



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

recursos licitados pelo registro de preço e adesões de outras instituições, conforme discriminados no quadro abaixo:

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS		
Nº ATA	PROCESSO Nº	OBJETO
60/2015 (adesão)	0001386-08.2016 (nº SEI)	Aquisição de serviços continuados de motoristas.
170/2015 (adesão)	0001197-30.2016 (nº SEI)	Aquisição de armazenamento de dados. Serviço de Instalação.
188/2014	0101556-56.2014 (físico)	Cobertura Metálica
19/2015	0101119-15.2014 (físico)	Coffe Break
60/2015	0101784-31.2014 (físico) e 0001496-07.2016 (nº SEI)	Elaboração de projetos executivos arquitetônicos e complementares para construção e reforma dos edifícios do Tribunal de Justiça do Estado do Acre.
131/2015	0001118-51.2016 (nº SEI)	Marmitex
145/2015	0001870-23.2016 (nº SEI)	Confecção e Instalação de Persianas para o Interior.

O diagnóstico seguirá a sequência em que as questões de auditoria foram apresentadas na matriz de procedimentos.

5.1. EDITAL DE LICITAÇÃO PARA REGISTRO DE PREÇOS

Pode-se definir o Sistema de Registro de Preço – **SRP** como sendo um procedimento que torna viável diversas contratações de compras sem haver necessidade de realizar um novo processo licitatório para cada aquisição.

Portanto, trata-se de cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para eventual e futura contratação de bens e serviços por parte da administração.

A Lei nº 8.666/93, art. 15, II, determina que as compras efetuadas pela administração pública devem, sempre que for possível, ser processadas através de Sistema de Registro de Preço conforme subscrito:

“Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

(...)

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.”

Vale lembrar que o SRP, uma vez concluído seu processo, não obriga a Administração a contratar, conforme parágrafo 4º, do art. 15, da Lei 8.666/93:

“(…) § 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.”

No âmbito do Estado do Acre, o art. 15 da Lei 8.666/93 foi regulamentado pelo Decreto Estadual do Acre nº 5.967/2010, art. 1º, § 2º, I, que dispõe sobre o processo de Registro de Preços a ser adotado na esfera estadual o qual define o SRP como:

“(…) conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à aquisição de bens e prestação de serviços, para contratações futuras.”

Quanto ao prazo de validade do Registro de Preço, o Decreto Estadual do Acre nº 7.477/2014, o qual atualiza o Decreto de nº 5.967/2010, no art. 7º, assim dispõe:

“Art. 7º O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não poderá ser superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da lei nº 8.666, de 1993.”

No que tange as formalidades do edital ressalta-se que foram analisadas pela assessoria jurídica e constatado uniformidade com a legislação do certame, sendo que os pontos incongruentes foram ajustados à legislação. Além disso, é de se ressaltar que o parecer jurídico foi acolhido pela Presidência do Poder Judiciário.



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

Desse modo, não se constatou inconformidades nos procedimentos formais tais como: prazo mínimo, publicações obrigatórias, e por fim, observância às Leis nº 8.666/93 e 10.520/02.

5.2. CONTRATAÇÕES ORIUNDAS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços é, reitera-se, definido legalmente como o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à aquisição de bens e prestação de serviços, para contratações futuras. Trata-se de um instrumento de extrema importância para órgãos e entidades da Administração Pública, pois permite que seja feita licitação, sempre na modalidade concorrência ou pregão, para a escolha da proposta mais vantajosa que somente será contratada no futuro, se houver necessidade.

Por exemplo, se a Administração divulga edital para aquisição de 50.000 canetas pelo Sistema de Registro de Preços, não se obriga a comprar todo o montante informado. Essa quantidade é apenas uma estimativa, pois a Administração poderá se limitar a adquirir apenas 10.000 canetas.

Ademais, por todo o prazo de validade da Ata de Registro de Preços, o licitante vencedor estará obrigado a conservar em seu poder os bens contratados pela administração e garantir o preço que foi registrado.

O Sistema de Registro de Preços apresenta as seguintes vantagens:

- ✓ É formalizado apenas uma espécie de termo de compromisso para contratação futura por meio da Ata de Registro de Preços;
- ✓ Evita o fracionamento de despesa;
- ✓ Reduz o número de licitações;
- ✓ A contratação ocorre quando surgir a necessidade da aquisição dos bens e/ou serviços;
- ✓ A legislação não obriga a aquisição da totalidade dos bens/serviços estimados na licitação;
- ✓ O orçamento é apenas disponibilizado quando da efetiva contratação, tornando a gestão orçamentária e financeira mais eficiente;
- ✓ Há uma otimização/redução dos estoques e contratações com a consequente redução de custos de armazenagem;
- ✓ Após a assinatura da Ata, as contratações são realizadas em tempo muito menor;
- ✓ Melhoria no planejamento;
- ✓ Padronização dos bens e serviços e unificação dos preços.



