



**NOTA TÉCNICA AUD N° 007/2015.**

**ASSUNTO:** Avaliação dos controles internos da Diretoria de Compras do Decanato de Administração e da Coordenação de Compras e Licitações da Prefeitura do Campus, no que se tange à atuação dos pregoeiros da Fundação Universidade de Brasília (FUB).

Magnífico Reitor,

1. A presente Nota Técnica, resultante da execução da Ordem de Serviço nº 20151394, trata da avaliação dos controles internos adotados nas áreas de licitação do Decanato de Administração (DAF), mais especificamente na Diretoria de Compras (DCO), por intermédio de sua Coordenação de Licitações, e da Prefeitura do Campus (PRC), por meio da atuação de sua Coordenação de Compras e Licitação.

2. A referida Ação de Controle foi prevista no Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (PAINT/2015), Ação de Auditorias Operacionais, Objetivo 1, Ação 5, com foco na atuação dos pregoeiros da DCO e da PRC.

**I - ESCOPO:**

A presente auditoria consiste em avaliar os controles internos na área de licitações da Fundação Universidade de Brasília (FUB) cujo escopo consiste verificar a consistência dos controles internos adotados pela DCO e da PRC no que tange à função de pregoeiro; à obediência aos princípios constitucionais da Administração Pública; à integridade, confiabilidade e publicidade das informações e dos registros produzidos; e à proteção adequada aos recursos, bens e ativos públicos, contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida. A realização dos trabalhos terá por base os seguintes elementos: Ambiente Interno Organizacional e Atividades de Controle.

**II - METODOLOGIA:**

Para avaliação dos aspectos relacionados ao ambiente interno organizacional e às atividades de controle foram realizadas entrevistas e desenvolvidos questionários, os quais foram aplicados junto aos gestores e/ou servidores das áreas auditadas, sendo as respostas confirmadas por meio de exame documental, em processos e memorandos, e por meio de observação direta da atuação dos pregoeiros registradas nos pregões eletrônicos disponíveis no site compras governamentais.

Para avaliar a atuação dos pregoeiros, selecionaram-se amostras de processos de licitação realizados na modalidade pregão, tipo eletrônico, publicados, realizados e concluídos no exercício de 2015 no período de janeiro a outubro. Foram estabelecidos os seguintes critérios de análise: objeto; tipo de licitação; número de itens do pregão; pregoeiro que atuou na condução do certame; servidor que elaborou o edital; tempo da sessão pública; preço estimado; preço contratado; realização de negociação de preço; empresas desclassificadas ou inabilitadas; existência de interposição de recursos pelas empresas desclassificadas e/ou



inabilitadas; e abertura de processo administrativo pela DCO e/ou PRC em relação às empresas desclassificadas e/ou inabilitadas.

No período tomado como referência, a FUB publicou 61 (sessenta e um) editais. Desse universo, 22 (vinte e dois) não foram finalizados até novembro de 2015. Dos 39 (trinta e nove) pregões restantes foram selecionados aleatoriamente 20 (vinte) para a composição da amostra auditada, o que corresponde a aproximadamente 50% (cinquenta por cento) dos pregões realizados e finalizados no período de janeiro a outubro de 2015.

### III - CRITÉRIOS DA AUDITORIA:

Os conceitos contidos nas normas da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), do Government Accountability Office (GAO) e do próprio Comitê das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (COSO), que se dedica, sobretudo, a ética e efetividade na aplicação e cumprimento dos controles internos, refletem o que se espera dos componentes que serão avaliados (atividades de controle e ambiente interno). Além disso, foram analisados neste trabalho os controles legais relativos à área de licitações, ou seja, aqueles que, dada a sua importância, foram positivados pela Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; e Decreto nº 5.450/2005, além dos posicionamentos do TCU acerca da atuação do pregoeiro na condução dos pregoes eletrônicos.

Os elementos que compõem o Ambiente Interno, objeto de avaliação da auditoria, são os seguintes:

**a) integridade e valores éticos** ó todas as pessoas, desde o mais alto dirigente ao funcionário de menor hierarquia, devem ser estimuladas a agir com integridade e ética. A alta administração deve dar exemplo e enfatizar a todos os colaboradores o que deles é esperado em termos de integridade e valores éticos. Códigos de conduta devem ser formalizados e comunicados a todos dentro da organização. Ações disciplinares para não conformidades devem ser estabelecidas, comunicadas e gerenciadas consistentemente; e

**b) estrutura organizacional e de governança** ó a estrutura organizacional de uma entidade fornece a base para o planejamento, execução, controle e monitoramento das atividades. Envolve a determinação das principais áreas de autoridade e responsabilidade e as suas linhas de subordinação, juntamente com procedimentos efetivos para monitorar resultados (prestações de contas), e deve ser estabelecida de forma a favorecer o cumprimento da missão e o alcance dos objetivos da organização, bem como o gerenciamento dos riscos e a eficácia dos controles. A estrutura de governança permite independência em relação a quem executa e quem supervisiona o desenvolvimento e o desempenho do controle interno.

