



INSTITUTO DE PESQUISAS JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO
AUDITORIA INTERNA

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Governança das aquisições realizadas com recursos orçamentários

3 de março de 2023

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

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Ministério do Meio Ambiente (MMA)**

Unidade Auditada: **JBRJ**

Processo nº: **02011.000131/2022-15**

Relatório de Avaliação: **131/2022**

Competências

Orientar, fiscalizar, acompanhar e avaliar os resultados quanto à legalidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade da gestão orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e dos recursos humanos do JBRJ e promover e estimular as práticas de auditoria voltadas às orientações técnicas e gerenciais de natureza preventiva, zelando pela adequada aplicação dos instrumentos normativos, administrativos e legais.

Avaliação

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

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDIN/JBRJ?

O trabalho consistiu na avaliação da governança de aquisições do JBRJ (contratos de despesa) realizadas com recursos orçamentários.

As principais questões analisadas foram a existência e a razoabilidade da fundamentação das decisões, a existência e a qualidade dos estudos técnicos, a existência e a adequação do preenchimento das listas de verificação, a qualidade das pesquisas de preços, a adoção da IN SGD/ME nº 01/2019, em especial a promoção de análise comparativa de soluções e a existência de medidas para mitigação de dependência tecnológica (*vendor lock in*) nas contratações de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), a possibilidade de aposição de sigilo temporário sobre o orçamento estimado das contratações e a existência de segregação de funções.

POR QUE A AUDIN/JBRJ REALIZOU ESSE TRABALHO?

A importância de uma adequada governança de aquisições, que mitigue riscos de erros e fraudes e contribua para o aumento da maturidade em Integridade Pública, a criticidade envolvida nesse processo, bem como a materialidade (aproximadamente R\$ 60,7 milhões contratados), motivaram a presente avaliação.

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

Foi identificada uma grande quantidade de falhas operacionais, principalmente no dever de fundamentação dos atos, na definição dos objetos a serem contratados e nas pesquisas de preços, o que demonstra que o JBRJ possui problemas na procedimentalização de suas atividades afetas a aquisições.

Também foram identificados problemas de dependência tecnológica em relação a dois sistemas utilizados pelo JBRJ, o que decorre da inobservância da norma de regência de contratações de TIC.

Em vista das falhas identificadas, foram propostas recomendações voltadas à manualização das atividades, à devida observância de normas legais e infralegais, bem como foram propostas algumas modificações, como a adoção de sigilo temporário para o orçamento estimado da contratação.

Como recomendação geral, a alta administração do JBRJ deve tomar para si a responsabilidade pela boa governança das aquisições, considerando especialmente a entrada em vigor da Nova Lei de Licitações.

Especial atenção deve ser dada à elaboração e à qualidade de ETPs e ao atendimento das recomendações da Auditoria Interna.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAJB – Associação de Amigos do Jardim Botânico do Rio de Janeiro

AGU – Advocacia-Geral da União

CBMERJ – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro

Coppetec – Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos

CRL – Coordenação de Recursos Logísticos

CRS – Centro de Responsabilidade Socioambiental

CTIC – Coordenação de Tecnologia da Informação e da Comunicação

CVIS – Centro de Visitantes

DG – Diretoria de Gestão

DFD – Documento de Formalização da Demanda

DOD – Documento de Oficialização da Demanda

DOU – Diário Oficial da União

EFC – Equipe de Fiscalização do Contrato

ENBT – Escola Nacional de Botânica Tropical

EP – Estudo Preliminar

EQPREG – Equipe de Pregoeiros

FACC – Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Computação Científica

JBRJ – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro

LINDB – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro

LOA – Lei Orçamentária Anual

LV – Lista de Verificação

MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações

MDA – *Model Driven Architecture*

MEC – Ministério da Educação

NCCG – Núcleo de Ciência da Computação e Geoprocessamento

OEC – Orçamento Estimado da Contratação

PF – Ponto de Função

PGRONLL – Plano de Gestão de Riscos da Operacionalização da Nova Lei de Licitações

PPP – Plano de Providências Permanente

PROJUR – Procuradoria Jurídica junto ao JBRJ

RAI – Relatório de Auditoria Interna

RBCS – Reunião de Busca Conjunta de Soluções

RNO – Receita não-orçamentária

SAI – Solicitação de Auditoria Interna

SDE – Sistema de Dispensa Eletrônica

UG – Unidade Gestora

UST – Unidade de Serviço Técnico

TCE – Tomada de Contas Especial

TCU – Tribunal de Contas da União

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

VANT – Veículo Aéreo Não Tripulado

SUMÁRIO

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO	1
POR QUE A AUDIN/JBRJ REALIZOU ESSE TRABALHO?	4
QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDIN/JBRJ? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?	4
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
SUMÁRIO	7
INTRODUÇÃO	10
RESULTADOS DOS EXAMES	13
1. FALTA DE PADRONIZAÇÃO EM CONTRATAÇÕES DIRETAS E DE PLANEJAMENTO PARA A MIGRAÇÃO PARA A LEI Nº 14.133/2021	13
2. SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE DRONE	14
2.1. Achados	14
2.1.1. Não comprovação de ausência de orçamento	14
2.1.2. Descumprimento injustificado do art. 3º, IV, da Portaria nº 92/2020	16
2.1.3. Ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP)	19
2.1.4. Fragilidades na pesquisa de preços	22
2.1.5. Execução superior ao valor contratado	23
2.1.6. Não avaliação por assistência técnica do <i>drone</i> encontrado	23
2.1.7. Fragilidades no preenchimento da lista de verificação	24
2.2. Manifestação prévia	24
3. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO	28
3.1. Achados	29
3.1.1. Superdimensionamento do Contrato nº 05/2021	29

3.1.2.	Fragilidades no Estudo Técnico Preliminar (ETP)	32
3.1.3.	Fragilidades na execução contratual	33
3.1.4.	Não instrução de novo processo licitatório	35
3.1.5.	Fragilidades no preenchimento da lista de verificação	36
3.2.	Manifestação prévia	36
4.	MANUTENÇÃO DO SISTEMA REFLORA	38
4.1.	Achados	39
4.1.1.	Adoção parcial da IN 01/2019	39
4.1.2.	Remuneração por valor fixo mensal, conflito de interesses e risco de nulidade contratual	<u>42</u>
4.1.3.	Ausência de análise comparativa de soluções, obsolescência e dependência tecnológica	45
4.1.4.	Fragilidades na pesquisa de preços	48
4.1.5.	Falhas na publicação no SIASGnet e no Diário Oficial da União	51
4.1.6.	Não anexação de termo de referência e plano de trabalho	52
4.1.7.	Fragilidades no preenchimento da lista de verificação	53
4.2.	Manifestação prévia	53
5.	ASSINATURA DA SOLUÇÃO ATRIO	58
5.1.	Achados	59
5.1.1.	Adoção parcial da IN 01/2019	59
5.1.2.	Ausência de ETPC, dependência tecnológica e risco de nulidade contratual	60
5.1.3.	Termo de referência não anexado	66
5.1.4.	Fragilidades na pesquisa de preços	67
5.1.5.	Módulos não utilizados	67
6.	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO	71
7.	DISPENSAS	75
7.1.	Fragilidade na atuação da 1ª linha de defesa	75
7.2.	Continuidade de ajustes decorrentes de dispensa sem disputa	78

7.3.	Desatualização do SEI	79
8.	FRAGILIDADES EM LISTAS DE VERIFICAÇÃO	80
8.1.	Indução a erro	80
8.2.	Preenchimento incorreto	80
8.3.	Não adoção de LV	81
9.	FRAGILIDADES EM PESQUISAS DE PREÇOS: ANÁLISES COMPLEMENTARES	82
9.1.	Não adoção do menor orçamento	82
9.2.	Falta de padronização no procedimento de pesquisa de preços	82
9.3.	Ausência de justificativa do rol de fornecedores consultados	83
10.	DIVULGAÇÃO DO ORÇAMENTO ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO	84
11.	AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES	88
12.	AUSÊNCIA DE MANUALIZAÇÃO	91
RECOMENDAÇÕES		93
CONCLUSÃO		99
ANEXO		101
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA		101

INTRODUÇÃO

Objetivo do trabalho de auditoria

Este relatório apresenta o resultado de auditoria do processo de aquisição de bens e serviços do JBRJ realizada no ano de 2022. Foi auditada uma amostra de contratos de despesa decorrentes de pregões, dispensas e inexigibilidades.

A definição da amostra de contratos levou em consideração os critérios de materialidade e criticidade (risco), e foi feita com base em planilha, apresentada pela administração, que relacionou os contratos que tiveram desembolsos orçamentários entre 2020 e 2021¹.

Pela materialidade, foram selecionados a dispensa, a inexigibilidade e o pregão de maior valor global; pela criticidade, uma dispensa e um pregão relativos a empresas que já possuíam contrato com o JBRJ. A amostra foi a seguinte:

- 1) Contrato nº 31/2021: serviço de locação de *drone* (dispensa - criticidade) – R\$ 15.600,00;
- 2) Contrato nº 05/2021: prestação de serviços de apoio à visitação (pregão - criticidade) – R\$ 5.226.890,56;
- 3) Contrato nº 38/2020: manutenção do sistema Reflora (dispensa - materialidade) – R\$ 240.000,00;
- 4) Contratos nº 16/2016: assinatura da solução Atrio (inexigibilidade - materialidade) – tendo em vista a ausência de execução em 2021, auditou-se o Contrato nº 06/2022 que o substituiu – R\$ 44.450,00; e
- 5) Contrato nº 06/2021: prestação de serviços de apoio administrativo (pregão - materialidade) – substituído pelo Contrato nº 41/2021 – R\$ 8.402.103,72.

O escopo do trabalho foi a avaliação da governança de aquisições do JBRJ realizadas com recursos orçamentários.

As principais questões analisadas foram a existência e a razoabilidade da fundamentação das decisões, a existência e a qualidade dos estudos técnicos, a existência e a adequação do preenchimento das listas de verificação, a qualidade das pesquisas de preços, a adoção da IN SGD/ME nº 01/2019, em especial a promoção de análise comparativa de soluções e a existência de medidas para mitigação de dependência tecnológica (*vendor lock in*) nas contratações de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), a possibilidade de aposição de sigilo temporário sobre o orçamento estimado das contratações e a existência de segregação de funções.

Já a análise do contrato de apoio administrativo resumiu-se a verificar a regularidade da transição contratual ocorrida em razão do pedido de rescisão da contratada original.

¹ A planilha foi solicitada pelo SEI nº 0110468. A solicitação foi efetivamente respondida por meio do SEI nº 0115637. A amostra foi apresentada à unidade auditada por meio da Ata de Reunião SEI nº 0135356.

O valor total da amostra resultou em aproximadamente R\$ 13,9 milhões, ante um valor contratado de R\$ 60,7 milhões.

Contratos de despesa e contratos de receita

Além dos tradicionais contratos de despesa ajustados pelo JBRJ que utilizam recursos orçamentários, há também execução de receitas não-orçamentárias de interesse do Instituto por meio da Associação de Amigos do Jardim Botânico do Rio de Janeiro (AAJB), da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Computação Científica (FACC) ou dos pesquisadores do quadro funcional.

Para a execução da receita não-orçamentária, a AAJB, instituição de direito privado, arrecada recursos por meio de diversas formas, entre as quais destacam-se as seguintes:

- Parcerias celebradas pelo JBRJ (patrocínio)
- Permissões de uso celebradas pelo JBRJ
- Anuidades pagas por associados
- Vendas da loja da Associação
- Venda de *tickets* para carrinho elétrico (visita ao Arboreto)
- Doações espontâneas realizadas por cidadãos ou empresas
- Cursos promovidos pela Associação

A FACC também é instituição de direito privado, e a execução dos projetos do JBRJ tem como fonte as seguintes receitas não-orçamentárias:

- Parcerias
- Editais de fomento à atividade científica

Os pesquisadores, a depender do teor do edital de que participam, podem receber recursos não-orçamentários para a execução de projetos de interesse do JBRJ diretamente em suas contas correntes bancárias.

Citem-se ainda as parcerias e permissões de uso em que os parceiros entregam bens e serviços, e as receitas orçamentárias decorrentes da venda de ingressos para acesso ao Arboreto (PagTesouro) e as concessões (ex. restaurante).

Informações gerais

Em 10.10.2022 entrou em vigor o Decreto nº 11.199/2022, que aprovou a nova estrutura regimental do JBRJ e alterou o nome de algumas unidades do Instituto. O presente relatório, cuja elaboração se deu anteriormente à vigência daquele decreto, refere-se à nomenclatura das unidades da estrutura regimental anterior.

Durante os trabalhos de campo, identificou-se que, por questões técnicas, o JBRJ não cadastrava a relação de terceirizados na consulta "Terceirizados" do *site* Compras Contratos (Compras.gov.br). Depois de interação realizada com a Coordenação de Recursos Logísticos (CRL), na qual a Auditoria Interna sugeriu o preenchimento de determinados campos no

sistema, foi possível inserir a relação de colaboradores no Compras Contratos, restando pendente a questão de atualização cadastral periódica – o que foi abordado em recomendação específica.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. FALTA DE PADRONIZAÇÃO EM CONTRATAÇÕES DIRETAS E DE PLANEJAMENTO PARA A MIGRAÇÃO PARA A LEI Nº 14.133/2021

Analisando-se as 15 últimas dispensas eletrônicas registradas no SIASGnet até 08.09.2022 (Dispensas nºs 43 a 57/2022), verifica-se que todas tiveram por base a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), o que sugere que a administração tem adotado uma adequada padronização de suas atividades segundo a nova referência legal no tocante àquela modalidade de compra.

Todavia no mesmo período em que as 15 dispensas acima referidas foram formalizadas, também se identificou dispensa instruída sob a Lei nº 8.666/93 (proc. 581/2022; SEI nº 0128983) e dispensa que se baseia tanto na “antiga” quanto na nova lei (proc. 105/2022; SEI nº 0109340).

No tocante a inexigibilidades, verifica-se uma incompatibilidade na instrução de alguns processos, nos quais demanda-se com base na lei “antiga” (ex. proc. 535/2022; SEI nº 0127033) e autoriza-se com base na lei nova (ex. proc. 535/2022; SEI nº 0131399). Cite-se ainda a contratação sob a Lei nº 8.666/93 da solução Atrio – examinada neste relatório –, que foi realizada em fevereiro de 2022, quando a Nova Lei de Licitações já estava vigente.

Considerando a importância e as vantagens operacionais da padronização procedimental, bem como a necessidade de preparação do JBRJ para a revogação da Lei nº 8.666/93, a Auditoria Interna solicitou, por meio da SAI 05, que a unidade auditada se manifestasse sobre a possibilidade de garantir que todas as novas dispensas (com ou sem disputa, tradicionais ou eletrônicas) e inexigibilidades sejam instruídas com base na Lei nº 14.133/2021. Segundo a CRL:

Informo que como Coordenadora da CRL, no início do ano, orientei a minha equipe para fazermos a transição para a Lei 14.133/2021. Alguns processos que já haviam sido instruídos pelas áreas demandantes com base na Lei nº 8.666/93 acabaram seguindo.

Mas a orientação sempre foi para padronizarmos as instruções processuais, tendo por base a lei nova.

A Auditoria Interna também solicitou que a CRL apresentasse o planejamento do JBRJ para adaptação à revogação da Lei nº 8.666/1993, prevista para ocorrer em abril de 2023.

Nos últimos meses a equipe da CRL vem participando de cursos e webnários que tratam do tema. O Servidor (...), juntamente com os servidores (...) e (...) participaram de um Congresso, no mês de agosto/2022, para se aprofundarem no tema e difundir o conhecimento da nova lei para as demais áreas do Jardim Botânico. Nas próximas semanas o servidor (...) iniciará o treinamento das equipes.

Com base nas manifestações da CRL/DG, foi inserida recomendação no sentido (i) de se condicionar a formalização dos ajustes decorrentes de contratações diretas à respectiva

tramitação processual que seja integralmente aderente à Nova Lei de Licitações, e (ii) de preparar o JBRJ para a entrada em vigor dessa lei, a ocorrer em abril de 2023.

Por fim, cite-se que o Plano de Gestão de Riscos da Operacionalização da Nova Lei de Licitações (PGRONLL), “artefato de governança de fácil construção, capaz de bem guiar as ações organizacionais em prol da recepção do novo arquétipo, prontificando-se para o seu efetivo emprego”², foi devidamente preenchido, conforme informado em Reunião de Busca Conjunta de Soluções e no Despacho SEI nº 0156754.

2. SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE DRONE

O *drone* utilizado pelo Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ) foi extraviado em 10.06.2021, e os procs. 359/2021 e 536/2021 foram abertos a fim de instruir os atos para que o Instituto dispusesse de novo veículo aéreo não tripulado (VANT)³.

Com base no art. 24, II, da Lei nº 8.666/93, procedeu-se em outubro de 2021 à Dispensa nº 67/2021. Esta gerou o Contrato nº 31/2021, celebrado em 17.11.2021 com a Vega Tecnologia em Segurança Ltda. (05.361.556/0001-27) ao valor de R\$ 1.300,00 referente a duas horas de locação do equipamento⁴, sem instrutor, sendo que foram contratadas até 24 horas de utilização – ou seja, valor global de até R\$ 15.600,00.

O *drone* foi encontrado por um terceiro e, em dezembro de 2021, foi restituído, avariado, ao JBRJ.

2.1. Achados

2.1.1. Não comprovação de ausência de orçamento

Histórico. Em 16.06.2021, a Diretoria de Gestão (DG) informou em resposta à Coordenação de Recursos Logísticos (CRL) que a aquisição de novo *drone* não seria realizada em razão de falta de orçamento⁵, porém esta não foi evidenciada.

Depois de uma tentativa frustrada de localização do instrumento extraviado, em operação conjunta realizada entre o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ) e o JBRJ⁶, a CRL novamente requereu decisão da DG a respeito da aquisição. Em resposta, a DG registrou o seguinte⁷.

² Conforme <<https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/identificacao-e-avaliacao-de-riscos>>.

³ A aquisição do *drone* extraviado foi instruída no proc. 406/2017.

⁴ De acordo com a Portaria nº 92/2020, o monitoramento deve ser quinzenal. Segundo o Despacho SEI nº 0090835, cada voo dura aproximadamente 1 hora.

⁵ SEI nº 0080008.

⁶ SEI nº 0082642.

⁷ SEI nº 0082891.

(...) para que possamos verificar a viabilidade de nova aquisição, solicito a informação do número de patrimônio do Drone perdido, valor o qual foi adquirido e posteriormente a realização de nova pesquisa de preço.

As informações foram obtidas pela CRL e uma pesquisa de preços visando à aquisição foi realizada. Submetido novamente o processo à DG, esta decidiu, em 14.07.2021, sem fundamentação, alterar o objeto para a locação de *drone* com instrutor por demanda⁸.

Desse modo, uma nova pesquisa de preços foi realizada, desta vez para a locação de *drone* com instrutor por demanda⁹. Tanto a pesquisa anteriormente realizada para a aquisição, quanto a nova pesquisa referente à locação com instrutor foram submetidas à DG, que assim se manifestou: “como informado anteriormente, encontramos sem orçamento para aquisições de investimento”¹⁰.

Além de observar que a informação sobre ausência de orçamento de investimento também não foi evidenciada, vale notar que a locação de *drone* é coberta pelo orçamento de custeio, e não pelo de investimento – note-se, a esse respeito, que a execução do Contrato nº 31/2021 ocorre sob a categoria econômica 3 (despesas correntes).

Por fim, em 27.08.2021 o escopo foi alterado novamente sem fundamentação, tendo-se passado a buscar a locação de equipamento sem instrutor¹¹ – o que foi materializado por meio do já citado Contrato nº 31/2021.

Vale notar que tanto o Núcleo de Ciência da Computação e Geoprocessamento (NCCG) quanto o Serviço de Segurança Patrimonial (SSP) manifestaram-se no sentido de que a aquisição de um *drone* é mais vantajosa que sua locação¹².

Manifestação. Diante das fragilidades observadas na instrução processual quanto à motivação dos atos, solicitou-se que a unidade auditada apresentasse:

- a) evidências da ausência de orçamento alegadas nos Despachos SEI nºs 0080008 e 0085420;
- b) esclarecimentos a respeito da ausência de orçamento de investimento como impeditivo para o prosseguimento do processo de locação de *drone*.

Análise. Em relação ao item “a”, a Auditoria Interna requereu em três ocasiões o encaminhamento de evidências das ausências de orçamento alegadas em 16.06.2021 (SEI nº 0080008) e em 02.08.2021 (SEI nº 0085420) – as solicitações foram realizadas por meio do item 8 da SAI 05, do Despacho SEI nº 0144504 e do item 2 da SAI 08. Nenhuma das respostas a essas solicitações apresentou a evidência documental solicitada.

⁸ SEI nº 0083297.

⁹ SEI nº 0085260.

¹⁰ SEI nº 0085420.

¹¹ SEI nº 0088015.

¹² O assunto foi abordado na Nota Técnica SEI nº 0084719, de 27.07.2021, emitida pelo NCCG, que discorreu sobre a maior conveniência propiciada por um aparelho próprio – o Serviço de Segurança Patrimonial (SSP), no Despacho SEI nº 0085670, de 03.08.2021, reforçou a maior vantajosidade da aquisição.

Quanto ao item “b” (esclarecimentos sobre a ausência de orçamento de investimento), a unidade informou que “Foi relatada a insuficiência de dotação orçamentária de investimento, tendo em vista que a planilha comparativa de preços (0085260) também contém a opção do equipamento”.

Desse modo, entende-se que a impossibilidade de aquisição de *drone* por ausência de orçamento não foi confirmada. Ainda que tal fato venha a ser comprovado, verifica-se que não foram discutidos o remanejamento orçamentário e a utilização de recursos do JBRJ depositados na AAJB – o tema será aprofundado a seguir.

2.1.2. Descumprimento injustificado do art. 3º, IV, da Portaria nº 92/2020

Considerando a obrigação legal de impedir o aumento da área de ocupações irregulares existentes dentro da área do JBRJ, o Instituto editou a Portaria nº 92/2020. De acordo com o art. 3º, IV, dessa norma, o JBRJ deve realizar o monitoramento aéreo de seu território por meio de *drone*.

Durante os mais de seis meses em que o JBRJ não teve um VANT disponível¹³, o dispositivo citado não foi cumprido. Conforme exposto a seguir, não foram identificadas razões suficientes que justifiquem o atraso constatado.

Tamanho período sem *drone* disponível pode ter sido danoso para os interesses do Instituto: o Relatório de Monitoramento do Perímetro do JBRJ 01/22¹⁴, produzido em 16.02.2022 com as imagens do novo *drone*, relatou 36 irregularidades, entre obras, ampliações e remoções, ocorridas no território do JBRJ entre maio de 2021 e fevereiro de 2022 – durante a maior parte desse período, não havia VANT disponível no JBRJ.

Esse número é significativamente superior ao total de oito irregularidades ocorridas no período em que o JBRJ dispunha de VANT próprio (janeiro a maio de 2021)¹⁵.

