



INSTITUTO DE PESQUISAS JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO
AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Avaliação sobre a condução de pregões

18 de dezembro de 2023

Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ)
Auditoria Interna

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Processo: **02011.001269/2023-12**

Relatório de Avaliação: **1269/2023**

Missão

Orientar, fiscalizar, acompanhar e avaliar os resultados quanto à legalidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade da gestão orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e de recursos humanos do JBRJ.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDIN/JBRJ?

A Auditoria Interna do JBRJ avaliou uma amostra de pregões promovidos pelo Instituto a fim de avaliar a adequação da condução desses certames do ponto de vista da transparência e da submissão a algumas regras editalícias.

Também foram avaliadas a existência de rotatividade dos responsáveis pelas licitações e contratações diretas do JBRJ e a adoção de segregação das funções atinentes a contratações.

POR QUE A AUDIN/JBRJ REALIZOU ESSE TRABALHO?

A finalidade do trabalho foi averiguar a padronização das atividades levadas a cabo pela Equipe de Pregoeiros do JBRJ, bem como a existência de rotatividade dos profissionais que exercem essas atividades.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDIN/JBRJ? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Entre as principais conclusões, verificou-se (i) que os certames promovidos pelo JBRJ carecem, em alguns casos, de maior grau de transparência no tocante às informações comunicadas aos licitantes, em especial no tocante à suspensão e ao horário de retomada das licitações, (ii) que não existe rotatividade dos responsáveis pela condução dos certames e pelas contratações diretas, e (iii) que permanecem fragilidades em relação à segregação de funções.

Diante do exposto, a Auditoria Interna recomendou a formalização de práticas que garantam a efetiva comunicação aos licitantes e o cumprimento dos prazos previstos nos editais, bem como a adoção de medidas que permitam a rotatividade dos responsáveis pela condução dos certames e contratações diretas e o afastamento dos pregoeiros de atividades de planejamento e acompanhamento contratual.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AGU	Advocacia-Geral da União
Audin	Auditoria Interna do JBRJ
CPL	Comissão Permanente de Licitações
IN	Instrução Normativa
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
Projur	Procuradoria Federal junto ao JBRJ
RAV	Relatório de Avaliação
Sicaf	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	7
1. FRAGILIDADES NA CONDUÇÃO DE PREGÕES	7
1.1. Ausência de aviso sobre suspensão e retomada do certame	7
1.2. Ausência de padronização na forma de suspensão do certame	8
1.2.1. Vantagens da suspensão via sistema	8
1.2.2. Alternativa: substituição do pregoeiro	8
1.3. Ausência de orientação sobre consulta ao Sicaf	9
1.4. Não observância de prazos estabelecidos em edital	9
2. AUSÊNCIA DE ROTATIVIDADE NAS EQUIPES DE JULGAMENTO	10
2.1. Inexistência de CPL e de Equipe de Pregoeiros	12
3. AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES	12
RECOMENDAÇÕES	14
CONCLUSÃO	15
ANEXOS	16
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	16

INTRODUÇÃO

Este relatório contém o resultado da avaliação de alguns aspectos da condução dos pregões promovidos pelo JBRJ e da designação dos responsáveis pelas licitações e contratações diretas promovidas pelo Instituto.

A análise permitiu constatar principalmente (i) fragilidades na comunicação com os licitantes, em especial no tocante aos momentos de suspensão e de retomada dos certames, (ii) a necessidade de formalização de critérios de consulta documental e de observância de prazos durante as sessões públicas; e (iii) a necessidade de se adotar a rotatividade (rodízio) dos agentes que atuam em licitações e contratações diretas.

Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. FRAGILIDADES NA CONDUÇÃO DE PREGÕES

1.1. Ausência de aviso sobre suspensão e retomada do certame

Foram identificados pregões nos quais não foi inserido aviso sobre a suspensão temporária da sessão ou sobre sua retomada¹.

Entende-se que a ausência do aviso em questão contraria (i) o art. 8º, XII, “e”, do Decreto nº 10.024/2019, dispositivo segundo o qual os registros de suspensão e reinício da sessão devem ser realizados durante o certame, e (ii) os editais dos pregões promovidos pelo JBRJ, que possuem cláusula redigida nos seguintes termos: “Havendo necessidade, o Pregoeiro suspenderá a sessão, informando no ‘chat’ a nova data e horário para sua continuidade”.

