



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

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

Relatório Técnico

Rio Branco - Acre
2017



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

Relatório Técnico nº 03/2017

Ref.: Auditoria Extraordinária

Assunto: Auditoria nos processos administrativos SEI nº 0001749-58.2017.8.01.0000 e 0000344-21.2016.8.01.0000 de reconhecimento de dívida do TJAC.

Ex.^a Senhora Presidente,

Levando-se em consideração a Decisão de Vossa Excelência que determinou auditoria para identificar falhas administrativas, definir responsabilidades e apresentar sugestões, nos autos do processo administrativo referente ao pedido de reconhecimento de dívida da empresa Lopes Serviço e Comércio Ltda. – ME, apresentamos o presente Relatório de Auditoria.



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de procedimento administrativo referente ao pedido de Reconhecimento de Dívida, da Empresa Lopes Serviço e Comércio Ltda. – ME, no valor de R\$ 1.337,50 (mil, trezentos e trinta e sete reais e cinquenta centavos), decorrentes dos serviços prestados a este Tribunal, no mês de janeiro/2017. Sobre o qual por determinação da Presidência realiza-se Auditoria Extraordinária, conforme Decisão ASJUR 0204848.

Após, à Assessoria de Controle Interno **para promover auditoria** - nos termos do Art. 3º, § 3º, III, VI e XII, da Resolução TPADM n.º 180/2013 - a fim **identificar falhas administrativas, definir responsabilidades e apresentar sugestões** com o fito de evitar que o suposto erro administrativo que resultou no presente processo de reconhecimento de dívida se repita.

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;
- Diretoria Regional do Vale do Alto Acre – DRVAC.

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;
- Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;
- Lei Complementar Estadual nº 39/1993;
- Decreto Federal nº 7.892/2013;



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

- Decreto Estadual nº 5.967/2010;
- Decreto Estadual nº 7.477/2014;
- Jurisprudência do TCU;
- Resolução CNJ nº 171/2013.

4. EXAME TÉCNICO

4.1. Da Análise

O Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 da Presidência da República, conceitua Ata de Registro de Preços (ARP) no artigo 1º, II, como:

II - ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

O prazo de validade da ata de registro de preços não poderá ser superior a um ano, incluindo possíveis prorrogações de prazo. Porém, o prazo de vigência do contrato oriundo de ARP, será definido no próprio instrumento.

O art. 57 da Lei nº 8.666/93 disciplina que:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

Nesses termos, o eminente jurista Jacoby Fernandes, em seu livro intitulado Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico, p.289, manifesta o seguinte entendimento acerca da matéria:

Pode ocorrer que o objeto do SRP seja, por exemplo, conversação e limpeza, vigilância, manutenção de rede, etc – serviços notoriamente contínuos, com preços registrados por um ano. No curso desse lapso temporal, pretendendo a Administração firmar contrato, **deverá fazê-lo com observância das regras do art. 11 do Decreto nº 3.931/01 e art. 57 inc. II, da Lei nº 8.666/93, firmando o contrato e, daí em diante, admitindo-se a prorrogação até o prazo máximo de 60 meses.**



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

Por conseguinte, as contratações realizadas com fundamento numa ARP só têm validade se realizadas dentro do prazo de validade desse instrumento; **no entanto, a execução do contrato pode ocorrer após o término desse prazo**, sendo importante, nesse caso, que o documento contratual, ou seu substitutivo, tenha sido celebrado ou emitido ainda dentro desse lapso temporal.

Ao seu tempo, a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”, em seu art. 62 determina:

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-lo** por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, **nota de empenho de despesa**, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

A lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, conceitua empenho de despesa como “o ato emanado de autoridade competente que cria pra o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. O empenho com a subseqüente nota de empenho é uma garantia ao credor, visto que, de posse da nota de empenho, pode fazer valer o seu direito judicialmente, no caso de negativa do poder público em pagar administrativamente o comprometido.