O elemento Atividades de Controle diz respeito a uma gama de controles preventivos e detectivos, dentre os quais foram analisados os seguintes:

**a) formalização de procedimentos** ó todas as atividades devem ser documentadas de forma completa e precisa a fim de que seja fácil rastrear as informações desde o momento de autorização até a conclusão;

**b) segregação de funções** ó princípio básico de controle interno essencial para a sua efetividade. Consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, ateste/aprovação, registro e revisão ou auditoria;



**c) prevenção de fraudes e conluios** ó controle preventivo para evitar a ocorrência de eventos que possam levar ao não atendimento dos objetivos da atividade; e

**d) controle de proteção aos recursos** ó os ativos da organização devem ser protegidos contra desperdício, perda, mau uso, dano, utilização não autorizada ou apropriação indevida.

#### **IV ó RESULTADO DOS EXAMES:**

O resultado dos exames tomou como base os conceitos dos elementos expostos no tópico III desta Nota Técnica, definições estas que refletem o que se espera dos componentes avaliados.

Os dois elementos analisados foram colocados de forma ordenada na exposição do ãResultado dos Examesö, de forma que os itens 001 a 002 se referem ao ãAmbiente Internoö e os itens 003 a 006 a ãAtividades de Controle Preventivo e Detectivoö.

#### **ITEM 001: Achado envolvendo o elemento ~~Integridade e Valores Éticos~~**

**ÉFalta de promoção da ética para os pregoeiros.**

#### **Situação encontrada e análise da Auditoria Interna:**

Não foi observada, nos setores auditados, a promoção de ações de estímulo e ênfase do que se espera dos servidores em termos de integridade e valores éticos. Com relação aos pregoeiros, considerando a alta responsabilidade das atividades desempenhadas, a importância da divulgação da ética torna-se ainda mais relevante.

Quando questionado sobre os meios utilizados para estimulação e divulgação da ética aos pregoeiros, o Decano do DAF alegou que os cursos de formação de pregoeiros já contemplavam a disciplina ética. Contudo, verificou-se que os cursos de formação e capacitação de pregoeiros, realizados por empresas públicas, não abordam, dentre os conteúdos apresentados aos participantes, o tema ética. Foram consultadas as disciplinas integrantes dos cursos de pregoeiro oferecidos pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap ), pelo Portal de Compras Governamentais e pela Escola de Administração Fazendária (Esaf).

#### **Riscos e efeitos:**

A ausência de promoção da ética dificulta a construção de um ambiente interno pautado em valores éticos, possibilitando riscos relacionados a desvios de conduta funcional, como por exemplo, uso indevido do cargo público; enriquecimento ilícito no exercício da função; patrocínio de interesse privado perante a Administração Pública (tráfico de influência); violação de sigilo; uso de informação privilegiada; conflito de interesses; recebimento de presentes; e violação aos princípios relacionados à licitação pública, dentre outros.

#### **Proposta de encaminhamento:**

Recomendação ao DAF e à PRC para promover e disseminar, entre seus servidores, em especial perante os pregoeiros, o ambiente ético por meio de ação de capacitação ou por meio de elaboração de código de ética próprio, e modo a construir cultura organizacional pautada



nesse elemento.

**ITEM 002: Achados envolvendo o elemento ~~Estrutura Organizacional e Governança~~**

**ÉInadequações na estrutura organizacional; e**

**ÉAusência de normativo que estipule as competências, atribuições e responsabilidades aos pregoeiros.**

**Situação encontrada e análise da Auditoria Interna:**

A estrutura organizacional dos setores auditados, área de licitações da DCO e PRC, não apresenta estrutura adequada à realização de suas atividades, quer no que tange ao quantitativo de seus servidores, quer no desenvolvimento das condições de trabalho, situações estas reconhecidas pelos respectivos gestores.

Na DCO, por exemplo, identificou-se que o setor responsável pela realização das licitações conta com 5 (cinco) servidores exercendo a função de pregoeiro, sendo 4 (quatro) desses aprovados em concurso público realizado pela FUB recentemente.

Segundo o Diretor de Compras, está sendo elaborado documento a ser encaminhado ao DAF ainda durante o ano de 2016, momento em que será apresentada a deficiência existente de pessoal na Coordenação de Licitação (COL). Há intenção de alterar a estrutura de compras hoje existente e criar uma Coordenadoria de Licitações, com divisão em especialidades distintas, contudo, ainda trata-se de objeto de estudo.

O Diretor de Compras esclarece que vem buscando formas de incentivar a produção e melhorar o processo e que a equipe de novos servidores é pró-ativa, apresenta boa vontade para aprender e realizar as atividades inerentes à função de pregoeiro.

