



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

# RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Instituto Nacional do Seguro Social

*Exercício 2021*

Brasília (DF), 05 de agosto de 2021



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Auditoria-Geral (AUDGER)

*RELATÓRIO DE APURAÇÃO*

Unidade(s) Examinada(s): Gerências Executivas do INSS em Manaus/AM e Cuiabá/MT



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

#### Missão

Aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliações, assessoria e conhecimentos objetivos, baseados em risco, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles.

#### Apuração

O trabalho de apuração, como parte da atividade de auditoria interna, consiste no exame minucioso para averiguar atos e fatos com possibilidade de ilegalidade ou de irregularidade praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos.



## RESUMO

### 1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

O presente relatório trata da análise do processo licitatório – Pregão nº 03/2019, realizado pela Gerência Executiva do INSS em Manaus (GEXMAN), visando aquisição futura de material de expediente e consumo, para atender as Gerências Executivas vinculadas à Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste, bem como da execução do Contrato nº 05/2020, firmado entre a Gerência Executiva do INSS em Cuiabá (GEXCBA) e a *empresa contratada*, especificamente quando ao recebimento de suprimentos (cartuchos) adquiridos.

O contrato objeto do exame foi pactuado no valor de R\$ 32.904,90. No entanto, o resultado do pregão eletrônico prevê a pactuação de contratos com a referida empresa para o fornecimento de suprimentos (itens nº (s) 5 e 12) totalizando a quantia de R\$ 417.287,10.

### 2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho foi realizado visando verificar a regularidade e a legalidade do processo licitatório – Pregão nº 03/2019 (GEXMAN), bem como do recebimento de suprimentos (cartuchos) adquiridos por meio do Contrato nº 05/2020 (GEXCBA), uma vez que a análise preliminar indicou fragilidades na elaboração do certame e indícios de que a empresa contratada realizou a entrega de cartuchos não originais ao INSS, em desacordo com o pactuado na contratação.

### 3. QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDITORIA? QUAIS RECOMENDAÇÕES DEVERÃO SER IMPLEMENTADAS?

Com base nos exames realizados, conclui-se que houve falhas na elaboração do Processo Licitatório (Pregão nº 03/2019), tendo sido evidenciado em especial: ausência de estudos técnicos preliminares de contratação e análise de riscos, ausência de aprovação do prosseguimento do processo licitatório no parecer jurídico, fragilidade nos critérios utilizados para julgamento das propostas apresentadas pelas empresas licitantes.

Quanto ao Contrato nº 05/2020, constatou-se fragilidades no recebimento dos produtos, que consistem em: não emissão do termo de recebimento provisório, ausência de medidas para verificação da qualidade dos suprimentos frente aos requisitos do edital e a não confirmação da autenticidade e originalidade dos suprimentos (cartuchos) pela empresa contratada.

Face às constatações, foram emitidas recomendações para que as unidades auditadas revejam e avaliem os contratos atuais firmados com a empresa com base no Pregão nº 03/2019, bem como, promova a uniformização de procedimentos de entrega e recebimentos de suprimentos



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

entre as unidades de logísticas da Gerências Executivas vinculadas à Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDGER	Auditoria-Geral
AM	Estado do Amazonas
CGU	Controladoria-Geral da União
ETP	Estudo Técnico Preliminar
GEXCBA	Gerência Executiva de Cuiabá
GEXMAN	Gerência Executiva de Manaus
GR	Gerenciamento de Riscos
HP	Hewlett-Packard Company
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOG	Logística
MR	Mapa de Risco
MT	Mato Grosso
PF	Polícia Federal
PFE	Procuradoria Federal Especializada
SAMSUNG	Samsung Group
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SRP	Sistema de Registro de Preço
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

# SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	6
SUMÁRIO.....	7
INTRODUÇÃO .....	8
RESULTADOS DOS EXAMES.....	9
<b>1. Ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Mapa de Riscos (MR) relativos à fase preparatória/planejamento do processo licitatório. ....</b>	<b>9</b>
<b>2. Inobservância das recomendações constantes do Parecer Jurídico PFE/INSS, essenciais para continuidade e regularidade do processo licitatório. ....</b>	<b>10</b>
<b>3. Fragilidade nos critérios utilizados pela equipe de licitação para julgamento das propostas apresentadas pelas empresas licitantes, em função dos requisitos definidos no edital.....</b>	<b>13</b>
<b>3.1. Incompatibilidade dos atestados de capacidade técnico-operacional com os suprimentos (produtos) ofertados na proposta da empresa licitante. ....</b>	<b>14</b>
<b>3.2. Vulnerabilidade quando da aceitação das propostas de preços com base em Termo de Compromisso firmado pela Empresa na fase de habilitação. ....</b>	<b>15</b>
<b>4. Fragilidades no processo de recebimento dos suprimentos (cartuchos).....</b>	<b>16</b>
RECOMENDAÇÕES.....	18
CONCLUSÃO .....	19
ANEXO I - MANIFESTAÇÃO DA(S) UNIDADE(S) AUDITADA(S) .....	20
I.A - MANIFESTAÇÃO DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E LOGÍSTICA DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL NORTE/CENTRO-OESTE .....	20
I.B - MANIFESTAÇÃO DA SEÇÃO DE LOGÍSTICA, LICITAÇÃO E CONTRATOS E ENGENHARIA DA GERÊNCIA EXECUTIVA DO INSS EM MANAUS / AM.....	27
I.C - MANIFESTAÇÃO DA GERÊNCIA EXECUTIVA DO INSS EM CUIABÁ / MT .....	48
ANEXO II - ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA .....	49
II.A - ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E LOGÍSTICA DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL NORTE/CENTRO-OESTE .....	49
II.B - ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DA SEÇÃO DE LOGÍSTICA, LICITAÇÃO E CONTRATOS E ENGENHARIA DA GERÊNCIA EXECUTIVA DO INSS EM MANAUS / AM .....	55
II.C - ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DA GERÊNCIA EXECUTIVA DO INSS EM CUIABÁ / MT .....	59



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

## INTRODUÇÃO

No decorrer dos trabalhos analisou-se o processo licitatório (Pregão nº 03/2019), realizado pela Gerência Executiva do INSS em Manaus (GEXMAN), bem como o recebimento de suprimentos (cartuchos) adquiridos por meio de contratação oriunda do Pregão Eletrônico nº 03/2019, Ata de Registro de Preços nº 01/2020, cujo valor relativo aos itens nº (s) 5 e 12 totaliza a quantia de R\$ 417.287,10. Um dos contratos resultantes da referida Ata foi o Contrato nº 05/2020 firmado entre a Gerência Executiva do INSS em Cuiabá (GEXCBA) e a *empresa contratada*, no valor pactuado de R\$ 32.904,90. O objeto do referido contrato é o fornecimento dos itens a seguir:

- Item nº 05, cartucho para impressora *Samsung* SCX-5835-FN, ref. SCX 5835NX – tipo original – cor preta – durabilidade 10.000 páginas referência do cartucho MLT-D208L, 20 unidades, no valor total de R\$ 4.256,40; e
- Item nº 12, cartucho de toner original de fábrica para impressora *Samsung* multifuncional monocromática SL-M4020ND – código MLT-D203U, 150 unidades, no montante de R\$ 28.648,50.

Nesse sentido, foram analisados os procedimentos adotados na etapa de planejamento da licitação (Pregão Eletrônico nº 03/2019), quanto a aderência da mesma ao Decreto nº 10.024/2019, de 20 de setembro de 2020 e à Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017; na etapa de seleção, os critérios utilizados para julgamento das propostas constantes do edital; e na etapa de execução contratual, o processo de recebimento dos suprimentos (cartuchos) adquiridos por meio do Contrato nº 05/2020. Não fez parte do escopo da apuração a análise das demais etapas do certame e a assinatura do contrato.

A partir do conhecimento construído durante a análise preliminar do objeto, foram definidas as seguintes questões e subquestões de Auditoria:

1. O processo licitatório foi instruído obedecendo as regras estabelecidas no Decreto nº 10.024/2019?
2. Os critérios utilizados para julgamento das propostas apresentadas pelas empresas licitantes foram suficientes visando reduzir o risco de posterior descumprimento das obrigações assumidas?
3. O processo de recebimento dos suprimentos, referentes aos itens nº (s) 5 e 12 do Contrato nº 05/2020, foi realizado de acordo com as regras contratuais e com a legislação pertinente?

No decorrer dos trabalhos foram analisadas as informações coletadas do processo licitatório GEXMAN (Pregão nº 03/2019), do processo de contratação GEXCBA (Contrato nº 05/2020) e demais informações e documentos fornecidos pelas Gerências Executivas do INSS em Manaus e Cuiabá.



## RESULTADOS DOS EXAMES

### **1. Ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Mapa de Riscos (MR) relativos à fase preparatória/planejamento do processo licitatório.**

No que tange ao processo licitatório, na modalidade pregão, realizado pela GEXMAN para aquisição de material de expediente e consumo visando atender as Gerências Executivas do INSS vinculadas à Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste, as etapas de elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares e Gerenciamento de Riscos não foram realizadas. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Mapa de Riscos (MR), documentos relevantes dentro da etapa de planejamento da contratação/licitação e indispensáveis para continuidade do processo, não foram elaborados e juntados aos autos.

Conforme o prescrito no artigo 3º, inciso IV e artigo 8º, inciso I do Decreto nº 10.024/2019 e art. 24 e 25 da IN nº 05/2017, corroborado com o que determina o art. 6º do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o Estudo Técnico Preliminar é documento constitutivo da primeira fase do planejamento de uma contratação e embasa o Termo de Referência, caso se decida pela exequibilidade de tal acordo. Desta forma, o processo relativo ao pregão na forma eletrônica deve ser instruído com Estudo Técnico Preliminar. Ademais, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no artigo 3º, inciso III, ratifica a necessidade de elaboração do Estudo Técnico Preliminar na preparação do pregão.

Ademais, conforme entendimento do Tribunal de Conta da União<sup>1</sup> a elaboração de estudos técnicos preliminares é obrigatória e se constitui elemento essencial para o planejamento e para o sucesso das aquisições públicas. Seguidas fiscalizações do TCU têm mostrado que a deficiência no planejamento é causa frequente de fragilidades nas contratações públicas (Acórdãos 2328/2015 e 2339/2016, ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União).

A fase preparatória da licitação realizada pela GEXMAN apresenta vícios, pois não constam no processo a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e o Mapa de Riscos, fato que confronta a exigência prevista na legislação vigente. Cabe ressaltar também que esta fase do processo de licitação instaurado em 20/11/2019 se pautou nas regras do revogado Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

Considerando o descumprimento do Decreto nº 10.024/2019 e o entendimento do TCU, referente a primeira etapa de planejamento da licitação/contratação (ETP) e Mapa de Riscos (MR), o processo licitatório não atendeu as exigências relativas à documentação prevista na norma vigente. Sendo assim, a supressão desses documentos aumentou a exposição do processo licitatório

---

<sup>1</sup> "...elaboração dos estudos técnicos preliminares é obrigatória para toda licitação, pois a elaboração do Termo de Referência (TR) ou projeto básico (PB) é obrigatória independentemente da forma de seleção do fornecedor se dar por licitação, por contratação direta ou por adesão à ata de registro de preços...". Fonte: 2021 (TCU) <http://www.tcu.gov.br/arquivosrca/001.003.009.htm>



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

a riscos que poderiam ter sido identificados e mitigados nessa fase da licitação, inclusive os relacionados à entrega/recebimento de produtos não originais ou em desacordo com a(s) proposta(s) apresentada(s) pela(s) empresa(s) licitante(s).

Como consequência, observou-se que a ausência do ETP e MR, contribuiu com as fragilidades identificadas relativas aos critérios utilizados para julgamento das propostas (habilitação das empresas licitantes) e no processo de entrega e recebimentos dos suprimentos, subitens 8.5.4, 8.5.5.11 e 9.10.1 do Edital.

De todo o exposto, concluiu-se que houve o descumprimento das exigências constantes no art. 3º, inciso IV e art. 8º, inciso I, do Decreto nº 10.024/2019 e art. 26 da IN nº 05/2017, em consequência da ausência do ETP e MR.

## **2. Inobservância das recomendações constantes do Parecer Jurídico PFE/INSS, essenciais para continuidade e regularidade do processo licitatório.**

O processo administrativo referente ao procedimento licitatório foi enviado pela GEXMAN à Procuradoria Especializada do INSS para análise e emissão de parecer jurídico a respeito da compatibilidade dos atos administrativos produzidos na licitação ao sistema jurídico vigente. Assim sendo, após a análise da dita Procuradoria, houve a emissão do Parecer nº 00015/2020/SCADM/PRFE/INSS/BSB/PGF/AGU, e por meio deste foram emitidas as considerações e recomendações condensadas no quadro a seguir:

**Quadro 1 - Consolidações do cumprimento às recomendações da PFE**

<b>Item do Parecer</b>	<b>Apontamentos/Recomendações</b>	<b>Cumprimento (Sim/Não)</b>
23	Todavia, não foi identificada a elaboração de Estudo Técnico Preliminar, conforme exigido pela legislação de regência acima transcrita. Essa etapa da preparação da licitação, como será detalhado mais adiante, é essencial à formação do processo licitatório, devendo ser elaborada pela Equipe de Planejamento e aprovada pelo Gerente Executivo. Essa omissão deve ser sanada como requisito essencial de continuidade do Pregão.	Não
37	Não houve a designação formal da Equipe de Planejamento da Contratação, nem sequer a indicação da sua formação no Documento de Formalização de Demanda	Não
38	Deste modo, o Planejamento da Contratação resumiu-se à elaboração do Termo de Referência, deixando-se injustificadamente de preparar e juntar aos autos os Estudos Preliminares e Gerenciamento de Risco, viciando o procedimento. Sem esses documentos, não há como manifestar-se pela regularidade da contratação.	Não



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

41	Não foi juntado qualquer documento com as características exigidas para os Estudos Preliminares da Contratação. Omissão deve ser sanada imediatamente, como requisito de continuidade do processo licitatório.	Não
43	No presente caso, também não foi juntado o Mapa de Riscos a Gerenciamento de Riscos que, assim como os Estudos Preliminares, deve ser elaborado e juntado aos autos como requisito de regularidade/continuidade do processo licitatório.	Não
62	A Administração deve providenciar, entretanto, um despacho a ser elaborado pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, em que seja consignado o atendimento das exigências acima recomendadas, notadamente acerca da diversificação das fontes consultadas, parâmetros utilizados (§ 1º do artigo 2º da IN SLTI/MPOG n. 05, de 27.06.2014) e quantidade de cotações por item.	(*)
66	Da leitura das minutas e documentos que instruem o processo sob análise, não se verificou a consignação de critérios de sustentabilidade ambiental na licitação, o que deve ser prontamente corrigido.	Sim
68	No caso, a Administração não fez juntar aos autos o devido ateste de disponibilidade orçamentária, justificando tal ausência pelo disposto no art. 7º, §2º do Decreto n.º 7.892/2013, que permite que a indicação de dotação orçamentária apenas quando da formalização do contrato nos casos de licitação para registro de preços, como é o caso.	Sim
79 e 81	<p>De acordo com o art. 36 da IN nº 05/2017 – SEGES/MP, antes da remessa dos autos para análise jurídica, deve ser realizada a avaliação de conformidade legal do procedimento:</p> <p><i>Art. 36. Antes do envio do processo para exame e aprovação da assessoria jurídica, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993, deve-se realizar uma avaliação da conformidade legal do procedimento administrativo da contratação, preferencialmente com base nas disposições previstas no Anexo I da Orientação Normativa/Seges nº 2, de 6 de junho de 2016, no que couber.</i></p> <p><i>§1º. A lista de verificação de que trata o caput deverá ser juntada aos autos do processo, com as devidas adaptações relativas ao momento do seu preenchimento.</i></p> <p><i>§2º. É dispensado o envio do processo, se houver parecer jurídico referencial exarado pelo órgão de assessoramento competente, que deverá ser anexado ao processo, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada. (Grifou-se)</i></p> <p>Não foram encontrados quaisquer documentos nesse sentido.</p>	Sim
85	Atente-se, por fim, que o Termo de Referência deve ser adaptado aos eventuais ajustes que venham a ser efetuados pela Administração nas minutas do edital e contrato diante das recomendações desta Procuradoria.	(*)
87	Por se mostrar conduta contraproducente, o batimento comparativo de item por item das minutas a fim de confirmar quais modelos foram utilizados in casu, deve a Administração informar precisamente quais modelos foram utilizados (indicando a data de atualização), manifestando-se, ainda, a respeito de eventuais alterações/adequações nas minutas-padrão empregadas na licitação, elencando-as e justificando-as.	Não
88	Atente-se, a Administração, para que o Edital definitivo seja rubricado em todas as folhas pela autoridade que o expedir.	Sim



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

90	Conforme os arts. 20 e 21 do Decreto n.º 10.024/2019, deverá ser providenciada a publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União, no sítio eletrônico oficial do órgão promotor da licitação e no endereço eletrônico <a href="http://www.comprasgovernamentais.gov.br">www.comprasgovernamentais.gov.br</a> , observando-se, a partir dessa data, o prazo mínimo de 08 (oito) dias úteis para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação pelos licitantes	Sim
92	À vista do exposto, conclui-se que a regularidade do procedimento está condicionada ao integral cumprimento das recomendações expendidas ao longo da presente manifestação.	Não

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base nas informações extraídas do processo SEI.