Afirma-se que a indisponibilidade do *drone* pode ser danosa porque a ocorrência de irregularidades não se dá exclusivamente pela ausência de monitoramento aéreo. Por outro lado, entende-se que a ausência de monitoramento aéreo, por reduzir as possibilidades de atuação do JBRJ na porção conflagrada de seu território, influencia o comportamento dos invasores, caso tomem conhecimento do fato.

Iniciando-se a análise, vê-se especialmente no proc. 359/2021 que a disponibilização de novo *drone* foi retardada por questões como a indefinição sobre o objeto a ser contratado (aquisição, locação com instrutor e locação sem instrutor), a ausência de estudo que comparasse esses objetos (que poderia ter atalhado as discussões sobre a definição do objeto) e as alegações não evidenciadas de ausência de recursos orçamentários.

¹³ O período está compreendido entre a data da perda do *drone* (10.06.2021) e a data em que o novo *drone* locado foi tornado disponível para o JBRJ (21.12.2021).

¹⁴ SEI nº 0111783.

¹⁵ SEI nº 0086601, itens 2, 3, 4, 5, 3.1, 6, 7 e 4.1 do relatório.

A questão orçamentária foi o principal fator que ocasionou o atraso na disponibilização de um novo *drone* para o JBRJ. Caso o Instituto tivesse recursos disponíveis à época, a indefinição do objeto teria sido um problema menor no curso processual, posto que a aquisição ou a locação poderiam ter sido custeadas.

Vale lembrar que a flexibilidade proporcionada pela utilização de recursos não-orçamentários depositados na AAJB poderia ter reduzido o período em que a Portaria nº 92/2020 não foi observada. No entanto, o exame do proc. 359/2021 revelou que a possibilidade de utilização de recursos da AAJB não foi cogitada.

Assim, tendo em vista (i) a obrigatoriedade de observância da Portaria nº 92/2020, (ii) a importância, para o Instituto, do monitoramento periódico, bem como (iii) as informações de impossibilidade de aquisição de novo equipamento por falta de recursos orçamentários (SEI nºs 0080008 e 0085420), a Auditoria Interna solicitou que a unidade auditada apresentasse as razões pelas quais os recursos do JBRJ depositados em contas correntes da AAJB não foram utilizados para a aquisição de um *drone*. Segue a manifestação apresentada:

Como se trata de um contrato continuado e por demanda, foi decidido que iríamos utilizar o recurso da Fonte de Tesouro, já que tínhamos projetos em andamento para utilização dos recursos da AAJB.¹⁶

Nota-se, em primeiro lugar, que a manifestação não esclarece a disponibilidade de saldo junto à AAJB: ela refere-se genericamente a projetos em andamento, sem relacionar seus respectivos orçamentos ao saldo disponível na Associação.

Outrossim, a manifestação apresentada não decorre diretamente da solicitação feita: esta buscou informações sobre a não aquisição de VANT por meio da AAJB, e aquela veiculou informação referente à locação do equipamento, que possui trato continuado e se executa sob demanda.

Além dessa incongruência, identifica-se outro fato a ser examinado.

Segundo a manifestação, o JBRJ, considerando o objeto de locação, optou por não acionar a AAJB em razão da natureza continuada e sob demanda do contrato de locação do VANT. De fato, a maioria das aquisições realizadas pelo JBRJ por intermédio da AAJB refere-se a bens, e não a serviços¹⁷.

No entanto, identificou-se uma aquisição da AAJB relativa ao abastecimento de combustível de veículos do JBRJ (proc. 215/2022). Embora este processo não contenha um contrato, dele constam pagamentos continuados e sob demanda relativos ao combustível de uso dos veículos oficiais.

¹⁶ Na manifestação original, o termo “Tesouro” foi redigido como “Tesou”, e o termo “recursos”, como “recursoa”.

¹⁷ Conforme análise do proc. 638/2022, que relaciona os processos referentes às aquisições realizadas por intermédio da AAJB.

Conclui-se então que o critério informado na manifestação colacionada não é adotado de forma uniforme, e que acionamento da AAJB era possível – tanto para o atendimento da área técnica em sua opinião pela aquisição, quanto para a locação com ou sem instrutor.

Aponte-se ainda que a necessidade de adoção de medida para mitigar o risco de suspensão do monitoramento já havia sido abordada pelo NCCG antes do extravio do *drone*. Veja-se o teor do Relatório NCCG SEI nº 0067097, de 22.02.2021, emitido no bojo do processo SEI referente ao monitoramento aéreo do território do JBRJ¹⁸:

(...) faz se necessário, por segurança e para otimização do tempo, de um novo equipamento do tipo drone. Hoje contamos apenas com o equipamento do Serviço de Segurança Patrimonial, sendo que o Geoprocessamento, ainda não possui esse recurso, o que já é uma demanda antiga. Numa falha do único drone do JBRJ, ficaremos impossibilitados de continuar com os levantamentos com a qualidade necessária.

Conforme visto, o tema ressurgiu quando do extravio do *drone*: no proc. 359/2021, a área técnica em duas ocasiões (27.07 e 03.08.2021) demonstrou entender que a aquisição de um aparelho era preferível a sua locação.

Em 11.08.2021, novamente no processo SEI referente ao monitoramento aéreo do território do JBRJ, no documento “Consolidação dos Relatórios de Monitoramento das Ocupações no Perímetro do JBRJ 2021/1”¹⁹, o NCCG retomou a discussão a respeito do melhor modelo de contratação (locação x aquisição), tendo reiterado seu posicionamento²⁰ a respeito da maior vantajosidade da aquisição de um VANT:

(...) Esses levantamentos nos possibilitou o registro de obras irregulares, a possibilidade de um histórico mensal de todo perímetro do JBRJ, em um ortomosaico com resolução de 4cm. Uma economia respeitável, já que uma cena de satélite da área sairia mais de 8mil reais e não possuiria esta nitidez.

Apesar do custo do aparelho, ele se paga a cada levantamento realizado. Por isso a necessidade do investimento em um outro drone. Não recolhíamos somente as imagens. Processávamos e analisávamos os dados. Até um relatório de fitossanidade de todo o perímetro do JBRJ tínhamos como produto.

Apesar da escassez dos recursos orçamentários, não vejo a possibilidade da execução do trabalho de levantamento que vinha sido feito sem a utilização dessa ferramenta. Na verdade, caso haja possibilidade, sugiro a compra de um equipamento do mesmo modelo, visto que já temos baterias, controle remoto para o SSP e um equipamento para que ficasse de backup seja para o NCCG, seja para realizar as demandas que sempre surgem.

A análise sobre o não acionamento da AAJB traz à tona o tema que já foi abordado no Relatório de Auditoria Interna nº 033/2021, de 02.02.2022, por meio da Recomendação nº 69, segundo a qual o JBRJ deve estabelecer critérios que orientem a decisão a respeito do orçamento (LOA ou AAJB) a ser utilizado nas aquisições de bens e serviços.

¹⁸ Proc. 477/2020.

¹⁹ SEI nº 0086601.

²⁰ Conforme visto, o posicionamento anterior foi emitido em 24.07.2021 por meio do SEI nº 0084719.

Tal recomendação possui o fito de conferir maior governança e proteção institucional no tocante à utilização dos recursos não-orçamentários da AAJB, evitando-se decisões *ad hoc* como a que se identificou no processo em tela. O acompanhamento das recomendações da Auditoria Interna revelou que a Recomendação nº 69 ainda não foi providenciada.

Em suma, tem-se o seguinte:

- (i) a falta de evidências quanto à realização de gestão de riscos no tocante à disponibilidade de apenas um *drone*;
- (ii) a falta de evidências quanto à ausência de orçamento fiscal;
- (iii) a possibilidade de remanejamento do orçamento fiscal;
- (iv) a possibilidade de utilização dos recursos não-orçamentários da AAJB;
- (v) a não elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) associada à demora para a definição do objeto.

Diante do exposto, entende-se que o JBRJ não mitigou o risco de descumprimento do art. 3º, IV, da Portaria nº 92/2020; que o atraso no cumprimento desse dispositivo era evitável, e que não foram identificados esforços do JBRJ no sentido de agilizar a retomada da rotina de monitoramento aéreo.

Por fim, observou-se que o Contrato nº 31/2021 foi celebrado em 17.11.2021 e que o *drone* contratado foi recebido pelo JBRJ apenas em 21.12.2021²¹ – um atraso de mais de um mês. Os autos não demonstram ação do Instituto no tocante à demora na entrega do equipamento.

Desse modo, o Instituto deve manifestar-se a respeito da necessidade de instaurar procedimento punitivo em face da contratada nos termos contratuais.

2.1.3. Ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP)

Conforme visto no histórico apresentado no item 2.1.1, diversos atos referentes à definição do objeto da contratação em tela não foram motivados.

Manifestação. Assim, por meio da SAI 01 (itens 4 e 5), a Auditoria Interna requereu:

- c) justificativas para a decisão de contratar locação com instrutor (item 4);
- d) justificativas para a nova decisão de contratar locação sem instrutor (item 5).

Em relação ao item “a” (justificativas para locação com instrutor), a unidade informou que “Na primeira pesquisa feita na internet só apareceram empresas ofertando o serviço com locação e mão de obra inclusa”.

Relativamente ao item “b”, as justificativas apresentadas para a locação sem instrutor foram as seguintes:

²¹ De acordo com o Despacho SEI nº 0105329.

Ter o aparelho disponível sempre para o serviço;
Possibilidade de apurar as denúncias e verificar as ocorrências em tempo real;
Manter o sigilo de levantamentos sensíveis;
Possuir nos quadros do Jardim Botânico, pessoas qualificadas para operação e processamento dos dados obtidos.

Na SAI 01 (item 6) a Auditoria Interna também solicitou informações sobre eventuais estudos de comparação custo x benefício entre as opções de aquisição e locação de *drone*. Em resposta, a CRL limitou-se a informar o que segue:

De fato, a opção mais interessante, conforme exposto em documentos seria a aquisição do equipamento. Pesou na escolha pela locação, o fato de o aparelho possuir seguro e manutenção por conta da empresa contratada, inclusive em casos de quedas.

Análise. No tocante à decisão de contratar locação com instrutor, a unidade informou que “Na primeira pesquisa feita na internet só apareceram empresas ofertando o serviço com locação e mão de obra inclusa”.

Tal informação não guarda consonância com o proc. 359/2021: além de a primeira pesquisa de preços realizada ter sido feita para a aquisição de VANT, o processo registra que a pesquisa de preços referente à locação com instrutor foi realizada posteriormente à decisão de locação com instrutor.

Em relação à locação sem instrutor, a unidade apresentou as seguintes justificativas, em resposta à SAI 01:

- ter o aparelho sempre disponível;
- possibilidade de apurar as denúncias e verificar as ocorrências tempestivamente;
- manter o sigilo de levantamentos sensíveis²²; e
- possuir nos quadros do JBRJ pessoas qualificadas para operação e processamento dos dados obtidos.

Conforme contato mantido com o Núcleo de Ciência da Computação e Geoprocessamento (NCCG), com efeito a captação de imagens por um instrutor externo poderia pôr em risco o necessário sigilo da atividade. O NCCG também informou que, sob o atual contrato, o *drone* está sempre disponível, uma vez que permanece em posse da equipe responsável pelo levantamento aéreo do JBRJ.

As justificativas apresentadas durante os trabalhos de campo a respeito da locação sem instrutor são razoáveis – o curso processual apresentou fragilidade, no entanto, ao não registrar essas justificativas.

Tratando agora da resposta ao item 6, deve-se registrar uma incongruência: ao mesmo tempo em que se afirmou que a opção mais interessante é o modelo de aquisição, nela se

²² A necessidade de sigilo foi indicada na Nota Técnica SEI nº 0084719, de 27.07.2021.

informou que certas características do modelo de locação (seguro e manutenção) também são interessantes, não sendo possível, com base na resposta, avaliar qual, afinal, é o modelo que o JBRJ considera mais adequado.

O fato é que não foi realizado estudo que indicasse o modelo mais vantajoso de contratação (aquisição x locação).

As análises até aqui realizadas trazem à tona a necessidade da elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) para a contratação em tela. Embora o art. 8º, I, da IN SEGES/ME nº 40/2020 faculte o ETP para a dispensa em questão, entende-se que ele deveria ter sido realizado, posto que a administração se encontrava diante de pelo menos três caminhos evidentemente possíveis: locação com instrutor, locação sem instrutor ou aquisição.

O ETP fazia-se ainda mais importante porque o processo em tela não foi submetido à Procuradoria Federal junto ao JBRJ (PROJUR), por força da Orientação Normativa AGU nº 46/2014, que dispensa a manifestação jurídica nas contratações de pequeno valor com fundamento no art. 24, I ou II, da Lei nº 8.666/93 em que não haja minuta de contrato padronizada²³ ou dúvida jurídica.

Um cálculo superficial revela que, entre dezembro de 2021 e agosto de 2022, foram gastos R\$ 16.900,00 com a locação do VANT utilizado pelo JBRJ²⁴, valor que representa quase o dobro da estimativa de preço de aquisição do aparelho (R\$ 8.826,33)²⁵.

Naturalmente, essa diferença de valores não é suficiente para considerar irregular a opção pela locação, porém ela justifica a necessidade de produção de estudo no qual o contratante possa, por exemplo, precificar elementos como manutenção e seguro para o caso de aquisição, e comparar o valor total, trazido a valor presente, com os valores referentes à locação, também trazidos a valor presente.

Vale acrescentar que o tema foi tratado pela Lei nº 14.133/2021 em seu art. 44:

Art. 44. Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.

Conforme tratado anteriormente, a administração alegou a ausência de orçamento para a não aquisição de um novo *drone*. Ainda que inexista orçamento para investimento e que isso impeça eventual aquisição, o ETP deve ser realizado a fim de que o Instituto disponha de documento que o oriente a respeito da contratação mais adequada a ser realizada (aquisição ou locação).

Registra-se que durante Reunião de Busca Conjunta de Soluções, decidiu-se que o ETP pode conter outras opções de captura de imagens, o que foi aceito pela Auditoria Interna.

²³ De acordo com o rodapé do Contrato nº 31/2021, o modelo utilizado foi aquele elaborado em julho de 2020 pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos para serviços contínuos sem dedicação de mão de obra exclusiva.

²⁴ Termos de Ateste SEI nºs 0106178, 0116376, 0123434, 0128514, 0132204, 0137263 e 0141409.

²⁵ SEI nº 0083225.

2.1.4. Fragilidades na pesquisa de preços

Tendo em vista que a dispensa foi instruída sob a Lei nº 8.666/93, a análise a respeito da pesquisa de preços deve considerar o teor da IN SEGES/ME nº 73/2020 (doravante IN 73/2020).

De acordo com essa instrução, a pesquisa deve ser preferencialmente realizada por meio de consulta ao Painel de Preços ou a aquisições e contratações similares de outros entes públicos, sendo a consulta a dados de pesquisa publicada em mídia especializada e a pesquisa direta com fornecedores adotadas subsidiariamente.

Ainda tratando da IN 73/2020, seu art. 6º prescreve que a metodologia de estimação de preços deve contar com pelo menos três preços; já o § 4º desse mesmo dispositivo determina que exceções a essa regra devem ser justificadas.

Ocorre que a pesquisa de preços realizada previamente à contratação em tela não utilizou os parâmetros preferenciais: a administração optou pela pesquisa direta junto a cinco empresas e, dessas, apenas uma apresentou orçamento, não se encontrando nos autos do processo administrativo a justificativa requerida pelo § 4º do art. 6º da IN 73/2020.

Identificou-se também que o Contrato nº 31/2021 foi celebrado com empresa que apresentou, para o serviço de locação de VANT sem instrutor, valor maior (R\$ 1.300,00/2h) que o obtido na pesquisa de preços realizada para a obtenção de orçamentos de locação de VANT com instrutor²⁶ (R\$ 760,00/2h).

Manifestação. Em resposta à SAI 01, a unidade auditada informou que entende que a pesquisa de preços realizada foi suficiente, tendo em vista a “especificidade da contratação” e a “dificuldade de encontrar empresas que prestam este tipo de serviço”.

Em relação à contratação por valor superior ao menor valor obtido na pesquisa de preços, a administração informou que “optou pela contratação por conta de manter o sigilo dos levantamentos solicitados pela Justiça Federal que são extremamente sensíveis por envolver as questões fundiárias”.

Análise. De plano, novamente identifica-se fragilidade no curso processual, uma vez que as justificativas para a não observância da IN 73/2020 não constam dos autos do processo administrativo, tendo sido apresentadas apenas em razão de solicitação da Auditoria Interna.

Em relação à escolha de locação sem instrutor, remete-se à análise realizada no item 2.1.3.

No tocante à manifestação da CRL quanto à natureza do objeto contratual, entende-se que o proc. 536/2021 não demonstra a especificidade do objeto de locação sem instrutor. A obtenção de apenas um orçamento em três consultas realizadas não é razão suficiente para se concluir pela dificuldade de encontrar empresas que prestam aquele serviço.

²⁶ A questão foi levantada no Despacho SEI nº 0090835.

Ainda que o objeto em tela seja de fato incomum, observa-se por outro lado que não se está diante de hipótese autorizativa de inexigibilidade, isto é, a única empresa a ter apresentado orçamento – e que veio a ser contratada – não possui exclusividade na prestação do serviço de locação de *drone* sem instrutor. Logo, não há que se falar em impossibilidade de obtenção de pelo menos três orçamentos, conforme prescreve a IN 73/2020.

Há que se ter em mente que a obtenção de uma única referência de preço tende a fazer com que a administração pague mais do que pagaria em uma situação de multiplicidade de propostas; a significativa diferença entre a hora da locação sem instrutor e a hora da locação com instrutor podem indicar que esse foi o caso.

Diante do exposto, entende-se que a administração, em casos como o aqui examinado, deve demonstrar diligência na pesquisa direta, ampliando a quantidade de consultas com o fito de obter pelo menos três referências de preço.

2.1.5. Execução superior ao valor contratado

Conforme visto, o valor executado do Contrato nº 31/2021 entre dezembro de 2021 e agosto de 2020 foi de R\$ 16.900,00, montante que ultrapassa o valor contratado de R\$ 15.600,00.

Não obstante, não se identificou termo aditivo que suporte o acréscimo ocorrido.

2.1.6. Não avaliação por assistência técnica do *drone* encontrado

A área técnica do Instituto consignou²⁷ que o equipamento encontrado está voando e que seus sensores estão funcionais, mas registrou que há problema na captura de imagens, embora o obturador esteja funcionando. Assim, recomendou que o aparelho fosse avaliado por assistência técnica.

Manifestação. De acordo com a Diretoria de Gestão (DG), o VANT entrará na lista para desfazimento. Ele não foi levado a assistência técnica porque:

O Aparelho, apesar de decolar, já possuía alguns problemas devido ao tempo de uso. Durante o tempo em que permaneceu em ambiente aberto por causa da queda ficou exposto a ação do tempo o que causou oxidação disseminada. Tais fatos poderiam comprometer a segurança da operação em futura missão e a utilização do drone em tais condições contrariam determinação do DECEA.

Análise. Considerando que a informação colide com aquela apresentada pela área técnica, recomenda-se que a administração avalie levar o aparelho à assistência técnica a fim de se verificar a possibilidade e o orçamento de eventual conserto.

²⁷ Despacho SEI nº 0113436.

2.1.7. Fragilidades no preenchimento da lista de verificação

Foram identificadas fragilidades no preenchimento da lista de verificação (LV) SEI nº 0095906. O tema foi abordado no item 8.

2.2. Manifestação prévia

O item 2.1 foi encaminhado à DG em SAI de apresentação de achados²⁸. A manifestação da unidade foi a seguinte:

Impende mencionar que trataremos aqui de questões ainda não abordadas em momentos anteriores ou em outros processos.

Dito isto, conforme bem observado pelo Vossa Senhoria, a falta do equipamento (VANT) traz grande prejuízo a esta Autarquia Federal, principalmente quanto ao não acompanhamento de levantamentos que nos possibilitem o registro de obras irregulares, apontando assim um histórico mensal de todo perímetro do JBRJ.

Essa urgência, bem como a já salientada falta de recursos orçamentários a época, nos fez optar pela única opção possível naquele momento, que era a locação do equipamento em questão, sem instrutor, uma vez que os dados por ele capturados, são extremante sigilosos, fato também já apresentado em momento anterior.

Aqui gostaria de frisar que o gestor as vezes se vê obrigado a tomar decisões pensando em minimizar danos maiores no futuro, e que uma omissão por parte deste pode ocasionar em prejuízo maiores, e de forma paralela adota as medidas necessárias a sanar tão questão urgente.

De certo que mesmo em caráter de urgência, regras básicas legais devem ser observadas e principalmente respeitadas, tendo sido exatamente isso que se buscou na contratação em tela.

Outro fato que merece ser salientado, é que a diferença de valores para aquisição do equipamento, não foi suficiente para considerar irregular a opção pela locação, conforme o já citado relatório de auditoria.

Quanto a ausência de ETP, devemos considerar que o mesmo pode ser dispensado, bem como a manifestação jurídica, fato inclusive abordado no presente relatório de auditoria interna.

Quanto aos demais achados, como a execução superior ao valor contratado, encaminhamento do aparelho encontrado a assistência técnica, tendo em vista a manifestação da área técnica deste instituto, e ainda, a possível fragilidade no preenchimento da lista de verificação, estes serão abordados no processo originário de contratação, visando serem os mesmos sanados, bem como uma possível punição a empresa contratada pelo atraso na entrega do equipamento.

Segundo a manifestação, a administração tratará dos seguintes fatos apontados neste relatório: execução superior ao valor contratado, não encaminhamento do aparelho encontrado à assistência técnica, fragilidade no preenchimento da lista de verificação e atraso na entrega do VANT pela contratada.

²⁸ Proc. 1031/2022.

A unidade auditada reiterou a menção à falta de recursos orçamentários, novamente sem apresentar as evidências que suportam tal afirmação – a manifestação não elidiu o achado: não há comprovação das alegadas ausências de orçamento, e a informação a respeito de ausência de orçamento de investimento para um objeto que seria executado pelo orçamento de custeio não foi esclarecida.

Quanto à afirmação genérica a respeito da minimização de danos futuros, tem-se que esses danos não foram especificados.

Quanto às fragilidades na pesquisa de preços, a manifestação apresentou informações genéricas que não foram consideradas suficientes para elidir o achado. Em relação à pesquisa de preços, remete-se à recomendação de normatização interna da IN 73/2020.

No tocante à ausência de ETP, com efeito, a elaboração desse documento, no caso analisado, era opcional, todavia, com base na análise realizada, a Auditoria Interna entende que, em casos semelhantes que envolvam a decisão entre locação e aquisição, a administração deve elaborar o estudo.

Tem-se, portanto, a não comprovação de ausência de orçamento e a ausência de razões suficientes para o descumprimento normativo apontado.

De acordo com o documento da CGU “Orientação Prática: Relatórios de Auditoria”²⁹, a transgressão de normativo pode ensejar a recomendação de apuração de responsabilidade. Ainda de acordo com o citado documento, tais recomendações:

por envolverem situações que podem gerar efeitos financeiros e até penais para os gestores, requerem um cuidado ainda maior com as evidências, o qual, caso não ocorra, poderá inviabilizar a responsabilização devida dos agentes que deram origem à condição identificada por meio do trabalho de auditoria.

