



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

**AUDITORIA NA ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE**

Relatório Técnico

**Rio Branco - Acre
2017**



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

Relatório Técnico nº 02/2017

Ref.: Auditoria conforme disposto no Plano Anual de Auditoria - PAA 2017

Assunto: Auditoria na área de Licitações e Contratos Administrativos do Tribunal de Justiça do Estado do Acre.

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 fiscalizações e/ou auditorias nessa seara. Assim, apresentamos o presente Relatório de Auditoria, a fim de verificar a regularidade e legalidade dos procedimentos de licitação realizados pelo Tribunal de Justiça, no período de outubro/2016 a março/2017, conforme programação expressa no Plano Anual de Auditoria - PAA 2017 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 licitações e contratos administrativos, conforme procedimento regular de licitação, abrangendo o lapso temporal de outubro/2016 a março/2017.

A análise foi realizada em alguns processos administrativos, por amostragem, especificamente, nos processos de pregão eletrônico, concorrência e tomada de preços, nos quais se objetivou avaliar a ocorrência de eventuais irregularidades na contratação e execução dos contratos realizados pelo Poder Público.

O objetivo foi 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 LICITAÇÕES E CONTRATOS

Além dos requisitantes e das unidades técnicas, participam dos procedimentos referentes à Auditoria na área de licitações e contratos, nos limites de suas atribuições:

- Diretoria Regional do Vale do Alto Acre - DRVAC;
- Diretoria de Logística - DILOG;
- Gerência de Contratação – GECON.

3. LEGISLAÇÃO E REGULAMENTOS ATINENTES À MATÉRIA

- Constituição Federal de 1988;
- Lei Federal nº. 8.666/93, de 21 de junho de 1993;
- Lei Federal nº. 10.520, de 17 de julho de 2002;
- Jurisprudências do TCU.



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

4. ESCOPO DO TRABALHO

A auditoria nessa área objetiva verificar se o gestor público está conduzindo o processo licitatório dentro dos padrões exigidos pela Lei nº. 8.666/93, notadamente, no que diz respeito à complexidade e à variedade das regras estabelecidas pela legislação e pela jurisprudência dos tribunais superiores, praticados nos exercícios de 2016 e 2017, tendo por base as seguintes questões de auditoria, presentes na matriz de procedimentos, em anexo:

- Houve combinação prévia de valores que garantam aos licitantes vantagens indevidas?
- Há nos editais exigências absurdas que direcionam a licitação para uma determinada empresa?
- Há pessoal suficiente ou preparado para fiscalizar os contratos?

5. EXAME TÉCNICO

Neste trabalho foram observados 24 processos de licitação por contratação mediante pregão eletrônico SRP e Tomada de Preços, dentre os quais, foram selecionados 05 processos para análise.

Os contratos analisados representaram um montante de R\$ 4.864.297,28 (quatro milhões, oitocentos e sessenta e quatro mil, duzentos e noventa e sete reais e vinte e oito centavos), representando 65,92% do total de contratações realizadas mediante procedimento licitatório prévio, conforme discriminados no quadro abaixo:

LICITAÇÕES			
Nº CONTRATO	PROCESSO	OBJETO	VALOR
2016/55	0003854-42.2016	Contratação de empresa do ramo de engenharia civil para a execução dos Serviços de Construção da Creche dos Servidores da Sede Administrativa do Tribunal de Justiça de Rio Branco/AC.	R\$1.929.456,74
2016/68	0005970-21.2016	Contratação de empresa do ramo de engenharia civil para a execução dos serviços de construção de fachada e execução de drenagem no Fórum de Rodrigues Alves/AC.	R\$ 147.682,95
2017/12	0008663-75.2016	Contratação de empresa do ramo de engenharia civil para a execução e reforma de imóvel para abrigar o Fórum de Brasília.	R\$ 900.957,51
2017/19	0005605-64.2016	Contratação de empresa para prestação de serviço de manutenção corretiva no sistema de telefonia fixa do Poder Judiciário Acreano, sob demanda, compreendendo a estrutura de cabeamento interno, aparelhos telefônicos, centrais	R\$ 886.200,00



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

		telefônicas, PABX/Interface celular e, ainda, a programação de serviços na central.	
2017/21	0005283-44.2016	Contratação de empresa de engenharia, para, sob demanda, prestar serviço de manutenção predial corretiva, com fornecimento de materiais e mão de obra, sempre que necessários, sob regime de empreitada por preço unitário, para atender as demandas existentes ou que venham a ocorrer nos imóveis do Tribunal de Justiça nas comarcas do interior do Estado.	R\$ 1.000.000,08

Ressalte-se que os processos referentes à Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, bem como os de Adesão a Atas de Registros de Preços foram excluídos da análise por não contemplar objeto da auditoria, prevista no PAA 2017.