Poder Judiciário do Estado do Acre **Assessoria de Controle Interno**

Uma das maiores vantagens do Registro de Preços, quando este procedimento é realizado com a participação de vários órgãos, é a economia de escala que é obtida em razão do grande quantitativo licitado. No entanto, é importante ressaltar que para se alcançar tal economia é fundamental que o planejamento da Administração seja correto para não frustrar as expectativas dos fornecedores.

Nesses termos, o Decreto Estadual nº 5.967 de 30 de dezembro de 2010, que regulamenta o Sistema de registro de Preços – SRP, em seu art. 2º estabelece as hipóteses para a adoção do SRP:

“Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:
I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;
III - quando for conveniente a contratação para aquisição de bens ou prestação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e
IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.”

Além dessas hipóteses, o diploma em comento traz a possibilidade de se realizar registro de preços para contratação de bens e serviços de informática, obedecido a legislação vigente, desde que devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica.

Esse procedimento de compra é adequado à imprevisibilidade de consumo, pois como não há a obrigatoriedade da contratação, a Administração poderá registrar os preços e, somente quando houver a necessidade, efetivar a contratação.

O Decreto Estadual nº 5.967/10 no art. 1º, § 2º, inciso II, dispõe sobre o conceito de Ata de Registro de Preços:

“Art. 1º As contratações para aquisições de bens e prestação de serviços, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços – SRP, no âmbito da Administração Pública do Estado do Acre, suas Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedade de Economia Mista e demais entidades submetidas ao controle estatal, obedecerão ao disposto neste Decreto.

(...)

§ 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

(...)

II – **ata de registro de preços** – documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores ou prestadores de serviços, órgãos participantes e condições a serem



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;”

E, ainda, na mesma norma dispõe sobre a necessidade e forma de contratação do fornecedor ou prestador de serviços, através do art. 14, *caput*:

“Art. 14. A contratação com os fornecedores ou prestadores de serviços será formalizada por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento similar, conforme o disposto no art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993.”

Diante destes dispositivos, se obtém a ideia que a ata de registro de preços não substitui o instrumento de contrato, sendo que sobre esse tema a Lei de Licitações e Contratos dispõe no artigo 62, *caput*:

“Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-los por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.”

Como se pode observar, a Lei 8.666/93 impôs como limite para a dispensa da formalização de contrato o não atingimento das modalidades de concorrência e de tomada de preços. Sendo os limites destas modalidades definidos no art. 23, incisos I e II, da referida lei:

“Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);

c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).”

(Grifos Nossos)

Sobre a questão em análise o Tribunal de Contas da União – TCU já se manifestou no sentido de ser obrigatória a formalização de contratos nos casos em que o valor está compreendido como tomada de preços e concorrência, através do Acórdão nº 589/2010 – Primeira Câmara:



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

“Formalize seus contratos nos casos de tomada de preços e concorrência, bem assim na dispensa ou inexigibilidade de licitação, cujo valor esteja compreendido nos limites das modalidades tomada de preços e concorrência e nas contratações de qualquer valor das quais resultem obrigações futuras, de acordo com os comandos do art. 62, “caput”, e § 4º da Lei nº 8.666/1993.”

Sobre o tema o TCU também se posicionou no sentido que a ata de registro de preços tem natureza diferente da do contrato, conforme se pode observar no Acórdão nº 3.273/2010 – Segunda Câmara:

“(…) 9.2.2. evite que as atas de registro de preço e os contratos, assim como seus aditivos, sejam formalizados em um mesmo termo ou instrumento, vez que têm natureza e finalidades distintas;

(…) Saliento que a ata de registro de preços tem natureza diversa da do contrato, sendo inapropriada, também por isso, sua celebração em um mesmo termo ou instrumento. Como vimos, a ata firma compromissos para futura contratação, ou seja, caso venha a ser concretizado o contrato, há que se obedecer às condições previstas na ata.

Além do que, a ata de registro de preços impõe compromissos, basicamente, ao fornecedor (e não à Administração Pública), sobretudo em relação aos preços e às condições de entrega. Já o contrato estabelece deveres e direitos tanto ao contratado quanto ao contratante, numa relação de bilateralidade e comutatividade típicas do instituto.”