*(\*) Não foi possível concluir se houve o atendimento às recomendações, conforme Despacho da Logística da GEXMAN.*

Observou-se que de todos os apontamentos realizados pela PFE e mencionados acima, os itens 23, 38, 41 e 43, merecem destaque, uma vez que a Administração deveria providenciar seu atendimento como condição essencial de continuidade e regularidade do processo licitatório.

Convém mencionar que o parecer jurídico é ato essencial no processo licitatório e constitui documento que deve ser juntado ao processo licitatório conforme prevê o artigo 21, inciso VII, do Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000 e artigo 8º, inciso IX, do Decreto nº 10.024/2019. Ademais, o artigo 38, inciso VI e parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, determina que “*As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração*”.

Registre-se que a LOG GEXMAN menciona que não cumpriu as recomendações constantes nos itens 23, 38, 41 e 43 do Parecer da Procuradoria, sob alegação de absoluta falta de familiaridade com a norma vigente e que a elaboração do Estudo Técnico Preliminar seria uma mera formalidade extemporânea diante da fase do processo. Alega ainda que a IN nº 05/2017 não se aplica à aquisição de bens.

Cabe esclarecer que a não elaboração do ETP pela LOG GEXMAN sob a alegação de “mera formalidade extemporânea diante da fase do processo” constituiu equívoco da equipe, considerando que é uma exigência expressa no art. 3º, inciso IV e art. 8º, inciso I, do Decreto nº 10.024/2019. Além disso, tal exigência legal é corroborada pelo entendimento do TCU sobre a obrigatoriedade da elaboração do ETP na fase de planejamento de toda licitação.

Quanto à alegação de que a IN nº 05/2017 não se aplica ao processo de aquisição de bens, cabe esclarecer que o ato de planejar advém do Decreto-Lei nº 200/1967, que estabelece que as ações no setor público devem se orientar pelo planejamento, cuja finalidade é alcançar eficácia, eficiência e efetividade, ou seja, deve estar focado nos resultados, mas também se preocupando com o uso racional dos recursos e adequação dos meios e fins. Assim, os documentos elaborados na



fase de planejamento da contratação contribuem diretamente para se alcançar a eficácia, eficiência, economicidade e efetividade do processo.

Dessa forma, a obrigatoriedade de se realizar estudos técnicos prévios a respeito do problema para encontro de soluções adequadas abrange, além do Termo de Referência ou projeto básico previsto no Decreto nº 10.024/2019 e na Lei nº 8.666/1993, a elaboração do ETP e Mapa de Riscos (MR), tornando a aplicação da IN nº 05/2017 a outros tipos de contratação além daquelas de serviços sob o regime de execução indireta uma boa prática a ser considerada pela gestão.

Como resultado do não atendimento na íntegra das recomendações constantes no Parecer Jurídico, o processo licitatório não pode ser considerado regular. Tal alerta consta do item 38 do Parecer: "O Planejamento da Contratação resumiu-se à elaboração do Termo de Referência, deixando-se injustificadamente de preparar e juntar aos autos os Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos, viciando o procedimento. Sem esses documentos, não há como manifestar-se pela regularidade da contratação."

Houve ainda o aumento à exposição a riscos relacionados à contratação que poderiam ter sido identificados e mitigados na etapa de planejamento da contratação.

Em síntese, o parecer jurídico que avaliou a compatibilidade dos atos administrativos produzidos na licitação ao sistema jurídico vigente, com fulcro artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, condicionou o prosseguimento do processo licitatório ao cumprimento integral das recomendações expressas ao longo da manifestação de acordo com item 92 do Parecer, conforme descrito no Quadro 1 acima, dentre as quais a elaboração de Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Riscos (MR). Contudo, o processo licitatório foi finalizado e formalizado sem o atendimento dos requisitos.

### **3. Fragilidade nos critérios utilizados pela equipe de licitação para julgamento das propostas apresentadas pelas empresas licitantes, em função dos requisitos definidos no edital.**

O procedimento licitatório para registro de preços executado pela GEXMAN (Pregão Eletrônico nº 03/2019) não adotou critérios objetivos para aceitação e julgamento da(s) proposta(s) apresentada(s) pela(s) empresa(s) licitante(s) relativos à qualificação técnica-operacional, tais como exigência de amostra e comprovação de distribuidor ou revendedor autorizado de suprimentos (cartuchos) originais para fins de comprovação de capacidade técnica da(s) empresa(s) participantes(s) da licitação.

Em relação aos requisitos de aceitabilidade de propostas apresentadas pelas empresas licitantes, a legislação vigente prevê que sejam definidos critérios objetivos, dentre outras exigências necessárias, inclusive em relação à amostra e à habilitação do licitante, para fins de julgamento e aceitação das propostas, sendo estes definidos nos dispositivos legais citados abaixo:

- a) Art. 3º, Inciso I e art. 4º, Inciso III, da Lei nº 10.520/2002;



- b) Art. 30, Inciso II, da Lei nº 8.666/1993;
- c) Art. 7º, parágrafo único e art. 14º, Inciso IV, do Decreto nº 10.024/2019; e
- d) Subitens 8.5.4 e 9.10 do Edital do Pregão Eletrônico nº 03/2019.

Ressalta-se que não foi exigido que os atestados de capacidade técnica-operacional apresentados pela empresa fossem referentes a fornecimento de produtos originais do fabricante, conforme a proposta de preço apresentada pela empresa vencedora e a previsão constante no item 9.10 do Edital. Além disso, firmou-se declaração de compromisso para fornecimento dos suprimentos conforme marca indicada na sua proposta, sem a exigência de apresentação de amostras e da comprovação da condição de fornecedor ou revendedor autorizado de suprimentos originais.

Em consequência dessas fragilidades, constatou-se que os atestados de capacidade técnica-operacional exigidos não estavam compatíveis com o propósito da licitação de obter suprimentos originais, não houve comprovação da condição de distribuidor ou revendedor autorizado de suprimentos originais, tampouco exigência de amostras. Como resultado, elevou-se o risco de não cumprimento da fase de execução contratual. Além disso, tal situação foi objeto de questionamento por empresa concorrente através de interposição de recurso contra habilitação da proposta da *empresa licitante*, tendo como resultado o indeferimento por decisão da equipe de licitação.

Isto posto, após análise do procedimento licitatório em questão, foram identificadas fragilidades nos critérios utilizados pela equipe de licitação para julgamento das propostas apresentadas pelas empresas licitantes.

### **3.1. Incompatibilidade dos atestados de capacidade técnico-operacional com os suprimentos (produtos) ofertados na proposta da empresa licitante.**

Observou-se que a *empresa licitante* ofertou “produtos originais do fabricante” em sua proposta de preços no certame. Entretanto, apresentou para qualificação técnica 03 (três) atestados de fornecimento de produtos sem comprovar que os produtos fornecidos eram originais do fabricante.

O subitem 9.10.1 do edital prevê que a "Comprovação de aptidão para o fornecimento de bens em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado"; e no subitem 9.10.1.1 define o seguinte “Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a contratos executados com as seguintes características mínimas:

- 9.10.1.1.1 Objeto do contrato;
- 9.10.1.1.2 Prazo de vigência;
- 9.10.1.1.3 Quantidade e descrição dos itens fornecidos;



9.10.1 .1.4 Valor unitário e global dos itens fornecidos.

9.10.1.1.5 Nome e CNPJ do contratante”.

Em relação aos atestados apresentados pela empresa, observou-se que o atestado emitido em 26/01/2019 (*Retifica-se a data da emissão do atestado para 29/01/2019*) está com data anterior à constituição da empresa, que ocorreu em 26/09/2019, e não menciona quantitativos de bens fornecidos; os demais atestados foram emitidos em 19/11/2019 e 28/01/2020 e especificam as quantidades de bens fornecidos. Ressalta-se que os atestados apresentados pela empresa não fazem referência se os produtos fornecidos são originais do fabricante.

Registre-se que houve a interposição de recurso contra a habilitação da proposta da *empresa licitante*, e entre os questionamentos apresentados destaca-se a indagação quanto “a legalidade e a exequibilidade dos produtos por ela ofertados, uma vez que a mesma NÃO é revendedora ou Distribuidora Autorizada *do fabricante*, fabricante dos toners *Samsung* e, mesmo assim consegue ofertar preços competitivos sem demonstrar de onde compra esses suprimentos”, tendo o pregoeiro julgado improcedente o recurso, diante da alegação de que empresa firmou termo de compromisso, conforme previsto no item 8.5.5.11 do edital, segundo o qual forneceria os itens conforme sua proposta, sob pena prevista em lei.

Além disso, a equipe de licitação não exigiu que os atestados de capacidade técnica-operacional apresentados pela empresa fossem de produtos originais do fabricante, conforme a proposta de preço apresentada pela empresa vencedora, e como resultado, elevou-se o risco de não cumprimento da fase de execução contratual.

Desta forma, conclui-se que houve incompatibilidade dos atestados de qualificação técnica-operacional, apresentados pela empresa vencedora no processo licitatório, no que tange às características dos produtos ofertados em sua proposta de preço.

### **3.2. Vulnerabilidade quando da aceitação das propostas de preços com base em Termo de Compromisso firmado pela Empresa na fase de habilitação.**

O subitem 8.5.4.1 do edital possibilita a exigência de amostra(s). No entanto, tal exigência tornou-se facultativa, a critério do pregoeiro, em virtude do subitem 8.5.5.11 ter permitido a substituição da mesma por compromisso firmado pelos licitantes para fornecimento do(s) produto(s) conforme marca indicada na(s) proposta(s) da(s) empresa(s) licitante(s).

Observou-se que a *empresa licitante*, vencedora da licitação referente aos itens nº (s) 05 e 12 do Contrato nº 05/2020, firmou declaração de compromisso para fornecimento dos suprimentos conforme marca indicada na sua proposta, sem que houvesse por parte da equipe e pregoeiro a exigência de apresentação de amostras, bem como da comprovação da condição de fornecedor ou revendedor autorizado de suprimentos originais.



Por consequência, elevaram-se os riscos de não exequibilidade da proposta, pois a empresa não demonstrou a condição de distribuidor ou revendedor autorizado de suprimentos originais, acrescentando-se o fato de os atestados de qualificação técnica apresentados pela empresa não registrarem se os produtos entregues eram originais, restando a não demonstração inequívoca das condições para honrar a entrega dos produtos originais ofertados.

Entretanto, cabe informar que o próprio Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 03/2019, subitem 8.5.4.1, estabelece que a amostra poderia ter sido solicitada ou exigida à empresa classificada em primeiro lugar na licitação, após a fase de lances. Além disso, a exigência de amostra(s) tem fundamento nos acórdãos do TCU nº 1.182/2007, nº 1.634/2007, n 2.558/2007, nº 1.113/2008, nº 1.168/2009 e nº 1.317/2011, todos do Plenário, e o de nº 3.667/2009, da 2ª Câmara.

É importante destacar que para as propostas de preços a serem apresentadas pelos licitantes para o fornecimento de produtos compatíveis ou similares aos produtos originais do fabricante foram definidas regras bem mais objetivas, conforme subitens 8.13.1 e 8.13.2 do edital, resultando na desclassificação das cinco primeiras licitantes por não atendimento ao item 5 do edital, que trata da apresentação da proposta e dos documentos de habilitação das licitantes.

Por outro lado, o edital deixou aberta a possibilidade de licitante(s) ofertar(em) produto(s) original(is) do fabricante, sem necessidade de apresentar amostra ou comprovar a sua condição de distribuidor ou revendedor autorizado junto ao fabricante.

Diante do exposto, observou-se que os requisitos previstos no edital tornaram discricionárias a exigência de amostra e a aceitação da comprovação da condição de distribuidor ou revendedor autorizado, substituída por termo de compromisso firmado pela empresa para fornecimento dos produtos originais do fabricante.

Assim, evidenciou-se fragilidade nos critérios utilizados para a aceitação da(s) proposta(s) vencedora(s) levando em consideração os requisitos definidos no subitem 8.5.5.11 e, em consequência disso, não foram adotadas medidas no ato de aceitação da proposta da empresa vencedora visando reduzir o risco de posterior descumprimento das obrigações assumidas pela empresa.

#### **4. Fragilidades no processo de recebimento dos suprimentos (cartuchos).**

Constataram-se fragilidades no processo de recebimento dos produtos, relativos aos itens nº (s) 05 e 12 do Contrato nº 05/2020, oriundo do Pregão Eletrônico SRP nº 03/2019, haja vista que não foram identificados no processo termo de recebimento provisório e medidas para verificação da qualidade dos produtos frente aos requisitos do edital. Convém salientar que o item 4 do Termo de Referência (TR), anexo do Edital Pregão Eletrônico SRP nº 03/2019, estabelece as regras relativas à entrega e critérios de aceitação do objeto contratado.



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Além dos critérios constantes do edital e do Contrato nº 05/2020, o art. 73 da Lei nº 8.666/1993, estabelece que: em se tratando de compras ou locação de equipamentos, o recebimento ocorrerá, provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação e, definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material a consequente aceitação.

Em relação ao recebimento dos produtos, observou-se que o mesmo foi realizado em 25 de agosto de 2020, com base no documento auxiliar de nota fiscal nº 58 (Simples Remessa), emitida em 14/08/2020, tendo sido apresentada a Nota Fiscal pela empresa somente em 02/09/2020, sem que se fizesse constar no processo a emissão do termo de recebimento provisório, conforme exigência do item 4 do Termo de Referência que compõe o edital. Além disso, não houve por parte da empresa contratada a comprovação da cadeia de fornecimento dos suprimentos, tendo apresentado de forma extemporânea somente notas fiscais de aquisição de produtos no mercado nacional com datas posteriores à entrega dos produtos junto à GEXCBA.

Em síntese, observou-se na análise documental fragilidade no processo de recebimento dos suprimentos licitados nos itens nº (s) 05 e 12 do Contrato nº 05/2020, considerando que não houve emissão de termo de recebimento provisório nem ou outro meio (checklist de verificação, consulta ao site do fabricante etc) que permitisse averiguar a adequabilidade dos produtos entregues conforme previsto no contrato.

Por tudo que foi exposto, considerando a deficiência da documentação apresentada pela empresa e a não comprovação da autenticidade/originalidade dos cartuchos por parte da empresa contratada, concluiu-se que o processo de recebimento dos suprimentos não está de acordo com as regras contratuais e com a legislação pertinente.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

## RECOMENDAÇÕES

À SR V:

1. Avaliar a repercussão e impactos nos demais contratos originados do Registro de Preços SRP nº 03/2019, itens nº (s) 05 e 12, firmados entre a *empresa contratada* e as Gerências Executivas vinculadas à Superintendência Norte/Centro-Oeste. **Achados nº 01 e 02**

2 Uniformizar e disseminar os procedimentos, a exemplo de checklist de verificação de entrega e recebimento de suprimentos (cartuchos) para impressora, entre as unidades de logística das Gerências Executivas vinculadas à Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste, de forma a garantir que os requisitos previstos no edital e contrato sejam observados integralmente no momento da entrega dos produtos.