Segundo o TCU,

São finalidades do empenho:

- firmar um compromisso. Por isso é sempre prévio em relação à despesa;
- dar garantia de que os recursos utilizados serão apropriados às despesas, pois dele consta da classificação orçamentária;
- assegurar que o crédito próprio comporte a despesa. Depois da sua emissão, o saldo disponível para assumir novos compromissos fica diminuído de seu valor;
- servir de base à liquidação da despesa;
- contribuir para assegurar a validade dos contratos, convênios e outros ajustes financeiros, mediante sua indicação obrigatória em uma das cláusulas essenciais desses termos.

O prazo de vigência do contrato administrativo (podendo ser substituído, nos casos permitidos, pela **nota de empenho**, autorização de compra ou ordem de serviço), deverá ser assinado durante a validade da Ata de Registro de Preços e **terá sua vigência regulada pelo artigo 57 da Lei 8.666/93 e pelo respectivo instrumento convocatório**.

Sendo assim, o que tem que ocorrer, antes de findo o prazo de validade da Ata de Registro de Preços, é a contratação do serviço ou material, que, dependendo do valor, pode se dar por Nota de Empenho. Observe-se, também, que a Nota de Empenho assume a



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

natureza contratual, extrapolando, portanto, o aspecto meramente orçamentário-financeiro. Consultando os autos observou-se a emissão de Nota de Empenho nº 2016/1144, no dia 31/08/2016, dentro do prazo de validade da ARP.

		TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE BR-364, km 02, Rua do Tribunal de Justiça, Via Verde - RIO BRANCO - AC FONE:(68) 3302-0390 - FAX:(68) 3302-0396 - CEP 69998-030 INSCR. CNPJ: 04.034.872/0001-21	Página 1 de 1		
Nota de Empenho Nº 2016 / 1144					
ÓRGÃO	: 203	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE	Nº AC	: 2016/109	
UNIDADE	: 006	DIRETORIA DE LOGÍSTICA	EMIÇÃO	: 31/08/2016	
PROJ./ATIV./OP.ESP	: 02.122.2220.2169	GESTÃO ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA	TIPO	: Por Estimativa	
RUBRICA	: 3.3.90.30.04.00.00.00	GÁS ENGARRAFADO	REQUISICÃO	: 0000344-	
DOTAÇÃO	: 77	MATERIAL DE CONSUMO	Nº PEDIDO	: 2016/203	
RECURSO	: 100	RP			
DESTINAÇÃO	: 00000	Libre			
LICITAÇÃO Nº	: 2015/22	MODALIDADE	: Pregão Eletrônico	CONVENIO	
				CONTRATO	
CREDOR	: LOPES SERVIÇO E COMÉRCIO LTDA-ME(6917)		CNPJ	: 19.813.738/0001-04	
ENDEREÇO	: RUA JARDIM BOTÂNICO, 84 / SALA 02 - UNIVERSITÁRIO		I.E		
TELEFONE/FAX	: (68) 3229-7076		CIDADE	: RIO BRANCO	
CONTA BANCÁRIA	: 756 33251 11249-6		ESTADO	: AC	
HISTÓRICO: Referente à aquisição de carga de gás de 13kg (90 und), visando atender demanda deste Poder, na Comarca de Rio Branco, via Ata de Registro de Preços 117/2015-Pregão Eletrônico SRP 22/2015, vigente no período de 03/09/2015 a 03/09/2016, solicitados na Aquisição 82/2016-DRVAC, formalizada no Processo Administrativo nº 0000344-21.2016.8.01.0000.					
Item	Qtd	Unidade	Especificação	Preço Unitário	Preço Total
1	90,00	Und	Carga de gás p/13Kg, com fornecimento na Comarca do Município de Rio Branco-	53,5000	4.815,00
			AC		
				Total Geral	4.815,00