Diante do exposto, observa-se que a ata de registro tem natureza pré-contratual, porém após esse procedimento formal de registro quando ultrapassado o limite para convite, previsto no art. 23 da Lei 8.666/93, deve se formalizado o contrato.

ACHADOS

Após a análise da presente questão de auditoria nos processos e documentos pertinentes essa Assessoria de Controle Interno, detectou o seguinte achado:

- **No Processo SEI nº 0001118-51.2016.8.01.0000 não foi formalizado contrato com o fornecedor, apesar de ter sido ultrapassado o limite de dispensa de contrato, com a Solicitação de Aquisição nº 109/2015-DRVAC no valor R\$ 85.775,00.**

5.3. COMPETÊNCIAS DO ÓRGÃO GERENCIADOR

O Sistema de Registro de Preços constitui, então, ferramenta que propicia a agilidade, a segurança e a economia nas contratações, bem como desoneração de atividades administrativas repetitivas e, assim, alcança a eficiência, preceituada no art. 37, da Constituição Federal.



Poder Judiciário do Estado do Acre **Assessoria de Controle Interno**

O art. 2º do Decreto nº 7.892/2013 estabelece que o Órgão Gerenciador é o “órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente”.

Nesse contexto, compete ao órgão gerenciador garantir e concretizar estas premissas – atinentes ao Interesse Público - atuando com legalidade e responsabilidade na instauração e processamento da licitação e gerenciamento do sistema, em conformidade com o que dispõe o art. 5º, do Decreto Federal nº 7.892/13 e art. 4º, do Decreto Estadual nº 5.967/2010 com alterações promovidas pelo Decreto Estadual nº 7.477/2014, senão vejamos:

“Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

I - registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo federal;

II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

III - promover atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório;

IV - realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e, consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes, inclusive nas hipóteses previstas nos §§ 2º e 3º do art. 6º deste Decreto; (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico;

VI - realizar o procedimento licitatório;

VII - gerenciar a ata de registro de preços;

VIII - conduzir eventuais renegociações dos preços registrados;

IX - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório; e

X - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações.

XI - autorizar, excepcional e justificadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 6º do art. 22 deste Decreto, respeitado o prazo de vigência da ata, quando solicitada pelo órgão não participante. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 1º A ata de registro de preços, disponibilizada no Portal de Compras do Governo federal, poderá ser assinada por certificação digital.

§ 2º O órgão gerenciador poderá solicitar auxílio técnico aos órgãos participantes para execução das atividades previstas nos incisos III, IV e VI do caput.”

“Art. 4º Compete ao Órgão Solicitante:

I - autorizar a abertura do procedimento licitatório, demonstrando sua intenção de efetuar o registro de preços no Sistema de Gestão de Recursos Públicos - GRP;

II - definir o objeto da licitação juntamente com os órgãos participantes em descrição objetiva, bem como realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e consolidar os dados das pesquisas realizadas pelos órgãos e entidades participantes;



Poder Judiciário do Estado do Acre

Assessoria de Controle Interno

- III - realizar a necessária pesquisa de mercado, podendo valer-se de consulta ao Banco de Preços do Sistema AcreCompra, com vistas a identificar os valores praticados no mercado em relação ao quantitativo a ser adquirido ou prestado, de modo a embasar a estimativa de preço do procedimento licitatório;
 - IV - elaborar o projeto básico ou termo de referência consolidando informações relativas à estimativa individual e total de consumo e promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;
 - V - definir critérios objetivos de julgamento, adotando-se, preferencialmente, o menor preço por item, admitindo-se, quando devidamente justificado pela autoridade superior do órgão solicitante, o menor preço global, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital;
 - VI - estabelecer os critérios de aceitação das propostas, que poderão ser complementados pelo órgão promotor da licitação;
 - VII - definir as exigências de habilitação para qualificação técnica;
 - VIII - estabelecer cláusulas específicas do contrato a complementar as minutas padrões adotadas pelo Estado, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para o fornecimento;
 - IX - solicitar a suspensão da licitação, com antecedência de pelo menos dois dias da abertura do certame, excetuando da exigência desse prazo as solicitações fundadas em relevante interesse público;
 - X - revogar a licitação em face de razões de interesse público, decorrente de fatos supervenientes devidamente comprovados, suficientes para justificar tal conduta, ou anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de qualquer pessoa, mediante ato escrito e fundamentado;
 - XI - homologar o resultado da licitação;
 - XII - celebrar o contrato ou emitir o instrumento equivalente e acompanhar sua execução;
 - XIII - indicar o gestor do contrato, por ato formal, sendo preferencialmente servidor efetivo do Estado, ao qual competirá, além das atribuições previstas no art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993, pelo zelo dos atos relativos ao cumprimento das obrigações contratualmente assumidas, bem como pelas informações à autoridade competente acerca de suposto ilícito administrativo para fim de aplicação penalidades;
 - XIV - solicitar ao órgão promotor a convocação dos demais licitantes na ordem de classificação, quando da ocorrência de recusa do vencedor da licitação em atender às condições estabelecidas no instrumento convocatório, inclusive em assinar o contrato ou retirar o instrumento equivalente;
 - XV - conduzir eventuais renegociações dos preços registrados;
 - XVI - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório, bem como as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações;
 - XVII - o órgão solicitante poderá contar com auxílio técnico aos órgãos participantes para execução das atividades previstas nos incisos III, IV e VI.
- Parágrafo único. O órgão solicitante deverá consultar o Sistema de Gestão de Recursos Públicos - GRP para verificar a existência de preços já registrados pela Administração Estadual, antes da solicitação da abertura das licitações."