A ausência de aviso também contraria jurisprudência do Tribunal de Contas das União (TCU):

ACÓRDÃO 2273/2016 - PLENÁRIO

9.7.3. (...) o pregoeiro, a partir da sessão inicial de lances até o resultado final do certame, deve-se sempre avisar previamente, via sistema (chat), a suspensão temporária dos trabalhos, em função de horário de almoço e/ou término do expediente, bem como a data e o horário previstos de reabertura da sessão para o seu prosseguimento, entendimento deste Tribunal veiculado mediante o Acórdão 168/2009-TCU-Plenário;

ACÓRDÃO 168/2009 - PLENÁRIO

9.3.6. observe, quando da condução da fase pública do pregão eletrônico, os princípios estabelecidos no art. 5º do Decreto n.º 5.450, de 2005, em especial os da publicidade e da razoabilidade, de modo que o pregoeiro, a partir da sessão inicial de lances até o resultado final do certame, deverá sempre avisar previamente, via sistema (chat), a suspensão temporária dos trabalhos, em função de horário de almoço e/ou término do expediente, bem como a data e o horário previstos de reabertura da sessão para o seu prosseguimento;

É preciso observar que a falta de transparência a respeito do retorno da sessão do certame pode, eventualmente, impedir que os licitantes interessados registrem intenção de recurso, maculando o procedimento previsto na legislação aplicável.

Cabe apontar que a ausência do aviso aqui mencionado pode ensejar a aplicação de multa. No caso concreto analisado pelo Tribunal no âmbito do já citado Acórdão 2273/2016-P, o relator consignou o seguinte em seu voto:

¹ Pregões nºs 25/2022 e 01/2023.

A falha reveste-se de gravidade suficiente à aplicação de multa, porquanto o agir do pregoeiro possibilitou que os licitantes fossem colhidos de surpresa, sem prévio aviso, sobre o início da fase de lance, ou, ainda, da continuidade dos trabalhos que haviam sido suspensos.

1.2. Ausência de padronização na forma de suspensão do certame

Existem duas formas de se comunicar aos licitantes a suspensão de um certame: aquela mencionada no item 1.1, ou seja, a expedição de mero aviso no *chat*, ou a suspensão via sistema, disponível na opção “Suspende Pregão” do Sistema de Compras do Governo Federal (Comprasnet).

Verificou-se que em alguns pregões, a primeira forma é adotada (ex. Pregões nºs 07 e 09/2023), ao passo que em outros, adota-se a suspensão via sistema (ex. Pregão nº 12/2023)².

1.2.1. Vantagens da suspensão via sistema

Entende-se que a diferença entre as duas maneiras de suspensão não é apenas formal.

A suspensão via sistema é mais eficaz no quesito transparência: caso o pregoeiro, por razões diversas, não possa retomar a sessão na data e no horário obrigatoriamente informados na opção “Suspende Pregão”, o sistema comunicará a todos os licitantes que o pregão será automaticamente suspenso, ficando o reinício da sessão pública sem prazo definido – o que obrigará o pregoeiro a marcar novas data e horário, gerando nova comunicação aos licitantes³.

O mesmo não ocorre quando o pregoeiro apenas informa a suspensão no *chat*: se ele, por razões diversas, não puder retomar a sessão na data e no horário informados no *chat*, os licitantes ficarão sem informação quanto à retomada do certame, acarretando o risco de eles serem “colhidos de surpresa”, conforme apontado pelo TCU no Acórdão 2273/2016-P, e sujeitando os pregoeiros e a equipe de apoio à responsabilização.

1.2.2. Alternativa: substituição do pregoeiro

A fim de se evitarem as fragilidades anteriormente apontadas na comunicação com os licitantes, pode-se também substituir o pregoeiro que não puder conduzir a retomada do certame na data previamente informada.

² Também se identificou que a suspensão via sistema foi adotada nos Pregões nºs 17/2021 e 18/2022.

³ Conforme manual Comprasnet 4.0 - Sala de Disputa - Versão 1.0 - abril/2021, disponível em https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-sala-de-disputa-visao-governo/manual-sala-de-disputa_visao-governo-versao-1-0.pdf.

Veja-se, nesse sentido, o manual do Pregão Eletrônico – Órgão Público – Pregoeiro⁴:

. Durante a sessão pública, se necessário, o pregoeiro poderá ser alterado, por meio da opção Vincular Equipe do Pregão, informando a devida justificativa para cada alteração.

. A alteração poderá ser realizada tanto pelo pregoeiro que está vinculado, como por aquele que está querendo se vincular.

. A alteração será registrada na ata do Pregão e será possível identificar o responsável pelas ações realizadas na sessão pública.

Tal ação, além de eliminar fragilidades de comunicação, confere maior eficiência aos certames.