Quanto à PRC, à época da realização de controle havia apenas 1 (um) servidor que desempenhava a função de pregoeiro no atendimento de toda demanda da Prefeitura do Campus da FUB. Segundo a Prefeitura, era aguardada a nomeação de novos servidores vez que a força de trabalho era composta em sua grande maioria por terceirizados, e que recebeu, nos meses de outubro e novembro de 2015, 3 (três) servidores, sendo 1 (um) administrador e 2 (dois) assistentes em administração, os quais ingressaram na Coordenação de Compras e Licitações (CCL). Segundo a PRC, apenas 1 (um) deles será nomeado para exercer a atividade de pregoeiro. Não foi verificada a situação no ano de 2016, tendo em vista a nomeação da existência de servidores aprovados no concurso público.

Em relação ao aspecto normativo, não se identificou nos setores auditados a existência de normas internas que estabeleçam as competências, atribuições e responsabilidades dos pregoeiros na condução dos certames, o que pode ensejar muitas dúvidas na execução das atividades, favorecendo a adoção de ações não padronizadas e, principalmente, desconexas com os normativos que regem o assunto e a jurisprudência do TCU.

Segundo os pregoeiros da DCO, a criação de normativo em que se estabeleçam as atribuições e procedimentos para a operacionalização do pregão a serem observados durante a realização do certame traria celeridade à atividade, harmonização das decisões e segurança aos gestores



que realizam a homologação dos certames.

Outro fator que chama a atenção reside no fato de que tanto na DCO quanto na PRC, a transmissão de conhecimentos entre os servidores ocorre de forma verbal, o que pode resultar ou gerar entendimentos divergentes com os normativos e/ou com a jurisprudência da Corte de Contas federal.

### **Riscos e efeitos:**

A inadequação da estrutura organizacional coloca em risco o atingimento dos objetivos e metas dos setores de compras da FUB e cria-se ambiente favorável a riscos relacionados à morosidade administrativa na realização dos pregões conduzidos pela DCO e PRC.

A ausência de normativo estabelecendo competências, atribuições e responsabilidades aos pregoeiros, bem como a forma de atuação, pode gerar além da descontinuidade dos conhecimentos adquiridos, entendimentos divergentes do desejado pelo legislador legal ou infralegal e do esperado pelos órgãos de controle interno e externo.

Tais fatos podem ensejar a impugnação dos resultados das licitações ou até mesmo representação ou denúncia ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (MTFCGU) e Tribunal de Contas da União, suspendendo as contratações e ocasionar solução de continuidade nas necessidades da FUB ou a realização de contratações emergenciais, o que, normalmente, face à ausência de competição ampla, resulta em contratações com preços acima da média do praticado no mercado, vez que se elege, em regra, dentre três propostas àquela de menor preço.

### **Proposta de encaminhamento:**

Recomendação à Diretoria de Compras e à Prefeitura do Campus para:

**a)** realizar avaliação quantitativa e qualitativa do pessoal necessários ao setor de aquisições, de forma a delimitar as necessidades de recursos humanos para que esses setores realizem a contento a gestão das atividades de aquisições da FUB, bem como estabelecer a estrutura organizacional da área de aquisições, as respectivas competências, atribuições e responsabilidades das áreas e dos cargos efetivos e comissionados, de forma a atender os objetivos a ela designados; e

**b)** estabelecer listas de verificação para a atuação do pregoeiro e/ou da comissão de licitação durante a fase de seleção do fornecedor e promova a obrigatoriedade de sua utilização pelos servidores que conduzem os certames licitatórios, ou adotar a Orientação Normativa nº 01, de 10/05/2016, expedida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), a qual estabelece procedimentos para a operacionalização do pregão, na forma eletrônica, caso as suas disposições sejam suficiente durante a realização dos pregões realizados pela FUB.

### **ITEM 003: Achado envolvendo o elemento ~~Formalização de Procedimentos~~**

#### **É Ausência de padronização nas atividades desenvolvidas pelos pregoeiros.**

#### **Situação encontrada e análise da Auditoria Interna:**



As áreas de compras da PRC e da DCO não possuem normativos que estabeleçam procedimentos gerais e operacionais para a realização das atividades inerentes à função de pregoeiro. Esses documentos serviriam para descrever ou estabelecer o campo de atuação dos pregoeiros durante a condução dos certames, de modo a promover as ações padronizadas.

Atualmente, dúvidas suscitadas pelos pregoeiros na condução do certame são esclarecidas pelo Sistema Sollicita (programa recentemente contratado), comunidade do SIASG, informações encontradas na internet (TCU, legislação), bem como com os demais pregoeiros, o que não significa, necessariamente, adotarem para o mesmo caso concreto, a mesma solução. Por seu turno, a formalização acarretaria a padronização dos procedimentos e facilitaria o desenvolvimento das atividades, diminuindo a quantidade de dúvidas relacionadas à condução das licitações, além de servir de parâmetro para a atividade de supervisão.

Nesse contexto, dentre os pregões eletrônicos analisados, verificou-se a ausência de propostas das empresas vencedoras no portal de compras governamentais, tal fato ocorreu nos certames nºs 85/2014; 84/2014; 89/2014; 725/2014; 649/2015; 641/2015; e 644/2015. Assim, denota-se que em alguns pregões, o procedimento de inclusão das propostas vencedoras na internet não está sendo realizado, ocasionando em falha de divulgação de documentação completa e precisa, capaz de facilitar o rastreamento de informações importantes para as pessoas interessadas.