Nesse sentido, o Plenário do TCU firmou entendimento, por meio do Acórdão nº 1.233/2012, de que os órgãos gerenciadores de atas de registro de preços, em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital. O Decreto nº 7.892/2013 não alterou esse entendimento.

Noutro giro, o referido Decreto Federal prevê em seu art. 18 a possibilidade do órgão gerenciador convocar o fornecedor visando à negociação para redução de preços e sua adequação ao praticado pelo mercado, a qual, sendo frustrada, deverá liberar o fornecedor do compromisso assumido, sem aplicação de penalidade.

Além disso, o órgão gerenciador não pode efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de até 25% previsto no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93. Todavia, é possível a alteração no contrato que decorre da ata de registro de preço e não na ata em si.

Sendo assim, conforme análise dos processos objetos dessa auditoria, não foram constatadas impropriedades e/ou irregularidades relativas ao gerenciamento das atas de registros de preços por este Tribunal de Justiça.

5.4. ADESÃO ÀS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS DE OUTRAS INSTITUIÇÕES X PROCEDIMENTOS

Trata-se de uma prática comumente utilizada entre os órgãos da administração pública e denominada de “carona”, onde o caroneiro utiliza o registro de preço realizado por outra entidade estatal, obtendo a vantagem de poder celebrar o contrato de imediato sem necessidade de refazer a licitação.

A matéria é disciplinada pelo art. 22 e seus parágrafos do Decreto nº 7.892/2013. Assim, a Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente justificada a vantagem.

Então, os órgãos não participantes ou caronas são aqueles que, não tendo participado na época oportuna, informando suas estimativas de consumo, requererem, posteriormente, ao órgão gerenciador, o uso da Ata de Registro de Preços.



Poder Judiciário do Estado do Acre **Assessoria de Controle Interno**

Desse modo, os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da ata, para manifestação sobre a possibilidade de adesão e indicação do fornecedor ou prestador de serviço.

O órgão que solicitou carona em outro processo licitatório tem o dever de demonstrar a vantagem da adesão sobre o sistema convencional. A referida vantagem se confirma por prévia consulta formal ao Banco de Preços utilizado pelo Estado (art. 18, §1º, do Decreto Estadual nº 5.967/2010), e pode até mesmo ser considerada, quando em igualdade de condições entre o preço registrado e o de mercado, pelo custo indireto da licitação.

Por conseguinte, caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, e observando as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

As aquisições ou contratações adicionais não poderão exceder, individualmente, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

Nesse particular, o Decreto nº 7.892/2013, em seu art. 9º, III, estabeleceu que o edital de licitação destinado a registro de preço preveja a estimativa de quantitativos a serem adquiridos por órgãos não participantes do certame, com o fim de obstar a prática de adesão ilimitada e tardia à ata de registro de preços, o que gerava burla ao imperativo constitucional de licitar.

Sendo assim, nos termos desse Decreto, a adesão à ata de registro de preços restou admitida somente se houver previsão no edital de quantitativo reservado a contratações por adesão, e que não poderá ser superior, na totalidade, ao quántuplo da quantidade registrada para os órgãos gerenciador e participantes, além da obediência ao limite individual de cem por cento retratado acima.

O TCU, no Acórdão nº 855/2013-Plenário, manifestou entendimento que a ausência de previsão de estimativa de quantitativos a serem adquiridos por entidades não participantes da licitação impede a adesão à ata.