**Achado nº 04**



## CONCLUSÃO

Em conclusão aos trabalhos de auditoria relativos à análise do processo licitatório e à apuração da entrega de suprimentos (cartuchos) de impressoras, originais do fabricante, em cumprimento aos itens nº (s) 5 e 12 do Contrato nº 05/2020, verificou-se:

1. O descumprimento do Decreto nº 10.024/2019, referente à primeira etapa de planejamento da contratação/licitação inerente ao Pregão Eletrônico SRP nº 03/2019, tendo em vista a ausência do ETP e MR;
2. O não atendimento integral das recomendações constantes no parecer jurídico da Procuradoria Federal Especializada do INSS, que condicionou a regularidade do procedimento licitatório ao cumprimento das recomendações constantes nos itens 41 e 43 do Parecer;
3. Fragilidades nos critérios utilizados pela equipe de licitação no julgamento das propostas apresentadas pelas empresas licitantes em função dos requisitos definidos no edital e as incompatibilidades dos atestados de qualificação técnica-operacional, apresentado pela empresa vencedora da licitação, em relação aos produtos ofertados em sua proposta de preço.
4. O processo de recebimento dos suprimentos não está de acordo com as regras contratuais e com a legislação pertinente, devido a deficiência da documentação apresentada pela empresa e a indefinição quanto à originalidade dos cartuchos adquiridos.

Ante o exposto, concluiu-se que as falhas identificadas na fase de planejamento do processo licitatório que deu origem ao Contrato nº 05/2020, pelo não atendimento das exigências previstas no Decreto nº 10.024/2019 e na IN nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Secretaria de Gestão, trouxeram consequências na fase da execução contratual quanto ao impasse na autenticidade/originalidade dos suprimentos no ato da entrega e recebimento.

Desta forma, as situações descritas e a adoção das medidas recomendadas para serem implementadas e coordenadas pelo INSS no presente relatório poderão contribuir para o aperfeiçoamento das ações de planejamento de contratações, esclarecimento dos fatos sobre a origem e autenticidade dos produtos entregues e o consequente cumprimento do Contrato nº 05/2020.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

## ANEXO I - MANIFESTAÇÃO DA(S) UNIDADE(S) AUDITADA(S)

As Unidade(s) Auditada(s) se manifestaram por meio do(s) Despacho(s) SEI\_INSS nº 3985615 e nº 4057955, da Divisão de Orçamento, Finanças e Logística da Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste e da Seção de Logística, Licitação e Contrato e Engenharia da Gerência Executiva do INSS em Manaus / AM, de 16 e 24 de junho de 2021, respectivamente, encaminhando as informações integralmente reproduzidas a seguir.

### I.A - MANIFESTAÇÃO DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E LOGÍSTICA DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL NORTE/CENTRO-OESTE

#### DESPACHO SEI nº 3985615

**Divisão De Orçamento, Finanças e Logística, em 16/06/2021**

Ref.: Processo nº 35014.338690/2020-54.

Int.: Coordenação-Geral De Auditoria em Gestão Interna.

Ass.: Encaminhamento de Relatório Preliminar de Auditoria.

1. Trata o presente sobre encaminhamento preliminar de relatório de auditoria decorrente do Pregão Eletrônico Nº 03/2019, realizado na Gerência Executiva de Manaus, cujo objeto
2. Considerando as conclusões descritas no Relatório de Auditoria que trata da análise do processo licitatório – Pregão nº 03/2019, realizado pela Gerência Executiva do INSS em Manaus (GEXMAN), visando à aquisição de SUPRIMENTO DE INFORMÁTICA E PAPEL A4, para atender as Gerências Executivas vinculadas à Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste.
3. Considerando o teor contido no item 1 do referido relatório, conforme segue:  
*“1. O descumprimento do Decreto nº 10.024/2019, referente à primeira etapa de planejamento da contratação/licitação inerente ao Pregão Eletrônico SRP nº 03/2019, tendo em vista a ausência do ETP e MR;*
4. Para melhor compreensão do tema, trazemos à lide a legislação que subsidiou a confecção do Pregão Eletrônico nº 03/2019, nos termos a seguir:

*“INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 25 DE MAIO DE 2017*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

*Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. (grifo nosso)*

*Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber: (grifo nosso)*

*I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;*

*II - os critérios e práticas de sustentabilidade; e*

*III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.*

*(...)*

*Art. 3º O objeto da licitação será definido como prestação de serviços, sendo vedada a caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão de obra. (grifo nosso)*

*(...)*

## *CAPÍTULO II*

### *DO PROCEDIMENTO DA CONTRATAÇÃO*

*Art. 19. As contratações de serviços de que tratam esta Instrução Normativa serão realizadas observando-se as seguintes fases (grifo nosso)*

*I - Planejamento da Contratação;*

*II - Seleção do Fornecedor; e*

*III - Gestão do Contrato. Parágrafo único. O nível de detalhamento de informações necessárias para instruir cada fase da contratação deverá considerar a análise de risco do objeto contratado.*

## *CAPÍTULO III*

### *DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO*

*Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas: (grifo nosso)*

*I - Estudos Preliminares;*

*II - Gerenciamento de Riscos; e*

*III - Termo de Referência ou Projeto Básico.*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

*DECRETO Nº 10.024, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019*

*Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.*

*(...)*

*Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:*

*I - estudo técnico preliminar, quando necessário; (grifo nosso)*

*II - termo de referência;*

*III - planilha estimativa de despesa;*

*IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;*

*V - autorização de abertura da licitação;*

*VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;*

*VII - edital e respectivos anexos;*

*VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;*

*IX - parecer jurídico;*

*X - documentação exigida e apresentada para a habilitação;*

*XI - proposta de preços do licitante;*

*XII - ata da sessão pública, que conterá os seguintes registros, entre outros:*

5. Considerando as informações preliminares, cumpre esclarecer que o Pregão Eletrônico nº 03/2019 tem por objeto a aquisição de suprimento de informática e papel A4, conforme descrito no item 1.1 do referido certame, nos termos a seguir:

*“1. DO OBJETO*

*1.1.O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a aquisição de SUPRIMENTO DE INFORMÁTICA E PAPEL A4, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.”*

6. Considerando a exigência na fase de planejamento que envolve a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, bem como o Mapa de Riscos – MR, conforme mencionado no item “1” da conclusão do relatório de auditoria, cabe ressaltar que etapas referem-se a **contratação de**



**serviços**. Nesse sentido, a conclusão descrita no referido item não se coaduna com o pleiteado no Pregão Eletrônico nº 03/2019, cujo objeto recai na **Aquisição de suprimentos de informática e papel A4**. Ademais, resta claro e inquestionável que os requisitos para confecção de ETP e MR são pressupostos normativos e legais indicados para a contratação de serviços, conforme disciplinado nos artigos 1º, 3º, 19 e 20 da I.N.05/2017, combinado com o inciso I, art. 8º do Decreto 10.024/2019, acima referidos. Significa dizer que há plausibilidade legal e normativa quanto à presença de ETP e MR se o objeto versar sobre contratação de “**SERVIÇOS**”, motivo pelo qual entendemos equivocado o posicionamento da Auditoria acerca do tema abordado neste particular, haja vista que o objeto descrito no edital recai em aquisição.

7. Considerando a conclusão manifestada no item “2” do relatório de auditoria, impende destacar que as recomendações indicadas pela Procuradoria foram prontamente atendidas, com ressalva em relação aos Estudos Técnicos Preliminares – ETP e Mapa de Riscos – MR que não foram realizados pelos motivos indicados no item “6” deste despacho, ou seja, a confecção de ETP e MR são necessários e obrigatórios somente para contratações de **serviços** e não se aplica nas situações de **aquisições** que foram objetos do Pregão Eletrônico nº 03/2019. Portanto, pelas razões aqui expostas, nosso entendimento é diametralmente divergente do posicionamento da auditoria, na medida em que não guarda observância aos dispositivos legais e normativos que regem o tema.

8. Considerando a conclusão inserta o item “3” do relatório de auditoria, importa corroborar que a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, está condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do **juízo objetivo**, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos. Por conseguinte, o certame foi levado a efeito em estrita aderência aos referidos princípios. Outrossim, a equipe de licitação procedeu julgamento objetivo das propostas e documentação de habilitação, nos exatos termos disciplinados nos itens 6, 7, 8, 9 e 10 do Edital que foi analisado e aprovado pela Procuradoria, motivo pelo qual refutamos e repelimos a conclusão errônea e desacertada da auditoria, uma vez que não condiz com a realidade traduzida durante a sessão pública, inclusive pode ser acessada por qualquer interessado, através dos registros evidenciados durante certame para comprovar que a conclusão é inadequada e incorreta, merecendo a nossa completa repulsa e reprimenda ao malgrado relatório realizado pela auditoria, nesse caso específico.

9. Por fim, em relação ao item “4” do relatório de auditoria, cabe destacar que as ocorrências evidenciadas derivam de eventual descumprimento de obrigação contratual, motivo pelo qual devem ser tratadas à luz do que foi pactuado na avença, de acordo com a previsão capitulada no item “14” do Termo de referência, que assim dispõe:

*“14.DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS*

*14.1.Comete infração administrativa nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, a Contratada que:*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

14.1.1. *inexecutar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas em decorrência da contratação;*

14.1.2. *ensejar o retardamento da execução do objeto;*

14.1.3. *falhar ou fraudar na execução do contrato;*

14.1.4. *comportar-se de modo inidôneo;*

14.1.5. *cometer fraude fiscal;*

14.2. *Pela inexecução total ou parcial do objeto deste contrato, a Administração pode aplicar à CONTRATADA as seguintes sanções:*

14.2.1. *Advertência, por faltas leves, assim entendidas aquelas que não acarretem prejuízos significativos para a Contratante;*

14.2.2. *Multa pela ocorrência de atraso injustificado na execução do objeto, assim considerado pelo CONTRATANTE, hipótese em que responderá pela inexecução parcial ou total do Contrato, sem prejuízo da aplicação das demais penalidades e das responsabilidades civil e criminal, na forma a seguir:*

a) *0,16% (zero vírgula dezesseis por cento) ao dia sobre o valor do contrato, limitada a incidência a 15 (quinze) dias;*

b) *5% (cinco por cento) sobre o valor do contrato, em caso de atraso por período superior ao previsto na alínea anterior até 30 (trinta) dias, ou de inexecução parcial da obrigação assumida;*

c) *10% (dez por cento) sobre o valor do contrato, em caso de inexecução total da obrigação assumida, podendo ainda ocorrer a não aceitação do objeto, de forma a configurar, nesta hipótese, inexecução total da obrigação assumida, sem prejuízo da rescisão unilateral da avença.*

14.2.3. *Suspensão de licitar e impedimento de contratar com o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente, pelo prazo de até dois anos;* 14.2.4. *Impedimento de licitar e contratar com órgãos e entidades da União com o consequente descredenciamento no SICAF pelo prazo de até cinco anos;*

14.2.4.1. *A Sanção de impedimento de licitar e contratar prevista neste subitem também é aplicável em quaisquer das hipóteses previstas como infração administrativa no subitem 14.1 deste Termo de Referência.*

14.2.5. *Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a Contratada ressarcir a Contratante pelos prejuízos causados;*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

*14.3.As sanções previstas nos subitens 14.2.1, 14.2.3, 14.2.4 e 14.2.5 poderão ser aplicadas à CONTRATADA juntamente com as de multa, descontando-a dos pagamentos a serem efetuados.*

*14.4.Também ficam sujeitas às penalidades do art. 87, III e IV da Lei nº 8.666, de 1993, as empresas ou profissionais que:*

*14.4.1.tenham sofrido condenação definitiva por praticar, por meio dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;*

*14.4.2.tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;*

*14.4.3.demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.*

*14.5.A aplicação de qualquer das penalidades previstas realizar-se-á em processo administrativo que assegurará o contraditório e a ampla defesa à Contratada, observando-se o procedimento previsto na Lei nº 8.666, de 1993, e subsidiariamente a Lei nº 9.784, de 1999.*

*14.6.As multas devidas e/ou prejuízos causados à Contratante serão deduzidos dos valores a serem pagos, ou recolhidos em favor da União, ou deduzidos da garantia, ou ainda, quando for o caso, serão inscritos na Dívida Ativa da União e cobrados judicialmente.*

*14.6.1.Caso a Contratante determine, a multa deverá ser recolhida no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, a contar da data do recebimento da comunicação enviada pela autoridade competente.*

*14.7.Caso o valor da multa não seja suficiente para cobrir os prejuízos causados pela conduta do licitante, a União ou Entidade poderá cobrar o valor remanescente judicialmente, conforme artigo 419 do Código Civil.*

*14.8.A autoridade competente, na aplicação das sanções, levará em consideração a gravidade da conduta do infrator, o caráter educativo da pena, bem como o dano causado à Administração, observado o princípio da proporcionalidade.*

*14.9.Se, durante o processo de aplicação de penalidade, se houver indícios de prática de infração administrativa tipificada pela Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, como ato lesivo à administração pública nacional ou estrangeira, cópias do processo administrativo necessárias à apuração da responsabilidade da empresa deverão ser remetidas à autoridade competente, com despacho fundamentado, para ciência e decisão sobre a eventual instauração de investigação preliminar ou Processo Administrativo de Responsabilização - PAR.*

*14.10.A apuração e o julgamento das demais infrações administrativas não consideradas como ato lesivo à Administração Pública nacional ou estrangeira nos*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

*termos da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, seguirão seu rito normal na unidade administrativa.*

*14.11. O processamento do PAR não interfere no seguimento regular dos processos administrativos específicos para apuração da ocorrência de danos e prejuízos à Administração Pública Federal resultantes de ato lesivo cometido por pessoa jurídica, com ou sem a participação de agente público.*

*14.12. As penalidades serão obrigatoriamente registradas no SICAF.*

10. Ante o exposto, encaminhe-se ao Sr. Chefe da DIVOFL para ciência e deliberação, com sugestão de envio à Seção de Logística de Manaus para conhecimento e manifestação, conforme disposto no item "5" do despacho SEI Nº 3926688.

*(informação suprimida pela unidade de auditoria, em função de restrição de acesso na forma do Art. 31 da Lei nº 12.527/2011, do Art. 56 do Decreto nº 7.724/2012 e do inciso I, §3º do Art. 3º da Portaria nº 1.089/PRES/INSS, de 21/10/2020)*

Analista do Seguro Social

**Divisão De Orçamento, Finanças e Logística, em 16/06/2021**

Ref.: Processo nº 35014.338690/2020-54.

Int.: Coordenação-Geral De Auditoria em Gestão Interna.

Ass.: Encaminhamento de Relatório Preliminar de Auditoria.

1. Ciente e de acordo.

2. Encaminhe-se à Seção de Logística da Gerência Executiva de Manaus para conhecimento e manifestação, conforme disposto no item "5" do despacho SEI Nº 3926688, em prosseguimento, com posterior restituição a esta DIVOFL.

*(informação suprimida pela unidade de auditoria, em função de restrição de acesso na forma do Art. 31 da Lei nº 12.527/2011, do Art. 56 do Decreto nº 7.724/2012 e do inciso I, §3º do Art. 3º da Portaria nº 1.089/PRES/INSS, de 21/10/2020)*

Chefe da Divisão De Orçamento, Finanças e Logística



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

	Documento assinado eletronicamente por <i>(informação suprimida pela unidade de auditoria, em função de restrição de acesso na forma do Art. 31 da Lei nº 12.527/2011, do Art. 56 do Decreto nº 7.724/2012 e do inciso I, §3º do Art. 3º da Portaria nº 1.089/PRES/INSS, de 21/10/2020)</i> , <b>Analista do Seguro Social</b> , em 16/06/2021, às 20:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do <a href="#">Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015</a> .
	Documento assinado eletronicamente por <i>(informação suprimida pela unidade de auditoria, em função de restrição de acesso na forma do Art. 31 da Lei nº 12.527/2011, do Art. 56 do Decreto nº 7.724/2012 e do inciso I, §3º do Art. 3º da Portaria nº 1.089/PRES/INSS, de 21/10/2020)</i> , <b>Chefe de Divisão</b> , em 16/06/2021, às 20:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do <a href="#">Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015</a> .
	A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <a href="https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&amp;id_or_gao_acesso_externo=0">https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&amp;id_or_gao_acesso_externo=0</a> , informando o código verificador <b>3985615</b> e o código CRC <b>B878FD36</b> .