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

5.1. COMBINAÇÃO PRÉVIA DE VALORES ENTRE OS LICITANTES

5.1.1 Breve Histórico

Em se tratando de pregão, um tipo muito comum de fraude detectado em licitações se trata do conluio entre os licitantes. Na prática, duas empresas participam da disputa e uma delas “mergulha” no preço, ofertando proposta muito abaixo das demais.

No mercado, a referida prática fraudulenta é conhecida como “coelho” ou “kamikaze”, onde algumas empresas apresentam propostas excessivamente baixas apenas para que outras empresas que não estejam participando de um eventual conluio desistam de competir, por verificar que outra licitante tem um preço que não lhes permite prosseguir na disputa cobrindo a oferta.

Após o encerramento da etapa de lances, o “coelho” é inabilitado, geralmente por não preencher algum requisito que normalmente qualquer empresa atenderia, ou simplesmente desistem de forma injustificada. A inabilitação dessa empresa é fruto de acordo prévio com a empresa vencedora, sendo que aquela ganha em preço, mas desde o início tem ciência que deve perder na habilitação. Trata-se de uma empresa “kamikaze”.

Assim, uma empresa que esteja em conluio com o “coelho” oferece o segundo melhor lance e, por consequência, acaba sendo contratada por um valor desvantajoso para a Administração.

A conspiração entre os concorrentes para fins de fraude em licitação pode ocorrer mediante várias estratégias comuns, dentre elas se destacam as seguintes: propostas fictícias ou de cobertura, supressão de propostas, divisão do mercado, propostas rotativas ou rodízio.



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

Cumpra registrar que algumas situações favorecem o conluio entre os participantes, devendo a administração ter cuidado redobrado para a contratação. São elas: pequeno número de empresas que fornece o bem ou serviço; nível reduzido ou nulo de empresas que entraram no mercado; condições do mercado que sejam constantes e previsíveis; associações de classe; propostas recorrentes ou licitações frequentes para um determinado bem ou serviço; produtos ou serviços idênticos ou simples; nível reduzido ou nulo de alternativas na escolha dos produtos ou serviços; nível reduzido ou nulo de inovação tecnológica; e outras.

No Acórdão nº 1793/2011 – Plenário, o TCU auditou caso que discutia questão semelhante a ora apresentada nessa auditoria e se manifestou que:

(...) se houver a existência de sócios em comum de empresas que disputam o mesmo item de um mesmo certame, há evidente prejuízo à isonomia e à competitividade da licitação.

Na mesma decisão, o TCU sedimentou entendimento que:

(...) é possível que existam empresas atuando como ‘coelho’, ou seja, reduzindo os preços a fim de desestimular a participação de outros licitantes na etapa de lances, desistindo posteriormente do certame para beneficiar a outra empresa que esteja participando do conluio, que, por sua vez, acaba sendo contratada sem ter apresentado a melhor proposta, provocando, assim, prejuízo para a Administração.

Portanto, o TCU verificou que recorrentemente empresas que participaram de pregões apresentam lances mínimos, e, ao serem convocadas pelo pregoeiro, desistem de forma repentina e injustificada, favorecendo o segundo colocado.

De outro lado, nota-se pelas decisões do TCU a respeito do tema, que a prova cabal do conluio é algo difícil de obter, sendo suficiente, na maioria dos casos já auditados, o conjunto robusto de provas indiciárias que convirjam para a detecção de conluio, como, por exemplo, a demonstração de combinação de esforços, a coincidência de interesses e vontades, empresas com mesmo endereço, empresa que não existe no endereço indicado no CNPJ, empresas com vínculos familiares no quadro societário, mesmo engenheiro em ambas as empresas, mesmo procurador ou administrador, mesma formatação nos documentos apresentados na licitação, e outras práticas fraudulentas.