Quatro Mil, Oitocentos e Quinze Reais					
SALDO ANTERIOR R\$	1.048.784,62	VALOR EMPENHADO/CANCELADO R\$	4.815,00	SALDO ATUAL R\$	1.043.969,62
FORMA DE PAGAMENTO	: 15 dias úteis após a entrega da nota fiscal				
LOCAL DE ENTREGA	: Setor de Almoxarifado - BR-364, Via Verde, km 02 - Centro Administrativo				
PRAZO DE ENTREGA	: 0				
DESTINO DO MATERIAL/SERVIÇO	: DIRETORIA REGIONAL DO VALE DO ALTO ACRE				
_____ Rúbia Nunes da Silva Gerente de Execução Orçamentária			_____ Antonio Jose de O. Rodrigues Diretor de Finanças		
Recebido em ____/____/____			_____ LOPES SERVIÇO E COMÉRCIO LTDA-ME		

Portanto esta nota de empenho não poderia ter sido cancelada, uma vez que durante sua vigência (já que a mesma tem natureza de contrato administrativo regido pela Lei 8.666/93) foram realizadas aquisições conforme demonstra o Processo Administrativo SEI nº 0001749-58.2017.8.01.0000 (evento 0181679). Conforme demonstra o Processo Administrativo SEI nº 0000344-21.2016.8.01.0000 (evento 0188124), no qual em 16 de março de 2017, o então Diretor da DRVAC solicita o cancelamento do empenho no valor de R\$ 1.337,50 (um mil trezentos e trinta e sete reais e cinquenta centavos), sendo tal fato posterior às solicitações de aquisição, conforme demonstra o Processo Administrativo SEI nº 0001749-58.2017.8.01.0000 (evento 0181679).

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional:

3.2 - O empenho de despesa não liquidada deverá ser anulado antes do processo de inscrição de Restos a Pagar, **salvo quando**:

- a) vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida;
- b) vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, **ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor**;
- c) se destinar a atender transferências a instituições públicas ou privadas; e
- d) corresponder a compromissos assumidos no exterior.



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
Rua Tribunal de Justiça s/n - Via Verde - RIO BRANCO - AC
FONE: (68) 3302-0390 - FAX: (68) 3302-0396 - CEP 69915-631
INSCR. CNPJ: 04.034.872/0001-21

Página 1 de 1

Nota de Anulação Nº 2017 / 5

ÓRGÃO	203	TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE	Data Anulação	16/03/2017
UNIDADE	006	DIRETORIA DE LOGÍSTICA		
PROJ/ATIV./OP.ESP	203.006.02.122.2220.216	GESTÃO ADMINISTRATIVA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA / AC.		
RUBRICA	3.3.90.30.04.00.00.00	GÁS ENGARRAFADO		
RECURSO	100	RP		
DESTINAÇÃO	00000	Livre		
DOTAÇÃO	77	Código Reduzido		
CATEGORIA	1	Comum		
Nº PROCESSO				
CREADOR	: LOPES SERVIÇO E COMÉRCIO LTDA-ME(6917)		CNPJ	: 19813738000104
ENDEREÇO	: RUA JARDIM BOTÂNICO, 84 / SALA 02 - UNIVERSITÁRIO		I. E.	: -
TELEFONE/FAX	: (68) 3228-7075		CIDADE	: RIO BRANCO
CONTA BANCÁRIA	: 756 33251 11249-6		ESTADO	: AC
Empenho	: 2016/1144	Data Empenho	: 31/08/2016	
Valor da Anulação	: 1.337,50 Um Mil, Trezentos e Trinta e Sete Reais e Cinquenta Centavos			
Descrição Empenho	Referente à aquisição de carga de gás de 13kg (90 und), visando atender demanda deste Poder, na Comarca de Rio Branco, via Ata de Registro de Preços 117/2015-Preço Eletrônico SRP 22/2015, vigente no período de 03/09/2015 a 03/09/2016, solicitada na Aquisição 62/2016-DRVAC, formalizada no Processo Administrativo nº 0000344-21.2016.8.01.0000.			
Motivo anulação	Anulação do saldo do Empenho 1144/2016, solicitada pela DRVAC, despacho SEI 3702.			