Considerando, portanto, a importância do contraditório e da ampla defesa no caso em tela, e a falta de objetividade da manifestação prévia, em 30.11.2022 a Auditoria Interna entrou novamente em contato telefônico com a titular da CRL³⁰ a fim de esclarecer a importância da apresentação de informações claras a respeito dos pontos elaborados no curso da atividade de auditoria.

A coordenadora da CRL informou que verificaria junto à área responsável, ainda em 30.11.2022, a questão da comprovação da ausência de orçamento. Como a Auditoria Interna não obteve retorno da unidade, optou-se, então, por não recomendar a apuração de responsabilidade e aguardar o resultado do compromisso assumido pela CRL junto à Auditoria Interna.

Durante a Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada em a CRL renovou seu compromisso de esclarecer a questão, o que foi feito por meio do Despacho nº 0156754:

²⁹

Disponível

em

<https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/44974/5/Orientacao_pratica_relatorio_de_auditoria_2019.pdf>.

³⁰ A questão já havia sido tratada junto à CRL por telefone quando do envio da reiteração veiculada pelo item 2 da SAI 08.

Em atenção ao apontado no relatório, cumpre destacar que a administração pública em momento algum foi omissa quanto à questão da perda do drone, conforme podemos comprovar através dos Relatórios de linhas do tempo, docs. SEI nº 0156643 e 0156648 , tendo em vista que a administração inicialmente fez algumas buscas, acionou o Corpo de Bombeiros, no sentido de auxiliar nas buscas, docs. SEI nº 0081733, 0082640 e 0082642.

Concomitante a isso, foi aberto o processo SEI 02011.000536/2021-64 no dia 14/06/2021, com o intuito de realizar a aquisição de um novo equipamento.

Embora a área técnica tenha se manifestado no sentido de indicar a compra de um novo drone, em 2021 não havia orçamento para investimento, razão pela qual optou-se por fazer a locação do equipamento.

Vale ressaltar que tanto a indicação de compra do equipamento quanto a decisão do aluguel não foram baseadas por um ETP.

O critério de decisão do Diretor de Gestão à época se deu exclusivamente pela falta de recursos. Embora não haja uma tela do SIAFI comprovando tais afirmações, o relatório de dispensas de licitações realizadas ao longo de 2021 corroboram a informação doc SEI 0156541, visto que em 2021 tivemos apenas de 3 dispensas de licitação com natureza de investimento. Todas elas realizadas no mês de dezembro, quando o JBRJ recebeu recursos até então não previstos.

Evidencia-se, assim, a ausência de orçamento de investimento naquele ano.

Com relação a não utilização dos recursos da AAJB havia determinação para que os recursos fossem destinados ao projetos desenvolvidos no JBRJ.

Inicialmente a ideia foi de contratar um drone com instrutor. Contudo, em razão da sensibilidade e necessidade de restrição e sigilo das informações coletadas, ficou decidido que a melhor solução seria a contratação apenas do equipamento.

Importa destacar que iniciamos o processo visando a locação do drone, solicitando cinco orçamentos aos prestadores de serviços, emails estes que foram reiterados, dos quais recebemos apenas duas respostas, uma com recusa da locação e apenas uma com orçamento, doc. SEI nº 0089403

O despacho, doc. SEI nº 0090835 do Sr. *[informação suprimida]* informando que haviam duas empresas com propostas mais vantajosas economicamente, não refletia à realidade tendo em vista que as propostas referiam-se à locação do drone com operadores, sendo o objetivo diferente do que se pretendia (locação apenas do equipamento).

Ainda de acordo com o sugerido por esta auditoria no que tangia às dispensas de licitações sem disputa, seguimos a recomendação da SAI e optamos em não renovar o contrato com a empresa Vega.

Nesse sentido realizamos nova Dispensa Eletrônica com disputa, processo SEI nº 02011.000934/2022-61 , cuja a vencedora foi a empresa Vega, com valor similar ao Contrato anterior, razão pela qual entendemos não ter ocorrido qualquer falha em ambos os processos de dispensa eletrônica.

Portanto, concluímos que diante do cenário apresentado, a locação do drone não gerou prejuízo ao erário público.

Essencialmente, o que se discute nesta etapa é o atraso na retomada do monitoramento aéreo, o que, do ponto de vista da Auditoria Interna, ocorreu basicamente por causa de três fatores:

- Falhas no planejamento
- Falhas quanto à decisão financeira

As falhas no planejamento consistiram, conforme visto, na indefinição do objeto a ser contratado e na ausência de um ETP, documento que poderia ter mitigado a desorientação demonstrada pela administração. A esse respeito, foi proposta a Recomendação 3.

Em relação às falhas no processo de decisão financeira, tem-se basicamente o seguinte:

- a) nenhuma das alegações de ausência de orçamento foi evidenciada;
- b) uma despesa de custeio foi rechaçada com base no equivocado argumento de ausência de orçamento de investimento;
- c) não foram avaliadas as possibilidades de remanejamento interno de orçamento (priorização) e de utilização de recursos da AAJB.

Em complemento às considerações da CRL a respeito da disponibilidade de orçamento para investimento somente em dezembro de 2021, a Auditoria Interna, utilizando metodologia identificada quando da conclusão deste relatório³¹, aprofundou a questão das alegações de ausência de orçamento feitas em 16.06.2021 (SEI nº 0080008) e em 02.08.2021 (SEI nº 0085420).

Assim, pesquisou-se a presença da Categoria Econômica 4 (Despesas de Capital) na conta 622110000 (Crédito Disponível), por meio do CONRAZAO de junho e de agosto de 2021 (SIAFI), para as UGs 443019 e 443020.

Verificou-se que nesses meses havia R\$ 150.000,00 disponíveis para a ação orçamentária 20WK (Pesquisa, avaliação e monitoramento da flora brasileira), decorrentes de emenda parlamentar. Conforme consulta ao Portal da Transparência, a execução desses recursos se deu da seguinte forma:

- 2021NE000216 - Aquisição de três aparelhos de ar condicionado e de dois *freezers* localizados em laboratório da DIPEQ (conforme SEI nº 0101424)
- 2021NE000217 - Aquisição de *ultrafreezer* localizado no Laboratório de Biologia Molecular da DIPEQ (conforme SEI nº 0099776)
- 2021NE000247 - Aquisição de quatro refrigeradores localizados no Laboratório de Sementes da DIPEQ (conforme SEI nº 0105700)
- 2021NE000307 - Aquisição de dois microcomputadores; de acordo com o registro patrimonial SEI nº 0121092, essas máquinas estão localizadas na CTIC, todavia identificou-se elas foram adquiridas juntamente com outros 34 computadores³², dois dos quais estão sob responsabilidade de pesquisadores da DIPEQ, conforme consulta ao inventário de bens móveis de 2022³³.

Como todas as aquisições referem-se a necessidades da DIPEQ, a análise reforça as alegações de ausência de investimento, o que, na opinião da Auditoria Interna, possibilita o afastamento de apuração de responsabilidade.

³¹ Baseada no Despacho SEI nº 0150613.

³² Proc. 689/2020 (pregão/registo de preços).

³³ Proc. 650/2022; SEI nºs 0155971 e 0155882.

Quanto ao item “b”, apesar do erro identificado, a proposta equivocadamente rechaçada referia-se à locação de *drone* com operador (SEI nº 0085260), opção que veio a ser modificada posteriormente, conforme visto – o que traz à tona os já mencionados erros na fase de planejamento.

Quanto à não utilização dos recursos da AAJB, acata-se a argumentação da CRL segundo a qual havia determinação – informal, entende-se – de utilização desses recursos em projetos do Instituto, e frisa-se **a necessidade de atendimento às recomendações do Relatório de Auditoria Interna nº 033/2021 que tratam da normatização do relacionamento com a Associação de Amigos.**

Tratando, por fim, da ausência de discussão a respeito de remanejamento orçamentário, verifica-se que a questão é conexas à não elaboração de ETP: eventual remanejamento destinado à aquisição de um bem depende de estudo que aponte para a maior vantajosidade da aquisição do bem em relação a sua locação.

3. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO

O JBRJ realizou o Pregão nº 25/2020 para a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços continuados de apoio à visitação por execução indireta. O certame foi regido pela Lei nº 8.666/93.

Em 17.02.2021, o Contrato nº 05/2021 foi celebrado com a S.M.21 Engenharia e Construções S.A. Seu objeto é a disponibilização de até 129 cargos ao valor de R\$ 4.929.853,92 por ano.

Deve-se registrar que o objeto da presente contratação era fornecido sob o Contrato nº 23/2014³⁴, celebrado com a mesma S.M.21, que realizava a execução indireta tanto dos serviços de apoio administrativo, quanto dos serviços de apoio à visitação. Tal objeto foi desmembrado, de modo que o apoio à visitação foi licitado no pregão sob exame, e o apoio administrativo, no Pregão nº 27/2020.

Previamente à publicação do pregão em tela, o JBRJ tentou, sem sucesso, substituir o Contrato nº 23/2014 por meio dos procs. 186/2019 (pregão não realizado em razão de diversos erros processuais) e 110/2020 (Pregão nº 08/2020 revogado pela administração).

³⁴ Proc. 268/2014, vol. 3, p. 62.

3.1. Achados

3.1.1. Superdimensionamento do Contrato nº 05/2021

Identificou-se que o termo de referência do Pregão nº 08/2020 – a tentativa anterior de substituição do Contrato nº 23/2014 – previu 35 cargos para o serviço de apoio à visita³⁵. O Contrato nº 05/2021, por sua vez, previu até 129 cargos para esse serviço. Verificou-se, por meio de consulta às planilhas de medição desse contrato, que a quantidade média de profissionais pagos tem sido 61 (janeiro a junho de 2022), o que ainda representa uma diferença significativa em relação ao dimensionamento do Pregão nº 08/2020. Diante do exposto, a Auditoria Interna solicitou que a unidade auditada:

- a) justificasse a diferença observada entre a quantidade executada no Contrato nº 05/2021 (média de 61 cargos) e a quantidade dimensionada no Pregão nº 08/2020 (35 cargos);
- b) informasse se o dimensionamento do Contrato nº 05/2021 (129 cargos) atualmente encontra-se compatível com as necessidades do JBRJ (supostamente em torno de 61 cargos).

A manifestação apresentada em atenção ao item “a” é precedida de uma contextualização que trata do projeto de visita existente à época (concessão da área de visita) e de incertezas quanto à abertura de todas as portarias do JBRJ, às mudanças promovidas no regime de trabalho dos colaboradores terceirizados e à crise sanitária de então. Ela é concluída assim:

Neste condão, optou-se por superdimensionar o volume de mão de obra do contrato utilizando a designação de postos “sob demanda”. Esta utilização permitiria maior lastro de contratações sem a necessidade de acréscimos contratuais e propiciando por fim a não desnaturação do objeto. Tratou-se portanto de uma maior margem para dar conta do alto grau de incertezas envolvidos com o ato, como relatado.

Já a manifestação sobre o item “b” possui uma introdução sobre o processo de inovação que teria orientado a formatação do modelo do Contrato nº 05/2021 e permitido maior aderência da carga horária da força de trabalho ao horário de funcionamento do JBRJ:

(...)

O que se observou no entanto é uma dificuldade enorme de operacionalizar esta diversidade de postos, cargas horárias, rotinas operacionais e um número dobrado de colaboradores. A prática demonstrou que a gestão deste modelo é mais custoso que a economia por ele proporcionada. Nestes termos, está sendo conduzido o processo 02011.000668/2022-77 para contratação do suporte a visita e o mesmo está utilizando as métricas usuais de quantificação de mão de obra.

³⁵ Na SAI 04, a quantidade utilizada como referência pela Auditoria Interna foi 34. Reanalizando-se o termo de referência do Pregão nº 08/2020 publicado no Compras.gov.br, identificou-se que o total correto é 35. Cargos incluídos no cálculo: Supervisor, Encarregado, Recepcionista Bilíngüe, Recepcionista Brigadista, Recepcionista, Recepcionista Bilíngüe 20 horas.

Assim, vê-se que a inovação na verdade falhou ao não provocar a referida agregação de valor pois sua mudança não vai ser percebida com o tempo.

Aquele processo está sendo construído e novos estudos preliminares estão sendo feitos justamente para aparar estas arestas e proporcionar um quantitativo ótimo da força de trabalho. O questionamento deste tópico poderá ser observado com precisão no referido processo que tem data prevista de início em 12/02/2023. Nele, serão contemplados 102 postos de trabalho.

De plano, vê-se que o posicionamento encaminhado em atenção ao item “a” não tratou da solicitação realizada pela Auditoria Interna, qual seja, explicações para a diferença entre a quantidade de pessoas prevista no termo de referência do pregão tentado em 2020 (35 para apoio à visitação) e a quantidade de cargos identificada na execu o do contrato vigente (61).

Observe-se que a quantidade de 61 cargos também   significativamente superior ao total de 41 pessoas estabelecido no 18  Termo Aditivo ao Contrato n  23/2014 (celebrado em novembro de 2019)³⁶.

Quanto   manifesta o ao item “b”, além de ela autorizar a conclusão de que o modelo atual não   adequado, ela registra que o JBRJ teria necessidade de contratar 102, e não 129 profissionais.

Tal informa o não guarda coerência com as análises até aqui realizadas.

De um lado, a unidade auditada não apresentou   Auditoria Interna as razões para um aumento de 61 cargos para 102.

Ademais, segundo o termo de referência anexo ao Contrato n  05/2021, dos 129 cargos nele previstos, 80 são efetivos e 49 são contingentes (“sob demanda”), isto  , atuam no JBRJ apenas no caso de o novo projeto de visita o (concessão da área de visita o) ser implementado. Transcreve-se a seguir o item 1.5 do citado termo de referência:

1.5. A Contratada não fica obrigada a contatar os postos de trabalho designados como "sob demanda", ficando está contrata o facultada às necessidades da Contratante de acordo com as conveniência e oportunidade em fun o do êxito do novo projeto de visita o que está sendo implementado.

Tem-se, portanto, uma condi o suspensiva no contrato em questão, isto  , não concedida a área de visita o do JBRJ, o Contrato n  05/2021 permite ao JBRJ a disponibilidade de apenas 80 profissionais – quantidade que ainda   superior ao total executado de 61.

Não obstante, as planilhas de medi o do proc. 139/2021 (processo de pagamentos realizados sob o Contrato n  05/2021) demonstram que os cargos contingentes têm sido utilizados (ex. SEI n  0132373, medi o de junho de 2022).

³⁶ SEI n  0029149.

Cite-se ainda que o superdimensionamento do objeto do contrato com a finalidade de se evitarem acréscimos contratuais previstos em lei é vedado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Veja-se a ementa do Acórdão 331/2009-P:

FISCALIS EXECUÇÃO 2008. AEROPORTO DE FLORIANÓPOLIS. LEVANTAMENTO DE AUDITORIA NAS OBRAS DE TERRAPLENAGEM, DAS PISTAS DE TAXIWAY E DO PÁTIO DE AERONAVES DO NOVO TERMINAL DE PASSAGEIROS DO AEROPORTO. INSUFICIÊNCIA DO PROJETO BÁSICO. SOBREPREÇO. SUSPENSÃO CAUTELAR DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. REVOGAÇÃO DO CERTAME. PERDA DE OBJETO. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. O superdimensionamento de quantitativos de serviços em fase de licitação, sob o pretexto de conferir ao orçamento de referência margem de segurança para eventuais distorções, é ato incompatível com os princípios da legalidade e da eficiência, ensejador de determinação ao órgão para que proceda à sua anulação, sem prejuízo da possibilidade aplicação de multa aos responsáveis que lhe deram causa.

Tal prática é entendida pelo Tribunal como burla ao § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93, conforme demonstrado no excerto do mesmo acórdão:

31. In casu, vejo que a decisão de duplicar a distância média de transporte inicialmente obtida pelos estudos de 2006 (25 km), sob a justificativa de assegurar previsão orçamentária para fazer frente a possíveis alterações contratuais, demonstra fragilidade na condução do procedimento em tela, com possibilidade futura de que tal ato tenha como consequência significativo prejuízo ao erário. Nessa linha, caso os novos estudos indiquem disponibilidade de jazidas localizadas em distâncias inferiores a 50 km, o contrato estará superavaliado, havendo margem para que o excedente financeiro do item relativo ao transporte de material de empréstimo seja utilizado para subsidiar acréscimos de quantitativos e serviços na planilha contratual, vinde a mascarar o real limite de 25% disposto no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993. Ademais, o mencionado serviço será decisivo na competitividade do certame, em virtude de possuir a maior representatividade na curva da planilha de referência, razão pela qual o superdimensionamento de seu quantitativo poderá macular o procedimento em tela, em afronta ao princípio da isonomia.' (grifou-se)

É de se notar que a possibilidade de contratação de pessoal em quantidade superior à necessária gera riscos de ineficiência, de não observância do princípio da impessoalidade e de prejuízos ao erário.

Considerando que a eficácia do item 12.2 do Contrato nº 05/2021 (limite de 25% quanto a supressões) subordina-se à condição suspensiva prevista no item 1.5 do termo de referência (arts. 54 e 65, § 1º, da Lei nº 8.666/93 c/c arts. 121 e 125 do Código Civil), entende-se que a supressão de mais de 25% do total de cargos previsto no quadro 1.4³⁷ do termo de referência não incorre em descumprimento da Lei de Licitações³⁸ – tal supressão corrigiria a indevida utilização desses cargos, identificada nas planilhas de medição.

³⁷ A menção à supressão de 25% refere-se à eliminação do 49 postos contingentes (que representaria uma redução de aproximadamente de 38% do total de postos), proposta neste relatório.

³⁸ Utilizou-se o total de profissionais atualmente estabelecido no contrato como *proxy* para o valor do contrato, que é a base de cálculo sobre o qual a supressão deve incidir.

Naturalmente, o total de 102 postos pretendidos para a nova contratação deve ser devidamente justificado em ETP que seja mais preciso que aquele disponível no proc. 527/2020 – a questão é tratada no item 3.1.2.

Diante do exposto, entende-se que o JBRJ deve, em relação ao Contrato nº 05/2021, imediatamente:

- 1) formalizar termo aditivo a fim de:
 - a. eliminar os cargos relativos à contratação “sob demanda”;
 - b. realizar supressão contratual sobre o valor decorrente da eliminação mencionada na alínea anterior, em percentual tecnicamente definido pela administração, de modo que o total previsto de 80 cargos seja reduzido para o total real necessário para o apoio à visitação;
- 2) abster-se de utilizar os cargos “sob demanda”;
- 3) ultimar os procedimentos necessários para que o contrato seja substituído e, posteriormente, anulado, evitando sua prorrogação em 2023.

Posteriormente à Reunião de Busca Conjunta de Soluções, esse entendimento foi parcialmente alterado, conforme registrado na parte final deste relatório.

3.1.2. Fragilidades no Estudo Técnico Preliminar (ETP)

Em relação ao ETP elaborado no processo em tela (SEI nº 0057037), diversas fragilidades foram identificadas:

- a) não consta justificativa nem memória de cálculo relativos ao total de postos definido;
- b) não constam explicações para a necessidade de postos com cargas horárias de 20h e 40h, nem cálculos que associem essas cargas horárias aos horários de funcionamento do JBRJ;
- c) não consta a indicação das referências de preço utilizadas no levantamento de mercado;
- d) há discrepância entre os totais dos itens 5 e 7.

No tocante ao subitem “a”, registra-se que o achado apontado ganha relevo em razão do significativo aumento no total de cargos observado em relação ao total contratado em 2019 (v. Termo Aditivo SEI nº 0029149).

Quanto ao subitem “b”, vale citar que o Anexo B ao termo de referência anexo ao Contrato nº 05/2021 (Caderno Técnico - Descrição das Atividades) direciona os cargos de 40h para os quatro dias da semana em que o JBRJ abre, e os cargos de 20h, para fins de semana e feriados.

Considerando que os quatro dias da semana resultam em 32 horas, e os fins de semana, em 16 horas, não é possível compreender, com base no ETP, a distribuição realizada.

Ainda que se aponte que algumas dessas informações estejam dispersas em documentos do proc. 527/2020 – e de outros processos –, o ETP é o documento que colige todas as

informações necessárias para a elaboração do termo de referência. Nos termos do parágrafo único do art. 1º da IN SEGES/ME nº 40/2020, ETP é:

o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

Nem o ETP elaborado, nem outro documento instruído no proc. 527/2020 ou no proc. 110/2020, contém detalhamento que permita identificar as razões pelas quais o total de profissionais estimado para o funcionamento da área de visitação teve, em 2020, uma redução em relação a 2019 (de 41 para 35) e, posteriormente, um aumento significativo de 35 para 80 (aproximadamente 128%) – a documentação referenciada na resposta ao item 3, “b”, da SAI 04, além de não elidir essas questões, contém informações que não foram devidamente consignadas no ETP.

Diante do exposto, entende-se que o JBRJ deve atualizar o ETP relativo ao serviço de apoio à visitação, de modo que o documento seja aderente à IN 40/2020 (ou à IN 58/2022) e que detalhe suficientemente as justificativas para o estabelecimento de valores financeiros e de quantidade de profissionais³⁹.

3.1.3. Fragilidades na execução contratual

Além da utilização de cargos do tipo “sob demanda”, outras fragilidades foram identificadas na execução do Contrato nº 05/2021.

Em primeiro lugar, identificou-se que a planilha de medição não mais contém a unidade de lotação dos colaboradores, diferentemente do que era praticado na execução do Contrato nº 23/2014 (ex. SEI nº 0073690). A ausência de correlação entre a unidade de lotação e o cargo contratado impede a avaliação da aderência da execução contratual ao planejamento.

A mencionada correlação foi solicitada por meio do item 4 da SAI 04, cuja resposta permitiu comparar as lotações previstas no ETP elaborado previamente à celebração do Contrato nº 05/2021 com as lotações executadas no âmbito desse contrato. No quadro abaixo, apresentam-se algumas comparações:

³⁹ Originalmente, a Auditoria Interna havia entendido que “enquanto o ETP relativo ao apoio à visitação não for atualizado” o JBRJ deveria “realizar gestões a fim de que as unidades de atuação dos profissionais que atuam no apoio à visitação sejam aquelas previstas no ETP SEI nº 0057037”. O entendimento foi excluído pelas razões expostas no item 3.2.

Quadro – Comparação entre planejamento e execução – Contrato nº 05/2021

Cargo	Lotação segundo ETP	Lotação segundo execução
Recepcionista	Bilheterias 04, 920, 101 e 915	Cactário Medicinais Pilões Cabana Bromeliário Orquidário Samambaia
Recepcionista Bilíngüe 40h	Bromeliário Medicinais Samambaias Bilheterias 920, 101 e 915	CVIS Bilheteria 04
Recepcionista Trilíngüe	CVIS	CVIS Recepções 04 e 920 Bilheterias 04 e 920 Orquidário

Fonte: SEI nº 0057037 e 0139729.

Identifica-se que há diversas inconsistências. Não foram identificadas justificativas para essas diferenças nos procs. 527/2020 e 139/2021. Caso não se trate de desatualização do ETP, ou de erro em sua elaboração, a situação apontada gera riscos trabalhistas (desvio de função) e de ineficiência.