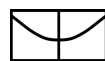
A falta de normatização interna também alcança o quantitativo de itens nas licitações realizadas pela FUB, tendo em vista o número elevado, a exemplo do Pregão nº 641/2015, que continha 578 itens, e o Pregão nº 27/2015, com 65 itens. O número excessivo de itens no mesmo edital torna a sua conclusão, adjudicação e homologação, mais morosa e, conseqüentemente, protelando o atendimento da Administração Pública, o que se agrava caso haja intenção de recursos por parte das empresas interessadas.

Atrelado ao parágrafo anterior, não se identificou procedimento padrão quanto à condução dos pregões, como por exemplo, se abrem todos os itens para apresentação das propostas ou somente parte deles, sendo disponibilizados os demais para cotação após a conclusão dos liberando inicialmente. Esse fato, *per se*, torna a finalização do procedimento licitatório muito mais moroso, contudo, resguarda ao pregoeiro de adotar e realizar as ações necessárias de selecionar a proposta mais vantajosa à administração ao tempo de observar o princípio de vinculação ao instrumento convocatório.

### **Riscos e efeitos:**

A falta de normatização interna proporciona a realização de ações divergentes para o mesmo problema, ou seja, resultar em tomada de decisões diferentes para uma mesma hipótese de fato, além de correr-se o risco a falta de alinhamento com os normativos que regulamentam a condução dos pregões eletrônicos, o que pode resultar em interposição de recursos e a conseqüente paralisação do processo de contratação.

Portanto, a falta de normatização possibilita a prática de ações heterogêneas por partes dos pregoeiros além de que as respectivas atuações ficam à margem dos conhecimentos adquiridos ou das consultas realizadas, o que não deixa de se revelar um risco à



administração.

### **Proposta de encaminhamento:**

Recomendação à DCO e à PRC para promova a formalização e padronize as ações a serem realizadas pelos pregoeiros durante a condução do certame, notadamente quando o pregão contemplar vários itens, por meio de elaboração de manuais ou normativos, sem olvidar da utilização da Orientação Normativa nº 01, de 10/05/2016, expedida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), a qual estabelece procedimentos para a operacionalização do pregão, na forma eletrônica.

### **ITEM 004: Achado envolvendo o elemento ~~Segregação de Funções~~**

**É Ausência de separação de atribuições ou responsabilidades entre os pregoeiros.**

### **Situação encontrada e análise da Auditoria Interna:**

Observou-se dentre a amostra selecionada, que o pregoeiro, além de conduzir o certame, também apresenta atribuição em elaborar o edital que atua na condução do certame, como por exemplo, nos Pregões Eletrônicos nºs 85/2014; 725/2014; 004/2015; 637/2015; 028/2015; e 36/2015.

Em que pese ser o entendimento do DAF de que tais atividades estão correlacionadas e que os conhecimentos adquiridos durante a elaboração do edital são utilizados para a melhor condução do pregão, o entendimento do TCU é diverso, senão vejamos os seguintes acórdãos:

*A atribuição, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às atribuições de sua estrita competência afronta o princípio da segregação de funções adequado à condução do pregão, inclusive o eletrônico, e não encontra respaldo nos normativos legais que regem o procedimento. (Acórdão nº 3.381/2013 ó Plenário)*

*A segregação de funções, princípio básico de controle interno que consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, deve possibilitar o controle das etapas do processo de pregão por setores distintos e impedir que a mesma pessoa seja responsável por mais de uma atividade sensível ao mesmo tempo. (Acórdão nº 2.829/2015 ó Plenário)*

*A revisão de atos ou operações por um terceiro, não envolvido na sua execução, contribui para o aprimoramento e correção de eventuais equívocos. A elaboração do edital com a conseguinte realização do pregão afronta o princípio da segregação de funções e impede também a realização de revisão dos atos executados. (Acórdão nº 2.829/2015 ó Plenário)*

A falta de servidor na execução das diversas atividades poderia, em tese, ser a alegação para a não observância do princípio da segregação das funções. Contudo, no caso concreto



analisado, se alcançaria um controle interno efetivo entre a atividade de pregoeiro e de elaborar de edital com a realização de ambas as atividades de forma cruzada, como por exemplo, em que o servidor ~~elabora o edital do pregão~~ e conduz o certame do pregão ~~enquanto o servidor~~ elabora o edital do pregão ~~e conduz o certame do pregão~~. Outra forma de se ter controle interno efetivo seria a adoção de atos de supervisão, o que não foi observado nos setores auditados.

#### **Riscos e efeitos:**

A não observância ao princípio da segregação de funções e a não adoção do instituto da revisão em atividade sensível gera o risco de ocorrência de falha, que poderia ser evitada ao ter a atividade revisada por outra pessoa de forma regulamentar.

Por outro lado, o acometimento das atividades de elaboração de edital e da condução do certame licitatório a servidores distintos e/ou a instituição da revisão dos atos possibilita a melhoria dos controles internos da organização e, conseqüentemente, mitiga a ocorrência de desvios de conduta ou de prática de atos em desconformidade com os normativos que regem à atuação da Administração Pública.