CONTROLE ORÇAMENTÁRIO	
SALDO ANTERIOR	0,00
VALOR ANULAÇÃO	1.337,50
SALDO ATUAL	1.337,50
<p align="center">_____ Nubia Nunes da Silva Gerente de Execução Orçamentária</p>	
<p align="center">_____ Antonio Jose de O. Rodrigues Diretor de Finanças</p>	

Há que se ressaltar que o teor da CI nº 3.220/2016, emitido pela DIFIC no Processo SEI nº 0008464-53.2016.8.01.0000, não se aplica ao caso, uma vez que a realização da despesa em contenda ocorreu em data posterior.

4.2. Da Estrutura/Sistema de Controle Interno

Outrossim, cumpre a esta Assessoria, em caráter pedagógico, prestar esclarecimentos acerca da Estrutura/Sistema de Controle Interno, assim como das facetas distintas entre unidade de controle interno, controles internos administrativos, auditoria e auditoria interna.

Inicialmente, vejamos conforme o Tribunal de Contas da União e Secretaria Federal de Controle Interno os conceitos e funções que englobam a Estrutura/Sistema de Controle Interno:

Definição de Sistema: Conjunto de partes coordenadas (articuladas entre si) com vistas à consecução de objetivos bem determinados.

Definição de Controle Interno: Conjunto de recursos, métodos e processos, adotados pelas próprias gerências do setor público, com vista a impedir o ERRO, a FRAUDE e a INEFICIÊNCIA.

[...]

I – Controle Interno: conjunto de métodos e processos adotados com a finalidade de comprovar atos e fatos, impedir erros e fraudes e otimizar a eficiência da Administração.

II – Sistema de Controle Interno: conjunto das atividades de controle exercidas pelas diversas unidades técnicas da Administração, organizadas e articuladas a partir de uma unidade central de coordenação.



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

III – Auditoria: atividade de controle, realizada consoante normas e procedimentos de auditoria, que compreende o exame detalhado, total, parcial ou pontual, dos atos administrativos e fatos contábeis com a finalidade de verificar se as operações foram realizadas de maneira apropriada e registradas de acordo com o aparato legal.

[...]

A **unidade de controle interno**, quando existente na organização, **é parte da gestão e do sistema ou da estrutura de controle interno da própria entidade**. Tem o papel de assessorar os gestores, com seu conhecimento especializado, na definição de estratégias para gerenciamento de riscos, na identificação e avaliação destes e na definição, implantação e no monitoramento de controles internos adequados para mitigá-los.

A **auditoria interna, que não deve ser confundida com controle interno**, é um controle da própria gestão que tem por atribuição medir e avaliar a eficiência e eficácia de outros controles. Importa destacar que não cabe à auditoria interna estabelecer estratégias para gerenciamento de riscos ou controles internos para mitigá-los, pois estas são atividades próprias dos gestores. **Cabe-lhe avaliar a qualidade desses processos. A auditoria interna de um órgão ou entidade do Poder Executivo Federal integra, por força do que dispõe o decreto 3.591/2000, o sistema de controle interno desse Poder, mas não se confunde, ressalte-se mais uma vez, com o controle interno da própria entidade.**

Embora as habilidades dessas duas áreas sejam próximas, suas funções fazem parte de elementos distintos do sistema de controle interno da entidade. Comparando responsabilidades: a auditoria interna não implanta controles, mas a unidade de controle interno pode implantar; a auditoria interna faz trabalhos periódicos com metodologia específica, a unidade de controle interno atua no dia-a-dia, no monitoramento contínuo e na auto avaliação de controles internos; auditoria interna é uma atividade de avaliação independente, voltada para o exame e avaliação da adequação, eficiência e eficácia do sistema de controle interno, é parte desse sistema, mas não integra a estrutura de linha da organização e sim o seu staff; a unidade de controle interno também é parte do sistema de controle interno, mas é um elemento da gestão, faz parte da estrutura de linha da organização, com atribuições ligadas ao gerenciamento de riscos e controles.