1.3. Ausência de orientação sobre consulta ao Sicaf

Tanto no caso do pregão tradicional (Decreto nº 10.024/2019)⁵ quanto no caso do novo pregão (IN SEGES/ME nº 73/2022)⁶, a habilitação dos licitantes deve ser verificada por meio do Sicaf, nos documentos por ele abrangidos.

A análise da amostra definida para esta avaliação não permitiu identificar se a Equipe de Pregoeiros, na etapa de habilitação, avalia apenas os documentos inseridos no Comprasnet ou se também considera os documentos inseridos no Sicaf.

1.4. Não observância de prazos estabelecidos em edital

O edital do Pregão nº 25/2022 previu o prazo máximo de duas horas para o envio de proposta atualizada pelo licitante (item 7.72.2)⁷. Tal prazo era prorrogável, o que dependeria de solicitação fundamentada apresentada pelo licitante antes de findas as duas horas (item 7.27.3).

⁴ Disponível em <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manuais-antigos/manual-pregao/manual-pregao-eletronico-pregoeiro-parte-i-01062015.pdf>>.

⁵ Art. 26, § 2º; art. 40, p.u.; e art. 43.

⁶ Art. 39.

⁷ É importante salientar que o prazo de duas horas previsto no item 7.27.2 do edital não se confunde com o prazo de duas horas previsto em seu item 9.3: aquele refere-se ao envio da proposta atualizada; este, ao envio de informações que o pregoeiro repute necessárias – nesse sentido, a Advocacia-Geral da União (AGU), no modelo de edital relativo à contratação de serviços não contínuos por meio de pregão eletrônico (ref. fev/2022) – modelo adotado para o certame em questão – consignou o seguinte: “Os documentos complementares a serem requisitados e apresentados não poderão ser os já exigidos para fins de habilitação no instrumento convocatório. Em outras palavras, não se trata de uma segunda oportunidade para envio de documentos de habilitação. A diligência em questão permite, apenas, a solicitação de documentos outros para confirmação dos já apresentados, sendo exemplo a requisição de cópia de contrato de prestação de serviços que tenha embasado a emissão de atestado de capacidade técnica já apresentado”.

Essas regras não foram observadas na sessão pública do certame em questão, pois o envio do anexo, afinal aceito, ocorreu depois de duas horas sem que a solicitação de prorrogação tivesse sido apresentada – o mesmo achado foi identificado na amostra definida para a elaboração deste relatório (ver, por exemplo, o Pregão nº 09/2023⁸).

Considerando que as regras sobre o prazo para envio de anexos são definidas em edital, entende-se que o JBRJ deve regulamentar a questão a fim de se evitarem questionamentos quanto à licitude dos certames e discussões sobre seu cancelamento/revogação/anulação.

2. AUSÊNCIA DE ROTATIVIDADE NAS EQUIPES DE JULGAMENTO

A rotatividade de funções é uma prática prevista nas “*Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*” da INTOSAI⁹, e preconizada pelo TCU¹⁰, que a define como “um controle complementar à segregação de funções e tem por objetivo impedir que a mesma pessoa seja responsável por atividades sensíveis por período indeterminado de tempo”¹¹.

No que concerne a licitações, tem-se a obrigatoriedade de rodizio imposta às Comissões Permanentes de Licitações (CPL). De acordo com o art. 51, § 4º, da Lei nº 8.666/93:

A investidura dos membros das Comissões permanentes não excederá a 1 (um) ano, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente.

Para os certames realizados com esteio na Lei nº 8.666/93 (majoritariamente pregões), o JBRJ dispõe de uma Equipe de Pregoeiros, designada pela Portaria de Pessoal nº 107, de 09.06.2021, e de uma CPL, atualmente designada pela Portaria de Pessoal nº 46, de 25.03.2022.

No caso das aquisições realizadas sob a Lei nº 14.133/2021 (atualmente apenas as contratações diretas), o JBRJ dispõe de Agentes de Contratação designados pela Portaria de Pessoal nº 173, de 04.11.2021.

Embora o supracitado § 4º se refira a CPL, o dispositivo é aplicável a qualquer situação que envolva o julgamento de procedimentos de aquisição, conforme registrado no relatório do Acórdão 747/2013-P do TCU¹²:

⁸ O anexo convocado às 18:14h de 10.07.2023 foi entregue às 14:20h do dia 11.07.2023.

⁹ O documento também é conhecido como INTOSAI GOV 9100. De seu item 2.3 consta o seguinte: “*Rotation of employees may help ensure that one person does not deal with all the key aspects of transactions or events for an undue length of time*”.

¹⁰ Ver, nesse sentido, os Acórdãos 38/2013-P e 353/2014-P e o Acórdão de Relação 121/2023-P.