Outra fragilidade encontrada na execução refere-se ao processo de reposição de profissional ausente.

De acordo com a resposta ao item 4 da SAI 04 (SEI nº 0139729), em junho de 2022 estavam lotados no Bromeliário dois Recepcionistas 40h e um Recepcionista Bilíngüe 20h, sendo que dois desses profissionais gozaram de período de férias, conforme pode ser visto na planilha de medição SEI nº 0132373⁴⁰.

Esse período de férias foi coberto por profissional atrelado ao cargo Recepcionista (sob demanda) 40h, e não aos mesmos cargos dos profissionais que gozaram do período de férias, o que, a princípio, revela falha no processo de reposição de profissional ausente.

Nos termos do item 4.1 do Anexo E ao termo de referência anexo ao Contrato nº 05/2021, o custo de reposição do profissional ausente já é pago mensalmente pelo JBRJ à contratada, de modo que a inclusão, na planilha de medição, de pagamento referente exclusivamente a cobertura de férias implica em despesa indevida.

Observe-se que situação análoga ocorreu em julho de 2022 (SEI nº 0141232)⁴¹ – cabe citar, todavia, que nessa competência, houve uma cobertura corretamente realizada: cobertura de um cargo de Recepcionista 40h, em razão de licença, pelo mesmo cargo de Recepcionista 40h (linhas 10 e 73).

⁴⁰ Linhas 5 e 7 da planilha de medição de junho de 2022.

⁴¹ Linhas 12, 13, 14, 29, 40 e 70.

Diante do exposto, entende-se que o JBRJ deve:

- 1) levantar todos os casos em que a situação inadequada aqui relatada ocorreu no âmbito do Contrato nº 05/2021 e buscar o devido ressarcimento junto à contratada;
- 2) realizar gestões a fim de que as planilhas de medição relativas aos contratos de execução indireta informem os locais de trabalho dos cargos contratados.

3.1.4. Não instrução de novo processo licitatório

Em 31.01.2022, a administração identificou que a empresa contratada possuía sanção de impedimento de licitar⁴². Em parecer elaborado em atenção à primeira prorrogação do Contrato nº 05/2021⁴³, a PROJUR registrou o seguinte:

45. Por fim, em consonância aos entendimentos do TCU e STJ, bem como da AGU, trazidos em suporte jurídico a esta manifestação, cabe à autoridade competente do JBRJ – após manifestação do gestor do contrato- , a saber, o Diretor de Gestão, avaliar formalmente a situação, observando o interesse público e a vantajosidade para a Administração, e decidir justificadamente sobre a continuidade ou não do contrato em testilha.

A administração, em 09.02.2022, decidiu justificadamente pela prorrogação contratual, em linha com o parecer jurídico⁴⁴.

Em consulta realizada na data de 26.09.2022 no *site* do TCU (Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica), verificou-se que não perdurava, naquela data, o impedimento para licitar da contratada.

Interpretando-se o parecer da PROJUR em consonância com o item 11, “b”, do Anexo IX da IN 05/2017, conclui-se que diante da existência de sanção de impedimento para licitar, a administração, concomitantemente à prorrogação excepcional, deveria ter instruído novo processo licitatório a fim de substituir a contratada punida.

A Auditoria Interna então solicitou que a unidade auditada informasse o processo instruído para a nova licitação, ou justificasse sua inexistência. Segundo a manifestação recebida, “A contratação de nova empresa de apoio à visitação está sendo instruído através do SEI 02011.000668/2022-77”.

Identificou-se, contudo, que o proc. 668/2022 foi aberto apenas em 08.07.2022, ou seja, cinco meses depois da autorização de prorrogação excepcional, o que indica que a administração não foi diligente no tocante ao dever de substituição da empresa apenas – fato mitigado pela mencionada retirada da punição.

⁴² SEI nº 0108569.

⁴³ SEI nº 0109179.

⁴⁴ SEI nº 0109930.

3.1.5. Fragilidades no preenchimento da lista de verificação

Verificou-se uma falha na LV preenchida previamente à publicação do edital do pregão em tela (SEI nº 0057083) – o tema foi abordado no item 8.

3.2. Manifestação prévia

Os três primeiros itens desta análise foram encaminhados à DG e à DICAT em SAI de apresentação de achados (SAI 11). A manifestação apresentada à Auditoria Interna foi a seguinte:

1.1. Superdimensionamento do Contrato no. 05/2021:

1) Acolhemos a proposta para um novo termo de referência, e elucidamos que:

a. A não formalização do termo aditivo se deu em razão dos cargos sob demanda estarem sendo utilizados para projetos como carrinho elétrico, passeios vips e expressos, visitas guiadas a pé, visitas guiadas noturnas, bem como a necessidade de um maior número de colaboradores em postos específicos para melhor receptividade e vigilância do local, atendendo assim, com maior presteza e qualidade aos visitantes da Instituição;

b. Salientamos que há uma nova licitação em andamento para o objeto em questão devido a ineficiência encontrada no atual cenário que, no presente momento tem a média de 61 cargos efetivos, o que impossibilita o atendimento com qualidade na demanda dos postos já em funcionamento na Instituição, sendo assim, ressaltamos que um novo ETP está sendo elaborado em conformidade com as mudanças implementadas e com a nova realidade encontrada na Instituição.

2) Sucede elaboração de nova TR que reflete melhor a realidade atual do contrato;

3) Processo SEI no. 02011.000668/2022-77 em andamento.

1.2. Fragilidade no ETP

À época da elaboração do antigo contrato citado não corresponde com a realidade atual, tendo em vista a abertura de novos pontos de visitação, bem como a melhoria na qualidade do atendimento da Instituição, que tem como finalidade recepcionar e fornecer informações próprias do local e sua importância histórica, cultural e ambiental;

Acreditamos que devido a pandemia, houve uma redução do número de colaboradores visto o fechamento da área de visitação do arboreto, e em seguida, a abertura seguindo os moldes do plano de reabertura planejado pela Instituição.

As fragilidades encontradas no processo atual estão sendo sanadas em nova ETP prevista no processo SEI no. 02011.000668/2022-77, conforme já informado.

1.3. Fragilidade na execução

Conforme observado, a execução do contrato foi feita em uma tentativa de melhor atender as novas realidades e demandas, assim como as fases de reabertura da Instituição, no cenário de incertezas que vivenciamos e a obrigatoriedade de um maior controle sanitário.

Os cargos foram adequados a realidade da Instituição de acordo com função preestabelecida, uma vez que todos devem exercer a função de recepcionistas; visto que são contratados para exercer a função essencial estipulada ao cargo, qual

seja a de recepcionar, dentre outras devidamente acordado no momento da contratação.

Os locais de locação apenas foram diversificados, visto a necessidade da rotatividade para melhor treinamento, controle e logística que atendesse a Instituição e conseqüentemente ao serviço público prestado.

Quanto ao processo de reposição de profissional ausente, esclarecemos que a empresa foi notificada sendo solicitado que em planilhas seguintes fossem apresentados de forma mais clara os cargos e coberturas de férias; o que observamos em últimas planilhas foi feito em conformidade com o rogado;

Elucidamos também que notados os módulos referidos em planilha, houve um erro de digitação no campo "dias úteis do mês", no entanto, não foi contabilizado no módulo de referência para remuneração e cobrança a Instituição, não sendo pagos em duplicidade.

Informamos ainda que os cargos sob demanda vem sendo utilizados de forma efetiva devido a necessidade da continuidade do serviço público diante da abertura de novos postos e concretização do projeto dos Carrinhos, que demandaram contratação para sua efetivação como as visitas guiadas, visitas guiadas a pé , visitas circulares, visitas guiadas expressas e visitas guiadas noturnas, projetos esses formalmente elaborados pela Instituição.

Explicitamos que desde maio/ 2022 vem sendo contratados pela empresa colaboradores para cobertura de férias, em conformidade com as normas do item 4.1, do anexo E . Sendo que, para maior celeridade e economicidade alguns desses colaboradores, com a saída de colaboradores antigos, foram sendo efetivados para para uma melhor eficiência e continuidade do serviço prestado ao JBRJ.

Foram assim contratados, pela empresa, sem contabilização extra para o JBRJ, para cobertura de férias dos colaboradores fixos: 3 recepcionistas simples 40h; 1 recepcionista bilíngue 40h; 1 recepcionista trilingue 40h; 1 recepcionista bilíngue 20h; 1 recepcionista trilingue 20h.

Expomos ainda que a colaboradora citada no cargo de recepcionista simples 40h está de licença maternidade, e anteriormente encontrava-se afastada pela Lei 14.311, de 9 de março de 2022, que disciplinou a Lei 14151 de 12 maio de 2021

"Durante a emergência de saúde pública de importância nacional decorrente do coronavírus SARS-CoV-2, a empregada gestante que ainda não tenha sido totalmente imunizada contra o referido agente infeccioso, de acordo com critérios definidos pelo Ministério da Saúde e pelo Plano Nacional de Imunizações (PNI), deverá permanecer afastada das atividades de trabalho presencial"

sendo assim, a mesma permaneceu em casa durante todo seu período gestacional, entrando em licença maternidade logo após o parto, subsequentemente em licença amamentação e no momento goza de férias remunerada, conforme determina a lei. porém durante todo o período não houve prejuízo ao erário visto não ter tido gastos adicional com a colaboradora.

Assim entendemos, diante de todo exposto a boa fé na elaboração do processo; informamos que não houve dano ao erário; nos empenhamos em ajustar as imperfeições encontradas em planilhas, assim como nos comprometemos em ajustar todos as fragilidades encontradas no processo corrente, em um novo procedimento licitatório já em andamento SEI no. 02011.000668/2022-77

Nos encontramos a disposição para maiores esclarecimentos.

No tocante ao superdimensionamento e às fragilidades encontradas no ETP, não foram apresentadas informações novas ou que elidissem a irregularidade apontada da contratação

de cargos “sob demanda”. Também não foram apresentados elementos que evidenciassem a inadequação dos 61 cargos atualmente utilizados, nem tampouco a necessidade de aumento dessa quantidade.

Em relação ao achado específico sobre fragilidades no ETP, entende-se que a situação sanitária que se abateu sobre o mundo em 2020 não é justificativa suficiente para as fragilidades apontadas: a quantidade apurada de 61 cargos foi observada após o relaxamento das medidas restritivas, em período de normalidade na visitação.

O achado sobre demais fragilidades na execução trata de três pontos: ausência de informação nas planilhas de medição a respeito da lotação dos cargos, lotação executada diferente da lotação planejada e problemas na reposição de profissional ausente.

A questão das planilhas foi acatada pela unidade. Quanto ao caso da diferença entre a lotação prevista e a lotação planejada, concorda-se com a manifestação da unidade segundo a qual todas as espécies do cargo de recepcionista possuem uma “função essencial (...) qual seja a de recepcionar”, o que mitiga riscos trabalhistas – desde que respeitada a carga horária contratada.

Na análise, a Auditoria Interna apontou também riscos de ineficiência decorrentes da lotação de cargos em unidades diferentes daquelas previstas em ETP ou termo de referência. Entende-se que, com a inclusão nas planilhas de medição da informação referente à lotação, passará a ser possível a avaliação quanto à adequação da execução que se afaste do planejado.

Em relação à reposição de profissional ausente, a fragilidade apontada não foi elidida. Não foram apresentados elementos que evidenciassem a correção desses procedimentos.

Acrescenta-se que não consta informação a respeito da reposição da colaboradora em licença-maternidade (Recepcionista 40h) na planilha de medição de setembro de 2022 (SEI nº 0149531), não sendo possível averiguar se a reposição foi corretamente realizada pela empresa contratada, ou mesmo se em algum momento houve a reposição na referida competência.

4. MANUTENÇÃO DO SISTEMA REFLORA

Por meio da Dispensa nº 60/2019, o JBRJ celebrou em 17.11.2020 o Contrato nº 38/2020 com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), tendo como interveniente a Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (Coppetec), que é a instituição que efetivamente recebe os pagamentos realizados pelo JBRJ.

A contratação foi precedida de dispensa com fulcro no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, e seu objeto é a “manutenção corretiva e operação dos sistemas da Flora do Brasil Monografada 2020 [atualmente denominado de “Flora e Funga do Brasil”] e Herbário Virtual Reflora” – doravante, o objeto mantido será referido como “sistema Reflora”.

Foi contratado o valor de R\$ 20.000,00 mensais (100 UST a R\$ 160,00 cada e 6,25 PF a R\$ 640,00 cada).

O sistema Reflora é sustentado em uma plataforma de *software* público denominada MDArte (<https://softwarepublico.gov.br/social/mdarte>).

4.1. Achados

4.1.1. Adoção parcial da IN 01/2019

De acordo com os arts. 43 e 44 da IN SGD/ME nº 01/2019 (norma de regência da contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, doravante IN 01/2019), esta já era aplicável à contratação sob exame. Apesar disso, a IN SEGES/MPDG nº 05/2017 (doravante IN 05/2017), inaplicável ao caso por regulamentar a execução indireta de serviços em geral, foi a principal referência normativa seguida na instrução do processo⁴⁵.

Assim, algumas questões específicas de TIC e algumas etapas relativas a esse tipo de contratação não foram observadas, como a elaboração do Estudo Técnico Preliminar da Contratação (ETPC, art. 11 da IN 01/2019), aprovação deste pelo Coordenador da CTIC (art. 11, § 2º), uma pesquisa de preços mais robusta (art. 20) e a nomeação da Equipe de Fiscalização do Contrato (EFC, art. 29).

Manifestação. Em resposta a essas considerações, o JBRJ assim se pronunciou:

Os artefatos foram elaborados conforme modelos disponibilizados à época do início da instrução processual (02/04/2019) que ocorreu exatamente 02 (dois) dias antes da edição da IN SGD/ME nº 01/2019, cuja vigência, conforme Art 44, iniciou-se para o inciso III, que trata de outros dispositivos, exceto assuntos pertinentes ao Plano Anual de Contratações, em 1º de julho de 2019, utilizando-se, desta forma os modelos da IN 5/2017, que, na essência, diferem muito pouco dos artefatos específicos para contratações de TIC. No processo, constam os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda - 0007144
- b) Estudo Técnico Preliminar - 0007300
- c) Termo de Referência - 0020219
- d) Mapa de Riscos - 0003852

Quanto à nomeação da equipe de fiscalização, foi elaborada a minuta de nomeação (0061921). Ocorre que logo a seguir, a COPPETEC enviou a primeira fatura para pagamento, incidindo na ausência de nomeação com a transformação da Minuta em Portaria, assinada pela Autoridade Competente, até o volume XI do processo em tela (0069814), onde a equipe de fiscalização foi devidamente nomeada.

Análise. De acordo com os arts. 43, I, e 44, III, da IN 01/2019, esta norma deveria ser aplicada aos processos de contratação de soluções de TIC encaminhados ao órgão de

⁴⁵ Conforme consulta ao Contrato nº 38/2020 e ao Termo de Referência SEI nº 0024579.

assessoramento jurídico a partir de 01.07.2019⁴⁶, independentemente da data de início da instrução processual.

Como em 01.07.2019 o processo de contratação em tela ainda não havia sido encaminhado à PROJUR⁴⁷, a IN 01/2019 é, com efeito, a norma que deveria ter sido aplicada na instrução do feito em tela.

Note-se que a IN 01/2019 veio a substituir a IN SLTI nº 04/2014 (doravante IN 04/2014). Assim, considerando-se exclusivamente a matéria normativa, a IN 04/2014, que versava sobre contratação de TIC, deveria preferir à IN 05/2017, que é voltada exclusivamente para a execução indireta de serviços. Vê-se, portanto, que o critério da especialidade também não foi observado⁴⁸.

No tocante à Equipe de Fiscalização do Contrato (EFC), em que pese a manifestação do JBRJ, entende-se que ela não foi instituída.

Segundo o art. 29 da IN 01/2019, ela deve ser composta por quatro servidores assim distribuídos: Gestor do Contrato (que deve ser, preferencialmente, da área requisitante), Fiscal Técnico (área de TIC), Fiscal Administrativo (área administrativa) e Fiscal Requisitante (área requisitante).

Analisando-se a portaria indicada na manifestação supra (SEI nº 0069814) e a que a substituiu (SEI nº 0096595), observa-se que apenas um fiscal foi nomeado (os demais são fiscais substitutos) e que o Gestor do Contrato não pertence à área requisitante.

Instituir EFC nos moldes do art. 29 não é questão meramente formal. Tal dispositivo prevê que a produção da contratada seja avaliada por servidor da área de TIC, o que é importante para reduzir-se o risco de que a complexidade de certas questões técnicas, muitas vezes herméticas para não especialistas, seja indevidamente utilizada pela contratada para o superdimensionamento das demandas do JBRJ.

Por fim, assiste razão ao JBRJ quando este afirma que há semelhanças entre os artefatos da IN 01/2019 e os da IN 05/2017. A afirmativa, no entanto, merece exame.

O item 5 do Estudo Preliminar (EP) elaborado segundo a IN 05/2017⁴⁹, por força do art. 24, V, desta, deveria registrar análise decorrente de levantamento de mercado e justificativa da escolha do tipo de solução. Seu conteúdo, todavia, não observou aquela norma, uma vez

⁴⁶ As disposições referentes ao Plano Anual de Contratações possuem datas de vigência distintas.

⁴⁷ O processo foi submetido à PROJUR em 09.08.2019 (SEI nº 0016193).

⁴⁸ Vale registrar que o Documento de Formalização da Demanda (DFD) registrado no processo em tela (SEI nº 0007144) equivocadamente é o da IN 05/2017, porém nele há uma menção à IN 04/2014 – à época da conclusão do DFD, tal IN ainda estava vigente.

O último termo de referência disponível no proc. 192/2019 (SEI nº 0024579) igualmente menciona a IN 04/2014. Ocorre que tal documento é de 29.10.2019, data em que a IN 01/2019 já estava vigente, e a instrução de 2014, revogada; ele também é indevidamente baseado na IN 05/2017.

⁴⁹ SEI nº 0007300.

que registra tão somente a caracterização da Coppetec a fim de justificar a escolha dessa fundação pelo JBRJ.

Semelhante dispositivo pode ser encontrado na IN 01/2019:

Art. 11. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo, no mínimo, as seguintes tarefas:

(...)

II - análise comparativa de soluções, que deve considerar, além do aspecto econômico, os aspectos qualitativos em termos de benefícios para o alcance dos objetivos da contratação, observando:

- a) a disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública;
- b) as alternativas do mercado;
- c) a existência de softwares disponíveis conforme descrito na Portaria STI/MP nº 46, de 28 de setembro de 2016;
- d) as políticas, os modelos e os padrões de governo, a exemplo dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - ePing, Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - eMag, Padrões Web em Governo Eletrônico - ePwg, Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil e Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil, quando aplicáveis;
- e) as necessidades de adequação do ambiente do órgão ou entidade para viabilizar a execução contratual;
- f) os diferentes modelos de prestação do serviço;
- g) os diferentes tipos de soluções em termos de especificação, composição ou características dos bens e serviços integrantes;
- h) a possibilidade de aquisição na forma de bens ou contratação como serviço; e
- i) a ampliação ou substituição da solução implantada;

Veja-se que o tratamento conferido pela IN 01/2019 ao mesmo tópico presente na IN 05/2017 é mais apropriado para o objeto a que aquela norma se refere.

Não se pode ignorar que a adoção dos documentos da instrução de 2017 em um processo de contratação de TIC gera fragilidades para a boa instrução processual, dada a especificidade da norma mais recente. A adoção da IN 01/2019 poderia ter evitado a ausência da análise de levantamento de mercado e da justificativa da escolha do tipo de solução no EP elaborado no proc. 192/2019.

O tema da análise comparativa de soluções é aprofundado no item 4.1.3.

4.1.2. Remuneração por valor fixo mensal, conflito de interesses e risco de nulidade contratual

Da proposta comercial da Coppetec (SEI nº 0034390) consta a previsão de pagamento de um valor fixo mensal de R\$ 20.000,00. No Contrato nº 38/2020, no entanto, esse valor fixo foi desmembrado em valores por entregáveis, conforme visto.

Além disso, deve-se notar que as quantidades de PF e UST definidas em contratos de manutenção de *software* em regra equivalem a limites máximos. Veja-se, por exemplo, que assim é o modelo do contrato SEI nº 0015965 (CEPEL) adotado como referência de preço.

Tal prática, porém, não se observa no Contrato nº 38/2020 nem em sua execução, uma vez que as quantidades de PF e UST foram fixadas no ajuste, e que todos os Relatórios de Atividades apresentados pela Coppetec no proc. 192/2019 indicam uma execução que sempre coincide com o total mensal contratado.

Manifestação. Diante do exposto, a Auditoria Interna solicitou que o JBRJ apresentasse:

- a) a documentação da Coppetec que apresentou a proposta no formato de entregáveis;
- b) os critérios adotados para a definição da quantidade de PF e UST;
- c) as ordens de serviços enviadas pelo JBRJ à Coppetec;
- d) a documentação produzida pela Coppetec que indica os critérios adotados para o dimensionamento das atividades (correlação entre atividades e quantidade de PF ou UST); e
- e) a documentação produzida pelo JBRJ da qual conste a avaliação e eventual aprovação, para fins de ateste, do dimensionamento apresentado pela contratada.

Segue a manifestação da unidade auditada:

(...) A seguir o modo de atuação da equipe junto à COPPETEC:

- 1- Envio de e-mail pela gestão do projeto relatando problemas no sistema;
- 2- Agendamento de reunião mensal para explanação detalhada do problema verificado;
- 3- A equipe coloca no "redmine" todas as solicitações necessárias de manutenção corretiva e bugs;
- 4- As modificações são feitas no sistema no ambiente de homologação;
- 5- A equipe do JBRJ testa/aprova as modificações no ambiente de homologação;
- 6- As modificações são colocadas no ambiente de produção;
- 7- As atividades são relatadas e encaminhadas no relatório mensal.

Sobre a proposta da COPPETEC ofertar valor fixo mensal e no Termo de Referência constar as métricas UST e Pontos de Função, trata-se de adequação ao método de medição adotado pela Administração à época da instrução processual (...). Quanto aos valores adotados para a UST e Pontos de Função, estes foram definidos por estimativa junto ao próprio prestador de serviço por conta da especificidade do sistema propriamente dito. Cabe, no entanto, rever os termos na próxima renovação, seguindo as *Orientações para Contratação e Renovação de Contratos Baseados em UST*, que não foram aplicadas por desconhecimento, devido aos

Acórdãos que trataram desta questão terem sido publicados em data onde o processo de contratação já se encontrava em estágio avançado, e a própria publicidade destes Acórdãos ter levado mais algum tempo para reverberar o seu conhecimento dentro da Administração Pública.

Com relação às ordens de serviços enviadas pelo JBRJ à Coppetec já foi explicitado acima o modo de controle e fiscalização adotado, em que pese que o termo de referência dispõe de alguns instrumentos de apoio a fiscalização do contrato, como acordo de nível de serviço (SLA), e detalhamento das atividades a serem executadas, de modo a ter-se parâmetros para cobrar as entregas determinadas no escopo do serviço, dentro da qualidade e prazos de atendimento acordados.