O sistema de controle interno da CF/88 é um sistema orgânico, constituído pelas várias unidades técnicas que atuam de forma integrada e sob a orientação normativa e supervisão técnica de um órgão central, sem prejuízo da subordinação ao órgão ou à entidade em cuja estrutura administrativa a unidade esteja integrada. (Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública/Tribunal de Contas da União, 2009).

Seção VIII – Normas relativas aos controles internos administrativos:[...] 2. Controle interno administrativo é o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público. (Manual do Sistema de



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa Nº 01, de 6/4/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno IN/SFC n.º 01/2001).

Controle administrativo é o chamado poder de autotutela da administração pública. É um controle de legalidade e de mérito, exercido pelos órgãos de administração de todos os poderes sobre suas próprias atividades, com vistas a mantê-las dentro da lei, segundo exigências técnicas e econômicas para atender às necessidades dos serviços. O controle da administração pública deve ser exercido por todos os poderes, em todos os níveis e em todos os órgãos. (Auditoria governamental/Tribunal de Contas da União, 2011).

Assim, **controle interno não é sinônimo de auditoria** e, por sua vez, **não são sinônimos de auditoria interna.**

Controle Interno: Estrutura de governança, a qual todos os profissionais da Entidade são responsáveis pela implantação em seus respectivos setores, derivado do Poder-dever de fiscalização que os órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo exercem sobre a administração pública.

Auditoria: Conjunto de métodos, procedimentos e técnicas utilizados para realizar fiscalizações. É uma das formas, não exclusiva, de se realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Processo conduzido por uma unidade de auditoria interna/controle interno.

Auditoria interna: Estrutura global de gestão de riscos da entidade. Com a função de avaliar riscos implantados e, assim, realizar o planejamento de auditoria e apontar as respectivas providências necessárias. Deve sair do enfoque de apenas inspecionar e focar no alcance dos objetivos da Entidade.

Com isso, vê-se que as atribuições desta Assessoria são as de auditoria interna, embora a nomenclatura equivocada deste Setor acaba por induzir à ideia de que a ASCOI tem o dever de implantar e gerenciar os controles internos de todos os Setores/Diretoria Administrativa.

E, para a real atuação da auditoria interna (ASCOI), se faz necessária a prévia definição dos Objetivos da Entidade – já delineados no Planejamento Estratégico, por conseguinte a implantação e funcionamento dos controles internos em cada Setor/Diretoria Administrativa, atividades estas inerentes aos respectivos gestores, para que com base neste processo de controle e gestão de riscos definido e bem gerenciado, a auditoria interna/ASCOI atue de forma consciente e objetiva.

Por fim, importante mencionar que, os trabalhos desta ASCOI devem cumprir dentre outras normas, o Parecer nº 2/2013 – SCI/PRESI/CNJ, oriundo da Secretaria de Controle



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

Interno do Conselho Nacional de Justiça, que detalha, dentre outros assuntos, atividades que esta Assessoria deve se abster:

[...]

II – presidente de tribunal ou conselho:

c) altere, no prazo de 150 dias, em decorrência das atividades de exames de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização, previstas na Resolução CNJ nº 171/2013, o fluxo dos processos de trabalho para que a unidade ou núcleo de controle interno atue utilizando as técnicas de controle previstas na referida resolução e se abstenha de exercer atividades próprias e típicas de gestão, tais como:

- c.1) atividades ou atos que resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos;
- c.2) instrução de processo com indicação de autorização ou aprovação de ato que resulte na assunção de despesas, que devem ser praticados pelo gestor;
- c.3) formulação e implementação de políticas nas áreas de planejamento orçamentário e financeiro;
- c.4) promoção ou participação na implantação de sistemas gerenciais;
- c.5) participação em comissão de sindicância;
- c.6) decisão ou aprovação do objeto a ser contratado;
- c.7) enfrentamento de questões jurídicas provocadas pelo gestor, entre outras; e
- c.8) exercício de práticas de atividades de assessoria jurídica, que possam comprometer a independência de atuação da unidade ou núcleo de controle interno.

