



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

**FISCALIZAÇÃO NA ÁREA DE CONTRATAÇÕES DIRETAS DO TRIBUNAL
DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE**

Relatório Técnico

Rio Branco - Acre
2016



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

Relatório Técnico nº 07/2016

Ref.: Fiscalização conforme disposto no Plano Anual de Auditoria - PAA 2016

Assunto: Fiscalização na área de Contratações Diretas do Tribunal de Justiça do Estado do Acre.

Ex.ª Senhora Presidente,

Levando-se em consideração a tamanha importância da área de contratações diretas para o Poder Público, é que se justifica a estrita necessidade de constantes fiscalizações nessa seara. Assim, apresentamos o presente Relatório de Fiscalização, a fim de verificar a regularidade e legalidade dos procedimentos de contratação realizada de forma direta pelo Tribunal de Justiça, no período de Agosto/2015 a Agosto de 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 Fiscalização realizada no Tribunal de Justiça do Estado do Acre, na área de licitações e contratos administrativos realizados na forma de contratação direta, abrangendo o lapso temporal de Agosto/2015 a Agosto/2016.

A análise foi prejudicada pelo não fornecimento da relação de contratações por dispensa e inexigibilidade por parte da Diretoria de Logística – DILOG, conforme solicitação em 17 de outubro de 2016 através do Comunicado Interno nº 2762/2016 (Processo SEI nº 0007532-65.2016.8.01.0000 – Evento nº 0122833) e reiterada em 08 de dezembro de 2016 através da Juíza Auxiliar da Presidência com o Despacho nº 12839/2016 (Processo SEI nº 0008119-87.2016.8.01.0000 - Evento nº 0145057), nos quais objetivava avaliar a observância dos regramentos da Lei Federal 8.666/93 e do cumprimento da Resolução TCE/AC nº 97/2015 pelo Poder Judiciário Acreano.

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 Fiscalização na área de licitações e contratos, nos limites de suas atribuições:

- Diretoria de Logística - DILOG;

3. LEGISLAÇÃO E REGULAMENTOS ATINENTES À MATÉRIA

- Constituição Federal de 1988;
- Constituição do Estado do Acre de 1989;
- Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993;
- Lei Federal nº. 10.520, de 17 de julho de 2002;



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

- Lei Complementar Estadual nº 38, de 27 de dezembro de 1993;
- Resolução TCE/AC nº 97, de 14 de maio de 2015; e
- Jurisprudência do TCU.

4. ESCOPO DO TRABALHO

A fiscalização 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, tendo por base as seguintes questões de auditoria, presentes na matriz de procedimentos, em anexo:

- **As contratações por dispensa ou inexigibilidade de licitação se enquadram nas hipóteses dos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/93, estando devidamente caracterizadas e justificadas?**
- **Está sendo realizado o cadastro das dispensas e inexigibilidades no Tribunal de Contas do Estado do Acre, conforme a Resolução nº 97/2015?**

5. RESULTADOS DOS EXAMES ESPECÍFICOS

5.1. DA CONTRATAÇÃO DIRETA CONFORME A LEI FEDERAL Nº. 8.666/93

De acordo com essa Lei, a celebração de contratos com terceiros na Administração Pública deve ser necessariamente precedida de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Na inexigibilidade, a licitação não é possível pela inviabilidade de competição e, portanto, desnecessário o procedimento licitatório. Na contratação de serviços, o objeto deve ter natureza singular, ser técnico especializado e o futuro contratado possuir notória especialização.

No art. 24 da Lei nº 8.666/93 foram estabelecidas trinta e três hipóteses em que é dispensável a licitação. Vale lembrar que **o rol instituído pelo citado dispositivo é exaustivo, ao passo as hipóteses elencadas no art. 25, que trata da inexigibilidade de licitação, tem rol exemplificativo.**



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

Veja-se o que se depreende do *caput* e incisos do artigo 25 e da lei 8.666/93.

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, **em especial:**

I. para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão do registro de comércio do local em que se realizaria a licitação ou obra, ou serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II. para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais e empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III. para a contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

A respeito desse dispositivo legal, Hely Lopes Meirelles, em seu livro de **Direito Administrativo Brasileiro**, tece o seguinte comentário:

Em todos esses casos a licitação é *inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados*, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato (2006, p.284) (*grifo nosso*)

O Administrador deve acautelar-se quando decide pela contratação direta, **pois a lei de licitações considera ilícito penal dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses expressas em lei**. É o que consta no artigo 89 da lei 8.666/93:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade. Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Além disso, vale destacar algumas orientações do Tribunal de Contas da União, a saber:

A ausência de observação das formalidades inerentes à inexigibilidade de licitação, em desacordo com o art. 26 da Lei nº 8666/1993, caracteriza grave infração à norma legal, ensejando a irregularidade das contas dos responsáveis (Súmula 39 TCU).