A maior evidência do cumprimento das entregas está no funcionamento e atendimento às demandas apresentadas pela fiscalização à COPPETEC, conforme elencado acima.

Análise. O item 1.2 do Contrato nº 38/2020 estabelece que este “vincula-se (...) à proposta vencedora, independentemente de transcrição”, de modo que o instrumento contratual deve guardar correlação com a proposta. A manifestação apresentada pela unidade auditada não elide a incompatibilidade existente entre a proposta comercial e o instrumento contratual.

A manifestação também não esclarece de que maneira a volumetria do contrato foi dimensionada, tendo a unidade auditada se limitado a consignar que os valores adotados para UST e PF foram definidos junto à própria Coppetec, o que seria justificado pela especificidade do objeto.

Identifica-se aí nova fragilidade, posto que a referida fundação, pelo fato de ser a destinatária dos pagamentos realizados pelo JBRJ em relação a essas métricas, encontrava-se em situação de conflito de interesses.

No tocante à alegada especificidade do sistema Re flora, entendemos que tal fato não pode ser oponível à realização do dimensionamento do objeto pelo próprio JBRJ (ou por terceiro independente), uma vez que métricas como PF ou UST caracterizam-se por permitir o cálculo do tamanho de *softwares* independentemente da tecnologia utilizada na implementação.

Antes de prosseguir na análise do Contrato nº 38/2020, remete-se ao modelo de termo de contrato de junho de 2019 fornecido pela AGU⁵⁰ e destinado à contratação de serviços de TIC. Segundo esse modelo, caso se trate de contrato de valor estimativo, no qual a própria demanda pelos serviços é variável, o subitem a seguir deve ser clausulado: “3.3. O valor acima é meramente estimativo, de forma que os pagamentos devidos à CONTRATADA dependerão dos quantitativos de serviços efetivamente prestados”.

A ausência de tal cláusula no Contrato nº 38/2020, associada ao não estabelecimento expresso de limites máximos de PF e UST, indica que, embora aquele contrato apresente elementos formais típicos de um modelo de pagamento por entregáveis, o ajuste prevê na prática o pagamento por valor fixo mensal. Além de tal forma de remuneração não ser

⁵⁰ Disponível em <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/modelos-antigos-e-registros-de-alteracao>>.

prevista pela IN 01/2019, a prática pode ser vista como simulação e gerar a nulidade do contrato (art. 54 da Lei nº 8.666/93 c/c art. 167 do Código Civil).

Essa mesma conclusão pode ser obtida pela análise dos Relatórios de Atividades apresentados mensalmente pela Coppetec no proc. 192/2019. Conforme visto, esses documentos informam uma execução que sempre coincide com o total mensal contratado.

Considerando a reduzida probabilidade de a mesma quantidade de Pontos de Função e Unidades de Serviços Técnicos ser consumida mensalmente desde dezembro de 2020, chega-se à conclusão já esposada: o Contrato nº 38/2020 prevê, em verdade, o pagamento por valor fixo mensal.

Note-se, a esse respeito, que o item 13.1 do Termo de Referência SEI nº 0024579⁵¹ estabelece o procedimento a ser realizado previamente ao pagamento no âmbito do Contrato nº 38/2020:

13.1. O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consiste na verificação e aprovação de Ordens de Serviço OSs, com a descrição das atividades que serão executados no período de referência, e com os respectivos quantitativos de valores de Unidades de Serviços Técnicos - USTs e de Pontos de Função - PFs, que terão sua execução aferida pela fiscalização técnica do contrato mediante apresentação de relatórios que comprovem a execução contratual, atestando assim a conformidade da prestação dos serviços.

Vê-se, portanto, que existe um procedimento estabelecido para que os pagamentos à Coppetec possam ser feitos. As etapas básicas desse procedimento são esquematizadas a seguir:

- (i) elaboração de OS contendo a demanda;
- (ii) inclusão, na OS, da volumetria em PF/UST estimada;
- (iii) aprovação da OS;
- (iv) execução da OS pela contratada; e
- (v) ateste físico (sucesso da atividade demandada) e financeiro (quantidade de PF/UST efetivamente utilizada pela contratada) da OS.

Depreende-se da manifestação apresentada pela unidade auditada que o termo de referência não está sendo cumprido, pois não há evidências de que a volumetria estimada e o ateste financeiro estejam sendo realizados previamente aos pagamentos destinados à Coppetec.

Segundo a unidade auditada, o ateste verifica tão somente o sucesso da atividade demandada, sem avaliar a adequação da quantidade de métricas utilizada pela contratada. Cabe registrar que o mero funcionamento do sistema e/ou o mero atendimento às demandas do JBRJ não evidenciam o cumprimento do contrato e de seu termo de referência, nos termos em que esses documentos foram redigidos.

⁵¹ Conforme tratado adiante, não há termo de referência anexado ao Contrato nº 38/2020. Neste, todavia, há menção a um termo de referência anexo. Por essa razão, a Auditoria Interna adotou neste trabalho a hipótese de que o TR SEI nº 0024579 vincula todos os celebrantes daquele ajuste.

Em relação ao acordo de nível de serviço mencionado pela unidade auditada, verifica-se, de fato, que o Termo de Referência SEI nº 0024579 prevê cinco indicadores⁵². No entanto, do TR não constam as fórmulas desses indicadores, e não há nenhuma evidência no proc. 192/2019 de que eles estejam sendo aferidos.

Em síntese, tem-se as seguintes fragilidades:

- o modelo de gestão do contrato não guarda coerência com o modelo apresentado na proposta comercial, e não há suporte documental que justifique essas diferenças;
- não existe documento que suporte a alegada necessidade de 100 UST e 6,25 PF mensais ou os preços por UST e PF (tema tratado na análise sobre pesquisa de preços);
- a quantidade de PF e UST foi estimada pela contratada, o que configura conflito de interesses;
- há erro material no contrato, uma vez que ele fixa valores de PF e UST, o que não se coaduna com a natureza de contrato estimativo;
- o contrato está sendo descumprido, uma vez que o procedimento prévio ao pagamento não está sendo realizado;
- na prática, o contrato prevê o pagamento por valor fixo mensal, o que não encontra abrigo na IN 01/2019 e pode gerar a nulidade contratual por simulação; e
- não há evidência da adoção de acordos de nível de serviço.

Cabe registrar a publicação em 30.06.2022 da Portaria SGD/ME nº 5.651, que autoriza o pagamento de valor fixo mensal por portfólio de *softwares* nos casos de contratação de serviço de sustentação – que é um dos objetos do Contrato nº 38/2020. Em tal caso, o contrato deve prever níveis mínimos de serviço (NMS).

Por fim, cite-se a necessidade de se seguirem as *Orientações para Contratação e Renovação de Contratos Baseados em UST* disponíveis no site da Secretaria de Governo Digital (SGD)⁵³.

4.1.3. Ausência de análise comparativa de soluções, obsolescência e dependência tecnológica

Conforme visto, em razão da inadequada adoção parcial da IN 01/2019, o estudo prévio realizado pelo JBRJ para a contratação em tela não foi o ETPC, e sim o EP então positivado no art. 24 da IN 05/2017 (antes de sua revogação pela IN SEGES/ME nº 49/2020).

Deve-se observar, no entanto, que de acordo com o já citado art. 11, II, da IN 01/2019, o contratante deve realizar a análise comparativa de soluções (existência de possíveis alternativas de mercado, ampliação e substituição da solução implantada etc.). Uma das principais fragilidades identificadas pela Auditoria Interna no proc. 192/2019 foi a ausência

⁵² IAE (Indicador de Atraso de Entrega de OS), IAMCG (Indicador de Atraso de Entrega de OS de Manutenção Corretiva do tipo Garantia), IMA (Indicador Mensal de Atrasos), IADQ (Indicador de Atraso de Solução de Desvios de Qualidade) e IQTDQ (Indicador de Quantidade de TDQ por OS).

⁵³ Disponíveis em <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/orientacoes-para-novas-contratacoes-e-renovacoes-de-contratados-baseados-em-ust>>.

de um mapeamento das possíveis soluções alternativas à manutenção do sistema Reflora pela Coppetec.

O atual modelo de contratação permite afirmar que a Coppetec atua como uma fábrica de software para a manutenção de um único sistema⁵⁴. Assim, uma alternativa natural à contratação da Coppetec a ser avaliada seria a incorporação desse sistema ao portfólio sob responsabilidade da empresa de suporte de TIC, objeto cuja nova contratação está sendo instruída no Pregão nº 18/2022.

De acordo com a proposta vencedora do referido certame, os valores mensais referentes, respectivamente, a Desenvolvedor de Sistemas Sênior e Pleno são R\$ 17.398,08 e R\$ 13.581,78. Isto é, em um cenário conservador em que a senioridade seja considerada necessária para a manutenção do sistema Reflora, tem-se, para um profissional responsável por manter não apenas um, mas uma diversidade de sistemas, um valor menor que aquele pago mensalmente à Coppetec para a manutenção de um único sistema. Caso o sistema possa ficar sob responsabilidade de Desenvolvedor Pleno, a vantajosidade da incorporação parece ser ainda maior.

Naturalmente, objeções podem ser opostas a essa breve comparação, no entanto pretende-se com ela registrar que a análise prevista no art. 11, II, da IN 01/2019, era e é viável.

Também se pode alegar, sob a hipótese de que a plataforma MDArte não é um padrão de mercado, que sua manutenção requer o conhecimento específico que somente a Coppetec possuiria.

Nesse caso, algumas alternativas a serem consideradas seriam o desenvolvimento de um novo sistema (ocasião em que uma plataforma/linguagem mais conhecida poderia ser adotada) ou a aquisição de um *software* proprietário – a vantajosidade de uma ou outra alternativa pode ser aferida pela comparação de custos totais de propriedade (*Total Cost Ownership* - TCO).

A fragilidade decorrente da ausência de análise comparativa de soluções é agravada pelo fato de que o MDArte é uma plataforma obsoleta: a última discussão no fórum “MDArte Desenvolvimento”⁵⁵, por exemplo, ocorreu há quase 10 anos; já a documentação mais recente disponível no GitHub⁵⁶ data de 2015; e a última atualização do *site* AndroMDA⁵⁷ ocorreu em 2018.

Cite-se ainda que o SICONV e o SGDC-P (Sistema Gerenciador de Dados de Catalogação Parametrizado do Ministério da Defesa), sistemas que segundo o Termo de Referência SEI nº 0024579 foram desenvolvidos com o MDArte, foram completamente redefinidos: tanto o SICONV, que agora é a Plataforma + Brasil (<https://portal.plataformamaisbrasil.gov.br>), quanto o SGDC-P, que teve sua denominação alterada para Sistema de Catalogação

⁵⁴ A estrutura do sistema está hospedada nos servidores do JBRJ.

⁵⁵ <<https://softwarepublico.gov.br/social/mdarte/historico-de-foruns/mdarte-desenvolvimento>>.

⁵⁶ <<https://github.com/MDArte>>.

⁵⁷ <<http://www.andromda.org>>. Obs.: os cartuchos AndroMDA foram citados no Termo de Referência SEI nº 0024579.

Brasileiro - SISCAT-BR (<https://siscatbr-prod.eb.mil.br>), possuem novas plataformas, isto é, ambos foram substituídos, o que reforça o quadro de obsolescência do MDA.

Conforme visto, o MDArte foi desenvolvido pela Coppe em parceria com a Marinha do Brasil. De acordo com o item 3.1.7 do Termo de Referência SEI nº 0024579:

3.1.7. O framework MDArte é um software livre, open source, desenvolvido pela COPPE em parceria com a Marinha do Brasil e disponibilizado no Portal do Software Público do Governo Federal. A luz da Lei 8.666/93, art. 25, inciso II, tendo em vista o objeto deste contrato tratar-se de contratação de serviços técnicos de natureza singular, quais sejam, desenvolvimento de solução utilizando o framework MDArte; e segundo o § 1º do Art. 25, a COPPE, devido à sua equipe técnica capacitada e o seu envolvimento anterior na criação do framework MDArte, é indiscutivelmente a instituição mais adequada à plena satisfação do objeto do contrato. Portanto, a contratação deverá ocorrer através da Inexigibilidade de Licitação prevista no art. 25 da Lei 8.666/93.⁵⁸

De acordo com essa manifestação, o JBRJ encontra-se em uma situação de dependência tecnológica da Coppetec.

Neste ponto, é interessante comparar essa situação com a posição do JBRJ em relação ao Jabot, outro sistema estratégico. Embora não componha o escopo desta auditoria a análise das razões que levaram o JBRJ a adotar diferentes estratégias em relação a sistemas institucionais relevantes, vale notar que:

(...) a primeira versão do sistema Jabot (...) começou a ser desenvolvida pela equipe da própria instituição, utilizando *software* livre, mais especificamente na linguagem de programação PHP e o sistema gerenciador de banco de dados Postgresql. Esta escolha foi baseada nas diretrizes governamentais vigentes à época (...), com destaque nas recomendações visando promover a independência tecnológica, desenvolvimento de conhecimento local, independência de fornecedor único e eliminação de mudanças compulsórias em face da descontinuidade de versões de software.

(...) o Jabot tem um alto desempenho em razão da escolha da plataforma PHP e do banco de dados objeto-relacional PostgreSQL, desde a primeira versão. O banco permite o acesso simultâneo de um grande número de usuários, mais de 70 na maioria dos casos. Por ser uma aplicação baseada na web, permite o acesso de qualquer local e, com sua nova interface desenvolvida de forma responsiva, permite também o uso em dispositivos móveis.⁵⁹

Trata-se de situações opostas: o Jabot foi criado com base em plataforma padrão de mercado de uso disseminado, e levando em consideração questões como independência tecnológica e construção de conhecimento institucional; o Reflora, por sua vez, baseia-se em plataforma obsoleta de uso restrito e o JBRJ entende que sua manutenção somente pode ser realizada por um único fornecedor, situações que vão de encontro ao que preconiza o Tribunal de Contas da União (TCU):

⁵⁸ O trecho transcrito menciona equivocadamente que a contratação será precedida de inexigibilidade; conforme visto, o contrato foi precedido de dispensa com base no art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93.

⁵⁹ Silva, Luís Alexandre Estevão da et al. Jabot - Sistema de Gerenciamento de Coleções Botânicas: a experiência de uma década de desenvolvimento e avanços. *Rodriguésia* (online). 2017, v. 68, n. 2, pp. 391-410. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2175-7860201768208>>.

ao planejar aquisições de software por contratação, devem ser realizados estudos para identificar e tratar o risco de futura dependência tecnológica de fornecedor (*vendor lock in*), de tecnologia e de caminho tecnológico (*path dependence*);⁶⁰

Há, no entanto, um ponto comum a ambos os sistemas estratégicos: ambos baseiam-se em *software* livre (PHP e MDArte). Contudo, a alegada dependência do JBRJ em relação à Coppetec acaba na prática por dar ao MDArte uma característica de *software* proprietário: se, por um lado, o Instituto não paga pela licença dessa plataforma, ele é obrigado a despende anualmente uma relevante parcela de recursos para garantir a disponibilidade do sistema Re flora, fato este que, a princípio, revela um fenômeno atípico.

Veja-se, nesse sentido, o caso do SEI, outro *software* público de caráter estratégico utilizado pelo JBRJ. A situação é diversa: o SEI, em razão de sua maturidade e estabilidade, atualmente possui necessidades pontuais de manutenção, o que reflete em custos indiretos de manutenção/sustentação relativamente irrisórios, e sua disponibilidade é praticamente integral.

Cabe observar que o início do desenvolvimento do sistema Re flora se deu em 2010, sendo razoável esperar-se maior estabilidade de suas versões mais recentes (como ocorre com o SEI). No entanto, os Relatórios de Atividades apresentados pela Coppetec registram diversos casos de manutenção corretiva e evolutiva, e não há no proc. 192/2019 análise sobre a razoabilidade da quantidade dessas ações.

Por fim, a questão da dependência tecnologia traz à tona a necessidade de se incluir no Contrato nº 38/2020 o teor do art. 35 da IN 01/2019:

Art. 35. As atividades de transição contratual, quando aplicáveis, e de encerramento do contrato deverão observar:

I - a manutenção dos recursos materiais e humanos necessários à continuidade do negócio por parte da Administração;

II - a entrega de versões finais dos produtos e da documentação;

III - a transferência final de conhecimentos sobre a execução e a manutenção da solução de TIC (...).

4.1.4. Fragilidades na pesquisa de preços

A pesquisa de preços para a contratação em tela foi realizada em 2019, momento em que eram aplicáveis ao proc. 192/2019 tanto a IN SLTI nº 05/2014 (doravante IN 05/2014)⁶¹

⁶⁰ Brasil. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca>>.

⁶¹ Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

quanto o art. 20 da IN 01/2019⁶², sem as alterações promovidas neste pela IN SGD/ME nº 31, de 23.03.2021.

Listam-se a seguir algumas regras da IN 05/2014 e da IN 01/2019 aplicáveis à época:

- a) realização da estimativa de preço pelo Integrante Técnico com o apoio do Integrante Administrativo;
- b) utilização da estimativa de preço derivada exclusivamente de propostas de fornecedores apenas mediante justificativa, nos casos em que não for possível obter os parâmetros previstos nos incisos I ou III do art. 2º da versão da IN 05/2014 de então (preços do Painel de Preços ou de contratações similares de outros entes públicos);
- c) obtenção de pelo menos três preços, sendo requerida a apresentação de justificativa para a utilização de quantidade menor.

Duas referências (SEI nºs 0015965 e 0015984) foram obtidas na pesquisa de preços realizada para a dispensa em tela.

A primeira referência de preço instruída no proc. 192/2019 foi um contrato de 2014 da Coppetec celebrado com o Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL) para a execução de “serviços técnicos para manutenção corretiva e evolutiva no Sistema de Informação - SILAB” (R\$ 560,00 por PF). A outra referência consiste tão somente de um extrato de inexigibilidade de quase R\$ 945.000,00 da Eletrobrás Termonuclear S/A para “Prestação de serviços técnicos especializados de acompanhamento operacional, de desempenho e o Suporte do Sistema SICA” pela Coppetec.

Da análise do proc. 192/2019, depreende-se que a pesquisa de preços realizada pelo JBRJ buscou o parâmetro do inciso III da IN 05/2014 (contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços).

Verifica-se no entanto que o procedimento conteve diversas fragilidades:

- a) os Integrantes Técnico e Administrativo não foram indicados (a Equipe de Planejamento da Contratação não foi instituída);
- b) a regra geral da IN 05/2014 de obtenção de pelo menos três orçamentos não foi observada, e as razões para tanto não foram expressamente apresentadas;
- c) o Painel de Preços⁶³ não foi consultado, o que poderia ter suprido a baixa quantidade de orçamentos obtidos;
- d) não há informação sobre consulta ao sistema “Banco de Preços”⁶⁴;
- e) as referências, em especial o extrato de inexigibilidade da Termonuclear, não permitem concluir que os sistemas SILAB e SICA guardam similaridade com o sistema Reflora;
- f) a referência do CEPEL relativa à manutenção do SILAB é bastante defasada, pois trata-se de um contrato de 2014, e do processo não constam informações que

⁶² O art. 20 contém regras para a realização da pesquisa de preços em TIC.

⁶³ O Painel de Preços pode ser acessado em <<https://paineldeprecos.planejamento.gov.br>>.

⁶⁴ Sistema adquirido pelo JBRJ (Contrato nº 12/2016).

autorizem a sua utilização – não se informa se o contrato estava em execução ou se havia sido concluído nos 180 dias anteriores à data da pesquisa de preços).

Manifestação. A manifestação da unidade auditada a respeito das referências de preços foi a seguinte:

Não foi realizada pesquisa de mercado, apenas comprovação de preços praticados pela COPPETEC para outras instituições, pela singularidade do sistema desenvolvido que envolve conhecimento multidisciplinar das áreas da Biologia e Tecnologia da Informação, o sistema ReFlora é o fruto do trabalho conjunto das equipes da COPPETEC e JBRJ, conforme trecho depreendido do Termo de Referência: "A singularidade do objeto fica caracterizada pelo fato do framework MDArte não ser um produto comercial disponível no mercado e sim um conjunto de bibliotecas com alto grau de complexidade, tendo sido desenvolvido especificamente para a Marinha do Brasil e posteriormente liberado para uso de toda a sociedade, com adaptações específicas realizadas para a SLTI no desenvolvimento do SICONV." Além disso, a contratação baseou-se no inciso XIII, Art 24 da Lei 8.666/93 que estabelece como dispensável a licitação "na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;". Não existem no mercado tantas instituições que acumulem tais características, o que justifica a ausência de pesquisa de mercado com 03 (três) propostas e a contratação da COPPETEC.

Análise. Em primeiro lugar, é preciso registrar que a referência de preço do CEPEL, o Contrato nº 0189/2014, proveio de uma tomada de preços realizada por aquela associação (Tomada de Preços nº 006/2013), conforme pode ser consultado no próprio termo de contrato SEI nº 00015965.

Assim, supondo que o SILAB utiliza (ou utilizava) o *framework* MDArte, é possível inferir que a alegada singularidade do objeto apontada na manifestação da unidade auditada resta mitigada, pois, a princípio, existe a possibilidade de concorrência. Naturalmente, a tomada de preços promovida pelo CEPEL pode ter resultado fracassada, porém não há no proc. 192/2019 indicações de que essa questão tenha sido aprofundada.

Impende frisar que o *framework* MDArte é baseado em padrões de mercado (Java, XML e Velocity – que, por sua vez, baseia-se em Java)⁶⁵, o que, na opinião desta Auditoria Interna, também mitiga as limitações de eventual singularidade do objeto, pelo menos para fins de precificação.

Nesse sentido, a título de exemplo a Auditoria Interna buscou, no Painel de Preços, preços unitários para a unidade de fornecimento “Ponto de Função” relativos ao item “Sustentação de *software*”, uma vez que um dos objetos do Contrato nº 38/2020 é a “Sustentação de sistemas”⁶⁶, segundo o item 1.3 do ajuste. Da consulta realizada, resultaram três compras realizadas em 2021, com média de R\$ 275,13 para o valor unitário do Ponto de Função – valor menor que aquele contratado (R\$ 640,00).

⁶⁵ Conforme Certificado de Registro de Programas de Computador nº 09378-3 registrado no INPI.

⁶⁶ De acordo com o item 4.1 do Termo de Referência SEI nº 0024579, a operação do sistema mantido consiste em “monitorar e manter funcionando as partes de *software* que compõem o mesmo”.

Apesar da reduzida amostra obtida, a análise revela a utilidade do Painel de Preços para a avaliação da adequação do preço pago à Coppetec, nos casos em que as compras identificadas naquela plataforma sejam comparáveis ao objeto contratual do JBRJ. Ainda, salienta-se que em 2019 o JBRJ já dispunha de acesso ao sistema “Banco de Preços” (Contrato nº 12/2016).

Ainda em relação ao valor do ponto de função referente ao serviço de sustentação de *software*, cabe lembrar que “a infraestrutura, a rede, o hardware e outros recursos físicos são de responsabilidade do JBRJ”⁶⁷, de modo que as atividades da Coppetec referentes a esse serviço restam reduzidas, o que deve, necessariamente, consistir em fator redutor do preço cobrado.