Por conseguinte, provada a combinação maléfica, a Administração deve declarar a inidoneidade da empresa, ainda que não haja efetiva contratação ou prejuízo ao erário. É o entendimento do TCU no Acórdão nº 785/2008 – Plenário: “conluio para fraudar licitação autoriza



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

declaração de inidoneidade dos participantes para licitar, ainda que inexistente débito decorrente de prejuízo ao erário”.

Nesse sentido, a fim de minimizar a ocorrência desses conluíus, o TCU recomendou que os pregoeiros e demais servidores responsáveis pela condução dos procedimentos licitatórios tomassem ciência da composição societária das empresas participantes dos certames, mediante alerta por intermédio do Comprasnet, a partir de modificações no sistema a serem feitas pela Tecnologia da Informação.

Ademais, a Administração deve estruturar a contratação pública de forma a maximizar a participação potencial de candidatos que genuinamente concorram entre si; definir claramente os requisitos e evitar a previsibilidade; elaborar o processo de contratação de forma a reduzir eficazmente a comunicação entre os concorrentes; selecionar cuidadosamente os critérios de avaliação e adjudicação das propostas, evitando qualquer tipo de tratamento especial para determinadas classes ou tipos de fornecedores; e aumentar a consciência dos funcionários públicos quanto aos riscos de conluio entre os concorrentes.

Por fim, o gestor público deve autuar processo administrativo contra as empresas participantes da fraude, com o fim de declará-las inidôneas. A não observância dessa regra pode ensejar aplicação de sanções ao servidor omissor.

Dessa maneira, analisando os processos selecionados para auditoria, essa Assessoria de Controle Interno não constatou qualquer combinação prévia de valores entre os licitantes, nos contratos realizados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Acre, não sendo detectado indício da referida fraude licitatória.

5.2. DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO PARA EMPRESA ESPECÍFICA

5.2.1 Breve Histórico

A licitação é o mecanismo adotado pela Administração Pública para fazer a escolha daqueles com quem irá contratar. Este procedimento visa escolher, dentre as propostas apresentadas, aquela que melhor atenderá ao fim proposto.

A licitação pode ser dividida em duas fases: fase interna e fase externa. Fica evidente que o direcionamento de licitações se dá essencialmente na fase interna, na qual a Administração possui maior discricionariedade de atuação, quando da elaboração do edital. Pois, após a publicação do edital, marco que dá início à fase externa, a atuação da Administração fica condicionada ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.



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

Apesar de o procedimento licitatório possuir um rito e sobre ele incidirem diversos controles, ainda se verifica o direcionamento da licitação, principalmente como resultado da atuação discricionária da Administração pela inclusão de requisitos de habilitação, características do produto ou de critérios de julgamento que orientem para a contratação de licitante pré-determinado.

Um dos primeiros momentos em que se observa a discricionariedade administrativa na fase interna da licitação é quando a Administração define a modalidade e o tipo de licitação. Outro momento importante na elaboração do edital e talvez aquele no qual a Administração mais se utiliza do seu poder discricionário corresponde à etapa de estabelecimento dos critérios de habilitação. Nesta etapa, a Administração, para escolher o licitante, promove uma discriminação entre estes. Para não correr o risco de afrontar o princípio da igualdade, esta discriminação deve ser feita com base em critérios objetivos apresentados no instrumento convocatório.

Pereira Junior, em Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública, considera que:

A Administração deverá formular as exigências de habilitação preliminar que, segundo a natureza do objeto por licitar e do grau de complexidade ou especialização de sua execução, forem reputadas como indicadores seguros de que o licitante reúne condições para bem e fielmente realizar tal objeto, nos termos do contrato, caso lhe seja adjudicado.

Outra limitação foi estabelecida na Lei 8.666/93, art. 27, ao dispor que para a habilitação nas licitações será exigido dos interessados, exclusivamente, documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. Desta forma, não cabe à Administração estabelecer critérios acima ou aquém dos exigidos, pelo menos sem que para isso haja motivação expressa.

A jurisprudência do TCU é farta em casos que ocorrem direcionamento de licitações, nos quais esta Corte de Contas utiliza-se de alguns critérios de controle da discricionariedade da Administração no estabelecimento dos requisitos de habilitação em licitações. Dentre estes critérios utilizados para o controle da discricionariedade em licitações podemos destacar, entre outros: os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, igualdade, razoabilidade, proporcionalidade; além da motivação e auto vinculação.