**I.B - MANIFESTAÇÃO DA SEÇÃO DE LOGÍSTICA, LICITAÇÃO E CONTRATOS E ENGENHARIA DA GERÊNCIA EXECUTIVA DO INSS EM MANAUS / AM**

**Despacho SEI nº 4057955**

**Seção De Logística, Licitação e Contratos e Engenharia, em 24/06/2021**

Ref.: Processo nº 35014.338690/2020-54.

Int.: Coordenação-Geral De Auditoria em Gestão Interna.

Ass.: Relatório Preliminar de Auditoria.

1. Trata-se de Relatório Preliminar da Ação de Auditoria que analisou o processo licitatório (pregão eletrônico nº 03/2019) realizado pela Gerência Executiva Manaus / AM e o Contrato nº 05/2020, referente à aquisição de insumos para impressoras visando o atendimento das unidades vinculadas à Gerência Executiva Cuiabá / MT.
2. No entendimento dos elaboradores do referido Relatório, existem quatro questões que merecem destaque, sobre as quais nos manifestaremos no decorrer deste despacho.
3. **Ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Mapa de Riscos (MR) relativos à fase preparatória/planejamento do processo licitatório.**



3.1. O Relatório de Auditoria aponta, em seu item 1, a ausência dos estudos técnicos preliminares, asseverando que tal peça ***“é obrigatória e se constitui elemento essencial para o planejamento e para o sucesso das aquisições públicas”***. Ressalta também, segundo o entendimento do elaborador que ***“esta fase do processo de licitação instaurado em 20/11/2019 se pautou nas regras do revogado Decreto nº 5.450/2005.”*** E mais: ***“que a supressão desses documentos aumentou a exposição do processo licitatório a riscos que poderiam ter sido identificados e mitigados nessa fase da licitação, inclusive os relacionados à entrega/recebimento de produtos não originais ou em desacordo com a(s) proposta(s) apresentada(s) pela(s) empresa(s) licitante(s).”*** E ainda conclui que ***“Como consequência, observou-se que a ausência do ETP e MR, contribuiu com as fragilidades identificadas relativas aos critérios utilizados para julgamento das propostas (habilitação das empresas licitantes) e no processo de entrega e recebimentos dos suprimentos”***.

3.2. Antes de nos manifestarmos sobre as conclusões do Relatório a respeito da ausência dos estudos técnicos preliminares, gostaríamos de ressaltar, por ocasião da recomendação jurídica sobre a necessidade da emissão de estudos técnicos preliminares e mapa de riscos, p certame já se encontrava em fase de análise jurídica da minuta do edital. E, portanto, ao emitirmos o documento recomendado naquela ocasião, seria ato meramente formal, haja vista que os procedimentos tendentes à realização do pregão já estavam sendo elaborados desde o mês de Nov/2019, ou seja 03 (três) meses antes da emissão do Parecer Jurídico, cuja data de emissão é 06/02/2020. A esta altura, já havia sido efetuada a pesquisa de preços, concluído o processo de intenção de registro de preços, que é ato preliminar em um pregão destinado a elaboração de um registro de preços, já havia sido confeccionado e aprovado o Termo de Referência, designado o Pregoeiro e sua Equipe de Apoio, e elaborados a Minuta do Edital e seus Anexos.

3.3. Portanto, à época, ficamos em dúvida se deveríamos emitir documento que não refletiria o que se propunha a informar, haja vista que, já que se tratava de estudos preliminares, pressupõe-se que são anteriores ao certame e não se prestam a mera formalização do que, teoricamente deveria ter sido feito no início.

3.4. Também nos incomodou a incerteza sobre a necessidade de retroagirmos aos primeiros estágios do certame licitatório, já que foi demandada a realização de etapa prévia, ou seja, o planejamento, invalidando tudo que já havia sido feito até aquele momento. Ressalte-se que na época, já estávamos sem qualquer ata de registro de preços destinada ao fornecimento de suprimentos de informática e papel A4 e a falta desses produtos, poderia impactar nas atividades das Unidades do INSS nas Regiões Norte e Centro-Oeste do País.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

3.5. Há que se destacar também que o Decreto nº 10.024/2019 não prevê a obrigatoriedade do estudo técnico preliminar em todos os certames realizados na modalidade pregão. Note-se que o Inc. I do art. 8º indica, de maneira expressa, que o processo será instruído com o ETP, **“quando necessário”**. Ou seja, conforme este dispositivo há casos que não requerem a emissão de ETP. Já no caso de serviços a necessidade do ETP já era devidamente ressaltada pela IN/SEGES Nº 05/2017, emitida em 25 de maio de 2017, e que entrou em vigor em meados de Setembro de 2017.

3.6. À época, entendemos que a aquisição de bens, tais como os do caso concreto, não exigia tal complexidade que justificasse a elaboração de tais estudos. Foi uma questão de interpretação, possibilitada pelo dispositivo já citado. Inclusive, na época, havia controvérsias quanto a obrigatoriedade do ETP para todos os certames. Ou seja, havia uma lacuna no Decreto que possibilitava esse tipo de interpretação.

3.7. Toda controvérsia somente foi dissipada em 22/05/2020, um pouco mais de 03 meses após o Parecer, com a edição, por parte do Ministério da Economia, da Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, dispondo sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

3.8. O normativo acima citado deliberou expressamente que os certames de aquisições de bens deveriam contemplar, no bojo de seus procedimentos, os Estudos Técnicos Preliminares, pondo assim, definitivamente, um ponto final na controvérsia provocada pelo Inciso I do Art. 8º do Decreto n 10.024/2019.

3.9. Vale ressaltar que, no Portal de Compras do Governo Federal, mais precisamente na Seção de Perguntas Frequentes sobre a IN nº 40, de 2020 e os Estudos Técnicos Preliminares, na 1ª pergunta indaga-se para quais objetos de contratação se aplica a IN 40/2020. A resposta é de que a norma aplica-se à aquisição de bens e à contratação de serviços e obras, sendo que, no caso de obras, apenas quando não houver lei ou regulamentação específica dispondo de forma diversa. E ressalta ainda que **“esse é um dos pontos inovadores da norma, pois até então não havia regulamentação de procedimentos para elaborar ETP relativo a bens e obras.”** Ou seja, somente após a edição da IN 40/2020 é que se estabeleceram critérios para a elaboração de ETP para as contratações relativas à bens e obras.

3.10. Cabe observar também, neste tópico, que o processo licitatório obedeceu exclusivamente no Decreto nº 10.024/2019, excetuando-se é claro a questão relativa ao ETP, pelas razões acima expostas, o que não significa, **salvo melhor juízo**, infração ao mesmo, porque, como foi



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

demonstrado, por falta de regulamentação específica de certos aspectos, cabia interpretação mais ampla, conforme o Inc. I do Art. 8º do Decreto nº 10.024/2019.

3.11 Outro fato a comentar diz respeito à ausência do documento “Mapa de Riscos” no processo licitatório em apreço.

3.12. No que tange a esse aspecto, entendemos com a máxima vênia ao Parecerista e aos Srs. Auditores, de que não há, num processo licitatório tendente à aquisições de bens, a obrigatoriedade da adoção do Documento Mapa de Riscos. Nosso entendimento decorre das disposições constantes do Decreto nº 10.024/2020, mais exatamente no seu Art. 14, que trata do Planejamento da Contratação, no qual inexistente a exigência de confecção de tal documento.

3.13. O normativo faz menção tão somente ao Estudo Técnico Preliminar, que servirá de base para a elaboração do Termo de Referência.

3.14. O Gerenciamento e o Mapa de Riscos são figuras normatizadas pela Instrução Normativa nº 05/2017, a qual dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de **contratação de serviços sob o regime de execução indireta** no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

3.15. É claro que a IN 40/2020 estabeleceu a obrigatoriedade da emissão dos Estudos Técnicos Preliminares para aquisições de bens e obras, semelhantemente ao exigido para a contratação de serviços pela IN 05/2017. Porém nada mencionou sobre a obrigatoriedade da elaboração do Mapa de Riscos para aquisição de bens.

3.16. Outra conclusão exposta no Relatório de Auditoria é a de que **“a supressão desses documentos aumentou a exposição do processo licitatório a riscos que poderiam ter sido identificados e mitigados nessa fase da licitação, inclusive os relacionados à entrega/recebimento de produtos não originais ou em desacordo”**.

3.17. Quanto a isso, ousamos discordar dos Srs. Auditores, haja vista que, não obstante a ausência os documentos referidos (ETP e Mapa de Riscos), constam no Termo de Referência, vários tópicos que visam dar segurança ao processo de entrega e recebimento dos produtos. Diga-se de passagem, que tais critérios constam das Minutas Padrões disponibilizadas na página da Advocacia-Geral da União.



3.18. Por exemplo, o **item 4 do Termo de Referência** estabelece os critérios que nortearam a entrega e aceitação do objeto. Neste tópico, verificamos que a execução da entrega dos produtos contempla duas fases: **a) Recebimento Provisório**, que é efetuado no ato da entrega, para que o responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, se certifique a respeito da conformidade entre os produtos entregues e as especificações constantes do Termo de Referência e da proposta vencedora. Essa fase terá a duração de 10 (dez) dias úteis. Nesse ínterim, os bens poderão ser rejeitados, no todo ou em parte, quando estiverem em desacordo com as especificações constantes neste Termo de Referência e na proposta vencedora, devendo ser substituídos no prazo de 10 (dez) dias úteis, a contar da notificação da contratada, às suas custas, sem prejuízo da aplicação das penalidades e **b) Recebimento definitivo**, o qual somente ocorrerá após o decurso do prazo do recebimento provisório e desde que seja verificada a qualidade e quantidade do material. E essa seção, não obstante todos os procedimentos acima narrados, ainda estabelece que ***o recebimento provisório ou definitivo do objeto não exclui a responsabilidade da contratada pelos prejuízos resultantes da incorreta execução do contrato.***

3.19. O **Termo de Referência contempla ainda em seu item 5**, disposições referentes à garantia dos materiais ou bens fornecidos. Nessa seção do TR, encontram-se também disposições que visam resguardar a Administração de contratados relativos aos produtos fornecidos, as quais somam-se com as anteriormente informadas. É o caso, por exemplo, da contida no subitem 5.3 do TR, a qual estatui que, durante o prazo de garantia dos produtos, que é, segundo o subitem 5.1, de, no mínimo, 12 (doze) meses, contados da data do seu recebimento definitivo, **o Contratante poderá solicitar a troca ou conserto do material/bem fornecido em razão de defeito ou vício evidenciado após a aquisição.** E, nessa hipótese a Contratada tem o prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis para o início do atendimento, contados da solicitação efetuada, tendo a obrigação de concluí-lo em trinta dias corridos. Decorridos os prazos citados sem o atendimento devido, fica o INSS autorizado a contratar de outra empresa e a cobrar da CONTRATADA os custos respectivos, sem que tal fato acarrete qualquer perda quanto à garantia dos bens.

3.20. E no que tange à garantia do material, ainda reza o TR, em seu subitem 5.7 que a garantia legal ou contratual do objeto tem prazo de vigência próprio e desvinculado daquele fixado no contrato, permitindo eventual aplicação de penalidades em caso de descumprimento de alguma de suas condições, mesmo depois de expirada a vigência contratual (ON/AGU nº 51/2014).

3.21. O item 6 do TR também apresenta salvaguardas para os eventuais defeitos na entrega dos produtos. O subitem 6.12 estabelece que o Contratante tem o dever de **verificar minuciosamente**, no prazo fixado, a conformidade dos bens recebidos provisoriamente com as especificações constantes do Edital e da proposta, para fins de aceitação e recebimento definitivo. Por seu turno, o



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

subitem 6.13 define a obrigação do Contratante de comunicar à Contratada, por escrito, sobre imperfeições, falhas ou irregularidades verificadas no objeto fornecido, para que seja substituído, reparado ou corrigido.

3.22. Já o item 7 do TR, definindo as obrigações da Contratada, estabelece vários deveres da mesma, com vistas a possibilitar o perfeito cumprimento contratual, tais como:

*7.1.1. efetuar a entrega do objeto em perfeitas condições, conforme especificações, prazo e local constantes no Termo de Referência e seus anexos, acompanhado da respectiva nota fiscal, na qual constarão as indicações referentes a: marca, fabricante, modelo, procedência e prazo de garantia ou validade;*

*7.1.1.1. O objeto deve estar acompanhado do manual de usuário ou folder, com uma versão em português e da relação da rede de assistência técnica autorizada, quando couber;*

*7.1.2. responsabilizar-se pelos vícios e danos decorrentes do objeto, de acordo com os artigos 12, 13 e 17 a 27, do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990);*

*7.1.3. substituir, reparar ou corrigir, às suas expensas, no prazo fixado neste Termo de Referência, o objeto com avarias ou defeitos;*

*7.1.4. comunicar à Contratante, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas que antecede a data da entrega, os motivos que impossibilitem o cumprimento do prazo previsto, com a devida comprovação;*

3.23. Portanto, a explanação acima, no que se refere à entrega dos produtos, demonstra claramente que o instrumento convocatório contempla diversas disposições que proporcionam à Administração segurança e salvaguardas no recebimento dos produtos objeto da contratação.

3.24. O Relatório ainda conclui que **“observou-se que a ausência do ETP e MR, contribuiu com as fragilidades identificadas relativas aos critérios utilizados para julgamento das propostas (habilitação das empresas licitantes) e no processo de entrega e recebimentos dos suprimentos”**.

3.25. Quanto ao processo de entrega, já demonstramos que as disposições do TR conferem a segurança devida.

3.26. Já quanto às alegadas **“fragilidades identificadas relativas aos critérios utilizados para julgamento das propostas (habilitação das empresas licitantes)”**, em tópico posterior a questão da



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

habilitação será devidamente abordada, quando houver a explanação sobre os atestados de capacidade técnica.

3.27. Entendo que cabem aqui observações sobre os critérios de julgamentos das propostas.

3.28. O Edital do Pregão Eletrônico nº 03/2019, em nossa opinião, estabelece um procedimento criterioso e minucioso na aferição da qualidade dos produtos oferecidos. Vejamos que a licitação tem como objeto, em sua maioria, o registro de preços relativos ao fornecimento de cartuchos e toners para impressoras. Tais produtos, em razão da facilidade para a falsificação, requerem um tratamento bastantes cuidados na aferição das propostas das quais são objeto.

3.29. O Edital, em seu subitem 8.5.4, o qual está inserido no item 8, que trata dos critérios de aceitabilidade da proposta, define que a Administração tem a possibilidade de solicitar amostra dos produtos cotados. Evidentemente que, como o edital estabelece que a Administração **“poderá solicitar ao licitante classificado em primeiro lugar, amostra dos produtos ofertados”**, ficou facultado a solicitação ou não de amostras. As mesmas somente seriam exigidas quando o exame se mostrasse necessário, em razão de haver dúvidas quanto à qualidade do produto. Este subitem que trata da possibilidade da apresentação de amostras, contém dispositivos que orientam o exame das amostras e a sua eventual aprovação ou rejeição.

3.30. Além das amostras e até mesmo antes destas, o Pregoeiro poderia ainda solicitar a apresentação de laudos técnicos que comprovassem bom funcionamento, boa qualidade, desempenho, compatibilidade e rendimento de impressões, Tais laudos deveriam ser emitidos por laboratório/entidade/instituto, de reconhecida idoneidade e competência, pertencente a órgão da Administração Pública ou por ele credenciado, com acreditação do INMETRO, vinculado à Rede Brasileira de Laboratórios de Ensaio (RBLE), com escopo de acreditação nas normas ABNT NBR/ISO/IEC 17025, 19752, 19798 e 24711, assim como ASTM 1856, 2632, 1942, 2555, 2036 e 1206, para realização de ensaios ópticos comparativos com um suprimento original do fabricante da impressora, quando empregados no fim a que se destinam.