No tocante à aplicação do art. 24, XIII, da Lei nº 8.666/93, registra-se que tal hipótese de dispensa não prescinde da realização de pesquisa de preços (art. 26, p.u., III).

Diante do exposto, entende-se que a pesquisa de preços realizada previamente à celebração do Contrato nº 38/2020 não permite avaliar a razoabilidade do preço estabelecido.

4.1.5. Falhas na publicação no SIASGnet e no Diário Oficial da União

Em relação ao registro da Dispensa nº 60/2019 no SIASGnet, verifica-se que dele consta como parte a Coppetec – que, em verdade, é interveniente –, e não a UFRJ. O extrato da dispensa publicado no Diário Oficial da União (DOU) reflete o mesmo equívoco⁶⁸.

No SIASGnet também se identificou uma dispensa não cancelada referente ao mesmo objeto da Dispensa nº 60/2019: trata-se da Dispensa nº 55/2019, cuja situação encontra-se como “publicada” – seu extrato também foi publicado no Diário Oficial da União, assim como dele consta equivocadamente a Coppetec como parte⁶⁹.

Já o extrato do Contrato nº 38/2020 foi publicado duas vezes na mesma edição do DOU⁷⁰. Em uma das publicações, o fundamento legal indicado está equivocado (art. 57, II, da Lei nº 8.666/93), enquanto na outra publicação indica-se que o processo que antecedeu a assinatura do contrato foi a Dispensa nº 55/2019, e não a Dispensa nº 60/2019, e consta a Coppetec como parte, e não a UFRJ.

Por fim, verifica-se que o extrato do Termo Aditivo nº 01/2021, publicado no DOU em 01.12.2021, faz menção à Dispensa nº 55/2019, e não à Dispensa nº 60/2019, que é aquela informada no Contrato nº 38/2020 – novamente, não se informa a parte UFRJ.

A fim de evitar possíveis contratempos jurídicos com a UFRJ e/ou a Coppetec, entende-se que as falhas apontadas devem ser corrigidas.

⁶⁷ SEI nº 0121314.

⁶⁸ A publicação pode ser consultada no SEI nº 0028041.

⁶⁹ A publicação pode ser consultada no SEI nº 0027730.

⁷⁰ SEI nº 0061866.

Outrossim, verificou-se que apenas as certidões da Coppetec estão sendo juntadas no proc. 192/2019. Considerando que a UFRJ é parte no ajuste contratual, as certidões da instituição de ensino também devem ser juntadas ao processo, tanto na presente quanto nas eventuais renovações futuras.

4.1.6. Não anexação de termo de referência e plano de trabalho

O Contrato nº 38/2020 menciona a existência de um termo de referência anexo (talvez referindo-se ao já mencionado Termo de Referência SEI nº 0024579) que, no entanto, não foi anexado. Acrescenta-se que os Relatórios de Atividades mensais apresentados pela Coppetec mencionam também a existência de um plano de trabalho (ex. SEI nº 0133684).

Manifestação. Segundo o JBRJ:

(...) o contrato refere-se ao Termo acostado ao processo, mais de um Termo de Referência foi elaborado, tamanha a complexidade e especificidade da contratação. O Termo de Referência não é assinado pela contratada, apenas serve como base para o cumprimento do contrato e a contratada aceita as condições ao assinar o contrato. Todo o processo de contratação foi submetido às Procuradorias Federais junto aos órgãos envolvidos, JBRJ e UFRJ, sendo realizados ajustes conforme orientações de ambas antes da efetiva contratação.

Não existe um plano de trabalho, todas as entregas constam da proposta da COPPETEC, que foram pactuadas de forma mensal, sem uma programação fixa, principalmente no que tange às intervenções corretivas (...).

Análise. Em um processo licitatório – um pregão, por exemplo –, o termo de referência é um documento identificável ostensivamente divulgado, de modo que ele pode compor o futuro contrato por mera indicação textual neste, sem anexação física. O mesmo ocorre na moderna dispensa eletrônica, que permite a publicação do termo de referência no SIASGnet⁷¹.

Já na dispensa em questão, o termo de referência da dispensa não foi objeto de divulgação. Por essas razões, entende-se que o documento deve ser assinado e anexado ao Contrato nº 38/2020.

Veja-se, por analogia, que esse requisito formal é observado nas parcerias firmadas pelo JBRJ: dos acordos de cooperação constam como anexo os planos de trabalho que, assim como os termos de ajuste, também vão assinados por ambas as partes.

No tocante ao plano de trabalho, o JBRJ informou que não existe tal documento, em que pese ele ser mencionado em todos os relatórios apresentados mensalmente pela Coppetec.

⁷¹ Conforme item 3.14 do Manual da Dispensa Eletrônica (<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/dispensa-eletronica/ManualNovoDispensaEletrnica28.01.2022.pdf>).

Discutido o assunto em Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a DIPEQ encaminhou a seguinte informação:

(...) o plano de trabalho não é um dispositivo afeto às contratações nos moldes da legislação adotada, pois refere-se, via de regra, à execução de projetos de pesquisa frente a um cronograma de desembolso de recursos oriundos de parcerias, no âmbito de Acordos de Cooperação Técnica, o que não se aplica à contratação em tela. Será retirado, por solicitação da contratante, o termo dos relatórios de entrega, apresentados pela contratada por ocasião dos pagamentos (...).

Conforme consulta ao Relatório de Atividades de 19.01.2023⁷², o termo “plano de trabalho” não mais tem sido utilizado; o documento refere-se a “atividades de operação pactuadas no Contrato e as atividades acordados e listadas detalhadamente na ferramenta de acompanhamento do projeto chamada *Redmine*”.

4.1.7. Fragilidades no preenchimento da lista de verificação

Foram identificadas falhas no preenchimento da lista de verificação (ausência de LV na fase contratual e falha na LV SEI nº 0090147). O tema foi abordado no item 8.

4.2. Manifestação prévia

O item 4.1 foi encaminhado à DIPEQ em SAI de apresentação de achados. A manifestação da unidade foi a seguinte:

A Auditoria Interna do processo 192/2019 apontou alguns aspectos que remetem a vícios no referido processo que, em análise direta e fria, provocariam a nulidade do contrato. No entanto, é de interesse destas diretorias relatar e atestar os fatos que motivaram estes apontamentos e propor uma solução que pacifique a questão.

Inicialmente, é preciso contextualizar a concepção do Sistema Reflora. Este sistema foi criado em 2010, por demanda interministerial e, à época, o corpo técnico do JBRJ não possuía expertise para concebê-lo nos moldes do que foi feito com o Sistema JABOT. Assim, a COPPETEC foi a responsável pelo seu desenvolvimento, com custos arcados por programas de fomento à pesquisa científica. Em 2014, o Sistema Reflora recebeu um aporte massivo de recursos financeiros e humanos para inclusão de acervo virtual de diversos herbários ao seu banco de dados. Em 2016, o JBRJ também recebeu investimentos de agências de fomento para otimizar sua infraestrutura computacional para que pudesse receber mais amostras virtuais de coleções de outros herbários estrangeiros que continham amostras brasileiras que seriam repatriadas.

Esta demanda, desde a sua criação, foi subvencionada com recursos externos ao orçamento do JBRJ e, por não possuir expertise para fazê-lo, o desenvolvimento foi feito com apoio externo, especificamente de pessoal da COPPETEC. O Reflora cresceu tanto que, em 2019, precisamos contratar de modo célere, a manutenção do sistema para que não fosse interrompido o seu funcionamento. Esta mesma manutenção já tinha sido realizada anteriormente pela própria COPPETEC, mas sem ônus específico ao JBRJ.

⁷² SEI nº 0160230.

Neste momento, instrui-se o processo 02011.000192/2019-79, que nasceu em um momento bastante movimentado de gestão. A IN 01/2019 foi lançada já com a instrução do processo em curso, o que causou dificuldades na instrução processual. Até então, estávamos à luz da Instrução Normativa SLTI/MP no 4, de 11 de setembro de 2014.

Após a instrução concluída, e com contrato assinado, tivemos o lançamento do programa “Future-se” do MEC, que retirou a autonomia das Fundações para centralizar os recursos nas Universidades. Os contratos, que até então eram assinados com a própria Fundação, passaram a ser feitos em razão da UFRJ, tendo a Fundação COPPETEC como interveniente.

Os diversos apontamentos feitos pela auditoria interna captam justamente aquele momento em que a transição normativa e estrutural afetou os partícipes da contratação. Por mais que a norma seja clara em relação ao início de sua vigência, há de se notar que a curva de aprendizado sobre a norma precisou de tempo para escalar autonomia dos usuários na sua utilização. Talvez, por isso, os gestores, à época, tenham optado por utilizar a IN 05/2017 já que esta norma já havia sido absorvida pela Administração Pública Federal.

A IN 01/2019 propôs mudanças profundas de paradigmas na contratação de TIC, que não permitem sua percepção imediata. A própria norma, em função de sua nova abordagem complexa sobre o tema, sofreu alterações no próprio ano de 2019, e também em 2021 e 2022. Ainda em 2022, provavelmente, veremos uma nova versão desta norma para sua adequação aos ditames da Lei 14.133/21.

Do ponto de vista prático, não havia outra solução a não ser contratar a COPPETEC para a gestão deste sistema; e o processo foi conduzido nestes termos. A IN 04/2018 traz de forma muito incipiente a demanda por comparação de soluções. Este tema somente foi trazido à tona, com qualidade e robustez, pela IN 01/2019, e que não pode ser desconsiderado frente a ação do gestor público. Quando o Reflora foi concebido, em 2010, sob a égide do MDArte, foi feito sobre o paradigma de uma linguagem acadêmica e não de uma linguagem de mercado.

É preciso ressaltar que as partes envolvidas não são de mercado, mas têm missão estritamente acadêmica e a decisão, àquela época, pareceu correta. Não estamos discutindo a utilização do MDArte sob a ótica da IN 01/2019 e nem tão pouco sobre a IN 04/2014. Teríamos que retroceder às normativas para alcançar as normas daquele tempo e tentar perceber qual seria o melhor caminho a ser adotado naquele contexto.

Podemos e devemos olhar para o sistema Reflora e tentar entender se sua apropriação pelo JBRJ é, em primeiro lugar, saudável para o sistema e, em segundo plano, verificar a viabilidade de tal feito. A Divisão de Dados e Informação (DDI) do JBRJ se compromete a, já no início do ano de 2023, iniciar um estudo robusto de viabilidade para verificar as possibilidades de trazer a gestão do Reflora para o JBRJ, encarando as dificuldades de se encontrar profissionais aptos no mercado a conduzir a linguagem em tela. Em outra linha, precisaremos tanto a criação de um novo Reflora quanto o custo de manutenção e evolução deste sistema. Desta vez, em linguagem compatível com o mercado para atendimento às normas vigentes e evitando, assim, o aprisionamento tecnológico.

Podemos, de ordem prática, fazer uma comparação entre o Reflora e o JABOT para perceber que, mesmo regressando ao ano de celebração do contrato, a questão não é trivial. Comparamos os dois sistemas mesmo sabendo que esta correlação é espúria, pois são dois sistemas completamente diferentes. O Reflora inclusive é muito maior do que o JABOT. Mas, neste contexto, podemos prever a necessidade de atuação de um analista em desenvolvimento e de um analista de banco de dados (DBA). Este é o comportamento atual do JABOT: O analista de

desenvolvimento é pago pelo contrato de suporte e o DBA é um servidor do Instituto.

O salário do analista de desenvolvimento atual do JABOT é de R\$ 8.000,00. Seu custo, no entanto, é de R\$ 22.783,46 levando a um fator k de 2,85. O salário de um DBA Sênior, segundo a Portaria SGD/ME no 6.432/2021 (0135776) é de R\$ 8.090,91. Usando o mesmo fator K, temos o custo do profissional em R\$ 22.654,55. Estes valores são mensais e somados eles geram o montante mensal de R\$ 45.438,00.

Mesmo que supuséssemos a contratação de Analistas Juniores ao invés de Sêniores, a relação seria desvantajosa. Como dito, a suposta vantagem de se repatriar o Sistema Re flora em função de seus custos não é trivial e nem muito menos simples. O que fica claro é que, de forma alguma, ela traz prejuízos ao erário. Os ganhos pelo desenvolvimento de um novo sistema precisam ainda ser somados ao valor do desenvolvimento em si, pois não há a migração de uma linguagem para outra. O Paradigma de programação à época, e no contexto acadêmico, refletiu aquela realidade, que é perceptivelmente plástica e pode gerar neste momento a mudança do paradigma passando a opção mercadológica mais apropriada. Fato é que precisamos de fato elaborar estudo robusto para nos aprofundarmos sobre a questão.

A apresentação desta memória de cálculo visa demonstrar, analiticamente, que o contrato atual com a COPPETEC não é um compromisso que causa prejuízos ao erário. Independente dos vícios apontados pela Auditoria Interna, não há que se falar em favorecimento, pois a análise do contrato necessariamente precisa estar atrelado a uma vantagem econômica. Hoje, pagamos R\$ 20.000,00 por mês para a gestão do Re flora pela COPPETEC. Se, com um ato imediato, nos propuséssemos a fazer a gestão do sistema teríamos um custo mensal de R\$ 45.438,00.

O objetivo de toda esta contextualização e demonstração é provar, em primeiro lugar, que não houve, em absoluto, dano ao erário. Nem, muito menos, houve má fé na condução do processo pois esta se caracterizaria justamente pelo dano promovido à APF e conseqüentemente ao enriquecimento ilícito de alguma das partes.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro apresenta em seu art. 22 o seguinte texto:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Com o Re flora, o JBRJ alcançou o status de expoente científico no que concerne à gestão da biodiversidade. Esta demanda não é uma ação espontânea do JBRJ, mas, sim, o atendimento às políticas públicas envolvidas com a missão institucional do JBRJ e cumprimento de metas internacionais das quais o Brasil é signatário, como a Convenção da Diversidade Biológica (CDB). As dificuldades reais dos gestores foram apresentadas no corpo desta peça e precisam ser levadas em consideração não somente no aspeto estritamente normativo, mas da relevância acadêmica e científica que tema exige.

E não se trata de mera explicação sem a percepção de revisar os atos ora praticados. Estamos nos propondo a fazer um estudo complexo de apropriação do re flora ou até mesmo da criação de um novo sistema em linguagem que não cause aprisionamento tecnológico. O que esperamos com esta ampla explanação é afastar quaisquer possibilidades de nulidade do contrato, pois o impacto deletério sobre o sistema será imediato e as suas conseqüências precisam ser levadas em conta ainda sob a luz da LINDB, em seu artigo 21.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Assim, considerando que:

- a) Não houve dano ao erário na condução do processo;
- b) Não houve má fé envolvida no ato;
- c) Existiram dificuldades reais na condução do pleito;
- d) Estamos nos propondo a produzir estudo complexo sobre as possibilidades aqui abordadas, e;
- e) A imprescindibilidade da manutenção e consequente disponibilização do sistema Reflora.

Solicitamos a esta respeitável Auditoria Interna que reveja seu parecer, afastando dolo ou culpa na condução dos atos e sugerindo, de forma objetiva, quais ajustes podemos fazer no contrato atual para que sejam fornecidas as condições de sua manutenção, até que seja elaborado o estudo a que nos propusemos a fazer.

O Sistema Reflora, juntamente com o JABOT, são considerados dentre as maiores vitrines tecnológicas do JBRJ, nos elevando a altíssimo grau de respeitabilidade no meio acadêmico e científico nacional e internacional dentre os maiores provedores de dados de biodiversidade no mundo. Além disso, o sistema está atrelado às metas institucionais do JBRJ, devidamente alinhado ao Planejamento Estratégico.

Inicialmente, trata-se da afirmação de que a demanda por comparação de soluções é trazida de forma incipiente pela IN 04/2014⁷³, e que o tema somente teria sido consolidado pela IN 01/2019.

A norma de 2019 foi precedida de pelo menos três outras: a IN SLTI nº 04/2008, a IN SLTI nº 04/2010 e a IN SLTI nº 04/2014.

Segundo as instruções de 2008 e 2010, os contratantes deveriam elaborar um Plano de Sustentação no qual deveriam cuidar de questões como transferência de conhecimento, transição contratual e continuidade dos serviços em eventual interrupção contratual – as normas determinavam expressamente a definição de estratégia de independência do órgão ou entidade contratante com relação à contratada.

Já a instrução de 2014 criou o ETPC – instrumento mantido na IN 01/2019 –, que deveria conter, por exemplo, “avaliação das diferentes soluções que atendam aos requisitos, considerando (...) a capacidade e alternativas do mercado” e “definição dos mecanismos

⁷³ Na manifestação, a unidade auditada refere-se a “IN 04/2018”; considerando que em trecho anterior faz-se menção à IN 04/2014, a Auditoria Interna entendeu que houve erro de digitação, e que esta última foi a norma referida.

para continuidade do fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação em eventual interrupção contratual”.

Assim, o dever de se mitigar/eliminar a dependência tecnológica está consolidado para órgãos e entidades contratantes de soluções de TIC pelo menos desde 2008 – isto é, embora a análise da contratação primeira da Coppetec não faça parte do escopo do presente trabalho, há que se reconhecer que contratação de um sistema criado em 2010 deveria ter observado a IN SLTI nº 04/2008 no que compete à definição de estratégia de independência do JBRJ em relação àquela fundação.

Em segundo lugar, verifica-se que a manifestação não abordou a questão da possibilidade de realização de concorrência para a seleção da empresa responsável pela manutenção do sistema Reflora. Lembre-se que o CEPEL realizou uma tomada de preço (licitação) para a seleção de fornecedor responsável pela manutenção de um sistema supostamente baseado em MDA.

Cite-se ainda que a própria Coppetec promoveu em 2019 a Seleção Pública de Fornecedores nº 04/2019 “para a apresentação de proposta para ‘Contratação de serviços de manutenção e sustentação de sistemas, executados sob demanda e dimensionados por Pontos de Função (PF), em apoio para o projeto PESC 20.243’”⁷⁴. De acordo com o referido edital, empresas que demonstrassem experiência em desenvolvimento orientado a modelos (MDA) por meio de atestado de capacidade ou contrato de prestação de serviços pontuavam na seleção. Além disso, consta do documento o seguinte excerto:

DESCRIÇÃO DETALHADA DOS SERVIÇOS A SEREM PRESTADOS

Os serviços a serem prestados contemplam a manutenção e sustentação de sistemas desenvolvidos utilizando modelos (MDA), assim, a consultoria técnica deverá possuir conhecimento prévio nos mesmos.

Os serviços que fazem parte desta proposta de trabalho são:

Manutenção e sustentação de sistemas desenvolvidos utilizando framework MDA (Model Driven Architecture). (...).

Do exposto, entende-se que a possibilidade de promoção de competição para a seleção do desenvolvedor do sistema Reflora não pode ser afastada, de modo que o ETPC a ser elaborado pelo JBRJ deve levar esse fato em consideração.

No tocante à manifestação sobre a utilização da IN 05/2017 em razão da curva de aprendizado, reitera-se que não há sentido na utilização de norma aplicável a objeto completamente distinto (aquisições gerais) daquele que já era tratado pela instrução normativa imediatamente anterior à IN 01/2019 (aquisições de TIC) – a IN 04/2014, citada na própria manifestação aqui examinada.

Além disso, conforme visto na análise, a necessidade de utilização de norma própria para TIC não é mera formalidade. A IN 01/2019, diferentemente da IN 05/2017, determina

⁷⁴ <<https://www.coppetec.coppe.ufjr.br/sic/site/baixarLicitacaoEncerrada.php?id=532398>>.

expressamente a realização de análise comparativa de soluções que aborde a ampliação ou substituição da solução implantada.

E à necessidade de tratar da substituição da solução implantada, obrigação existente pelo menos desde 2008, não podem ser opostas dificuldades gerais de adoção da IN 01/2019. Se, de um lado, a incorporação integral de uma norma complexa como a IN 01/2019 requer tempo, planejamento e capacitação, de outro, questões ínsitas a contratações de TIC não podem ser ignoradas.

No que concerne ao debate sobre valores relativos a profissionais de manutenção de sistema, registra-se que a comparação ideal para se chegar a uma conclusão sobre vantajosidade deve levar em conta o fato de que esses profissionais são responsáveis pela manutenção de uma variedade de sistemas, e não apenas do Reflora, em caso de incorporação do sistema pelo JBRJ.

Retomando a questão da dependência tecnológica, faz-se referência ao Acórdão TCU nº 2615/07-P, em que o Tribunal exarou a seguinte determinação:

9.2.2. com o objetivo de manter sua independência em relação a prestadores de serviço de tecnologias voltadas à gestão patrimonial, celebre termo aditivo ao contrato nº 75/2005, exigindo-se da Link-Data Informática e Serviços Ltda. as informações e providências que forem necessárias à migração dos dados de propriedade do Tribunal para uma base de dados de padrão aberto, possível de ser reconhecida por outros softwares ou sistemas; *(grifou-se)*

Desse modo, recomendação análoga foi inserida neste relatório.

Quanto ao pedido de revisão da análise realizada pela Auditoria Interna, frisa-se que não há menção a dolo por parte dos responsáveis pela condução do proc. 192/2019.

As recomendações aqui propostas alinham-se ao art. 22 da LINDB e vão ao encontro da solicitação de sugestões contida na manifestação examinada.

Registra-se, por fim, que o ponto sobre o plano de trabalho não foi esclarecido.

5. ASSINATURA DA SOLUÇÃO ATRIO

Em 10.02.2022, a Inexigibilidade de Licitação nº 01/2022 foi reconhecida e ratificada nos termos do art. 25 da Lei nº 8.666/93 e, em 18.02.2022, o JBRJ celebrou com a Cattedra Soluções em Informática Ltda. o Contrato nº 06/2022⁷⁵ ao valor de R\$ 44.450,00.

O objeto é a contratação de quatro módulos da solução Atrio, “um ambiente virtual para a gestão e otimização das atividades dos Programas de Pós-Graduação, Redes de Pesquisa, Institutos de Pesquisa e Cursos Lato-Sensu”⁷⁶.

⁷⁵ Proc. 759/2021.

A solução é utilizada pela Escola Nacional de Botânica Tropical (ENBT) para a gestão de cursos de pós-graduação.

Previamente à presente inexigibilidade, o Atrio era fornecido pela Fundação Coppetec, que possuía uma parceria com a Cattedra em relação ao sistema. A parceria foi extinta em setembro de 2021, de modo que a contratada passou a deter a exclusividade comercial da solução⁷⁷.

Os módulos contratados são os seguintes: PGSS, EXTENSÃO, SOMOS e PATIO⁷⁸. O PGSS é o principal, voltado à gestão de programas de pós-graduação *stricto sensu*; o EXTENSÃO é voltado para cursos de extensão e capacitação. Já a diferença entre os módulos SOMOS e PATIO não é clara; de acordo com o *site* do fabricante, os módulos PATIO e SOMOS são semelhantes:

SOMOS - portal de exibição pública de conteúdos da BaseATRIO, com funções complementares de Avisos e Notícias.

PATIO - portal de exibição pública de conteúdos das BasesATRIO dos Programas de Pós-graduação de uma IES, com funções complementares de Avisos e Notícias.