¹¹ Definição disponível no Acórdão 353/2014-P.

¹² Outras decisões do TCU em que a rotatividade de funções foi abordada especificamente em relação a licitações: Acórdão 1281/2010-P e Acórdão 2910/2014-P, do qual se extrai o seguinte enunciado: “A Administração deve adotar como rotina a alternância dos membros da comissão licitante, evitando reconduções

87. Apesar de tratar de Comissão Permanente, o dispositivo da lei ressalta a importância do rodízio daqueles que participam do julgamento dos procedimentos de aquisição, devendo ser aplicado a qualquer comissão ou equipe que exerça tal atividade, como boa prática administrativa e instrumento essencial para a mitigação de riscos.

Por essa razão, o citado acórdão considerou que a

não realização do rodízio dos membros das comissões de licitação e equipes de apoio dos pregões contraria o disposto no art. 4º da Lei 8.666/93, além de não observar as boas práticas administrativas de fortalecimento dos controles internos;

Tem-se, assim, que a obrigatoriedade de rodízio aplica-se também à Equipe de Pregoeiros, aos Agentes de Contratação, a suas respectivas equipes de apoio e às Comissões de Contratação.

Em relação à Equipe de Pregoeiros, no entanto, identifica-se o seguinte:

- 1) Um deles tem sido ininterruptamente designado como pregoeiro pelo menos desde 2011¹³, e nessa qualidade têm atuado desde então. Além disso, compõe a CPL pelo menos desde fevereiro de 2021¹⁴, e foi designado para atuar como Agente de Contratação em novembro de 2021.
- 2) Outro membro também tem sido ininterruptamente designado como pregoeiro pelo menos desde 2011¹⁵, e nessa qualidade tem atuado desde então. Além disso, compõe a CPL pelo menos desde março de 2022¹⁶, e foi designado para atuar como Agente de Contratação em novembro de 2021.
- 3) O terceiro membro tem sido ininterruptamente designado como pregoeiro pelo menos desde 2017¹⁷, e nessa qualidade têm atuado desde então. Além disso, compõe a CPL pelo menos desde julho de 2013¹⁸, e foi designado para atuar como Agente de Contratação em novembro de 2021.

Considerando agora os três membros conjuntamente, verifica-se que eles têm sido ininterruptamente designados para a Equipe de Pregoeiros desde de 2017, e são Agentes de Contratação desde novembro de 2021.

Tal estado de coisas, no entendimento desta Auditoria Interna, contraria a legislação aplicável, a jurisprudência do TCU e as boas práticas aplicáveis a contratações.

sucessivas de seus membros ou presidente, para cumprir a finalidade do disposto no art. 51, § 4º, da Lei 8.666/1993, e a boa prática de gestão”.

¹³ Conforme Portarias nºs 115/2011, 91/2012, 105/2013, 108/2014, 45/2015, 145/2015, 35/2016, 38/2017, 48/2018, 13/2019 e 55/2020 e Portaria de Pessoal nº 107/2021.

¹⁴ Conforme Portaria nº 12/2021 e Portaria de Pessoal nº 46/2022.

¹⁵ Conforme Portarias nºs 115/2011, 91/2012, 105/2013, 108/2014, 45/2015, 145/2015, 35/2016, 38/2017, 48/2018, 13/2019 e 55/2020 e Portaria de Pessoal nº 107/2021.

¹⁶ Conforme Portaria de Pessoal nº 46/2022.

¹⁷ Conforme Portarias nºs 66/2017, 97/2018, 13/2019 e 55/2020 e Portaria de Pessoal nº 107/2021.

¹⁸ Conforme Portarias nºs 88/2013 e 12/2021 e Portaria de Pessoal nº 46/2022.

No tocante ao setor de Compras (área responsável por dispensas e inexigibilidades) também não se verifica a rotatividade de funções: a atividade está a cargo de apenas uma Agente de Contratação.

2.1. Inexistência de CPL e de Equipe de Pregoeiros

As citadas Portarias de Pessoal nºs 107/2021 e 46/2022 possuíam vigência de um ano, de modo que já se encontram revogadas pelo decurso do tempo (art. 2º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro).

Analisando-se o caso dos pregões, verificou-se que, a despeito de a Portaria nº 107/2021 ter sido revogada em 09.06.2022, desde então 23 pregões foram realizados sem a devida equipe de pregoeiros designada.

3. AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

Retomando-se o ponto abordado no item 2, verifica-se em relação ao terceiro membro que a situação é especialmente inadequada em razão da ausência de segregação de funções, conforme apontado no item 11 do Relatório de Avaliação AUDIN nº 131/2022 (RAV 131/2022), de 31.03.2023 – o tema também já havia sido objeto de análise no RAV 033/2021.

A fim de se compreender a situação do terceiro membro da Equipe de Pregoeiros, transcreve-se manifestação apresentada pela unidade auditada à época da elaboração daquele relatório:

Hoje temos no JBRJ, aproximadamente 80 contratos que estão sob a gestão de apenas 01 servidor do JBRJ e da coordenadora da coordenação de recursos logísticos, além disso, existe a situação onde este servidor que responde pela gestão de aproximadamente 95% dos contratos existentes atuar como pregoeiro da referida contratação. Essa situação levanta tantas preocupações que já foi tema de consulta formulada à Comissão de Ética do JBRJ, que ainda não se manifestou sobre o assunto.

Na aludida avaliação da Auditoria Interna, a questão foi tratada por meio da Recomendação nº 20, que versa essencialmente sobre a elaboração de estudo que avalie a viabilidade de designação de novos fiscais e gestores de contratos e de segregação entre as funções da fase interna da licitação e da licitação propriamente dita – até o momento o estudo não foi apresentado.

Além da situação de ausência de segregação de funções entre pregoeiro e gestor de contrato, persistem outras fragilidades já abordadas no item 11 do RAV 131/2022, como, por exemplo, aquela em que o pregoeiro elabora o edital de pregão por ele conduzido.

Tal situação, vedada pelo TCU¹⁹, foi identificada nos Pregões nºs 12/2023 e 14/2023²⁰.

Assim, em complemento à citada Recomendação nº 20, entende-se que os pregoeiros devem abster-se das atividades de planejamento, elaboração de editais, gestão e fiscalização quando essas atividades referirem-se a licitações por eles conduzidas, observados os critérios do art. 12 do Decreto nº 11.246/2022.

¹⁹ Por todos, ver o Acórdão 2146/2022-P, já mencionado no RAV 131/2022.

²⁰ Respectivamente Editais SEI 0190382 e 0191454.

RECOMENDAÇÕES

1. Em relação à condução das licitações, formalizar:

- a) a obrigatoriedade de comunicar aos licitantes a suspensão e a data/hora da retomada dos certames, dando preferência à suspensão via sistema;
- b) as situações em que a substituição de pregoeiros deve ser realizada, bem como os responsáveis pela operacionalização dessa substituição;
- c) as situações em que a documentação do licitante deve ser buscada no Sicaf; e
- d) critérios que garantam a observância do edital no tocante aos prazos de envio de arquivos pelo licitantes.

2. Em relação ao pessoal que atua nos certames e contratações diretas atuais:

- a) adotar medidas que permitam a rotatividade da Equipe de Pregoeiros, da CPL e da Agente de Contratação responsável pelas contratações diretas;
- b) designar os membros da Equipe de Pregoeiros e da CPL, tendo em vista o fim da vigências das Portarias de Pessoal nºs 107/2021 e 46/2022 e a necessidade de rotatividade de que trata a Recomendação “a”; e
- c) convalidar, caso autorizado pela Projur, os atos da Equipe de Pregoeiros e da CPL realizados após o fim da vigências das Portarias de Pessoal nºs 107/2021 e 46/2022.

3. Em relação à designação de pessoal para atuação nos certames a serem regidos pela Lei nº 14.133/2021, adotar medidas que permitam a rotatividade dos Agentes de Contratação e respectivas equipes de apoio, bem como das Comissões de Contratação, previamente à plena entrada em vigor da Nova Lei de Licitações.

4. Adotar medidas que garantam que os pregoeiros não participem das atividades de planejamento, elaboração de editais, gestão e fiscalização quando essas atividades referirem-se a licitações por eles conduzidas, observados os critérios do art. 12 do Decreto nº 11.246/2022.

Prazo: 29.03.2024.

Vinicius Figueiredo

Auditor-Chefe

Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro

CONCLUSÃO

A formalização de critérios para a condução de licitações e a uniformização de procedimentos entre os responsáveis por essa condução são ações que promovem a eficiência dos certames promovidos pelo JBRJ.

De outra, entende-se necessário cuidar de questões como segregação de funções e rotatividade em licitações e contratações diretas a fim de se fortalecerem os controles internos do JBRJ, cabendo notar que a rotatividade de pessoal vai ao encontro da mitigação da “dependência de servidores e colaboradores específicos, uma vez que favorece a continuidade dos processos institucionais”, conforme apontado no item 12 do já mencionado RAV 131/2022.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

N/A