Para se configurar a hipótese de inexigibilidade de licitação, não basta que se esteja perante um dos serviços arrolados no art. 13 da Lei nº 8.666/1993, mas, tendo natureza singular, a singularidade nele reconhecível seja necessária para o bom



Poder Judiciário do Estado do Acre Assessoria de Controle Interno

atendimento do interesse administrativo posto em causa, devidamente justificado (Acórdão 2560/2009 Plenário).

Para que a contratação por inexigibilidade de licitação com base no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, seja considerada legal, é necessária, sem prejuízo de outros requisitos, a demonstração da singularidade do objeto contratado (Acórdão 2142/2007 Plenário).

A inexigibilidade de licitação é indevida quando não for devidamente comprovada a inviabilidade de competição (Acórdão 935/2007 Plenário).

Quanto à publicação na imprensa oficial da decisão que autoriza o procedimento, o Acórdão 290/2001 Plenário – TCU se manifestou da seguinte forma:

Insira nos processos de dispensa de licitação comprovantes da publicação, na imprensa oficial, do ato da dispensa, e do extrato do contrato, conforme o art. 26, caput e art. 61, § único da Lei nº 8.666/1993.

Também no Acórdão 1.241/2007 Primeira Câmara, o TCU faz menção à necessidade de se observar o prescrito no art. 26 da lei de licitações e contratos:

Cumpra, nas contratações diretas por dispensas e inexigibilidade de licitação, todas as prescrições do art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

Segundo o Tribunal de Contas da União – TCU, em seu “manual de licitações e contratos administrativos”, o contrato administrativo deve ser formalizado por escrito, de acordo com as exigências da Lei nº 8.666, de 1993. Nesse sentido, **a contratação deve ser formalizada obrigatoriamente por meio de termo de contrato nos casos de:**

- **dispensa ou inexigibilidade de licitação**, cujo valor esteja compreendido nos limites das modalidades tomada de preços e concorrência. **(grifo nosso)**
(http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/265272%20Tipos%20Especiais%20de%20contrato%20Formaliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20Co.pdf).

Ainda consoante entendimento do TCU, a Lei de Licitações exige que os contratos e suas modificações sejam elaborados pelos órgãos ou entidades da Administração que realizam a contratação.

A minuta do termo de contrato, obrigatoriamente examinada e aprovada previamente por assessoria jurídica da Administração, deve estar, sempre, anexada ao ato convocatório.



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

Como a minuta do contrato traduz as disposições que integrarão o futuro contrato que vier a ser celebrado pela administração pública, faz-se necessário que já ali constem os elementos necessários que devem constar no contrato administrativo.

5.2. DO CADASTRAMENTO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

O tema está associado ao poder de fiscalizar do Tribunal de Contas do Estado do Estado do Acre – TCE/AC, conforme previsão nos artigos 71 e 75 da Constituição Federal, que dispões o seguinte:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.



Poder Judiciário do Estado do Acre

Assessoria de Controle Interno

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

....

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

E no mesmo sentido está disposto no artigo 61 da Constituição do Estado Acre, *in verbis*:

Art. 61. O controle externo, sob a responsabilidade da Assembleia Legislativa, será exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento;

II - fiscalizar e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das fundações, empresas públicas, autarquias e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público estadual, e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo à Fazenda Estadual;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade do ato de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder público Estadual, as concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório, excetuadas as nomeações para cargos de natureza especial e provimento em comissão;

IV - realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, inclusive quando requeridas pela Assembleia Legislativa e por iniciativa de comissão técnica ou de inquérito, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidade referidas no inciso II;

V - fiscalizar a aplicação de recursos repassados pelo Estado aos Municípios, mediante convênio, acordos, ajustes ou outros instrumentos;

VI - prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa, ou por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas, após aprovação pelo plenário da Casa;

VII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidades de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário público;

VIII - estabelecer prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se constatadas as ilegalidades sanáveis;

IX - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa;

X - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;



Poder Judiciário do Estado do Acre

Assessoria de Controle Interno

XI - emitir parecer prévio, no prazo de cento e vinte dias do seu recebimento, sobre as contas que os prefeitos e Câmaras Municipais devem apresentar anualmente; e
XII - fiscalizar os cálculos das cotas dos ICMS devidas aos Municípios.