Segundo o TCU: “[...] exigências de qualificação técnica dever ser limitadas, focar no que for estritamente necessário e somente inserir requisitos indispensáveis, de modo a assegurar a maior participação possível de eventuais interessados no certame”.

O Acórdão AC-1620-23/13-P21 trata do caso de um servidor que era sócio-proprietário de várias empresas contratadas por órgão da Administração com o qual possuía vínculo. Neste caso, ao atacar a afronta ao princípio da moralidade, o TCU considera que, independente do fato de saber se os



Poder Judiciário do Estado do Acre

Assessoria de Controle Interno

servidores possuíam ou não informações privilegiadas, o processo apresenta-se viciado. O próprio fato de admitir entre os licitantes a participação de servidores já constitui afronta ao princípio da moralidade.

Nos Acórdãos AC-0520-15/05-P25 e AC-1987-28/14-P26, o TCU indica que os editais não devem fazer referência à marca, nem ao fabricante do produto para não violarem o princípio da isonomia.

Já o Acórdão 1.861/2012, instar a determinado ente público deve abster-se de formular especificações “que demonstrem preferência por marca, a não ser quando devidamente justificado por critérios técnicos ou expressamente indicativa da qualidade do material a ser adquirido, hipótese em que a descrição do item deverá ser acrescida de expressões como ‘ou similar’, ‘ou equivalente’, ‘ou de melhor qualidade’, devendo, nesse caso, o produto ser aceito de fato e sem restrições pela Administração, de modo a se coadunar com o disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 15, § 7º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993”.

O acórdão AC-2383-35/14-P28, que trata da análise de aquisição de fragmentadoras de papel pela Caixa, evidencia a ocorrência de direcionamento da licitação pelo estabelecimento de características restritivas no edital. Tendo em vista que a conduta afronta o caráter competitivo e o princípio da igualdade, o TCU recomendou que a Caixa identificasse um conjunto representativo desses modelos antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, com vistas a evitar o direcionamento da licitação para marca ou modelo específico devido ao detalhamento excessivo das características do produto.

Portanto, o direcionamento da licitação pode ocorrer, por exemplo, mediante a utilização de critério subjetivo, o favorecimento a alguma empresa, a preferência inadequada por determinada marca, a ausência do devido parcelamento ou o estabelecimento de exigências excessivas/limitadoras. O direcionamento na descrição do objeto caracteriza-se pela inserção, no instrumento convocatório, de características atípicas dos bens ou serviços a serem adquiridos.

Diante do exposto fica claro que a discricionariedade da Administração encontra limites, não podendo ser exercida de forma livre e sem critérios. Consta-se a possibilidade de controle dos atos discricionários da Administração pela aplicação de princípios, pela motivação e pela auto vinculação.

No controle pelos princípios, deve ser considerado que os requisitos de habilitação fixados devem respeitar os princípios constitucionais e infraconstitucionais para que sejam considerados válidos.

O controle da motivação verifica se a Administração justificou o estabelecimento discricionário de determinado requisito de habilitação e se este é razoável, pertinente e está de acordo com o fim



Poder Judiciário do Estado do Acre

Assessoria de Controle Interno

previsto. A motivação permite que a legalidade de determinada escolha seja verificada e que o controle por parte da sociedade e dos órgãos de controle.

O controle também pode se dar pela auto vinculação, que decorre do princípio da igualdade, propiciando comparação de licitações para objetos iguais – se determinados critérios forem estabelecidos discricionariamente pela Administração, alterações em licitações posteriores devem ser justificadas.

Apesar de reconhecer que os atos discricionários possuem papel importante para que a Administração Pública possa atender ao interesse público nas situações em que ao legislador não foi possível prever todas as possibilidades, considera-se necessário que sejam estabelecidos critérios de controle destes atos para evitar que condutas como o direcionamento de licitações sejam evitadas. De forma alguma se trata de adentrar na esfera de atuação de outro poder. Trata-se apenas de resguardar o interesse público e garantir a efetivação dos direitos aos administrados.

Dentre os processos analisados nessa auditoria não se observou direcionamento de licitações.

5.3. FISCALIZAÇÃO ADEQUADA DOS CONTRATOS

5.3.1 Breve Histórico

Os contratos administrativos - regulados pelas regras de Direito Público - preveem prerrogativas, também chamadas de cláusulas exorbitantes, à Administração Pública, haja vista a supremacia/defesa do interesse público.