3.31. Os subitens de 8.13.2 a 8.1.3.7 do Edital, elencavam as mínimas informações que deveriam constar dos laudos técnicos. Cerca de 24 (vinte e quatro) exigências compunham esta lista.

3.32. Ressalte-se que, por força do 8.13.8 do Edital, o laudo técnico somente era exigido para suprimentos não originais do fabricante da impressora, ou seja, os produtos compatíveis. O laudo deveria conter expressamente a declaração a respeito da compatibilidade ente o produto oferecido e o equipamento ao qual se destinava.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

3.33. A não exigência de apresentação de laudos técnicos para os suprimentos originais do fabricante do equipamento justificava-se no mesmo item citado-, pelo fato de que os suprimentos, por serem originais do fabricante da impressora, já haviam sido submetidos aos processos de homologação e certificação do fabricante, atestando o fiel atendimento de todos os requisitos para o perfeito funcionamento do equipamento.

3.34. Em relação aos produtos declarados como originais do fabricante da impressora, também o Edital estabelecia, em seu 8.5.5.11 que, no lugar da amostra, seria aceita documentação que comprovasse a situação de distribuidor, emitida pelo fabricante de suprimentos originais e, no caso de revendedor, além da comprovação anterior, apresentar declaração do distribuidor, de que é revendedor autorizado de suprimentos originais do fabricante.

3.35. Caso a licitante não possuísse os documentos acima citados, ou seja, documentação que comprovasse a situação de distribuidor, emitida pelo fabricante de suprimentos originais e, no caso de revendedor, o licitante deveria firmar o compromisso de fornecer os suprimentos, conforme marca indicada em sua proposta, na forma do modelo constante do Anexo II do edital.

3.36. O compromisso acima referido tinha como objetivo assegurar a competição, a igualdade de condições entre os concorrentes que cotassem produtos originais.

3.37. Limitar a participação somente àquelas empresas que possuíssem relações comerciais diretas com o fabricante ou seu distribuidor poderia ferir o princípio da competição e reduziria a participação somente às empresas credenciadas pelo fabricante, ou seja, em outras palavras, caso ocorresse essa limitação, o fabricante determinaria quem participaria do certame. Ora, o mercado de revenda de suprimentos para informática é muito amplo e não limitado a apenas poucas empresas. Assim para propiciar a competitividade e evitar restrições à mesma, o edital adotou a normatização acima narrada.

3.38. Nesse trecho, gostaríamos de fazer uma ponderação. Como o Pregão Eletrônico nº 03/2019 teve por objetivo a elaboração de um registro de preços e se destinava a suprir as necessidades das Gerências Executivas vinculadas à Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste e da própria.

3.39. O item 05, por exemplo, que constava no Contrato nº 05/2020, teve a participação de 10 (dez) Gerências Executivas. Todas potenciais contratantes do item.



3.40. Se nesse item, ou mesmo nos outros, nos quais as empresas firmaram compromisso de fornecer produtos conforme cotado em suas propostas, fosse solicitada a apresentação de amostras, enfrentaríamos uma grande dificuldade. Ora, a amostra nesse caso teria que ser examinada e, no ato da entrega, os contratantes teriam que dispor da amostra para fazer comparações entre a mesma e o produto fornecido, a fim de atestar a sua autenticidade.

3.41. Já que no item 05, participaram dez Gerências e todas elas localizadas em cidades diferentes, cada uma teria que ter em seu poder uma amostra. Assim, teríamos que solicitar da licitante 10 unidades para serem utilizadas como amostra? Imporíamos às licitantes um pesado encargo. Ou as amostras ficariam em poder da Unidade Gerenciadora? Nessa hipótese, como as contratantes poderiam utilizar a amostra? A amostra se transformaria numa amostra itinerante, sendo encaminhada a cada uma Gerência quando houvesse necessidade?

3.42. Entendo que a solução adotada pela Administração foi a mais plausível, já que, hoje em dia, para atestar a autenticidade de um cartucho, as fabricantes oferecem em suas páginas, inúmeras ferramentas que visam orientar o consumidor a se proteger da famigerada pirataria. Abaixo alguns sites de fabricantes, onde se pode verificar a autenticidade de cartuchos:

<https://www.hp.com/br-pt/ads/supplies/anti-counterfeit.html>;

<https://www.xerox.com/pt-br/suprimentos-de-impressoras/autenticacao-de-cartucho-de-toner>;

[https://www.lexmark.com/pt\\_br/products/supplies-and-accessories/brand-protection/check-to-protect.html](https://www.lexmark.com/pt_br/products/supplies-and-accessories/brand-protection/check-to-protect.html)

3.43. Ou seja, existem maneiras simples de verificar se o um cartucho é de fato, original.

#### **4. Inobservância das recomendações constantes do Parecer Jurídico PFE/INSS, essenciais para continuidade e regularidade do processo licitatório.**

4.1. O item 2 do Relatório de Auditoria contempla observações a respeito de recomendações dadas como não atendidas pela Administração.

4.2. Os elaboradores do Relatório apresentam nesta seção o Quadro 1 que trata de consolidações do cumprimento às recomendações da PFE.

4.3. No referido quadro, são indicados como itens do Parecer não cumpridos os de nº 23, 37, 38, 41, 43, 87 e 92. Os itens 62 e 85 são classificados como incertos quanto ao atendimento.



4.4. Os itens 23, 38, 41 e 43 se reportam à ausência dos Estudos Preliminares e Mapa de Riscos. Quanto a estes já nos pronunciamos nos parágrafos anteriores.

4.5. O item 37 contempla a observação de que **“Não houve a designação formal da Equipe de Planejamento da Contratação, nem sequer a indicação da sua formação no Documento de Formalização de Demanda”**. Quanto a este item, gostaríamos de observar que a licitação em epígrafe é regida pela Lei nº 10.520/2020 e pelo Decreto nº 10.024/2019. Assim, os termos “Equipe de Planejamento” e “Documento de Formalização de Demanda” são estranhos às normas citadas, integrando, na verdade, o universo jurídico da Instrução Normativa SEGES nº 05, de 26 de maio de 2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de **contratação de serviços sob o regime de execução indireta** no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

4.6. O Decreto nº 10.024/2019, em nenhum momento exige que seja designada Equipe de Planejamento nem a confecção de um Documento de Formalização de Demanda. Tais providências são exigidas nos procedimentos de planejamento instituído pela IN 05/2017, em seu Art. 21, Inciso I.

4.7. Aliás, cabe aqui destacar que o Decreto nº 10.024/2019, lista em seu Art. 8º, o mínimo de documentos que devem constar no processo relativo ao pregão. São eles:

*Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:*

*I - estudo técnico preliminar, quando necessário;*

*II - termo de referência;*

*III - planilha estimativa de despesa;*

*IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;*

*V - autorização de abertura da licitação;*

*VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;*

*VII - edital e respectivos anexos;*

*VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;*

*IX - parecer jurídico;*

*X - documentação exigida e apresentada para a habilitação;*

*XI- proposta de preços do licitante;*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

*XII - ata da sessão pública, que conterà os seguintes registros, entre outros:*

- a) os licitantes participantes;*
- b) as propostas apresentadas;*
- c) os avisos, os esclarecimentos e as impugnações;*
- d) os lances ofertados, na ordem de classificação;*
- e) a suspensão e o reinício da sessão, se for o caso;*
- f) a aceitabilidade da proposta de preço;*
- g) a habilitação;*
- h) a decisão sobre o saneamento de erros ou falhas na proposta ou na documentação;*
- i) os recursos interpostos, as respectivas análises e as decisões; e*
- j) o resultado da licitação;*

*XIII - comprovantes das publicações:*

- a) do aviso do edital;*
- b) do extrato do contrato; e*
- c) dos demais atos cuja publicidade seja exigida; e*

*XIV - ato de homologação.*

4.8. Portanto, conforme visto, o Decreto nº 10.024/2019, não exige que seja designado Equipe de Planejamento, nem que seja emitido Documento de Formalização de Demanda. Tais providências fazem parte das disposições relativas à IN 05/2017. O rito do planejamento exigido pelo Decreto nº 10.024/2019 é estabelecido no próprio normativo, mais precisamente em seu Capítulo V que compreende aos arts. de 14 a 19.

4.9. O item 62 do Parecer está inserido na seção que trata a respeito da pesquisa de preços, que compreende os itens de 49 a 62. O item 62 recomendava a elaboração de despacho pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, em que fosse consignado o atendimento das exigências recomendadas nos itens de 49 a 61, notadamente acerca da diversificação das fontes consultadas, parâmetros utilizados (§ 1º do artigo 2º da IN SLTI/MPOG n. 05, de 27.06.2014) e quantidade de cotações por item.

4.10. Em relação a esse item, o Relatório de Auditoria traz a observação de que “não foi possível concluir se houve o atendimento às recomendações, conforme Despacho da Logística da GEXMAN.”.

4.11. Observamos que, não obstante a recomendação da Procuradoria de que fosse elaborado despacho pelo servidor responsável pela pesquisa, optamos por incluir as informações solicitadas no próprio despacho de atendimento às recomendações.



4.12. A alínea “a” do item 59 do Parecer jurídico determinava que a Administração **identificasse o servidor responsável pela cotação** (pesquisa de preços). A identificação foi informada no item 13, “a” do Despacho SEI LOG-GEXMAN 0596192.

4.13. Já a alínea “b” do item 59 do Parecer recomendava que **as empresas pesquisadas devessem ser do ramo pertinente à contratação desejada** (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário). Em linha do que informamos no Despacho acima citado, a venda de cartuchos, toners e papel A4, objeto do pregão em comento, não é exclusiva de um ramo de negócio, como por exemplo, lojas especializadas em artigos de informática. Estes produtos são comercializados por empresas de vários segmentos, tanto pelas lojas especializadas, como por grandes varejistas, que comercializam toda sorte de produtos, tais como equipamentos e suprimentos para informática, telefonia, material escolar, material de escritório, higiene, etc. Ou seja, o tipo de material licitado pode ser encontrado em lojas de inúmeros segmentos, oferecendo um campo amplo para pesquisas de preços.

4.14. Na alínea “c” do item 59, baseado no Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara do TCU, o Parecer recomendava de que não poderia ter havido vínculo societário entre as empresas pesquisadas”. Quanto a este ponto, gostaríamos de objetar quanto ao fato abordado na jurisprudência citada, como forma de fundamentar o que explanaremos posteriormente. O Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara se debruça sobre a apreciação das contas da 11ª Superintendência de Polícia Rodoviária Federal – SPRF/PE, referentes ao exercício de 2003.

4.15. Entre as diversas ocorrências relatadas, consta a realização de **dispensa de licitação**, objeto do Proc. n. 08654.000816/2003, para contratação de serviços de manutenção de veículos.

A Corte de Contas indaga ao responsável do órgão examinado sobre a realização de pesquisa de preços junto a empresas que possuíam sócio em comum. O órgão apresentou sua justificativa, a qual não foi aceita, retorquindo-se que **“existe entendimento nesta Corte de Contas no sentido de considerar irregular a participação de empresas com sócios em comum quando da realização de convites ou quando da contratação por dispensa de licitação, (grifo nosso) como pode ser constatado no teor dos Acórdãos ns. 161/1998 – Primeira Câmara, 297/2009 – Plenário e 1.793/2009 – Plenário”**. E mais: **“2.6.2.5. No teor do Relatório que embasou o Acórdão n. 1.793/2009 – Plenário foi enfatizado que, nos processos de dispensa de licitação, (grifo nosso) ao realizarem a pesquisa de preços que servirá de prova para justificar a escolha da empresa a ser contratada, os gestores devem ter o cuidado de saber a quem estão consultando, verificando quem são os sócios das empresas consultadas, sob o risco de tornar sem efeito a referida consulta,**



**acarretando, assim, a inexistência da necessária competitividade, bem como a caracterização de favorecimento, como ocorreu no caso ora questionado”.**

4.16. Ao final da análise, acordaram os Ministros do Tribunal de Contas da União, entre outros, o seguinte:

*9.4. determinar à 11ª Superintendência de Polícia Rodoviária Federal – SPRF/PE que:*

*9.4.1. **nos processos de dispensa de licitação ou convite**,(grifo nosso) ao realizar pesquisa de preços, verifique quem são os sócios das empresas consultadas, a fim de evitar que empresas que possuem sócios em comum participem de um mesmo processo, garantindo, dessa forma, a competitividade e a lisura do processo, em cumprimento aos princípios esculpidos no art. 3º da Lei n. 8.666/1993 e no art. 37, caput, da Constituição Federal;*

4.17. Portanto, fica claro, face aos parágrafos acima, que a exigência feita no nº 4.561/2010-1ª Câmara reporta-se tão somente as hipóteses de pesquisa de preços em dispensas de licitação ou convite. A exigência visa, conforme dito no acórdão, garantir a competitividade e a lisura do processo, em cumprimentos legais e constitucionais.

4.18. A jurisprudência faz todo sentido porque, tanto na modalidade de convite quanto na dispensa, diferentemente na pesquisa de preços para realização de estimativas de pregão, das propostas apresentadas, uma será escolhida, cumpridas as exigências legais. Portanto, naquelas modalidades faz sentido a perquirição da existência ou não de vínculo entre os proponentes, a fim de propiciar a competição e a integridade do processo de contratação, haja vista que daí será selecionada a empresa a ser contratada.

4.19. Já no caso objeto desta Ação de Auditoria, ou seja, um pregão, entendemos que a investigação a respeito dos vínculos societários é desnecessária, haja vista que os preços coletados servirão para refletir os praticados no mercado e realizar uma estimativa mais plausível possível. Como geralmente as cotações são feitas na rede mundial de computadores, as empresas em sequer identificam quem são aqueles que pesquisam os seus preços. Claro que deve existir alguma página eletrônica que identifica o IP de quem acessa o seu sítio, mas não há como determinar a qualificação do pesquisador.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

4.20. Portanto, não há como sócios comuns praticarem conluio nos preços pesquisados, dada a quase completa anonimidade dos pesquisadores de preços e da amplitude de empresas nas quais se pode coletar preços. Não bastasse isso, seria também uma tarefa árdua, extenuante e muitas vezes até infrutífera, dado o grande número de empresas pesquisadas, conforme se pode vislumbrar na letra “d” do item 13 do Despacho SEI 0596192.

4.21. Na letra “d” do item 59 do Parecer constou a recomendação de que houvesse a caracterização completa das empresas consultadas (endereço completo, acompanhado de telefones existentes (AC-3889-25/09-1), indicação dos valores praticados (AC-2602-36/10-P) de maneira fundamentada e detalhada (AC-1330-27/08-P) e a data e local de expedição ((AC-3889-25/09-1).

4.22. Quanto à primeira exigência, ou seja, a caracterização das empresas consultadas, na letra “d” do item 13 do Despacho SEI 0596192, apresentamos os dados relativos às empresas pesquisadas, dentro daquilo que foi possível apurar, já que foram diversas empresas e nem todas disponibilizaram os dados necessários. Deixamos de reproduzir aqui a relação, para não alongar o conteúdo deste despacho, porém a referência acima permite localizar no SEI.

4.23. A segunda exigência, que diz respeito à indicação dos valores praticados, de maneira fundamentada e detalhada, entendemos ter sido cumprida nos documentos SEI 0016211, 0016227, 0016230, 0016242, 0016248 e 0016248, onde estão fartamente documentados os preços pesquisados e a sintetização dos mesmos.

4.24. E como adição, nos itens 16 a 18, ainda explanamos sobre a metodologia adotada para a mensuração dos preços estimados.

4.25. Como terceira exigência se recomendou que houvesse a menção da data e local de expedição das cotações. Os dados requeridos podem ser conferidos nos arquivos SEI citados no item 4.23 deste despacho.