§ 1º No caso de contratos, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembleia Legislativa, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

§ 2º Se a Assembleia Legislativa ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivarem as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal de Contas do Estado decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de Contas do Estado que resultem em débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal de Contas do Estado encaminhará à Assembleia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades e a esta prestará contas, na forma da lei.

Por força desses dispositivos previstos nas constituições federais no art. 39 da Lei Complementar Estadual nº 38, de 27 de dezembro de 1993, o TCE/AC expediu em 14 de maio de 2015 a Resolução nº 97/2015.

A referida Resolução tornou obrigatório o cadastramento eletrônico no site do TCE/AC das licitações, dos atos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, bem como os contratos envolvendo recursos públicos e entre outras obrigações, conforme dispõe o art. 1º da resolução:

Art. 1º Os responsáveis pelos Poderes e Órgãos, incluído fundos e outras entidades sujeitas à fiscalização pelo Tribunal de Contas do Estado do Acre – TCE/AC efetuarão eletronicamente o cadastro das licitações, dos atos de dispensa ou inexigibilidade de licitação bem como os contratos envolvendo recursos públicos vinculados à sua gestão, mesmo que transferidos por convênio ou outro modo legal a outra entidade ou pessoa física, através de preenchimento dos formulários e envio de arquivos através Portal das Licitações no site www.tce.ac.gov.br.

§1º Os instrumentos convocatórios das licitações, seus anexos e os documentos relacionados, os atos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, as adesões a registros de preços e seus anexos, os contratos celebrados deverão ser inseridos no Portal das Licitações do TCE-AC no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas após sua assinatura ou publicação.

§2º As alterações referentes ao cancelamento, anulação, revogação ou prorrogação do processo licitatório, deverão obrigatoriamente ser atualizadas no Portal das Licitações no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, contados da publicação da modificação do ato ou ocorrência do fato.

§3º Todos os contratos deverão ser inseridos no Portal das Licitações, obrigando-se o gestor a manter as informações sobre os mesmos devidamente atualizados, especialmente os aditivos de valor e/ou prazo, assim como seu cancelamento ou encerramento.

Sendo desta forma um dever realizar o envio por meio informatizado das informações das dispensas e inexigibilidades, tendo ainda como o limite de 48 horas após a assinatura ou publicação.



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

5.3. ACHADOS

Não há opinião a ser emitida, devido a ausência do envio das informações em tempo hábil pela unidade auditada, conforme solicitação em 17 de outubro de 2016 através do Comunicado Interno nº 2762/2016 (Processo SEI nº 0007532-65.2016.8.01.0000 – Evento nº 0122833) e reiterada em 08 de dezembro de 2016 através da Juíza Auxiliar da Presidência com o Despacho nº 12839/2016 (Processo SEI nº 0008119-87.2016.8.01.0000 - Evento nº 0145057).

6. RECOMENDAÇÕES

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

6.1 Recomenda-se que a DILOG certifique, após a ratificação da contratação, o cadastramento no Tribunal de Contas do Estado do Acre, conforme a Resolução nº 97/2015.

7. CONCLUSÃO

Tendo sido abordados os tópicos elencados na Matriz de Procedimentos, necessários à realização da Fiscalização, na área de licitações e contratos, tudo em conformidade com o disposto no Plano Anual de Auditoria – PAA 2016, e sendo aplicada à legislação pertinente, temos o seguinte:

1 - Submetemos o presente relatório à apreciação da Presidência, para 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 cabíveis;



Poder Judiciário do Estado do Acre
Assessoria de Controle Interno

3 - Encaminhe a tomada de decisão para que, cada setor competente, as tome num prazo determinado; e

4 – Após o envio da decisão aos setores competentes, seja comunicada também a Assessoria de Controle Interno – ASCOI, para que possamos efetuar junto às unidades administrativas o monitoramento da implementação das recomendações acatadas, conforme dispõe a Portaria nº 1.459/2013, de 23 de julho de 2013.

Rio Branco – AC, 29 de dezembro de 2016.

Thiago Euzebio Martins Pinheiro
Assessor de Controle Interno