Dentre as prerrogativas consta a fiscalização da execução dos contratos, conforme disciplina o art. 58, inciso III, da 8.666/93, inicialmente concretizada por meio da designação de representante da Administração, popularmente conhecido como 'fiscal de contrato', de acordo com o art. 67, da Lei de Licitações. A designação de fiscal de contrato, conforme orientações do Tribunal de Contas da União (TCU), deve recair sobre profissional habilitado, com experiência técnica, assim como, de preferência, ser do setor que solicitou o objeto contratado. Ademais, a comprovação de designação (portaria, por exemplo) deve constar nos processos licitatórios (Acórdãos TCU nº 642/2004 Plenário; 1130/2004 Plenário; 1105/2004 Segunda Câmara; 1077/2004 Segunda Câmara).

Acompanhar e fiscalizar um contrato são obrigações legais da Administração, na medida em que o interesse público é algo do qual o Estado não pode dispor.

Seguidamente, cumpre salientar que, conforme dispõe o art. 67, §1º, da 8.666/93, o controle efetivo da execução do contrato se dá com anotação em registro próprio e formal de todas as ocorrências (cumprimento de prazos, desenvolvimento dos serviços, materiais empregados, dentre



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

outros). O registro não é discricionário e serve, especialmente, para fundamentar as ações de liquidação e pagamento.

“O art. 67 determina que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por representante da Administração, que anotar, em registro próprio, todas as ocorrências pertinentes, mantendo os superiores devidamente informados. O descumprimento do dispositivo, com a deficiente fiscalização da execução contratual, implicou a não correspondência dos serviços previstos com as necessidades dos respectivos trechos. [...] O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas. E, nesses termos, manifesta-se toda a doutrina e jurisprudência.” (Acórdão TCU nº 767/2009 Plenário (Voto do Ministro Relator)

“Adote providências no sentido de orientar o servidor responsável pela fiscalização de todos os contratos na unidade para que elabore, periodicamente, relatórios de acompanhamento de execução dos referidos instrumentos, bem como exerça efetiva fiscalização dos contratos, consoante preconiza o art. 67, caput, da Lei nº 8.666/1993.” (Acórdão TCU nº 616/2010 Segunda Câmara)

“Implemente controles, como listas de verificação, que viabilizem a efetiva fiscalização dos contratos do órgão e assegurem o cumprimento das condições contratuais tanto pelas empresas contratadas como pelos fiscais dos contratos, em cumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea “e”, e ao art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.” (Acórdão TCU nº 137/2010 Primeira Câmara Relação)

Ainda nesse sentido, o controle efetivo e formal da execução do contrato orienta à verificação de possíveis falhas e defeitos e, por conseguinte, a busca pela tempestiva regularização, evitando responsabilização pessoal pelo ‘atesto’ indevidamente emitido, assim como evita a responsabilidade solidária e subsidiária do Ente Público perante os encargos não suportados pela contratada (art. 71, §1º e 2º, da 8.666/93; Acórdão TCU nº 558/2006 1ª Câmara).

Assim, a segura fiscalização da execução dos contratos administrativos é satisfeita com a ocorrência de dois elementos, quais sejam a designação formal do representante da Administração, e o registro (formal) das ocorrências da execução do contrato.

De outro lado, a falta de pessoal, em quantidade e com capacitação de conhecimentos específicos relacionados com a execução contratual, é um dos pontos mais críticos do Poder Público. Por isso, muitas vezes, qualquer agente, inclusive aqueles tecnicamente despreparados, são nomeados fiscais, enquanto que o correto seria nomear apenas aquele agente da Administração Pública que tenha conhecimentos técnicos para fiscalizar a execução do contrato.



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

Outra situação de fato que merece reparo é a sobrecarga de funções para aquele que foi nomeado fiscal de contrato, uma vez que não se deve esquecer que o fiscal é um agente da Administração Pública e, ao ser nomeado para tal função, ele não deixa de exercer as suas atividades anteriores, ao contrário: passa a suportar mais uma. Essa sobrecarga de funções muitas vezes impede que ele exerça com eficiência a função de fiscal, haja vista existir contratos, principalmente, aqueles decorrentes de obras ou de serviços, que pedem a sua presença constante até o término dos serviços, e, muitas vezes, essa dedicação não é possível, tudo contribuindo para uma execução mal realizada ou ainda se encaminhando para uma inexecução contratual.