#### **Proposta de encaminhamento:**

Recomendação para a DCO e PRC acerca da necessidade em observar o princípio da segregação de funções quando da realização das atividades de pregoeiro e de elaborador de editais, adotando, nos casos de impossibilidade, a realização das atividades de forma cruzada ou a adoção do instituto da supervisão dos atos praticados de forma cumulativa pelo mesmo servidor.

#### **ITEM 005: Achados envolvendo o elemento ~~Prevenção de Fraudes e Conluio~~**

**É Ausência de abertura de processo administrativo para apuração de fatos e, se for o caso, de aplicação de penalidade a empresas licitantes que não atendem aos requisitos do edital;**

**É Fornecimento do número de telefone do pregoeiro aos licitantes; e**

**É Solicitação, por parte do pregoeiro, de encaminhamento de amostra por parte do licitante detentor da melhor proposta e, de forma concomitante, dos demais licitantes.**

#### **Situação encontrada e análise da Auditoria Interna:**

O controle preventivo é essencial para evitar a ocorrência de eventos que possam levar ao não atendimento dos objetivos da licitação. Nesse ponto, considerando a amostra selecionada, foram encontradas três situações que evidenciam a ineficácia do controle preventivo com a finalidade de evitar fraudes e conluio: a ausência de abertura de processo administrativo para aplicação de penalidade a empresas licitantes que não atendiam aos requisitos estabelecidos no instrumento convocatório; fornecimento do telefone do pregoeiro às empresas licitantes; e solicitação de encaminhamento de amostra do licitante detentor da melhor proposta concomitantemente com demais licitantes.





Quanto à abertura de processo administrativo para apuração de fatos que podem ensejar a aplicação de penalidade a empresas licitantes que não atendem aos requisitos estabelecidos no edital e seus anexos, não há, no âmbito da FUB, procedimento formalizado regido por normativo interno.

Em razão do desconhecimento sobre o procedimento a ser adotado, os pregoeiros não solicitam a abertura de processo administrativo para apuração dos fatos, o que infringe o entendimento esposado pelo TCU no Acórdão nº 754/2015 ó Plenário e veiculado no Portal de Compras do Governo Federal no dia 18/05/2015, nos seguintes termos:

*9.5. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que:*

*9.5.1. orientem os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações, inclusive os dos órgãos sob seu controle de atuação administrativa e financeira, para que autuem processo administrativo com vistas à apenação das empresas que praticarem, injustificadamente, ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei 10.520/2002 e alertem-nos de que tal dispositivo tem caráter abrangente e abarca condutas relacionadas não apenas à contratação em si, mas também ao procedimento licitatório e à execução da avença.*

*9.5.2. divulguem que estão sujeitos a sanções os responsáveis por licitações que não observarem a orientação do item 9.5.1 deste acórdão.*

Nesse diapasão, constatou-se que nos Pregões Eletrônicos nºs 84/2014; 064/2014; 093/2014; 003/2015, 637/2015 e 27/2015, diversas empresas foram desclassificadas e/ou inabilitadas e não foram tomadas providências para abertura de processo administrativo para apuração dos fatos e, se for o caso, de aplicação de penalidades. Tal fato cria ambiente favorável para perpetuar as atitudes ilícitas no âmbito da Administração Pública por ausência da apuração dos fatos e, conseqüentemente, da aplicação de penalidades às empresas infratoras.

Outra situação encontrada foi o fornecimento do número do telefone de contato direto com o pregoeiro no chat, como por exemplo, identificado nos Pregões Eletrônicos nºs 84/2014; 89/2014; 96/2014; e 093/2014, o que viola os princípios da transparência e da isonomia, vez que há possibilidade de determinada empresa obter informação acerca da execução contratual ou da característica do objeto pretendido pela administração e não ser compartilhada com as demais empresas interessadas em participar do certame. Cabe ao pregoeiro utilizar exclusivamente o chat para esclarecer os questionamentos suscitados pelas empresas.

Por fim, verificou-se, ainda, que o pregoeiro na condução de determinados pregões solicitou que as empresas encaminhassem as amostras para análise e não apenas da empresa classificada provisoriamente em primeiro lugar, conforme colaciona o TCU em seus acórdãos. E nesse sentido tem-se o Acórdão nº 2.368/2013 ó Plenário, em a exigência de apresentação de amostras é compatível com as licitações realizadas mediante pregão, inclusive na forma



eletrônica, e deve ser requerida na fase de classificação das propostas e tão somente do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar.

A solicitação concomitante de amostras pode possibilitar a ocorrência de fraude, vez que permite a identificação da empresa e do produto, e com isto interferir no julgamento objetivo da proposta, por exemplo, promover a desclassificação ou inabilitação de determinada empresa tendo como objetivo a contratação do produto de outra empresa, valendo-se de critérios não previstos no edital, tendo em vista que o produto dessa empresa pode apresentar melhor qualidade que o da empresa classificada a sua frente. Tal ocorrência pode resultar em prejuízo ao Erário caso a desclassificação e/ou inabilitação seja inadequada e o objeto adquirido apresente valor superior ao da melhor proposta que fora injustamente expurgada do certame.