Em resposta à SAI 10, a ENBT esclareceu o seguinte:

O SOMOS é o portal de exibição pública de conteúdos da BaseATRIO, relativo a cada Programa de Pós-Graduação.

O PATIO é o portal de exibição pública de conteúdos das BasesATRIO dos Programas de Pós-graduação de uma IES, com funções complementares de Avisos e Notícias.

A contratação do SOMOS é que possibilita a existência dos sites dos PPGs da ENBT individualmente, enquanto que o PATIO permite a exibição de informações relativas aos dois PPGs da ENBT.

5.1. Achados

5.1.1. Adoção parcial da IN 01/2019

O proc. 759/2021 foi instruído quando a IN 01/2019 já estava em vigor, porém aquela norma não foi integralmente observada. Alguns exemplos: se, de um lado, a Equipe de Planejamento da Contratação foi instituída, o Estudo Técnico Preliminar da Contratação (ETPC) não foi elaborado; a Equipe de Fiscalização do Contrato (EFC) não foi instituída e o documento que originou a demanda baseou-se equivocadamente no modelo de Documento de Formalização da Demanda da IN 05/2017.

A Auditoria Interna solicitou que a unidade auditada apresentasse as razões para o documento que originou a demanda (SEI nº 0096556) ter sido aquele regulamentado pela IN

⁷⁶ Conforme <<https://w1.solucaoatrio.net.br/somos/atrio>>.

⁷⁷ Conforme SEI nº 0097648.

⁷⁸ Como a precificação do fabricante é por programa de pós-graduação, foram contratados dois módulos PGSS e dois módulos SOMOS.

05/2017, aplicável à execução indireta, e não aquele previsto na IN 01/2019, aplicável ao caso em questão (contratação de solução de TIC). A seguir, a manifestação da ENBT enviada por meio do SEI nº 0137718 (resposta à SAI 03):

No início de novembro de 2021, a ENBT percebendo que o contrato do sistema ATRIO iria expirar em 28/12/2021 (processo 02011.000173/2016-08), sem possibilidade de aditivo, iniciou uma solicitação de demanda.

Dessa forma, um processo novo foi iniciado e o documento denominado ANEXO II - IN05/2017 DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA - COMUM E ENG foi utilizado no lugar do DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA - TIC (DOD), pelo não conhecimento da necessidade da utilização de um termo específico para aquisição de TIC.

O processo tramitou por diversas unidades e nenhuma área percebeu o ocorrido e o processo foi adiante com a incorreção. Se a ENBT tivesse sido alertada, com certeza, teria refeito o documento.

No entanto, percebe-se que pelo conteúdo de um documento (DOD), comparando-se com o utilizado, faltou a informação sobre a "NECESSIDADES ELENCADAS NO PDTI". E contata-se pelo Resultado do exercício de 2017 do PDTIC 2017-2021 (Anexo 1 - SEI 0137860), vigente à época, que o serviço estava previsto e que tinha sido executado desde 2017, com o código PDTIC SI.16, sendo que o contrato foi renovado anualmente. Ou seja, não foi solicitado nenhum serviço que já não fosse contratado pela instituição a pelo menos 4 anos e que estava previsto no PDTI.

Para o próximo PDTIC, a solução do sistema Atrio foi colocada em 1o lugar nas prioridades de TI da ENBT.

Informo que, caso no futuro, a ENBT tenha que abrir um outro processo de TIC, a incorreção de documento SEI não se dará novamente.

E, ainda, como sugestão para a gestão do JBRJ, poderia haver um Manual simples de documentos a serem instruídos em um processo de compra de bens e serviços. A maioria dos servidores desconhece o que seria a formalização de um processo de compras com todas as peças necessárias para um trâmite mais célere e correto.

Diferentemente que foi consignado na manifestação, há mais diferenças entre o DFD da IN 05/2017 e o DOD da IN 01/2019, porém a questão essencial é a adoção de apenas alguns elementos da IN 01/2019, o que revela fragilidades na instrução processual.

5.1.2. Ausência de ETPC, dependência tecnológica e risco de nulidade contratual

No tocante à ausência de ETPC mencionada no item 5.1.1, uma análise adicional foi realizada pela Auditoria Interna.

As razões para a declaração de inexigibilidade constam da Nota Técnica SEI nº 0097669:

4.6. A opção de execução do mesmo utilizando a modalidade inexigibilidade se deve à exclusividade do produto ofertado. Nenhum dos sistemas de gerenciamento de ambiente acadêmico do Mercado se propõe a tratar dados relativos a gestão de currículo integrado à Plataforma Lattes ou às especificidades de cada módulo.

4.7. Não há portanto no mercado um solução capaz de registrar, tratar e consolidar os dados referentes a atividade de pesquisa, assim como não há, para a gestão dos

docentes e discentes da ENBT, uma ferramenta que permita o acompanhamento dos projetos de alunos e professores, além da gestão eletrônica dos cursos de pós graduação. A outra exclusividade, como dito, é a integração automatizada do sistema com a plataforma de currículos Lattes do CNPq.

Assim, a administração entendeu que o Atrio possuiria duas exclusividades: integração automatizada à plataforma Currículo Lattes e atendimento a especificidades próprias da gestão dos cursos da ENBT.

Em relação ao primeiro item, a Auditoria Interna analisou as informações apresentadas pelo fabricante (https://w1.solucaoatrio.net.br/adjutorium/index.php/CV_Lattes), e identificou que não existe integração automatizada entre a solução e a plataforma Currículo Lattes, e sim a geração, pela solução contratada, de um arquivo XML que possui o DTD (*Data Type Definition*) daquela plataforma – procedimento que, estima-se, poderia ser desenvolvido pela CTIC ou por outros fornecedores⁷⁹. Veja-se o que consta do *site* do Atrio:

Exportação

O procedimento descrito a seguir deve ser utilizado para transferência de dados de PRODUÇÃO INTELECTUAL da BaseATRIO para o Currículo Lattes Web - CNPq. A transferência é feita através de um arquivo de dados gerado pelo ATRIO, a ser importado no Currículo Lattes Web - CNPq

Função Exportar

Gera arquivo no formato XML de acordo com o "DTD do Currículo Lattes" (este procedimento poderá levar alguns minutos)

Como utilizar o arquivo gerado:

- Salvar o arquivo gerado pelo ATRIO num diretório de sua conveniência;
- Realizar login no Currículo Lattes Web - CNPq;
- Acionar a Funcionalidade Importar XML CVLattes iconeimportarXML.gif; abre-se uma tela para escolha do arquivo a ser importado;
- Localizar o arquivo XML gerado pelo ATRIO;
- Seguir as instruções do aplicativo Currículo Lattes.

Note-se ainda que, com o encerramento da parceria entre Cattedra e Coppetec e a decorrente transferência de exclusividade comercial, o Extrator Lattes, a princípio, não pode mais ser utilizado pelo Atrio, uma vez que aquela empresa não se enquadra no item 2.2 do documento <https://memoria.cnpq.br/documents/313759/dad0813b-6eb1-45b5-9084-fdbd3f6c78cc>, que relaciona as entidades que poderão solicitar acesso ao Extrator:

2.2. Poderão solicitar acesso ao Extrator Lattes:

- a) Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT);
- b) Instituição de ensino superior;
- c) agências de fomento à pesquisa - da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e
- d) Órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, conforme previsto no Decreto nº 10.046/2019;

⁷⁹ O arquivo XSD está disponível em <<https://memoria.cnpq.br/web/portal-lattes/extracoes-de-dados>>.

2.2.1. A pessoa física poderá ter acesso ao Extrator Lattes a partir e sob responsabilidade da instituição a qual esteja vinculada, devendo efetuar diretamente com esta os trâmites e procedimentos técnicos de extração.

Desse modo, a análise do processo não permitiu identificar as razões pelas quais outras soluções não foram buscadas (ex. Moodle⁸⁰; outro *software* proprietário⁸¹; contratação de fábrica de *software*; cessão de *software* de gestão de cursos de pós-graduação utilizado por outra unidade de ensino⁸² etc.).

Por fim, realizou-se uma análise de custos do Atrio:

Tabela – Comparação de custos – Solução Atrio

Módulo	Valor em dez/2020 (R\$) ¹	Valor em jan/2022 ²	Variação (%)
PGSS	6.000	10.150	69,1
SOMOS	1.300	2.550	96,1
EXTENSÃO	12.000	16.500	37,5
PATIO	-	2.550	-

Fonte: SEI nºs 0063456 e 0108641.

(1) Valores constantes do 5º Termo Aditivo ao Contrato nº 16/2016, firmado em 23.12.2020.

(2) Valores constantes do Contrato nº 06/2022.

Observa-se que, em pouco mais de um ano, os preços pagos pela utilização do sistema aumentaram substancialmente, o que levanta preocupações quanto à dependência de um único *software*.

Considerando que o Estudo Técnico Preliminar da Contratação (IN 01/2019, art. 11) é o documento do qual consta a definição das necessidades e dos requisitos de negócio (inc. I), a análise comparativa de soluções (inc. II), a análise comparativa de custos (inc. III), entre outros aspectos, solicitou-se por meio da SAI 03 a apresentação de justificativas para a ausência desse documento no processo em questão.

A manifestação foi redigida conjuntamente pela ENBT (PPGA e PPGP) e pela CTIC:

RESPOSTA PPGA e PPGP:

A plataforma Lattes é o principal e oficial arcabouço da produção científica do país, ou seja, a informação que o lattes fornece aos PPGs é fundamental pois é parte da informação necessária para compor a base de seus docentes e discentes (principalmente quanto a sua produção técnica e científica). A CAPES é a principal fonte de recursos para manter os Programas de Pós-Graduação no país.

A solução Atrio conta com um conjunto de ferramentas para: a) buscar informações sobre produção técnico-científica dispersas em diferentes plataformas (Coleta CAPES, CV-Lattes, Web of Science, Scopus, Google Scholar, PubMed); b) concatenar e identificar redundâncias dos dados publicados nas diferentes bases, através da ferramenta (Referências) e c) gerar relatórios em diferentes formatos (Súmula, Adenda, Extracta).

⁸⁰ Solução adotada pela UFSC (<https://moodle.ufsc.br/course/index.php?categoryid=45>).

⁸¹ Ex. <<https://cbk.com.br/faculdade-e-pos-graduacao>> e <<https://www.lyceum.com.br/sistemade-gestao-educacional-2>>.

⁸² Ex. a UFVJM desenvolveu e utiliza o SGPPG (<https://www.sgppg.com.br>), que foi registrado no INPI sob o nº BR512015001214-2.

A vantagem principal da solução Atrio está na documentação e evolução histórica da organização, e disponibilização dos dados registrados, que podem ser utilizados regularmente tanto para atender demandas específicas internas do PPGA e do PPGP (gestão administrativa e geração de relatórios) quanto externos (Coleta CAPES - Sucupira), além de atualização sistemática e automática de páginas web. Esta solução está sendo utilizada há vários anos pelos PPG's da ENBT, vários anos de informações acadêmicas armazenadas e a mudança de solução em meio aos processos seletivos, acadêmicos e de titulação não seria fácil, acarretando, no mínimo:

- 1) necessidade de treinamento e aumento de pessoal especializado nas secretarias;
- 2) necessidade da solução acompanhar as constantes mudanças de formato das plataformas de dados (ex. CAPES/SUCUPIRA);
- 3) necessidade da nova solução englobar toda a evolução dos dados (disciplinas, notas, histórico escolar, diplomas etc);
- 4) procedimentos das secretarias.

RESPOSTA CTIC:

A solução Atrio é uma ferramenta única no mercado e esta unicidade é condição sine qua non para o enquadramento da sua contratação por inexigibilidade. A integração do sistema com a plataforma lattes se mostra como fator ímpar nesse critério de exclusividade.

A busca por soluções "similares" foi feita e nenhuma delas se mostrou viável devido a diversos fatores. O principal deles é que das empresas consultadas, a maioria simplesmente não respondeu à solicitação. Noutro ponto, as que responderam, agendaram reuniões intermináveis para a apresentação de seus produtos e nenhum deles: i) se prontificou a resolver as demandas elencadas pela área solicitante, dentre elas, a integração com a plataforma lattes e, ii) não conseguiriam fazer a integração da base de dados do contrato anterior com o sistema novo. Estes fatores demandariam outros custos para a padronização dos dados e sua consequente utilização. Os anexos comprovam a tentativa de encontrar no mercado comum uma solução similar.

A plataforma moodle é um sistema de gestão acadêmica robusto mas que possui as mesmas limitações dos produtos "de prateleira" no mercado. Não permite a importação da base de dados atual e não faz a integração com a plataforma lattes. A solução para este questionamento do ponto de vista da TIC seria, com prazo compatível, fazer a busca por um sistema que se torne proprietário após seu desenvolvimento.

Nestes termos a própria TIC poderia fazer a gestão do sistema propondo melhorias e evoluções no mesmo. Outra questão seria rediscutir internamente a integração do Atrio com a plataforma Lattes e verificar sua real necessidade. Verificando-se a não necessidade de atender a este quesito, o único limitante à utilização de produtos disponíveis no mercado passaria a ser a importação da base de dados já existentes. Daí caberia um real comparação de soluções.

RESPOSTA CTIC:

A ausência de ETP foi um equívoco na condução do processo mas a sua ausência não prejudicou a instrução, somente a formalidade. A Nota Técnica 473 (SEI 0097669) apresenta justamente os pressupostos do ETP, a saber:

- I - definição e especificação das necessidades: Item 4.1 a 4.3
- II - análise comparativa de soluções e

III - A análise comparativa de custos: não se aplicam pois se tratando de objeto único e exclusivo que o enquadra nos quesitos de inexigibilidade justamente pela exclusividade, não há o que se comparar soluções de mercado.

IV - estimativa do custo total da contratação: Item 5.2

V - declaração da viabilidade da contratação: A viabilidade a que se refere a norma é aspecto relativo à escolha da melhor solução dentre as elencadas nos itens II e III do ETP. Se tratando de uma inexigibilidade e de uma escolha com preço padronizado de mercado, a viabilidade se encontra em provar que os preços praticados pela Contratada estão de acordo com aqueles praticados no mercado, o que já é demonstrado na própria peça que compõe este SAI.

Portanto, frisamos que a ausência do ETP de fato parece equivocada mas que todos os seus pressupostos estão contidos na instrução processual não prejudicando assim sua legalidade.

Quanto ao primeiro ponto (inexistência/impossibilidade de integração automatizada entre o Atrio e o Currículo Lattes), a manifestação reafirmou como exclusiva a integração do Atrio com a plataforma Lattes sem, no entanto, tratar das questões postas na SAI 03.

Desse modo, não foram obtidas evidências de que “a integração automatizada do sistema com a plataforma de currículos Lattes do CNPq” (item 4.6 da Nota Técnica SEI nº 0097669) seja uma exclusividade do Atrio, nem tampouco foi possível atestar que a citada solução fornece tal integração.

Cite-se ainda que a manifestação menciona ferramentas integrantes da solução (Coleta CAPES, *Web of Science* etc.) as quais a princípio seriam requisitos funcionais que, no entanto, não foram indicados no Termo de Referência SEI nº 0108832.

O segundo ponto (dependência tecnológica e sujeição a preços majorados) não foi abordado na manifestação.

Continuando o exame da manifestação da CTIC, vê-se que o JBRJ registrou que houve “tentativa de encontrar no mercado comum uma solução similar”. A fim de evidenciar essa tentativa, foram apresentados *e-mails* enviados para os fabricantes dos seguintes *softwares*: Escolar Manager (escolarmanager.com.br), Mannesoft Prime (mannesoftprime.com.br), Galileu (www.sistemagalileu.com.br), Gestão Escolar Online (gestaoescolaronline.com.br), Gennera (gennera.com.br), EDUXE (eduxe.com.br) e ACADESC (fannys.com.br).

Em primeiro lugar, registra-se que a inviabilidade de competição não decorre da inexistência de *software* similar a um já existente, e sim da necessidade de atendimento a certos requisitos funcionais devidamente comprovados na devida etapa de planejamento. Esses requisitos não foram relacionados, o que impede conhecer as reais necessidades da ENBT.

Quanto aos *e-mails*, eles contêm pedidos de cotação e de informações técnicas a respeito da compatibilidade entre o Atrio e os sistemas consultados. À Auditoria Interna foram apresentados apenas manifestações superficiais dos fabricantes do Galileu e do Gestão Escolar Online, não tendo sido identificadas evidências da realização de reuniões com as empresas consultadas ou de testes de integração.

Desse modo, também não foram obtidas evidências quanto à alegada segunda exclusividade da solução contratada, isto é, com base no exame realizado, não é possível concluir que apenas o Atrio pode atender às especificidades próprias da gestão dos cursos da ENBT.

Ao longo da fase de análise da manifestação da unidade auditada, identificou-se também a existência do Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA), destinado à gestão de atividades acadêmicas, e do Intellectus, sistema integrado ao Lattes/CNPQ usado para o registro da produção docente no SIGAA. Ambos os sistemas pertencem à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)⁸³, que também não foi consultada.

Portanto, tem-se que não foi comprovada a exclusividade dos elementos que justificaram a contratação do Atrio (integração Lattes e atendimento a necessidades específicas da ENBT). Por conseguinte, não foi comprovada a inviabilidade de competição, o que impossibilita a contratação por inexigibilidade e pode gerar a nulidade (ou anulabilidade) do contrato.

Por fim, discorda-se do entendimento de que a Nota Técnica SEI nº 0097669 faria as vezes do ETPC. Veja-se, por exemplo, que a análise comparativa de soluções não foi realizada.

A razão alegada pela CTIC para a ausência de análise comparativa de soluções foi a suposta exclusividade das ferramentas do Atrio. Ocorre que, conforme visto, nenhum documento anexado ao proc. 759/2021 ou apresentado à Auditoria Interna no decorrer deste trabalho comprova essa exclusividade – conforme visto, nem mesmo a existência da integração com o Currículo Lattes está evidenciada.

Além disso, lembra-se que uma das funções do ETPC é justamente coligir elementos que evidenciem a hipótese de inexigibilidade/exclusividade: primeiramente apresentam-se elementos para, em seguida, concluir-se pela inexigibilidade, não se devendo partir *ab initio* da conclusão de inexigibilidade para que a apresentação dos elementos seja em seguida dispensada.

Nesse sentido, a produção de um ETPC que detalhe a solução pretendida pela ENBT poderá orientar o Instituto quanto à decisão a ser tomada (manutenção da solução contratada ou adoção de solução alternativa).

Em relação às possíveis alternativas mencionadas pela Auditoria Interna na SAI 03, não foram apresentados estudos detalhados que comprovem a incompatibilidade do Moodle com as necessidades da ENBT. Ademais, a CTIC cogitou a possibilidade de (i) desenvolvimento de um novo *software* voltado à gestão de cursos, bem como de (ii) rediscussão da necessidade de integração com a plataforma Lattes – caso descartada essa necessidade, restaria ultrapassar apenas a questão da migração de dados.

Novamente remete-se à importância da elaboração de um ETPC. Veja-se, a título de exemplo, os seguintes itens específicos que um ETPC voltado à contratação de licenciamento de *software* deve possuir (Anexo I da IN 01/2019):

⁸³ Relação de sistemas disponível em <<https://sistemas.ufrn.br>>.

1.4. No Estudo Técnico Preliminar da Contratação, deve-se:

1.4.1. Avaliar e definir ações para viabilizar a possível substituição da solução a ser contratada adotando medidas que minimizem a dependência tecnológica, a exemplo da adoção de padrões tecnológicos comuns de mercado ou padrões abertos e da previsão de serviços e funcionalidades de migração;

1.4.2. Avaliar a diferença entre o preço de manter a solução implantada e o de substituí-la por outra semelhante, considerando-se os valores das licenças e dos serviços agregados, e os custos indiretos como migração de dados, aquisição de novos equipamentos, implantação e treinamento;

O item 1.4.1 determina que a minimização da dependência tecnológica – tema abordado pela Auditoria Interna na SAI 03 e ausente da manifestação da unidade auditada – seja tratada pelo contratante. Note-se que a questão levantada pela CTIC a respeito da migração de dados enquadra-se justamente naquele item do ETPC.

Aqui faz-se novamente menção ao Acórdão TCU nº 2615/07-P, pelo qual o Tribunal determinou a celebração de termo aditivo que garantisse a migração “para uma base de dados de padrão aberto, possível de ser reconhecida por outros softwares ou sistemas”

Na manifestação também são estimados contratempos decorrentes de eventual troca de sistema. Impende registrar que esses contratempos não são fatores que autorizam a contratação por inexigibilidade, sendo apenas elementos de suporte à decisão – nesse sentido, o art. 11, III, “a”, da IN 01/2019.

Posteriormente à Reunião de Busca Conjunta de Soluções realizada com o Diretor da ENBT, esta encaminhou *prints* de telas do Atrio nas quais “Pode ser visualizada a relação do Atrio com a Plataforma Sucupira da Capes e com a Plataforma do CV-Lattes. Os dados podem ser exportados e importados”.

As telas apresentadas confirmam a análise aqui realizada segundo a qual “não existe integração automatizada entre a solução e a plataforma Currículo Lattes, e sim a geração, pela solução contratada, de um arquivo XML que possui o DTD (*Data Type Definition*) daquela plataforma”.

5.1.3. Termo de referência não anexado

O Contrato nº 06/2022 menciona a existência de um termo de referência anexo (talvez referindo-se ao já mencionado Termo de Referência SEI nº 0108832) que, no entanto, não foi anexado.

Remete-se ao item 4.1.6, que tratou de achado análogo.

5.1.4. Fragilidades na pesquisa de preços

De acordo com o *site* do fornecedor⁸⁴, os valores anuais dos módulos contratados pelo JBRJ são os seguintes:

- PGSS: R\$ 10.150 (assinatura por programa *stricto sensu*);
- EXTENSÃO: R\$ 16.500;
- SOMOS: R\$ 2.550.

Tais valores são exatamente aqueles pagos pelo JBRJ no Contrato nº 06/2022 – o valor do módulo PATIO, também contratado, não consta do endereço citado.

Observa-se, todavia, que a justificativa para o preço pago baseou-se em três notas fiscais e duas propostas de preços emitidas pela contratada. As notas fiscais não indicam os módulos e as quantidades de licenças da solução Atrio a que se referem (todas referem-se genericamente à solução Atrio), e as propostas (SEI nºs 0101637 e 0101638), além de não conterem preços para todos os módulos contratados pelo JBRJ, não constituem instrumento contratual, para fins de atendimento ao art. 7º, I, da IN SEGES/ME nº 73/2020.

Diante do exposto, solicitou-se que a unidade auditada justificasse a pesquisa de preços realizada. Segue a manifestação:

A pesquisa de preços praticados pela Proponente foi feita, como consta no SAI item 3, através dos Anexo NFSe-2021-COPPETEC (SEI 0097662), Anexo NFSe-2021-IDOR (SEI 0097663) e Anexo NFSe-2021-IPE (SEI 0097664). Como se tratam de valores "cheios", foi feita diligência solicitando a sua comprovação e as respostas estão no Comprovante do preço praticado 1 (SEI 0101637), Comprovante do preço praticado 2 (SEI 0101638) e Nota Fiscal - Comprovante (SEI 0101639). Nestes termos, acreditamos ter atendido aos pressupostos no art. 7º I, da IN SEGES/ME nº 73/2020.