4.26. O Relatório de Auditoria reporta-se ainda ao item 85 do Parecer, o qual recomendava que o **“Termo de Referência deve ser adaptado aos eventuais ajustes que venham a ser efetuados pela Administração nas minutas do edital e contrato diante das recomendações desta Procuradoria”**. Conclui o Relatório que **“Não foi possível concluir se houve o atendimento às recomendações, conforme Despacho da Logística da GEXMAN.”**



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

4.27. Antes de nos manifestarmos sobre o assunto tratado acima nos reportaremos a respeito do item 87 do Parecer, sobre o qual o Relatório de Auditoria aponta não ter sido cumprido. É provável que entre tantos outros apontamentos tenhamos, por um lapso, olvidado deste.

4.28. Porém, a guisa de informação, esclarecemos que certamente as minutas-padrão utilizadas para confecção do edital, são as que constavam na página da AGU, atualizadas em 2019, já que o grupo de trabalho se reuniu na cidade de Goiânia, Estado de Goiás, no período de 11/11 a 06/12/2019, para a formalização de diversas licitações. E os editais, termos de referências e outros documentos foram emitidos com base nas minutas constantes da página da AGU.

4.29. Quanto à manifestação, ainda, a respeito de eventuais alterações/adequações nas minutas-padrão empregadas na licitação, elencando-as e justificando-as, temos a informar que inserimos na minuta-padrão do edital os itens referentes à apresentação de amostras (8.5.4) e laudo técnicos (13), em razão da especificidade da licitação.

4.30. No que concerne a adaptações no Termo de Referência, em razão de ajustes, informamos que não houve necessidade de alteração.

4.31. No que foi exposto acima, quanto ao atendimento ao Parecer, entendemos, **salvo melhor juízo**, que atendemos aquilo que foi possível, ressalvadas as questões relativas ao estudo técnico preliminar e as informações que, por um lapso, não registramos.

**5. Fragilidade nos critérios utilizados pela equipe de licitação para julgamento das propostas apresentadas pelas empresas licitantes, em função dos requisitos definidos no edital.**

5.1. O Relatório de Auditoria, em seu item 3 observa que **“O procedimento licitatório para registro de preços executado pela GEXMAN (Pregão Eletrônico nº 03/2019) não adotou critérios objetivos para aceitação e julgamento da(s) proposta(s) apresentada(s) pela(s) empresa(s) licitante(s) relativos à qualificação técnica-operacional, tais como exigência de amostra e comprovação de distribuidor ou revendedor autorizado de suprimentos (cartuchos) originais para fins de comprovação de capacidade técnica da(s) empresa(s) participantes(s) da licitação.”**.

5.2. Os itens 8.5.4 a 8.5.5.11 do Edital tratam a respeito da possibilidade de solicitação de amostra por parte do Pregoeiro e as demais providências a ela relacionada.

5.3. Inicialmente queremos ressaltar que não há previsão legal que regule a apresentação de amostras. Segundo alguns doutrinadores, a solicitação de amostra é um costume que devido a sua



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

larga utilização, se consolidou. Porém, tanto na Lei nº 8.66/1993, como na Lei nº 10.520/2002, não existe qualquer dispositivo a respeito. Por isso entendem alguns que a sua utilização deve ser feita de forma comedida, para não obstaculizar a competição nas licitações.

5.4. Nesse certame em comento, como nos anteriores realizados pela Gerência Executiva Manaus, com objeto semelhante, a utilização tem seguido a metodologia a ser aplicada a seguir.

5.5. O comércio de suprimentos para informática, mais precisamente de cartuchos, caracteriza-se pela existência de fabricantes que não só fabricam as impressoras, mas que produzem os suprimentos a serem nelas utilizados. Outra faceta deste mercado é composta por aquelas empresas que produzem os chamados **compatíveis**, que segundo definição dada pela Associação de Recicladores de Cartuchos para Impressoras (Abreci: <http://www.abreci.org.br>) e citada no Acórdão 1480/2012-Plenário, são aqueles nos quais são utilizados matéria-prima nova desde a carcaça, passando pelos circuitos, até a tinta, apesar de não ser produzido pelo fabricante da impressora. Na caixa traz o termo 'Compatível', o código do produto dado por seu próprio fabricante, e o código do cartucho original, para facilitar a conversão por parte do usuário. Há também, segundo a Associação, **os recondicionados**, também chamados de **remanufaturados** e **reciclados**. Para fabricá-los, são aproveitados cartuchos de tinta e de toner originais ou compatíveis, vazios e em bom estado. Esses cartuchos recebem então uma nova carga de tinta (preta ou colorida). Segundo a Abreci, um cartucho pode ser recarregado, em média, seis vezes. Mas, infelizmente há também, no mercado, os **falsificados**, o popular 'pirata', que são os que mais incomodam os fabricantes de impressoras e de recondicionados. Têm origem desconhecida e trazem a marca do suprimento original em embalagens também falsificadas, para ludibriar o consumidor. Alguns usam embalagens originais, roubadas. Custam pouco menos do que o original. Quase sempre tentam se passar como 'promoção'.

5.6. A fim de evitar que sejam adquiridos os produtos "piratas" que podem causar sérios danos aos equipamentos, bem como os remanufaturados, que são de certa forma, antieconômicos para a Administração, já que o seu rendimento é bem menor que os originais e demandariam frequentes recargas, temos adotado, em nossos editais, as seguintes diretrizes:

a) O Edital estabelece em seu subitem 8.5.4.1 que o Pregoeiro poderá solicitar amostra ao licitante classificado em primeiro lugar. Da mesma forma, quando houver, o Pregoeiro demandará ao licitante a apresentação de laudo técnico comprobatório de bom funcionamento, boa qualidade, desempenho, compatibilidade e rendimento de impressões, emitido por laboratório/entidade/instituto, de reconhecida idoneidade e competência, pertencente a órgão da Administração Pública ou por ele credenciado, com acreditação do INMETRO, vinculado à Rede



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Brasileira de Laboratórios de Ensaio (RBLE), com escopo de acreditação nas normas ABNT NBR/ISO/IEC 17025, 19752, 19798 e 24711, assim como ASTM 1856, 2632, 1942, 2555, 2036 e 1206, para realização de ensaios ópticos comparativos com um suprimento original do fabricante da impressora, quando empregados no fim a que se destinam. Veja que o laudo serve para comparar a qualidade do produto ofertado com o suprimento original. Portanto, o Edital se cerca de vários dispositivos para impedir que a Administração seja lesada com o fornecimento de produtos que, em razão de sua má qualidade, venham a provocar danos aos equipamentos.

b) Para os suprimentos não originais do fabricante da impressora podámos solicitar a apresentação de amostras e laudos. No caso concreto, já que o Edital não estabelece ordem de prioridade na apresentação das amostras e laudos, temos adotado a prática de solicitarmos previamente o laudo técnico e, depois da análise do mesmo, em sendo aprovado, solicitar a amostra. Curiosamente, nos últimos pregões com o objeto em epígrafe, poucos são os laudos que preenchem todos os requisitos exigidos. Na verdade, a maioria não atende.

c) Para os produtos declarados como originais do fabricante da impressora, conforme subitem 8.13.8 do Edital, não foi exigido laudo para os suprimentos originais do fabricante do equipamento, uma vez que os suprimentos já foram submetidos aos processos de homologação e certificação do fabricante, atestando o fiel atendimento de todos os requisitos para o perfeito funcionamento do equipamento. Igualmente quanto às amostras, o subitem 8.5.5.11 do Edital, facultava àqueles licitantes que declararam em sua proposta a cotação de suprimentos originais do fabricante da impressora que, em lugar da amostra, apresentassem documentação que comprovasse a situação de distribuidor, emitida pelo fabricante de suprimentos originais e, no caso de revendedor, além da comprovação anterior, apresentasse declaração do distribuidor, de que é revendedor autorizado de suprimentos originais do fabricante. Como nem todas as empresas que comercializam cartuchos tem esse nível de ligação com os fabricantes, e conseqüentemente poderiam não possuir aquela documentação, entendemos por consignar que as licitantes que não dispuserem dos documentos deveriam firmar compromisso de fornecer os suprimentos, conforme marca indicada em sua proposta, na forma do modelo constante do Anexo II do edital. Tal medida é salutar, haja vista que atende ao disposto art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, que veda ao agente público: **[...] admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato [...]**. No mesmo diapasão, o Superior Tribunal de Justiça deliberou que **“o interesse público reclama o maior número possível de concorrentes, configurando ilegalidade a exigência desfilhada da lei básica de regência e com interpretação de cláusulas editalícias impondo condição**



**excessiva para a habilitação**” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS nº 7814/DF — 1ª Seção. Relator: ministro Francisco Falcão. Brasília, 28 e agosto de 2002. Diário da Justiça Eletrônico [do] Superior Tribunal de Justiça, 21 out. 2002, p. 267). Para se ter uma ideia de como a exigência poderia restringir o universo de concorrentes, nenhuma das quatro empresas vencedoras possuía as documentações exigida. Aliás, melhor ponderando, talvez nem fosse necessário exigir a declaração de compromisso de fornecimento de itens conforme a marca declarada na proposta, haja vista que o licitante ao apresentá-la, vincula-se à mesma, não podendo fornecer materiais com especificações divergentes dessa.

5.7. O Relatório cita ainda que **“Ressalta-se que não foi exigido que os atestados de capacidade técnica-operacional apresentados pela empresa fossem referentes a fornecimento de produtos originais do fabricante, conforme a proposta de preço apresentada pela empresa vencedora e a previsão constante no item 9.10 do Edital.”**

5.8. O subitem 9.10.1 do Edital do Pregão Eletrônico n 03/2019, exige como requisito de qualificação técnica, a **“Comprovação de aptidão para o fornecimento de bens em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação.”**

5.3. Pelo que entendemos, **salvo melhor juízo**, que os ilustres Auditores entendem que os atestados de capacidade técnica deveriam guardar estreita semelhança com os produtos cotados, inclusive no que diz respeito à marca. Com a máxima vênua, entendo que não é esse o espírito do dispositivo editalício, que por sinal é baseado no que está disposto na Lei nº 8.666/1993, mais precisamente em seu Art. 30, Inciso I.

5.4. Veja que o texto do edital exige que a licitante comprove que já forneceu bens com características, quantidade e prazos semelhantes àqueles constantes do edital. Portanto, a ênfase é dada ao conceito de “compatibilidade” do material atestado com o que consta na licitação.

5.5. Esse conceito de “compatível” não tem detalhamento legal. Por essa razão, para entender o mesmo, ou sua aplicação na licitação, teremos que recorrer a outras fontes, ou seja doutrina e jurisprudência.

5.6. Particularmente, entendemos que o termo compatível não significa que a atividade ou o bem constante do atestado de capacidade técnica deve ser idêntico ao licitado. Conforme o Dicionário Online de Português, “compatibilidade” significa **“Qualidade do que é compatível, que coexiste ou concorda com outro; conformidade, semelhança: compatibilidade de cargos, de gênios.”** Ou seja,



do ponto de vista linguístico, a compatibilidade não significa identidade, mas semelhança, ou seja, relação ou afinidade.

5.7. Para ilustrar, citaremos aqui o caso que deu origem ao Acórdão 553/2016-Plenário da relatoria do Min. Vital do Rêgo. No caso, o órgão realizou pregão eletrônico para a contratação de serviços de secretariado e entendia ser “obrigatória a desclassificação de qualquer licitante que não cumprisse o exigido e não comprovasse, por atestados, na forma, quantidade e prazo definidos no edital, que já houvesse prestado serviços de secretariado”, desconsiderando, assim, quaisquer atestados que comprovassem a execução de serviços em mão de obra distinta, como limpeza, apoio administrativo, jardinagem, etc.

5.8. Ao final da análise, concluiu a Corde de Contratos que **“em licitação para serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, devem ser exigidos atestados que comprovem aptidão para gestão de mão de obra, ao invés da comprovação da boa execução de serviços idênticos.”**

5.9. Porém, o entendimento acima não é recente. Vejamos o que se deliberou em vários acórdãos:

*“Deve-se ter em mente que este Tribunal tem precedentes no sentido de que a compatibilidade entre os serviços anteriores e o serviço licitado deve ser entendida como condição de similaridade e não de igualdade.” Acórdão 1.140/2005-Plenário.*

*“1.7.1. nos certames para contratar serviços terceirizados, em regra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a habilidade da licitante em gestão de mão de obra, e não a aptidão relativa à atividade a ser contratada, como ocorrido no pregão eletrônico (...);*

*1.7.2. nos casos excepcionais que fujam a essa regra, devem ser apresentadas as justificativas fundamentadas para a exigência, ainda na fase interna da licitação, nos termos do art. 16, inciso I, da IN 02/08 STLI;” Acórdão 744/2015 – 2ª Câmara.*

5.10. O mesmo entendimento pode, a nosso ver, ser também utilizado para fornecimento de bens, que conforme o caso concreto, é muito mais simplório do que a prestação de um serviço terceirizado.

5.11. Ressalte-se que há autores que questionam a necessidade da exigência do atestado de capacidade técnica em algumas aquisições. É o caso, por exemplo, de Fernando Henrique Cherém: **“Nesse compasso, importante é destacar que o atestado requerido deverá ater-se de modo bastante estrito ao objeto da licitação. Assim, na maioria das vezes, não se justifica a exigência de**



**tais atestados nas aquisições cuja entrega ocorrerá em parcela única, e sem que se exija instalação dos bens, qualquer que seja o montante do gasto. Tal situação fica ainda mais latente nos casos em que a modalidade de licitação utilizada é a de Pregão, posto que se estará então, diante da aquisição de bens comuns (art. 1º da Lei 10.520/02), ou seja, objetivamente padronizados [09]. Isso porque, em regra, o fornecimento de bens não gera maiores implicações quando os equipamentos não exijam instalação.** CHERÉM, Fernando Henrique. Da demonstração de capacidade técnica na aquisição de bens pela modalidade pregão. JUS, 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9493/da-demonstracao-de-capacidade-tecnica-na-aquisicao-de-bens-pela-modalidade-pregao>>. Acesso em: 23-06-2021.

5.12. O Relatório aborda ainda a sua constatação a respeito da incompatibilidade dos atestados de capacidade técnico-operacional com os suprimentos (produtos) ofertados na proposta da empresa licitante.

5.13. Primeiramente, O Relatório observa, na sua ótica, que **“a empresa licitante ofertou “produtos originais do fabricante” em sua proposta de preços no certame. Entretanto, apresentou para qualificação técnica 03 (três) atestados de fornecimento de produtos sem comprovar que os produtos fornecidos eram originais do fabricante.”** Quanto a essa questão, já abordamos sobre ela nos parágrafos anteriores.

5.14. Posteriormente, observa-se que **“o atestado emitido em 26/01/2019 está com data anterior à constituição da empresa, que ocorreu em 26/09/2019, e não menciona quantitativos de bens fornecidos”**.

5.15. Devido ao tempo decorrido, não sabemos precisar ao certo se o atestado supracitado foi aceito, mas é bem provável que não, haja vista que não houve encaminhamento de documentos comprobatórios do mesmo, conforme se pode vislumbrar no Anexo de Itens, em arquivo encaminhado pela empresa no dia 11/03/2020, às 12:29..

5.16. Por todo o exposto, nesta seção, entendemos que os atestados apresentados e considerados, atenderam ao disposto no Edital.

## **6. Vulnerabilidade quando da aceitação das propostas de preços com base em Termo de Compromisso firmado pela Empresa na fase de habilitação.**

6.1. Nesta parte, o Relatório da Auditoria infere que se elevaram os riscos da não exequibilidade da proposta, em razão da dispensa da apresentação de amostra e por não ter exigido da empresa



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

vencedora a demonstração a condição de distribuidor ou revendedor autorizado de suprimentos originais. Quanto a esse assunto, já nos manifestamos acima.

6.2. Porém, gostaríamos somente de acrescentar que o Acórdão 2558/2007-Plenário tem o seguinte enunciado, que pode fundamentar o dispositivo editalício: **“Enunciado - É faculdade do órgão licitante exigir a apresentação de amostras dos bens a serem adquiridos, desde que o encargo seja imposto somente ao licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar.”**

## 7. Fragilidades no processo de recebimento dos suprimentos (cartuchos).

7.1. Esse tópico trata do processo de recebimento dos produtos relativos ao Contrato nº 05/2020, da GEX Cuiabá. Como o encargo de recebimento dos produtos é de competência daquela Gerência, nos furtaremos em tecer comentários a respeito.