[...]

4.3. Do Parecer Jurídico

Conforme parecer da ASJUR (evento 0195727), a despesa realizada não tinha cobertura contratual, vez que oriunda do pregão eletrônico nº 42015, cuja vigência teria se expirado na data de 03/09/16, e embora tivesse saldo na Nota de Empenho, esta deveria ter sido anulada.

Entretanto, não compartilhamos do referido entendimento da ASJUR, pelos motivos expostos em seguida.

Inicialmente, cumpre registrar que a despesa realizada tinha sim cobertura contratual. Como já retratado e devidamente demonstrado em tópico anterior desse relatório, a nota de empenho pode assumir a natureza contratual, deixando de ter apenas aspecto orçamentário-financeiro, consoante inteligência do art. 62, §§ 2º e 4º c/c art. 55 da Lei nº 8.666/93.

Por conseguinte, a nota de empenho estava vigente, eis que é procedimento legal o empenho realizado durante o prazo de validade da ARP para cobrir despesa futura; o que não poderia era empenhar após o prazo da ARP.



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

Logo, o cancelamento do empenho pelo Diretor da DRVAC não poderia ter ocorrido, já que não houve qualquer anormalidade no procedimento para satisfação do contrato. O que deveria ter sido feito era a simples autorização para o pagamento, ou seja, a realização da despesa seguir seu rito ordinário, qual seja: empenho, liquidação e pagamento.

No tocante ao Despacho ASJUR nº 5893/2017, é importante esclarecer que, eventuais falhas administrativas deverão ser oportunamente apuradas por meio do procedimento correto previstos na LCE 39/93.

A ASJUR identificou algumas irregularidades no procedimento administrativo de aquisição de bens (fornecimento de gás de cozinha – 13 kg), o que se comprova pelo teor do Despacho nº 4621/2017:

Compulsando os presentes autos, constata-se dubiedade quanto as informações exaradas na justificativa que constitui o evento 0189401, quanto ao bem fornecido por meio da Ata de Registro de Preços 117/2015.

Ademais, as CND's de tributos municipais e estaduais juntadas aos autos se encontram vencidas (pp. 5/6, do evento 0181679), bem como o certificado de regularidade do FGTS (p. 8, do evento 0181679).

Não o bastante, não juntaram aos autos o termo de reconhecimento de dívida.

Nesses termos, considerando que a ASJUR identificou dubiedade nas informações prestadas pela GECON, cabe àquela unidade administrativa obter mais informações acerca do ocorrido, o que foi feito, já que requereu o saneamento dos vícios apontados, e após, não sendo a manifestação do órgão requerido tida como satisfatória para concluir o procedimento de forma regular, deveria a ASJUR encaminhar os autos à autoridade competente para instaurar a sindicância investigativa e não uma auditoria técnica.

O professor Léo da Silva Alves, Presidente do Centro Ibero-Americano de Administração e Direito, no artigo denominado Sindicância Investigatória, explica que: "Não se pode confundir sindicância com as apurações feitas por auditoria. A auditoria é um trabalho de verificação técnica, sem caráter processual. A sindicância, por sua vez, é um expediente, em regra, preparatório de processo, como são os inquéritos."

Assim, quando a sindicância conclui tão somente pela instauração de PAD, sem a aplicação de penalidades, a sindicância possui natureza meramente inquisitorial, investigativa, ou seja, não se trata de um processo de caráter sancionatório. Por conseguinte, a sindicância não precisará assegurar contraditório ou ampla defesa aos servidores, porque dela não resultará a aplicação de qualquer sanção.

O professor José Cretella Júnior, na obra Direito Administrativo Brasileiro, p. 743, sustenta que: "a sindicância é o meio sumário para investigação de anormalidades no serviço



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

público, para coletar os elementos suficientes para indicação de autoria e seguida abertura de processo disciplinar contra o funcionário público responsável, não sendo informada pelas garantias do contraditório e da ampla defesa, porque não conclui por uma decisão contra ou em favor de alguém, mas pelo processo administrativo ou pelo arquivamento da sindicância.”.