A motivação alegada para essa ocorrência foi a de promover a celeridade da licitação, em especial no final de ano, porém não pode ser acatada, tendo em vista que o art. 3º da Lei de nº 8.666/1993 estabelece os princípios que devem ser observados durante a condução do certame, dentre os quais se destacam o princípio constitucional da isonomia e do julgamento objetivo, além de gerar ônus desnecessários às empresas, vez que apenas uma será contratada.

#### **Riscos e efeitos:**

A situação relatada no item anterior possibilita a instauração de ambiente propício a fraudes e conluíus, e evidencia falhas nos controles internos dos setores auditados, pois cria uma relação entre a administração e as empresas não admitidas durante a realização das contratações públicas.

As contratações públicas devem estar alinhadas com os normativos que os regem, bem como perfilados com os princípios administrativos de licitação, notadamente, o da competitividade e o da isonomia entre os licitantes. Ora, o fornecimento do telefone do pregoeiro às empresas que participam da licitação e a solicitação de encaminhamento de amostra do licitante detentor da melhor proposta concomitantemente com demais licitantes resultam na ofensa direta a esses princípios, o que pode ensejar apuração de responsabilidade e, em certos casos, à nulidade da contratação.

No que tange à ausência de abertura de processo administrativo por parte dos Centros de Custos que realizam procedimentos licitatórios para apuração de fatos e, se for o caso, de penalidade a empresas licitantes que não atendem aos requisitos do edital, há que se registrar que os gestores têm, no presente caso, uma obrigação de fazer, ou seja, trata-se de *ôPoder-Deverô*, em que a atuação da administração é vinculada e não há espaço para decidir pela não instauração do processo de apuração.

Cabe acrescentar que a não abertura de processo de apuração de ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei 10.520/2002, sujeita aos gestores omissos à aplicação de sanções, conforme consta do item 9.5.2 do Acórdão nº 754/2015 ó Plenário:

*9.5.1. orientem os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações, inclusive os dos órgãos sob seu controle de atuação administrativa e financeira, para que autuem processo administrativo com vistas à apenação das empresas que praticarem,*



*injustificadamente, ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei 10.520/2002 e alertem-nos de que tal dispositivo tem caráter abrangente e abarca condutas relacionadas não apenas à contratação em si, mas também ao procedimento licitatório e à execução da avença;*

*9.5.2. divulguem que **estão sujeitos a sanções os responsáveis por licitações que não observarem a orientação do item 9.5.1 deste acórdão; (grifos nossos)***

### **Proposta de encaminhamento:**

Recomendação à Diretoria de Compras e à Prefeitura do Campus para:

**a)** adotar procedimento de abertura de processo administrativo para apuração de ato ilegal sempre que as ocorrências identificadas durante a realização da licitação ou durante a execução contratual encontrarem a tipificação no art. 7º da Lei 10.520/2002, conforme estabelece o item 9.5.1 do Acórdão nº 754/2015 ó Plenário, e que pode, no caso de omissão dos gestores, resultar na aplicação de sanções, consoante a previsão do item 9.5.2 do referido acórdão;

**b)** orientar aos pregoeiros que não forneçam o número de telefone durante a realização da sessão pública às empresas participantes do certame ou prestem informações ou esclarecimentos acerca de pregões não encerrados, restringindo-se durante essa fase ao chat do sistema em que se realiza o pregão, de modo a garantir a observância dos princípios da isonomia e competitividade do certame e de observar a lisura e a transparência do processo de contratações públicas; e

**c)** orientar aos pregoeiros que a solicitação de amostra deve ser restrita apenas ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, vez que não encontra guarida nas legislações que regem as contratações públicas e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União tal conduta, além de ocasionar ônus às empresas de forma desnecessária.

### **ITEM 006: Achados envolvendo o elemento -Controle de Proteção aos Recursos**

**É Ausência de negociação de preço; e**

**É Valor da melhor proposta localiza-se em patamar muito inferior ao estimado pela administração.**

### **Situação encontrada e análise da Auditoria Interna:**

Verificou-se na maioria da amostra selecionada, a exemplo dos Pregões Eletrônicos nºs 064/2014; 641/2015; 644/2015; 637/2015; e 24/2015, que o pregoeiro não realiza a negociação de preços com a empresa detentora da melhor proposta ao término da fase de apresentação de lances pelas empresas participantes.