8. Diante do exposto, encaminhamos o presente à Divisão de Orçamento, Finanças e Logística, para conhecimento.

*(informação suprimida pela unidade de auditoria, em função de restrição de acesso na forma do Art. 31 da Lei nº 12.527/2011, do Art. 56 do Decreto nº 7.724/2012 e do inciso I, §3º do Art. 3º da Portaria nº 1.089/PRES/INSS, de 21/10/2020)*

Técnico do Seguro Social

*(informação suprimida pela unidade de auditoria, em função de restrição de acesso na forma do Art. 31 da Lei nº 12.527/2011, do Art. 56 do Decreto nº 7.724/2012 e do inciso I, §3º do Art. 3º da Portaria nº 1.089/PRES/INSS, de 21/10/2020)*

	Documento assinado eletronicamente por <i>(informação suprimida pela unidade de auditoria, em função de restrição de acesso na forma do Art. 31 da Lei nº 12.527/2011, do Art. 56 do Decreto nº 7.724/2012 e do inciso I, §3º do Art. 3º da Portaria nº 1.089/PRES/INSS, de 21/10/2020)</i> , <b>Técnico do Seguro Social</b> , em 24/06/2021, às 09:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do <a href="#">Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015</a> .
	A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <a href="https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&amp;id_orga_o_acesso_externo=0">https://sei.inss.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&amp;id_orga_o_acesso_externo=0</a> , informando o código verificador <b>4057955</b> e o código CRC <b>FB48EC6E</b> .



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

### **I.C - MANIFESTAÇÃO DA GERÊNCIA EXECUTIVA DO INSS EM CUIABÁ / MT**

A Gerência Executiva do INSS em Cuiabá / MT se pronunciou na reunião de busca conjunta de soluções pela viabilidade e pertinência da recomendação nº 05, que está sendo realizado o acompanhamento da situação e que foi enviado ofício à Polícia Federal solicitando informações, porém sem resposta até aquele momento. Naquela oportunidade, a equipe de auditoria e supervisão informaram que a aquela unidade poderia se pronunciar por escrito sobre o trabalho, em até 05 dias após a reunião, mas não houve sua manifestação nos autos até o fechamento do relatório.



## ANEXO II - ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A Superintendência Regional Norte/Centro-Oeste e a Gerência Executiva do INSS em Manaus / AM apresentaram suas manifestações conforme **itens I.A e I.B do Anexo I** deste Relatório, pelo que passamos a proceder à seguinte análise e considerações:

### II.A - ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DA DIVISÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E LOGÍSTICA DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL NORTE/CENTRO-OESTE

I. Em relação aos itens 2 a 6 do despacho da unidade auditada em que trata da conclusão do relatório, destacamos o seguinte trecho da manifestação:

*“6. Considerando a exigência na fase de planejamento que envolve a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, bem como o Mapa de Riscos – MR, conforme mencionado no item “1” da conclusão do relatório de auditoria, cabe ressaltar que etapas referem-se a **contratação de serviços**. Nesse sentido, a conclusão descrita no referido item não se coaduna com o pleiteado no Pregão Eletrônico nº 03/2019, cujo objeto recai na **Aquisição de suprimentos de informática e papel A4**. Ademais, resta claro e inquestionável que os requisitos para confecção de ETP e MR são pressupostos normativos e legais indicados para a contratação de serviços, conforme disciplinado nos artigos 1º, 3º, 19 e 20 da I.N.05/2017, combinado com o inciso I, art. 8º do Decreto 10.024/2019, acima referidos. Significa dizer que há plausibilidade legal e normativa quanto à presença de ETP e MR se o objeto versar sobre contratação de “**SERVIÇOS**”, motivo pelo qual entendemos equivocado o posicionamento da Auditoria acerca do tema abordado neste particular, haja vista que o objeto descrito no edital recai em aquisição.”*

Com relação a elaboração de Estudo Técnico Preliminar quando do planejamento de aquisições, e não somente na contratação de serviços, cumpre esclarecer que esta tem sido a orientação da advocacia pública aos gestores, a exemplo do Parecer nº 00015/2020/SCADM/PRFE/INSS/BSB/PGF/AGU (SEI nº 0331980) da PFE/INSS, de 06/02/2020, e do Parecer nº 00397/2020/NLC/ETRLIC/PGF/AGU, emitido em 09/06/2020. É importante mencionar também que, à época dos fatos avaliados, a IN nº 05/2017 estava vigente e houve orientação expressa da PFE/INSS no sentido da elaboração de Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Riscos (itens 38, 41 e 43 do Parecer SEI nº 0331980).

Em prosseguimento, observou-se que, no item 3 do despacho LOG - GEXMAN SEI nº 0596192, a Seção de Logística, Licitação e Contratos e Engenharia da Gerência Executiva do INSS em Manaus / AM reconheceu que não elaborou o Estudo Técnico Preliminar, como recomendado pela PFE/INSS, conforme descrito a seguir:

*“Nesta seção do Parecer consta a observação, presente no item 23, de que não foi identificada nos autos a elaboração de Estudo Técnico Preliminar, providência que tem como fulcro no*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

*Inciso I do Art. 8º do Decreto nº 10.024/2019. De fato, reconhecemos que, por absoluta falta de familiaridade com o Decreto em tela, o qual foi editado com o fim de regulamentar a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispor sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal, tendo revogado o Decreto nº 5.450/2005, que regia a matéria anteriormente, não efetuamos a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, conforme recomendado pela Douta Procuradoria”.*

Além disso, a Seção de Logística, Licitação e Contratos e Engenharia, no item 7 do despacho citado no parágrafo anterior, ainda em resposta a não elaboração do ETP, expressou que “... nos deparamos, a essa altura como a inadequação de se elaborar algo que já não faz mais sentido, haja vista que a licitação encontra-se na fase de análise jurídica, e elaborar agora documento que deveria ter sido produzido no início do processo, não fará sentido e será apenas uma mera formalidade. Portanto, **salvo melhor juízo**, entendo como extemporânea a sua produção”.

Observa-se, que o Parecer emitido pela PFE/INSS, SEI nº 0331980, foi assinado em 10/02/2020, tendo o Gerente Executivo do INSS em Manaus assinado despacho em 18/02/2020 (Despacho GEXMAN SEI nº 0366701), encaminhando o referido Parecer para conhecimento e providências da Seção de Logística, ocorrendo, nesse lapso temporal, a publicação do Edital do Pregão Eletrônico no DOU, em 13/02/2020 (SEI nº 0596306), enquanto que a manifestação da Seção de Logística quanto às recomendações do Parecer da Procuradoria foi assinada no SEI em 02/04/2020 (Despacho LOG-GEXMAN SEI nº 0596192), um dia antes da publicação do Resultado do Julgamento do Pregão no DOU (SEI nº 0678819).

Ressalta-se que a elaboração do ETP está prevista no art. 8, inciso I, do Decreto nº 10.024/2019, ademais, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União ratifica a obrigatoriedade de elaboração de ETP seja para contratação de obras, serviços ou **compras, conforme** Acórdãos nº 3.215/2016 e nº 212/2017, todos do Plenário e Acórdãos nº 681/2017 e nº 1.134/2017, Primeira e Segunda Câmara, respectivamente.

A seguir as transcrições do Relatório e análise do Acórdão nº 3.215/2016 - TCU – Plenário, que trata a respeito de **aquisição**:

“(…)

*Relatório:*

*Trata-se de denúncia, com pedido de cautelar suspensiva, sobre falhas no Pregão Eletrônico nº 2/2016 - SRP conduzido pelo Hospital Militar de Área de Brasília - HMAB, junto ao Comando do Exército, para a **aquisição** de aparelhos de amplificação sonora individual (AASI). (grifo nosso)*

“(…)

*Análise:*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

*Não há como considerar a documentação encaminhada um estudo técnico preliminar, a rigor. Na realidade, trata-se de alguns levantamentos efetuados pelo Hospital, mas que não seguem método claro. São informações úteis, mas, a nosso ver, não indicam planejamento efetivo da contratação. Nesse contexto, cabe lembrar o que diz Lei 10.520/2002:*

*(...)*

*III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;*

*(...)"*

O entendimento citado acima é reafirmado pelos Acórdãos nº 1.134/2017 - TCU – Segunda Câmara e nº 681/2017 - TCU - Primeira Câmara, que tratam de **aquisições**, conforme subitens 9.5.1 e 1.80, respectivamente, transcritos abaixo:

*(...)*

*9.5.1. licitação **conjunta para aquisição e instalação dos condicionadores de ar, sem a realização de estudos técnicos preliminares que demonstrem, técnica e economicamente, que essa opção é, de fato, a mais vantajosa ao interesse público e que o parcelamento entre a compra dos equipamentos e a respectiva instalação traria efetivo prejuízo aos fins almejados; (grifo nosso)***

*(...)*

*(...)*

*1.80. Quanto ao último argumento, acerca da participação, na definição do objeto, do departamento de recursos humanos e do departamento de informática (item 8.9 da presente instrução), verifica-se que as diversas falhas ora examinadas demonstram que a **contratação não foi precedida de estudos técnicos adequados para a correta delimitação e justificção da contratação, com o agravante de ter sido o recorrente cientificado desses vícios pela Procuradoria da Funasa. (nosso grifo)***

*(...)*

O tema “Estudos Técnicos Preliminares” também foi objeto de artigo publicado pelo TCU em 2017, onde o seguinte entendimento foi citado “A Lei 10.520/2002, que trata da modalidade de licitação pregão para aquisição de bens e serviços comuns, conquanto não figure nos seus dispositivos expressamente o termo “estudos técnicos preliminares”, deixa clara a necessidade desse instrumento quando dispõe, em seu art. 3º, III, que na fase preparatória do pregão deverá constar nos autos do procedimento “os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados”. Além do mais, a título de conhecimento, o TCU também citou que: “A Lei 12.462/2011,



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Pública (RDC), em seu art. 2º, IV, “a”, também trouxe a exigência de ETP que antecede a elaboração do projeto básico. No mesmo sentido, a Lei 13.303/2016, que instituiu o estatuto jurídico das empresas estatais, também foi expressa, em seu art. 42, VIII, à exigência de que as aquisições sejam precedidas de ETP, explicitando ainda que este irá, da mesma forma que previsto na Lei 8.666/1993, fundamentar a elaboração do projeto básico”.

Fonte: Revista TCU – 2017, disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1430>. Acesso em: 01/07/2021.

Já no que se refere ao Mapa de Riscos (MR), que é um produto do Gerenciamento de Risco, sua elaboração em relação ao Processo Licitatório Pregão Eletrônico nº 03/2019 se faz necessária, conforme recomendação da PFE/INSS, presente no despacho SEI nº 0331980. Ademais, a jurisprudência do TCU orienta quanto a necessidade e obrigação da elaboração do MR nos processos de licitação, conforme norteia o Acórdão 2.622/2015 - TCU-Plenário.

Isto posto, diante das informações apresentadas pela área auditada e dos elementos constantes nos autos, em especial o teor do Parecer PFE/INSS, conclui-se que não houve atendimento às recomendações do referido parecer e o consequente descumprimento da legislação. Tal fato levou a supressão das recomendações nº 01 e 02 do presente relatório, mantendo-se a recomendação nº 03, que passa ter a numeração nº 01.

II. Em relação ao item 7 da manifestação da unidade auditada sobre a conclusão do relatório, a área apresentou a seguinte manifestação:

*“7. Considerando a conclusão manifestada no item “2” do relatório de auditoria, impende destacar que as recomendações indicadas pela Procuradoria foram prontamente atendidas, com ressalva em relação aos Estudos Técnicos Preliminares – ETP e Mapa de Riscos – MR que não foram realizados pelos motivos indicados no item “6” deste despacho, ou seja, a confecção de ETP e MR são necessários e obrigatórios somente para contratações de **serviços** e não se aplica nas situações de **aquisições** que foram objetos do Pregão Eletrônico nº 03/2019. Portanto, pelas razões aqui expostas, nosso entendimento é diametralmente divergente do posicionamento da auditoria, na medida em que não guarda observância aos dispositivos legais e normativos que regem o tema”.*

Conforme apontado pela PFE/INSS por meio do Parecer nº 00015/2020/SCADM/PRFE/INSS/BSB/PGF/AGU (SEI nº 0331980), item 20, o Decreto nº 10.024/2019 e a Lei nº 10.520/2002 determinam a elaboração do ETP, além disso, a Procuradoria relatou também que não foi identificada a elaboração do documento em referência, sendo esse essencial à formação do processo licitatório e que essa omissão deveria ser sanada como requisito fundamental à continuidade do Pregão.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Além de prevista no art. 8, inciso I, do Decreto nº 10.024/2019, a elaboração de ETP tem sido amparada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, seja para contratação de obras, serviços ou **compras** (Acórdão 3.215/2016 - Plenário e Acórdão 212/2017 - Plenário).

No que tange a confecção do Mapa de Riscos (MR), sua elaboração é necessária, conforme Acórdão 2.622/2015 - TCU-Plenário.

Convém destacar que a Procuradoria condicionou a regularidade do processo licitatório ao cumprimento integral das recomendações, tendo consignado esse entendimento nos itens 23 e 92, transcritos a seguir:

*“23. Todavia, **não foi identificada a elaboração de Estudo Técnico Preliminar**, conforme exigido pela legislação de regência acima transcrita. Essa etapa da preparação da licitação, como será detalhado mais adiante, é essencial à formação do processo licitatório, devendo ser elaborada pela Equipe de Planejamento e aprovada pelo Gerente Executivo. Essa omissão deve ser sanada como requisito essencial de continuidade do Pregão. (grifo nosso)*

*92. À vista do exposto, conclui-se que a regularidade do procedimento está **condicionada ao integral cumprimento das recomendações** expendidas ao longo da presente manifestação”.  
(grifo nosso)*

Diante de todo o exposto, é importante também mencionar o entendimento da Procuradoria a respeito do não atendimento de recomendações por ela propostas. O Parecer nº 00046/2019/CGMAD/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, item 6, expressa o seguinte “... Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, ou atender parcialmente, passa a assumir, inteiramente a responsabilidade por sua conduta, mormente quando tenham sido indicados os requisitos legais e regulamentares”.

III. Em relação ao item 8 da manifestação da unidade auditoria, destacado abaixo:

*“8. Considerando a conclusão inserta o item “3” do relatório de auditoria, importa corroborar que a licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, está condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do **juízo objetivo**, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos. Por conseguinte, o certame foi levado a efeito em estrita aderência aos referidos princípios. Outrossim, a equipe de licitação procedeu julgamento objetivo das propostas e documentação de habilitação, nos exatos termos disciplinados nos itens 6, 7, 8, 9 e 10 do Edital que foi analisado e aprovado pela Procuradoria, motivo pelo qual refutamos e repelimos a conclusão errônea e desacertada da auditora, uma vez que não condiz com a realidade traduzida durante a sessão pública, inclusive pode ser acessada por qualquer interessado, através dos registros evidenciados durante certame para*



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

*comprovar que a conclusão é inadequada e incorreta, merecendo a nossa completa repulsa e reprimenda ao malgrado relatório realizado pela auditoria, nesse caso específico”.*

No que se refere aos apontamentos feitos pela equipe de auditoria no achado de nº 03, alertando sobre as fragilidades nos critérios utilizados pela equipe de licitação para julgamentos das propostas apresentadas pelas empresas licitantes, elencaremos os seguintes fatos:

- Vulnerabilidade na aceitação da proposta da *empresa licitante*, classificada em primeiro lugar, que ocorreu com base em termo de compromisso para fornecimento dos suprimentos, conforme marca indicada em sua proposta, sem que houvesse a exigência da entrega de amostra, conforme subitem 8.5.4.1 do Edital ou documento que comprovasse a situação de distribuidor ou revendedor autorizado de suprimentos originais do fabricante, conforme subitem 8.5.5.11 do Edital. Por ser o Edital o documento que norteia o certame, o pregoeiro, discricionariamente, não recorreu aos critérios previstos nos itens do Edital em referência.
- Incompatibilidade dos atestados de capacidade técnico-operacional com os suprimentos (produtos) ofertados na proposta da *empresa licitante*, pois a mesma ofertou “produtos originais do fabricante” Entretanto, a empresa apresentou para qualificação técnica 03 (três) atestados de fornecimento de produtos sem comprovar que os produtos fornecidos eram originais do fabricante, dentre esses atestados observou-se que o atestado emitido em 29/01/2019 (*Retifica-se a data da emissão do atestado de 26/01/2019 registrado no achado 3.1 para 29/01/2019*) está com data anterior à constituição da empresa, que ocorreu em 26/09/2019, e não menciona quantitativos de bens fornecidos, sendo que a equipe de auditoria considerou **tais informações em virtude de as mesmas constarem nos autos do processo licitatório.**

Quanto aos eventos ocorridos durante o processo licitatório, constatou-se que houve interposição de recurso por parte de outra empresa licitante contra a habilitação da proposta da *empresa licitante*, e entre os questionamentos apresentados destaca-se a indagação quanto “*a legalidade e a exequibilidade dos produtos por ela ofertados, uma vez que a mesma NÃO é revendedora ou Distribuidora Autorizada do fabricante, fabricante dos toners Samsung e, mesmo assim consegue ofertar preços competitivos sem demonstrar de onde compra esses suprimentos*”, tendo o pregoeiro julgado improcedente o recurso, diante da alegação de que empresa firmou termo de compromisso, conforme previsto no subitem 8.5.5.11 do edital, segundo o qual forneceria os itens conforme sua proposta, sob pena prevista em lei.