Portanto, é necessário que o fiscal tenha conhecimentos tanto jurídicos quanto técnicos. O fiscal deve ter pleno conhecimento dos termos contratuais que irá fiscalizar, principalmente de suas cláusulas, assim como das condições constantes do edital e seus anexos, com vistas a ter condições para identificar todos os problemas, que, porventura, vierem surgir durante a execução das obrigações do contratante e contratado.

É de se frisar que o TCU entende que o fiscal do contrato não pode ser responsabilizado, caso não possua condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições. Nesses casos, a responsabilidade jurídica por eventuais danos causados pode recair sobre a autoridade que nomeou o fiscal, pela figura da culpa *in eligendo*.

Além disso, é imprescindível a devida capacitação técnica do agente, a fim de poder efetivamente fiscalizar toda a execução do contrato.

Cumprir registrar que o agente fiscalizador deveria ser nomeado para exercer a sua função tão logo a Administração perceba a necessidade de contratar, ou seja, antes mesmo da assinatura do contrato, com o escopo de já poder acompanhar os procedimentos prévios de preparo da minuta do contrato, e ter condições de tomar parte (inclusive ativa) da conformação do conteúdo que se pretende dar ao contrato.

Diante desse quadro, nos processos administrativos relacionados à licitação, notadamente aqueles selecionados para essa auditoria, a equipe técnica da ASCOI constatou que a grande maioria dos contratos não especifica quem é o fiscal, deixando a execução a critério da gerência/diretoria ou até mesmo da presidência.

Consoante entendimento do TCU e inteligência do art. 67 da Lei nº 8.666/93, o contrato deve ser fiscalizado por representante pertencente ao quadro próprio de pessoal da administração, especificamente designado e capacitado para o exercício da função.



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

Entretanto, observamos que, embora não conste o nome do fiscal na maioria dos extratos de contratos pactuados pela administração com terceiros, na prática, uma mesma pessoa é responsável por fiscalizar vários contratos e ainda desempenhar a sua função normal do setor.

Ademais, averiguou-se que a pessoa efetivamente incumbida de fiscalizar o contrato só toma conhecimento de seu encargo após a assinatura do instrumento contratual, inexistindo oportunidade para discussão das cláusulas por aquele que será responsável pela execução do contrato.

Por fim, a Gerência de Contratação do TJAC informou que não possui uma relação com os nomes dos fiscais de contratos, o que corrobora a informação anterior de que a pessoa designada para fiscalizar o contrato é nomeada após as assinaturas dos respectivos instrumentos contratuais.

5.3.2 Achados

Em Análise realizada por esta auditoria constatou-se que:

- a) Não é observada, na grande maioria dos contratos, a designação formal e específica de um fiscal, em atenção ao art. 67 da lei nº 8.666/93;
- b) Um único fiscal é responsável por vários contratos;
- c) Não é concedida ao fiscal a oportunidade de participar da fase pré-contratual.

6. RECOMENDAÇÕES

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

- 6.1 Recomenda-se que seja designado formalmente o representante da Administração incumbido da fiscalização dos contratos, em obediência ao disposto no art. 67, caput e § 1º, da Lei nº 8.666/93;**
- 6.2 Recomenda-se que sejam capacitados os fiscais de contratos, com o escopo de que estes tenham condições técnicas e jurídicas para fiscalizar toda a execução do contrato;**
- 6.3 Recomenda-se que, sempre que possível, um único fiscal seja responsável pela execução de um só contrato vigente, a fim de que haja plena efetividade da função exercida;**
- 6.4 Recomenda-se que o agente fiscalizador seja nomeado para exercer a sua função tão logo a Administração perceba a necessidade de contratar, ou seja, antes da assinatura do contrato.**



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

7. CONCLUSÃO

Tendo sido abordados os tópicos elencados na Matriz de Procedimentos, necessários à realização da Auditoria, na área de licitações e contratos, tudo em conformidade com o disposto no Plano Anual de Auditoria – PAA 2017, e sendo aplicada à legislação pertinente, temos o seguinte:

- 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 à Auditoria de Licitação e Contratos;
- 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 das próximas contratações realizadas pelo TJAC;
- 4.** Após o envio das decisões tomadas pela Presidência aos setores competentes, que as mesmas 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, 25 de abril de 2017.

Cinara Silva de Oliveira Martins
Assessora de Controle Interno