O TCU já se posicionou acerca do alcance do inciso XVII, art. 4º, da Lei nº 10520/2002, e do § 8º, art. 24, do Decreto nº 5.450/2005, e afastou a discricionariedade de atuação do pregoeiro na negociação com o licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja



obtida melhor proposta à administração. De outra forma, segundo a Corte de Contas é obrigação de o pregoeiro realizar a negociação do valor, conforme se verifica nos acórdãos a seguir:

*No pregão, constitui poder-dever da Administração a tentativa de negociação para reduzir o preço final, conforme previsto no art. 24, § 8º, do Decreto 5.450/05, tendo em vista a maximização do interesse público em obter-se a proposta mais vantajosa. (Acórdão nº 694/2014 - Plenário)*

*O TCU deu ciência à Fundação Nacional de Saúde sobre as seguintes impropriedades, relativas ao Pregão Eletrônico nº 2/2015, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:*

*[...]*

*c) não realização, por meio do sistema, de negociação com a licitante vencedora a fim de obter melhor proposta, em afronta ao art. 24, §§ 8º e 9º, do Decreto nº 5.450/2005, e à jurisprudência do TCU, conforme Acórdãos nºs 3.037/2009-P e 694/2014-P. (Acórdão nº 2.637/2015 - Plenário)*

A ausência de negociação do pregoeiro com a empresa que se encontra provisoriamente em primeiro lugar pode, em alguns casos, ser a origem de dano ao Erário. Tal fato toma relevância nos casos em que há divulgação do preço de referência nos editais de licitação e este for utilizado como critério de aceitabilidade das propostas, consoante aos acórdãos expedidos pelo TCU. Considerando que o preço máximo admitido pela administração é de conhecimento público, em virtude de sua divulgação no instrumento convocatório, a atuação do pregoeiro reveste-se como essencial na busca da melhor oferta à administração, sendo que esta deve representar o preço praticado no mercado, sem perder de vista que a proposta mais vantajosa à administração deve alinhar preço e qualidade do produto ofertado ou do serviço prestado.

Nesse sentido ganha importância a realização da pesquisa de mercado realizada pela administração e que, em alguns casos representa o preço máximo a ser aceito à contratação, pois caso não represente o valor de mercado, por se colocar acima ou abaixo do que se pratica junto ao mercado, impede a aplicação do inciso IV, art. 43, da Lei nº 8.666/1993, tendo como possíveis consequências, a contratação por valores acima do mercado; licitação deserta ou fracassada; e a aquisição de produtos/bens que não atendem as necessidades da administração ou não apresentam boa qualidade.

No Pregão nº 36/2015, em que houve a publicação do preço de referência, e todos os 15 (quinze) itens foram adjudicados a uma única empresa, COMLAB, cujas propostas apresentadas ficaram muito próximas aos valores estimados, diferenciando apenas em centavos na maioria dos itens e para as quais não se identificou no sistema em que o pregão transcorreu a atuação do pregoeiro em promover a negociação junto à referida empresa.

E considerando que em outros processos analisados o preço contratado ficou muito abaixo do preço estimado (ou preço máximo), como observado nos Pregões Eletrônicos nºs 96/2014 (95%); 637/2015 (45,58%); 649/2015 (42,15%); 021/2015 (60,75%); 641/2015 (73,27%); e



24/2015 (55,02%), em que os percentuais entre parênteses indicam o quanto o valor contratado ficou abaixo do preço de referência, não se pode inferir que houve economia nas referidas contratações, principalmente em relação ao Pregão nº 96/2014, em que a redução alcançou 95%, vez que não se analisou a metodologia utilizada no estabelecimento do preço de referência pela equipe técnica responsável pela consulta junto aos fornecedores, inclusive as especificações técnicas encaminhadas às empresas que constam do mapa comparativo de preços e os objetos efetivamente entregues pelas contratadas em decorrência dos pregões supracitados.

No mesmo sentido, tem-se o Pregão nº 36/2015, em que também não se pode afirmar que a contratação representa o valor praticado no mercado. O diferencial em relação aos pregões citados anteriormente é a baixa redução entre o preço estimado e o contratado pela administração, contudo, não podemos nos afastar dos argumentos expostos anteriormente e inferir que houve prejuízo à administração na referida contratação e tendo como acréscimo a falta de negociação por parte do pregoeiro junto à COMLAB, empresa detentora da melhor proposta durante a realização do certame.

No entanto, não podemos ignorar os riscos advindos de uma realização de pesquisa de preços equivocada, conseqüentemente o estabelecimento de preço de referência acima do praticado do mercado, e a atuação do pregoeiro durante a sessão pública ao deixar de promover a negociação em prol da obtenção da melhor proposta à administração, e dissociá-los do preço final obtido na contratação de bens ou serviços e de possível dano ao Erário em virtude de estar acima dos preços efetivamente praticados no mercado.

#### **Riscos e efeitos:**

A realização de pesquisa de mercado que não reflete o preço efetivamente praticado no mercado coloca em risco à contratação superfaturada pela administração e, conseqüentemente, dano ao Erário.

No mesmo sentido, a ausência de negociação do pregoeiro com a empresa que se encontra provisoriamente em primeiro lugar além de configurar inobservância à jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), vez que a egrégia Corte de Contas entende que não há faculdade na busca da melhor proposta à administração, vez que dentre os balizadores nas contratações públicas destacam-se os princípios do interesse público e economicidade, pode, em certos casos, originar contratações acima do preço praticado no mercado.