Ressalte-se, contudo, que a sindicância não é uma etapa do PAD, vale dizer, pode-se perfeitamente iniciar um PAD sem que haja sindicância prévia; basta que, desde o início, seja possível identificar que as irregularidades a serem apuradas possuem natureza grave, passíveis de punição com pena superior a suspensão por mais de 30 dias.

Há diferenças entre sindicância instaurada com caráter punitivo daquelas meramente investigatórias ou preparatórias de um processo disciplinar, como se observa da seguinte ementa do STJ:

MANDADO DE SEGURANÇA. DEMISSÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. GESTORA DA CAIXA DE ECONOMIAS DA BASE DE ABASTECIMENTO DA MARINHA DO RIO DE JANEIRO-BAMRJ. APROPRIAÇÃO DE VALORES. MANIPULAÇÃO DE CONTAS CORRENTES. CONFISSÃO, PROVAS DOCUMENTAIS E TESTEMUNHAIS. INFRAÇÃO CABALMENTE COMPROVADA. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. SÓ INTERROMPE A PRESCRIÇÃO A SINDICÂNCIA SUMÁRIA PARA APURAÇÃO DA FALTA ADMINISTRATIVA. (...) ORDEM DENEGADA. 1. A prescrição da pretensão punitiva do Estado se interrompe com a Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar destinado a apurar as infrações disciplinares previamente identificadas por procedimento preparatório que esclarece os fatos. Não obstante a existência de investigação para elucidar os elementos preliminares do delito administrativo à época dos fatos, a prescrição só se interrompe com a Sindicância ou PAD que culmina com a aplicação da penalidade administrativa. (...) 4. Os fatos foram conhecidos em 2000 e, apesar de investigação preliminar naquele ano, o prazo de prescrição da pretensão punitiva da Ação Disciplinar só se interrompeu com a Portaria 10, de 11.02.04, que deflagrou Processo Administrativo, com o escopo de apurar a responsabilidade da impetrante, que culminou com a imposição da pena administrativa de demissão em 24.10.07, respeitando-se o quinquênio prescricional disposto no art. 142 da Lei 8.112/90. (...) 6. Ordem denegada. (MS 13364/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 14/05/2008, DJe 26/05/2008).

A Portaria - CGU nº 335, de 30/05/06, em seus artigos 4º, II e 12, § 1º, reconhece o instituto da sindicância investigativa como um instrumento de apuração de irregularidades.

Nesse sentido, não há necessidade de identificação sumária de um possível responsável pela suposta irregularidade, vez que é por meio da sindicância investigativa que se apuram os fatos (materialidade) e identifica o eventual infrator (autoria).



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

5. RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, esta Assessoria de Controle Interno – ASCOI vem propor as seguintes recomendações:

5.1. Com a finalidade de evitar erros futuros recomenda-se o imediato treinamento da atual equipe de gestores;

5.2. Recomenda-se à Diretoria de Finanças, que antes de efetuar cancelamento ou anulação de empenhos, verificar se esta possibilidade é juridicamente possível e oportuno, tendo em vista os direitos dos credores;

5.3. Recomenda-se uma sistemática estruturação dos controles internos de cada unidade, levando em consideração que esta Unidade de Auditoria irá trabalhar no sentido de fiscalizar-lhes o funcionamento, e propondo melhoramentos nestes controles por meio de auditorias sistemáticas e periódicas;

5.4. Com relação às Atas de Registros de Preços, recomenda-se que sejam firmados contratos administrativos quando de sua utilização;

5.5. Recomenda-se que a ARP seja adotada nas estritas hipóteses previstas em lei: “I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração”.

5.6. Recomenda-se, por fim, o estudo e observância da CARTILHA CGU sobre SRP.



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

6. CONCLUSÃO

Ante as recomendações propostas por esta 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;
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 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, 02 de maio de 2017.

Cinara Silva de Oliveira Martins
Assessora de Controle Interno