No entanto, mesmo diante do embate recursal, a amostra não foi solicitada junto à *empresa licitante*, embora o próprio Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 03/2019, subitem 8.5.4.1, estabelecesse que a amostra poderia ter sido solicitada à empresa classificada em primeiro lugar na licitação, após a fase de lances. Além disso, a exigência de amostra(s) tem fundamento nos acórdãos



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

do TCU nº 1.182/2007, nº 1.634/2007, nº 2.558/2007, nº 1.113/2008, nº 1.168/2009 e nº 1.317/2011, todos do Plenário, e o de nº 3.667/2009, da 2ª Câmara.

Em relação aos atestados de capacidade técnica-operacional, a equipe de licitação não exigiu que os atestados apresentados pela empresa fossem de produtos originais do fabricante, conforme a proposta de preço da empresa vencedora, e não se vislumbrou nos autos qualquer documento que comprovasse o fornecimento pela empresa de produtos tipo “original” conforme sua proposta.

Ressalta-se que o objeto da presente auditoria foi a análise do recebimento dos produtos oriundos do contrato nº 05/2020, sendo imprescindível que a equipe de auditoria buscasse determinar a(s) causa(s) raiz(ízes) que contribuiu(íram) para a situação encontrada, ou seja, recebimento dos produtos sem confirmação da originalidade /autenticidade, de modo a aprimorar o processo de trabalho com o fito de eliminar ou reduzir a probabilidade de reincidência. Observou-se nesse caso que a administração até o presente momento não obteve êxito no alcance de seu interesse – recebimento do produto na qualidade especificada –, em prejuízo aos princípios que norteiam a administração pública, em especial a eficiência e legalidade.

Diante do exposto, é importante destacar que este trabalho visa agregar valor à gestão, contribuindo para o cumprimento dos objetivos da Instituição e promovendo plena aderência aos princípios administrativos, em prol do interesse da coletividade.

## **II.B - ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DA SEÇÃO DE LOGÍSTICA, LICITAÇÃO E CONTRATOS E ENGENHARIA DA GERÊNCIA EXECUTIVA DO INSS EM MANAUS / AM**

### **I. A unidade auditada se manifestou em relação as constatações constantes do achado 1 do presente relatório, por meio do despacho (SEI nº 4057955), subitens 3.1 a 3.43.**

No que tange aos subitens 3.1 a 3.5, que apresentam as justificativas para a ausência do Estudo Técnico Preliminar (ETP), a equipe de auditoria esclarece que a elaboração do ETP está prevista no art. 3º, inciso IV, art. 8, inciso I, e art. 14, inciso I, do Decreto nº 10.024/2019, e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) ratifica a obrigatoriedade de elaboração de ETP, seja para contratação de obras ou serviços, e para **compras**, conforme Acórdãos nº 3.215/2016 e nº 212/2017, todos do Plenário e Acórdãos nº 681/2017 e nº 1.134/2017, Primeira e Segunda Câmara, respectivamente.

Em relação ao subitem 3.6, a equipe de auditoria esclarece que, além da complexidade do certame, deve-se levar em consideração a materialidade da contratação, que no caso do processo licitatório em referência é de R\$ 2.457.728,65, conforme item 15 do Termo de Referência (SEI nº 0638986) - SRP nº 03/2019.

Quanto ao relatado nos subitens 3.7 a 3.9 do despacho da unidade auditada, sobre a Instrução Normativa nº 40, de 22 de maio de 2020, com vigência a partir de 1 de julho de 2020, esta equipe de auditoria esclarece que a referida norma vem reafirmar o que está estabelecido no Decreto nº



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

10.024/2019 e na jurisprudência do TCU quanto à obrigatoriedade do documento “Estudo Técnico Preliminar – ETP”, **no caso de compras**, observadas as exceções previstas no art. 8º incisos I e II da IN nº 40/2020.

Em relação a alegação constante no subitem 3.10, em que relata “... *que o processo licitatório obedeceu exclusivamente no Decreto nº 10.024/2019, excetuando-se é claro a questão relativa ao ETP, pelas razões acima expostas, o que não significa, **salvo melhor juízo**, infração ao mesmo, porque, como foi demonstrado, por falta de regulamentação específica de certos aspectos, cabia interpretação mais ampla, conforme o Inc. I do Art. 8º do Decreto nº 10.024/2019*”, a equipe de auditoria já se manifestou nos parágrafos anteriores sobre o tema.

Analisando os subitens 3.11 a 3.15 do despacho da unidade auditada, que dizem respeito a ausência do documento “Mapa de Riscos” relativo ao processo licitatório, a equipe de auditoria esclarece que a elaboração do Mapa de Riscos (MR), que é um produto do Gerenciamento de Risco, relativo ao processo licitatório, Pregão Eletrônico nº 03/2019, faz-se necessária conforme recomendação da PFE/INSS presente no Parecer nº 00015/2020/SCADM/PRFE/INSS/BSB/PGF/AGU (SEI nº 0331980). Além disso, a jurisprudência do TCU expressa a necessidade e obrigação da elaboração do MR nos processos de licitação conforme norteia o Acórdão nº 2.622/2015 - TCU -Plenário.

A unidade auditada, nos subitens 3.16 e 3.17, manifesta sua discordância em relação a conclusão exposta no relatório de auditoria, citando nos subitens 3.18 a 3.25, os critérios previstos no Termo de Referência. A equipe de auditoria afirma que a elaboração de ETP e MR são documentos que balizariam os demais estágios do processo licitatório, impactando inclusive na elaboração do TR, fato reconhecido pela própria unidade auditada, no subitem 3.4 do despacho da unidade auditada, em que cita “*Também nos incomodou a incerteza sobre a necessidade de retroagirmos aos primeiros estágios do certame licitatório, já que foi demandada a realização de etapa prévia, ou seja, o planejamento, invalidando tudo que já havia sido feito até aquele momento...*”.

No que se refere aos subitens 3.26 a 3.37 do despacho emitido pelo setor auditado serão abordados pela equipe de auditoria no item III adiante.

A respeito das ponderações e decisões tomadas pela unidade auditada descritas nos subitens 3.38 a 3.43, são de sua responsabilidade e demonstra equívoco da unidade auditada, pois a amostra deve ser exigida na fase de habilitação, ou de classificação, do licitante que se apresenta provisoriamente em primeiro lugar, antes de adjudicar o objeto e celebrar o contrato, a fim de assegurar que o objeto ofertado esteja conforme às exigências estabelecidas no edital.

## **II. A unidade auditada se manifestou em relação as constatações constantes do achado 2 do presente relatório, por meio do despacho (SEI nº 4057955), subitens 4.1 a 4.31.**

Quanto aos subitens 4.1 a 4.31 da manifestação da unidade auditada, os quais se referem ao atendimento das recomendações do Parecer nº 00015/2020/SCADM/PRFE/INSS/BSB/PGF/AGU, da PFE/INSS, há que se recordar que a PFE condicionou a regularidade e continuidade do certame ao



integral cumprimento de todas as recomendações constante em seu parecer, conforme itens 41 e 92.

Quanto ao citado no item 4.2 da manifestação da unidade auditada, a respeito do Quadro 1, achado 2 do presente relatório, convém esclarecer que os itens marcados no referido quadro como "não atendidos e incertos, significa que não foram identificados documentos ou informações no processo licitatório que pudessem confirmar seu pleno atendimento.

É importante relatar que, quando a unidade auditada diz no subitem 4.31 que “...quanto ao atendimento ao Parecer, entendemos, **salvo melhor juízo**, que atendemos aquilo que foi possível, ressalvadas as questões relativas ao estudo técnico preliminar e as informações que, por um lapso, não registramos”, ela afirmou a sua posição a respeito do não atendimento integral das recomendações propostas pela Procuradoria.

Isto posto, conclui-se que não houve o atendimento integral das recomendações da PFE/INSS, levando ao descumprimento das recomendações e da legislação vigente, bem como, da jurisprudência do TCU.

### **III. A unidade auditada se manifestou em relação as constatações constantes do achado 3 do presente relatório, por meio do despacho (SEI nº 4057955), subitens 5.1 a 6.2.**

Quanto ao Item 5 e subitens da manifestação da unidade auditada, a equipe de auditoria vem reafirmar que, conforme consta no relatório, foram constatadas fragilidades nos critérios utilizados para **juízo da(s) proposta(s)**, em virtude da incompatibilidade dos atestados de capacidade técnico-operacional apresentado(s) pela(s) empresa(s) licitante(s), e já descrito na análise da equipe de auditoria em relação a manifestação da SR-V, conforme item II.A, subitem III.

É importante destacar que as fragilidades apontadas no achado 3 e subitens do presente relatório, se deram em virtude da aceitação da proposta da *empresa licitante*, classificada em primeiro lugar, com base em termo de compromisso para fornecimento dos suprimentos, conforme marca indicada em sua proposta, sem que houvesse a exigência da entrega de amostra, conforme subitem 8.5.4.1 do Edital, ou documento que comprovasse a situação de distribuidor ou revendedor autorizado de suprimentos originais do fabricante, conforme subitem 8.5.5.11 do Edital. O Edital é o documento que norteia o certame, mas o pregoeiro, discricionariamente, não recorreu aos critérios previstos nos subitens citados acima.

Além disso, é relevante destacar que houve interposição de recurso por parte de outra empresa licitante contra a habilitação da proposta da *empresa licitante*, e entre os questionamentos apresentados, destaca-se a indagação quanto “a legalidade e a exequibilidade dos produtos por ela ofertados, uma vez que a mesma NÃO é revendedora ou Distribuidora Autorizada do fabricante, fabricante dos toners Samsung e, mesmo assim consegue ofertar preços competitivos sem demonstrar de onde compra esses suprimentos”, tendo o pregoeiro julgado improcedente o recurso, diante da alegação de que empresa firmou termo de compromisso, conforme previsto no subitem



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

8.5.5.11 do edital, segundo o qual forneceria os itens conforme sua proposta, sob pena prevista em lei.

Observou-se também, que mesmo diante do embate recursal, a amostra não foi solicitada junto à *empresa licitante*, embora o próprio Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 03/2019, subitem 8.5.4.1, estabelecesse que a amostra poderia ter sido solicitada à empresa classificada em primeiro lugar na licitação, após a fase de lances, dando dessa forma maior segurança ao processo. Além disso, a exigência de amostra(s) tem fundamento nos acórdãos do TCU nº 1.182/2007, nº 1.634/2007, nº 2.558/2007, nº 1.113/2008, nº 1.168/2009 e nº 1.317/2011, todos do Plenário, e o de nº 3.667/2009, da 2ª Câmara.

Quanto à incompatibilidade dos atestados de capacidade técnico-operacional com os suprimentos (produtos) ofertados na proposta da *empresa licitante*, mencionada no presente relatório (achado 3.1) e tratada nos subitens 5.7 e seguintes da manifestação da GEXMAN, esclarece-se que se deve aos critérios constantes no subitem 9.10.1 do edital que versa sobre o assunto está apresentado de forma genérica, a saber: ***“fornecimento de bens em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação”***. Quanto a isso, a jurisprudência do TCU orienta que se deve **explicitar** as características do objeto que serão consideradas para fins de avaliação da compatibilidade do(s) atestado(s) ao objeto da licitação, não se devendo fazer descrições genéricas (e.g., "atestado compatível com o objeto deste certame"), que podem deixar margem de dúvida quanto ao que deve ser comprovado pela(s) licitante(s), conforme o Acórdão nº 914/2019 - TCU - Plenário.

Registre-se que houve por parte da unidade auditada equívoco na numeração dos itens de seu despacho, a partir do subitem 5.8 tendo ocorrido a retroação da numeração para o subitem 5.3 com sequência até o subitem 5.16.

Ainda em relação a *empresa licitante*, nota-se que a mesma ofertou “produtos originais do fabricante” em sua proposta de preços no certame, entretanto apresentou para qualificação técnica 03 (três) atestados de fornecimento de produtos sem comprovar que os produtos fornecidos eram originais do fabricante. Um desses atestado foi emitido em 29 janeiro de 2019 (*Retifica-se a data da emissão do atestado de 26/01/2019, registrado no achado 3.1, para 29/01/2019*), data anterior à constituição da empresa, que ocorreu em 26/09/2019, e não menciona quantitativos de bens fornecidos, sendo que a equipe de auditoria considerou **tais informações em virtude de as mesmas constarem nos autos do processo licitatório**.

Diante do exposto, convém mencionar que embora a empresa tenha apresentado atestados de capacidade operacional de fornecimento de produtos "compatíveis", em nenhum documento apensado aos autos se consegue inferir se a mesma já forneceu produtos tipo “original” ofertado na sua proposta, a exceção é o termo de compromisso. Nesse contexto e considerando que tal situação foi objeto de questionamento por outra empresa participante do certame, a equipe de licitação não recorreu aos dispositivos previstos no edital que permitiam, de forma complementar, exigir da



## INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

empresa classificada em primeiro lugar amostras relativas aos itens nº (s) 5 e 12 do Pregão em comento, o que elevou o risco de não cumprimento da obrigação contratual.

Ademais, ressalta-se que, para as licitantes que ofertaram produtos similares ou compatíveis, o edital previu critérios mais objetivos, conforme subitem 8.13, como apresentação de laudo técnico dos suprimentos.

Convém registrar que os insumos descritos nos itens nº (s) 05 e 12 do Contrato nº 05/2020 foram entregues pela empresa e estão retidos na Gerência Executiva do INSS em Cuiabá, de acordo com informações da área de logística constantes nos autos, documento datado de 26/02/2021, sem que possam ser utilizados pelo INSS, por motivo de não confirmação da sua originalidade e aguardando a conclusão de inquérito junto a Polícia Federal.

Como já mencionado, a presente auditoria visa agregar valor à gestão e contribuir para a melhoria dos processos de trabalho e para o cumprimento dos objetivos da Instituição, buscando contínuo aprimoramento dos controles e da gestão pública, incluindo a observância dos princípios administrativos, em prol do interesse da coletividade.

#### **IV. A unidade auditada se manifestou em relação as constatações constantes do achado 4 do presente relatório, por meio do despacho, item 7.**

No que diz respeito ao subitem 7.1, comentado pela unidade auditada, cabe à GEX/Cuiabá se manifestar sobre o recebimento dos suprimentos considerando que o contrato foi firmado por aquela unidade.

Convém registrar que a GEX Cuiabá não se manifestou por escrito até o fechamento do presente relatório.

### **II.C - ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DA GERÊNCIA EXECUTIVA DO INSS EM CUIABÁ / MT**

No que se refere à recomendação nº 04, a mesma foi suprimida tendo em vista ao contido na recomendação nº 01.