#### **Proposta de encaminhamento:**

Recomendação à Diretoria de Compras e à Prefeitura do Campus para:

**a)** incluir na lista de verificação a ser elaborada aos servidores que atuam nas conduções dos pregões realizados pela FUB acerca da necessidade de após o encerramento da etapa de lances da sessão pública encaminhar via sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta, vez que se trata de uma obrigação e não uma faculdade como poderia ensejar a leitura do inciso XVII, art. 4º, da Lei nº 10520/2002, e do § 8º, art. 24, do Decreto nº 5.450/2005, consoante o que estabelece os Acórdãos nºs 694/2014 ó Plenário e 2.637/2015 ó Plenário.



**b)** incluir na lista de verificação a ser elaborada aos servidores que atuam nas conduções dos pregões realizados pela FUB acerca da necessidade de realizar diligência para ratificação do valor estabelecido como referência nas contratações realizadas pela FUB sempre que identificar diferença significativa entre o preço estimado e o ofertado pelas empresas durante o certame, promovendo a revogação do pregão na existência de erro na elaboração da estimativa de preços, para posterior readequação e nova publicação do instrumento convocatório.

**c)** realizar ações de capacitação dos servidores responsáveis pela elaboração da pesquisa de preços com fins de instrumentalizar os processos de contratações públicas realizados pela FUB, de modo que o preço estabelecido como referência ou preço máximo represente o mais próximo possível àquele praticado no mercado.

## V 6 CONCLUSÃO

O presente trabalho abrangeu aspectos essenciais do componente ambiente interno e das atividades de controle da área de licitações da Diretoria de Compras e da Prefeitura do Campus, sendo que as conclusões da equipe de auditoria restringem-se aos elementos avaliados a partir da amostra selecionada e encontram-se descritas a seguir:

**a)** valores éticos não são suficientemente promovidos e difundidos nos Setores de Compras das unidades auditadas;

**b)** falta de instrumentos de monitoramento das atividades realizadas pelos pregoeiros não favorece a instauração de ambiente interno em sua espécie controle;

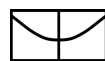
**c)** estrutura organizacional e de governança apresenta-se inadequada frente às atividades desenvolvidas e o atual corpo técnico existente, quer em seus aspectos quantitativos e qualitativos, vez que se trata de equipe recém-nomeada em concursos públicos;

**d)** ausência de normativo que estipule as competências, atribuições e responsabilidades aos pregoeiros quando da condução dos certames permite ocorrência de ações não padronizadas e com risco de não observância aos normativos que regem as contratações públicas;

**e)** ausência de segregação de funções entre as atividades de pregoeiro e de servidor que atua na elaboração de editais aumenta a probabilidade de risco no estabelecimento de controle interno efetivo no setor de compras;

**f)** ausência de procedimento institucionalizado nos setores de compras da Diretoria de Compras e da Prefeitura do Campus no que se refere à abertura de processo administrativo para apuração de fatos e, se for o caso, de aplicação penalidade a empresas licitantes que não atendem aos requisitos do edital. A omissão detectada pela equipe de auditoria, além da reprovabilidade da conduta, possibilita que empresas não comprometidas com a ética continuem participando de licitações realizadas por órgãos e entidades federais, vez que o campo de aplicação da penalidade do art. 7º da Lei nº 10.520/2002 impede-as de licitar e contratar com a União por até 05 (cinco) anos.

**g)** ações efetivadas pelos servidores que atuam como pregoeiros mitigam a observância dos princípios da isonomia, competitividade e julgamento objetivo ao fornecer o número de



telefone aos participantes do certame e solicitar o encaminhamento de amostra, de forma concomitante, das empresas mais bem classificadas no certame;

**h)** ausência de negociação por parte do pregoeiro com a licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta à administração, juntamente com a não realização de diligências para certificar-se da adequabilidade do preço de referência aumenta o risco de se efetuar contratação acima do preço de mercado e/ou receber bens não adequados à necessidade da administração; e

**i)** contratação de empresas com valores muito abaixo do preço de referência pode ser indicativo de falha na realização da pesquisa de preços ou de formulação de proposta de bens que não atenderiam a necessidade da administração, o que dificulta o julgamento objetivo da proposta, sem afastar a ocorrência de dano ao Erário.

## **VI 6 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Considerando o exposto pela presente Nota Técnica, faz-se necessário que este Gabinete do Reitor (GRE) ao tomar ciência da análise efetuada pela Auditoria Interna (AUD) proceda, posteriormente, o seu encaminhamento ao Decanato de Administração e à Prefeitura do Campus, orientando que o teor deste documento seja de conhecimento das respectivas áreas auditadas.

Brasília, 15 de setembro de 2016.

À consideração superior.

*Luciana Maria de Oliveira Cortinhas*  
*Auditor da Auditoria Interna/FUB*  
*Matrícula FUB 1070118*

Aprovo.

Brasília, 15 de setembro de 2016.

*João Luiz Domingues*  
*Auditor-Chefe da Auditoria Interna/FUB*  
*Matrícula FUB 1070908*