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

De outra banda, vale ressaltar a Orientação Normativa nº 21 da AGU sobre Licitações e Contratos que determina:

“É vedada aos órgãos públicos federais a adesão à Ata de Registro de Preços, quando a licitação tiver sido realizada pela Administração Pública Estadual, Municipal ou do Distrito Federal.”

Entretanto, os órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais podem aderir a ata de registro de preços da Administração Pública Federal. Outro ponto que merece registro é a recomendação expressa no art. 11, § 2º, do Decreto Estadual nº 5.967/2010:

“Nas licitações cujo critério de julgamento é o menor preço global, a adesão deverá ser feita pelo conjunto de itens da Ata.”

Diante desse quadro, da análise dos processos objetos dessa auditoria, constatou-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Acre, no período de junho/2015 a março/2016, aderiu a 12 (doze) atas de registro de preços de outras instituições, sendo 02 (duas) dessas atas selecionadas pela ASCOI para averiguação em auditoria.

Na espécie, restou evidenciado que as atas observaram o prazo de validade, a Administração demonstrou a vantagem na adesão por meio de mapas de preços e pesquisas de preços, o Órgão Gerenciador da Ata e o Fornecedor do produto/serviço manifestaram-se a favor da adesão pelo quantitativo desejado pela aderente, houve aprovação do termo de referência e da adesão pelo Gestor, bem como se constatou a presença de dotação orçamentária para cobrir as despesas com a contratação.

O Tribunal de Contas da União – TCU se posicionou no sentido de ao se firmar contratos deve ser observadas todas condições previstas no edital, através do Acórdão nº 227/2007-Plénario:

“Obedeça, ao celebrar o contrato, todas as condições previstas no edital, nos termos do art. 41, caput, da Lei nº 8.666/1993.”



Poder Judiciário do Estado do Acre

Assessoria de Controle Interno

Neste sentido, significa que antes da assinatura do contrato devem ser novamente confirmadas a manutenção pela empresa das condições do edital, inclusive a regularidade fiscal e trabalhista, prevista no art. 29 da Lei 8.666/93.

ACHADOS

Após a análise da presente questão de auditoria nos processos e documentos pertinentes essa Assessoria de Controle Interno, detectou o seguinte achado:

- **No Processo SEI nº 0001386-08.2016.8.01.0000 não foram apresentadas as certidões negativas validas, relativas a comprovação da regularidade com Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (validade até 12/12/2015), Fazenda Municipal (validade até 05/12/2015) e Estadual (validade até 11/12/2015), antes da assinatura do Contrato nº 01/2016 (26/01/2016).**

6. RECOMENDAÇÕES

Diante dos achados enfatizados, esta Assessoria de Controle Interno – ASCOI vem propor as seguintes recomendações:

- 6.1. Recomenda-se que sejam observados pela DILOG os limites para a dispensa da formalização de contrato, previstos nos art. 23 e 62 da Lei 8.666/93; e**
- 6.2. Recomenda-se que a DILOG antes da formalização dos contratos ou outros instrumentos similares (carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço) certifique a manutenção das condições de habilitação da empresa, previstas no edital.**

7. CONCLUSÃO

Tendo sido abordados os tópicos elencados na Matriz de Procedimentos, necessários à realização das Contratações efetuadas mediante o Sistema de Registro de Preços, tudo em conformidade com o disposto no Plano Anual de Auditoria – PAA 2016, e sendo aplicada à legislação pertinente, temos o seguinte:



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

1. Submetemos o presente relatório à apreciação da Presidência, para que seja tomado conhecimento das divergências consideradas relevantes pela Unidade de Controle Interno - ASCOI, referentes às Contratações perpetradas por Atas de Registro de Preços ou decorrentes de adesões a atas de outras instituições;
2. Utilizando-se, fundamentalmente, das recomendações efetuadas no corpo deste Relatório Técnico, sejam tomadas as providências que Vossa Excelência achar cabíveis;
3. Encaminhe a tomada de decisão aos setores competentes, para que estes as adotem a partir da realização da próxima Ata de Registro de Preço ou da próxima adesão à Ata de outra instituição perpetrada pelo TJAC;
4. Após o envio das decisões tomadas pela Presidência aos setores competentes, que aquelas venham a ser comunicadas também à Assessoria de Controle Interno – ASCOI, para que possamos efetuar junto às unidades administrativas, o monitoramento da implementação das recomendações, acatadas por Vossa Excelência.

Rio Branco – AC, 08 de julho de 2016.

Thiago Euzebio Martins Pinheiro
Assessor de Controle Interno