Considerando que as falhas apontadas não foram elididas pela manifestação apresentada, conclui-se que houve fragilidade na realização da pesquisa de preços prévia à contratação da solução Atrio.

5.1.5. Módulos não utilizados

Os cursos de extensão promovidos pelo JBRJ são relacionados no próprio *site* institucional (<https://www.gov.br/jbrj/pt-br/assuntos/educacao/capa-extensao>). Desse modo, solicitou-se a apresentação de evidências da utilização do módulo EXTENSÃO.

Em resposta à SAI 03, a ENBT informou que o módulo EXTENSÃO não está sendo utilizado:

Apesar de o título do questionamento ser "Extensão", o módulo vinha sendo utilizado pelo Centro de Responsabilidade Socioambiental - CRS para armazenar

⁸⁴ O *site* <<https://w1.solucaoatrio.net.br/somos/atrio/index.php/investimento>> foi acessado em 15.08.2022.

alguns dados dos educandos do setor (não era possível incluir anexos como cópias de documentos, etc.).

Foi realizada capacitação da equipe no módulo, que foi utilizado para registro e cadastro de educandos, educadores, disciplinas e turmas abertas. Uma vez cadastrados, esses dados ficavam disponíveis para consulta. Evidência consta na Tela do Atrio com os cursos do CRS cadastrados (Anexo2 - SEI 0138136).

Seguindo orientação da Auditoria Interna do JBRJ, os dados dos educandos estão sendo implementados (inclusive armazenando cópias de documentos) na Plataforma SEI. Com isso, o CRS passou a analisar as possibilidades de sua gestão de ensino utilizando o SEI apenas, o que automaticamente está ligado a uma avaliação da necessidade e vantagens de manutenção da Solução Atrio. Também pesa na análise o custo da assinatura do módulo "Extensão", que é superior ao valor dos módulos do PPGs. A maior probabilidade é que o CRS não proponha a renovação da assinatura, buscando outras soluções para gerenciamento mais específicas e econômicas.

Por meio da SAI 10, a Auditoria Interna solicitou que a Escola informasse as razões pelas quais o módulo EXTENSÃO está sendo pago e não está sendo utilizado. Segue a resposta:

O uso do Módulo EXTENSÃO foi cessado pelo setor de Extensão da ENBT, porém foi direcionado ao Centro de Responsabilidade Socioambiental para gestão e armazenamento de dados dos educandos do setor.

A limitação para inclusão de anexos no módulo EXTENSÃO, tais como cópias de documentos pessoais, restringe a utilização como sistema único, tal qual utilizado pelos PPGs. Somado a isso, tivemos a orientação da Auditoria Interna para inserção dos dados dos educandos (inclusive cópias de documentos) no sistema SEI - JBRJ, de modo que o uso do referido módulo levaria a duplicação do esforço de inclusão de dados, afetando a eficiência do setor.

Deste modo, a diretoria optou por descontinuar a assinatura do EXTENSÃO no próximo ciclo de assinatura anual.

De acordo com a manifestação enviada em atenção à SAI 03, o módulo PATIO não está sendo utilizado. Por meio da SAI 10, a Auditoria Interna solicitou que a Escola informasse as razões pelas quais o módulo PATIO está sendo pago e não está sendo utilizado:

A ferramenta seria utilizada para divulgar as informações que se referiam aos dois PPGs da ENBT e de forma mais ampla a avisos e notícias da diretoria, incluindo outros setores. Com as orientações e limitações impostas pela adoção do Portal GOV.BR, se identificou que o SOMOS segue imprescindível enquanto o ATRIO for o sistema de gestão de informações de cada um dos PPGs da ENBT. Porém, o PATIO deixou de ser melhor opção para a exibição pública de conteúdos dos dois PPGs e demais notícias e avisos da ENBT, pela incompatibilidade com o Portal GOV.BR.

A questão foi tratada entre a diretoria da ENBT e a CTIC e foi decidido que seria descontinuada a assinatura do PATIO no próximo ciclo de assinatura anual, pelas razões expostas acima.

De acordo com manifestação produzida no âmbito do processo de auditoria 033/2021 (SEI nº 0088884, resposta ao item 9, "b"), pelo menos desde 2021 o Atrio não é utilizado pelo CRS.

Conclusão análoga se extrai do caso do PATIO. De acordo com o Relatório de Gestão de 2020 do JBRJ, a migração para o portal *gov.br/jbrj* foi concluída em 2020, de modo que em 2022,

já era possível conhecer a incompatibilidade entre o Atrio e o portal do governo – acrescente-se que o Atrio é utilizado pelo JBRJ pelo menos desde 2016⁸⁵.

Assim, tem-se que o valores anuais de R\$ 16.500,00 e R\$ 2.550,00 previstos no Contrato nº 06/2022 para, respectivamente, os módulos EXTENSÃO e PATIO foram pagos em vão (SEI nº 0127978 - ordem bancária).

De acordo com o inciso I do art. 6º da IN TCU 71/2012, não cabe a instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) para débito inferior a R\$ 100.000,00. Todavia, de acordo com o § 2º do mesmo art. 6º:

§ 2º. A dispensa de instauração de tomada de contas especiais, conforme previsto no inciso I do caput, não exime a autoridade administrativa de adotar outras medidas administrativas ao seu alcance ou requerer ao órgão jurídico pertinente as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, com vistas à obtenção do ressarcimento do débito apurado, inclusive o protesto, se for o caso.

Na versão preliminar do relatório, recomendou-se que a administração buscasse o ressarcimento do débito apurado de R\$ 19.050,00 (atualizado), o que foi acatado em Reunião de Busca Conjunta de Soluções com o Diretor da ENBT.

Posteriormente, em resposta a pedido do Gabinete⁸⁶, a ENBT enviou entendimento distinto a respeito da recomendação de ressarcimento, do qual extraem-se os principais trechos:

(...)

Desse modo, pode-se perceber que o objeto contratado se refere à assinatura anual de direito de uso de módulos de informática, com pagamento único e indivisível. Portanto, assim como o pagamento efetuado, o objeto também é único e indivisível, não cabendo nem pagamento, tampouco descontos por utilização por prazo menor do que aquele estipulado no contrato anual. Entendemos que seria diferente no caso de contrato anual de assinatura mensal, uma vez que os pagamentos deveriam ser mensais (já que não cabe pagamento adiantado/antecipado de serviços) e, conseqüentemente, o objeto da prestação poderia ser dividido por mês.

(...)

Em que pesem os argumentos do Sr. Auditor Chefe para a formulação da recomendação, entende-se que o ressarcimento de valores depende da devida análise de responsabilização. Ou seja, nos termos apresentados no Relatório Preliminar de Auditoria, a referida recomendação encontra-se inexecutável (...).

De fato, a recomendação de busca de ressarcimento de valores junto à contratada poderia ser questionada, uma vez que esta poderia alegar que todos os módulos contratados estavam disponíveis para uso pelo JBRJ. Portanto, assiste razão à unidade quanto esta aponta que "o ressarcimento de valores depende da devida análise de responsabilização", ou seja, caberia avaliar a responsabilidade pela inclusão no Contrato nº 06/2022 dos módulos não utilizados.

⁸⁵ Ver proc. 173/2016 (Contrato nº 16/2016).

⁸⁶ Despacho SEI nº 0155975.

A Auditoria Interna, então, entrou em contato com a ENBT solicitando informações adicionais a respeito da definição do objeto do contrato em questão. Em 01.03.2023, a pedido da Diretora substituta da ENBT, esta reuniu-se com a Auditoria Interna, que esclareceu dúvidas sobre o presente tópico de análise. Ao fim da reunião, a Auditoria encaminhou à Escola o Despacho SEI nº 0165527 com o seguinte teor:

Em relação ao arrazoado apresentado no Despacho 0156316 quanto à Recomendação (...), a Auditoria Interna entende que assiste razão à unidade quanto esta aponta que "o ressarcimento de valores depende da devida análise de responsabilização".

Desse modo, conforme entendimento prévio, e a fim de garantir o contraditório e a ampla defesa previamente à decisão sobre eventual recomendação de apuração de responsabilidade, solicita-se que, em complemento à SAI 10, a Escola apresente as razões pelas quais os módulos PATIO e EXTENSÃO foram incluídos no Contrato 06/2022, uma vez que em 2022 já era possível identificar que esses módulos não eram necessários (...).

A resposta ao despacho constou do Despacho SEI nº 0165529:

a) O Diretor da ENBT, à época da contratação, Sr. *[informação suprimida]*, foi consultado a respeito deste questionamento da Auditoria Interna e informou, na data de hoje (1/3/2023), que os módulos PATIO e EXTENSÃO foram incluídos no Contrato 06/2022, uma vez que a unidade administrativa CRS, usuária desses módulos, foi consultada e solicitou a continuidade da contratação dos módulos. Ainda segundo o ex-Diretor, a consulta foi feita em uma reunião em que não foi redigida a termo essas tratativas. Ademais, o responsável pelo CRS à época, Sr. *[informação suprimida]*, faleceu em 25/01/2023, não havendo, portanto, a possibilidade de confirmação da referida solicitação, tampouco obtenção das suas justificativas para a inclusão dos referidos módulos no contrato 06/2022. O ex-Diretor da ENBT e pesquisador do JBRJ também informou que está à disposição dessa Auditoria Interna para quaisquer esclarecimentos adicionais;

b) Segundo o item 5.1.5 do Relatório Preliminar de Auditoria, pelo menos desde 2021, o Atrio não era utilizado pelo CRS - Processo de auditoria 033/2021 (SEI nº 0088884 - resposta ao item 9, "b"). O Doc 0088884 foi produzido em 03/09/2021. Segundo o item 9 "b", o CRS justificou:

"R: Todo o registro dos dados dos educandos é realizado por planilhas eletrônicas (Excel). Foi aprovado o uso do Atrio para a gestão dos dados dos educandos e por dificuldade da não permanência da assistente administrativa treinada nessa plataforma não se pode dar continuidade."

O processo 759/2021 que gerou o Contrato 06/2022 teve seu 1o documento assinado, ou seja, o Documento de Formalização da Demanda em 08/11/2021 (SEI 0096556).

Pode-se inferir, diante da proximidade das datas, que entre a resposta 9"b" e a data do início do processo de renovação, o CRS ainda tinha a "esperança" de conseguir nova assistente para a função de assistente administrativa, de forma a poder voltar a utilizar o sistema ATRIO na unidade, cujos módulos estão denominados como PATIO e EXTENSÃO;

c) Como informação complementar, a Recomendação da Auditoria para a supressão dos módulos ("Atrio + Capacitação" e "Portal Pátio") foi acatada pela ENBT e pela Divisão de Dados e Informações - DDI, de modo que a renovação contratual-1º Termo Aditivo (processo 02011.000759/2021-21), com vigência de

01/03/2023 a 01/03/2024, assinado em 27/02/2023, não previu mais esses módulos (...).

Com base nas informações apresentadas (solicitação informal de contratação dos módulos, falecimento do solicitante, possível expectativa de utilização dos módulos e ajuste por meio de termo aditivo), a Auditoria Interna concluiu pela não recomendação de apuração de responsabilidade.

6. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO

O Pregão nº 27/2020 foi realizado para a contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de apoio administrativo por execução indireta. O certame foi vencido pela AD'S Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., empresa com a qual o JBRJ celebrou em 12.02.2021 o Contrato nº 06/2021⁸⁷ (valor total de R\$ 6.713.763,20).

Assim como ocorreu no caso do Contrato nº 05/2021, o Contrato nº 06/2021 decorreu do já mencionado desmembramento do Contrato nº 23/2014.

Vale informar que em 27.09.2021 foi celebrado o 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 06/2021⁸⁸, que alterou o valor total do contrato para R\$ 7.060.817,16.

Conforme carta de 17.11.2021, a AD'S solicitou uma rescisão de contrato amigável (SEI nº 0099113), de modo que o JBRJ aplicou o art. 24, XI, da Lei nº 8.666/93 para a substituição da empresa. O citado dispositivo legal prevê que a licitação é dispensável:

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

A nova empresa contratada com base em dispensa de licitação foi a Rio Minas - Terceirização e Administração de Serviços Ltda. (Contrato nº 41/2021, celebrado em 03.12.2021)⁸⁹.

O presente tópico busca analisar a observância do art. 24, XI, da Lei nº 8.666/93 em relação à presente dispensa (análise da ordem de classificação seguida e comparação entre as condições oferecidas pelo licitante vencedor e pela nova empresa).

Conforme apurado pela Auditoria Interna, a Rio Minas foi a nona colocada depois da AD'S:

- 1) 02.738.552/0001-27 – PLATAFORMA TERCEIRIZACAO DE SERVICOS EIRELI
- 2) 73.509.440/0001-42 – GENERAL CONTRACTOR CONSTRUTORA EIRELI

⁸⁷ Proc. 557/2020.

⁸⁸ SEI nº 0091996.

⁸⁹ Proc. 817/2021.

- 3) 00.952.800/0001-02 – FLEX ASSESSORIA E ZELADORIA LTDA
- 4) 79.283.065/0001-41 – ORBENK ADMINISTRACAO E SERVICOS LTDA
- 5) 00.442.213/0001-73 – MOINHOS DE VENTO TERCEIRIZACAO LTDA
- 6) 00.482.840/0001-38 – LIDERANCA LIMPEZA E CONSERVACAO LTDA
- 7) 07.271.878/0001-00 – UP IDEIAS SERVICOS ESPECIALIZADOS E COMUNICACAO EIRELI
- 8) 02.566.106/0001-82 – S.M.21 ENGENHARIA E CONSTRUCOES S.A.
- 9) 08.491.163/0001-26 – RIO MINAS - TERCEIRIZACAO E ADMINISTRACAO DE SERVICOS LTDA

A retomada do Pregão nº 27/2020 ocorreu em 10.11.2021, previamente ao envio da citada carta pela AD'S, e a sessão teve início no dia seguinte, 11, segundo a Ata de Realização do Pregão Eletrônico - Complementar nº 1.

Na ocasião, foram convocadas as sete primeiras empresas da lista supra, e as seis primeiras não responderam à convocação ou declinaram de apresentar proposta. Enfim, a Up Ideias foi declarada vencedora.

Verificou-se posteriormente que a Up Ideias não possuía habilitação jurídica compatível com o edital, “em especial com relação a certidão no CEIS” – a informação consta da Ata de Realização do Pregão Eletrônico - Complementar nº 2, segundo a qual a nova reabertura do certame ocorreu em 25.11.2021, tendo a sessão sido iniciada no dia seguinte, 26.

Convocou-se então a empresa S.M.21, que não se manifestou. Enfim, a Rio Minas foi declarada vencedora⁹⁰. Vê-se, portanto, que a ordem classificatória foi seguida.

Observa-se, no entanto, que a certidão CEIS que motivou a desclassificação da Up Ideias não foi juntada ao SEI nem foi encontrada posteriormente⁹¹ (o Portal da Transparência já não mais registra a punição); a Equipe de Pregoeiros (EQPREG) obtemperou informando que a empresa desclassificada não apresentou recurso. Diante do exposto, inseriu-se neste relatório recomendação voltada ao registro no SEI de certidões obtidas em consultas realizadas na *internet* (manualização).

No tocante às propostas finais inseridas no Compras.gov.br⁹² pelas duas empresas, verificou-se que os cargos e as quantidades por cargo são idênticos e que os salários dos cargos na planilha da Rio Minas são os mesmos que constam do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 06/2021⁹³.

Ainda em relação ao preço, verificou-se que o valor decorrente da nova contratação foi de R\$ 8.402.103,72, valor 19% superior àquele definido no 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 06/2021, de modo que a Auditoria Interna comparou as planilhas de custos apresentadas pelas contratadas.

⁹⁰ Em nenhuma das duas reaberturas do pregão houve envio de lances na etapa de desempate ME/EPP.

⁹¹ Resposta à SAI 12.

⁹² Arquivo “ENVIO - AJUSTE.zip” enviado pela Rio Minas, e arquivo “AJUSTE 5.zip” enviado pela AD'S.

⁹³ SEI nº 0089341.

Foram notadas três diferenças principais. A primeira delas decorre do fato de a Rio Minas ter incluído em suas planilhas a alíquota de 20% referente a desconto patronal de INSS, valor este não inserido nas planilhas das AD's, o que foi tratado na análise dos recursos da sessão original do Pregão nº 27/2020⁹⁴.

Foi avaliada também a composição do Módulo 6 (Custos Indiretos, Tributos e Lucro), em especial os itens Custos Indiretos e Lucro, que possuem natureza discricionária:

Quadro – Comparação entre itens do Módulo 6 – Retomada do Pregão nº 27/2020

Rubrica	AD'S (%)	Rio Minas (%)
Custos Indiretos	1,55	2,00
Lucro	1,60	3,03

Fonte: propostas finais das empresas disponíveis no Compras.gov.br.

Considerando que o art. 24, XI, da Lei nº 8.666/93 prevê que a nova contratada deve aceitar “as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido”, solicitou-se por meio da SAI 12 que a Equipe de Pregoeiros apresentasse as razões para o Contrato nº 41/2021 ter sido celebrado a preço decorrente de Custos Indiretos e Lucro superiores àqueles entabulados no Contrato nº 06/2021. Segue a manifestação da EQPREG:

(...) A letra da lei solicita expressamente a manutenção do preço, devidamente corrigido, assim como o respeito a ordem de classificação. Este dois critérios objetivos foram atendidos no pregão em tela.

Em relação "as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor", precisamos discorrer brevemente sobre a interpretação deste conteúdo.

Os itens distintos da planilha de custos e formação de preços devem ser tratados de forma cuidadosa pois é simplesmente impossível, que numa planilha com mais de 40 itens de composição de custos, possa-se auferir os mesmos critérios de precificação.

Algumas vezes isto ocorre por questões logísticas como por exemplo a disponibilidade de fornecedor sobre determinados tipos de material que já tem em estoque, ou EPs na mesma condição. Por outro ponto de vista, uma empresa pode estar sujeita a determinado tipo de tributação e a próxima colocada a outro. Este fato que se impõe evidencia outra questão de natureza incomparável entre planilhas distintas. Podemos nos referir ainda a alíquotas distintas em relação a

⁹⁴ Decisão do Pregoeiro:

“A recorrente critica a utilização da CPRB em substituição ao INSS pela Recorrida. O tema é de fato polêmico pois no último ajuste de planilha solicitado no sistema também foi solicitada a comprovação deste tipo de tributação. A “planilha ajustada 5” vem juntamente com a comprovação do regime. No documento “COMPROVAÇÃO REGIME TRIBUTÁRIO”, de maio de 2020, consta: “PJ optante pela CPRB: NÃO”. Em contrapartida há um documento “DECLARAÇÃO DESONERAÇÃO” em que consta expressamente declarado pela Recorrida que a mesma é optante pela CPRB.

A contra razão apresentada pela Recorrida esclarece que o DCTF emitida pela RFB é um documento trimestral e que a empresa somente passou a ser tributada pela CPRB em janeiro de 2021. Logo, a DCTF somente apresentaria este fato em março de 2021. Para viabilizar a análise e esclarecer a questão foi feita uma diligência à empresa, por convocação de anexo no sistema, e o documento DCTF intermediário relativo a janeiro de 2021 foi apresentado. Nele consta a opção pela CPRB, pondo fim ao imbróglio e permitindo assim a decisão final.

Desta forma ocorre o indeferimento do recurso mantendo-se a decisão ora proferida”.

composição salarial, previstas por diferentes discórdios utilizados por diferentes fornecedores. Esta diferença provocará mudanças sobre Vale Transporte, auxílio refeição, prêmios por assiduidade, entre outros. Não cabe ao Contratante exigir que o próximo colocado se desfilie de seu sindicato para se vincular ao sindicato da empresa rescindida que deu vez ao inciso XI para assim poder usar as mesmas alíquotas.

Por fim, diversos são os fatores que provocarão obrigatoriedade de "não manutenção" das condições oferecidas pelo licitante vencedor, no que diz respeito a planilha de formação de custos. Nestes termos, retornamos a análise do que foi dito no início deste texto. Se diversos fatores provocam inúmeras alterações nos itens da planilha, por que fundamentar que as rubricas "custos indiretos e lucro" também não irão variar?

O objetivo teleológico do estatuído no inciso XI é o de manutenção de preço, expressamente, a das condições diversas, porém amplas, como a de habilitação e critérios contidos no instrumento convocatório.

Na prática, independente das alíquotas de "custo indireto e lucro", o custo do contrato será o mesmo e as variações internas da planilha se quer serão "enxergadas" pela Administração.

Assim, informamos que a diferença apontada não impacta na manutenção das condições oferecidas pelo licitante vencedor.

Conforme observado pela unidade auditada, o deslinde da presente questão passa pela correta interpretação do inciso XI do art. 24 da Lei de Licitações.

Assiste razão à unidade auditada quanto ao entendimento de que não se pode interpretar o referido dispositivo rigidamente. Tal entendimento aplica-se às rubricas vinculadas a leis e demais normas (ex. convenções coletivas), como no caso de impostos e salários. Por outro lado, rubricas que podem ser livremente estabelecidas pela nova contratada para a execução do remanescente devem ater-se ao valor originalmente estabelecido.

Tais rubricas devem, sim, repetir os percentuais oferecidos pelo licitante vencedor, sobretudo ao se considerar que, a rigor, o lucro, em especial, é o único valor pago pelo contratante que efetivamente ingressa no patrimônio da entidade contratada.

Ora, a lei fala em condições "oferecidas", termo este que define uma qualidade de flexibilidade, discricionariedade, subjetividade da condição.

Naturalmente, não cabe afirmar que a alíquota de FGTS seja uma condição "oferecida" pela contratada, pois qualquer empresa está adstrita à alíquota legal; trata-se de uma condição que é imposta à licitante/contratada. O mesmo raciocínio não se aplica a custos indiretos e lucro, que variam de empresa para empresa, cada qual "oferecendo" a alíquota que lhe interessa.

A análise da vantajosidade da execução do remanescente cabe exclusivamente à nova contratada, que deve examinar as condições de custos indiretos e lucro oferecidas pela contratada substituída à luz de fatores inerentes a sua própria operação (ex. fatores apontados na manifestação - regime tributário, dissídio etc.). Caso a nova contratada entenda que a manutenção das condições de custos indiretos e lucro não atende a seus

interesses financeiros, cabe a ela recusar a convocação; caso contrário, ela deve se submeter a todas as condições originais discricionárias.

Nesse sentido foi o voto do Acórdão nº 7979/2017-2C:

7. Com base nas razões de justificativa apresentadas, constatou-se que a Servegel aceitou tão somente cobrir o preço global da GVP, já que sua planilha de preços possuía diferenças em relação à da licitante vencedora, a exemplo das taxas de lucro e de administração, ao passo que o correto seria assumir integralmente o valor da planilha. Foi encontrada a diferença de R\$ 6.287,45/mês (peça 37, pp. 17-18) entre o contrato rescindido e o novo contrato, apesar de os preços da GVP já estarem devidamente atualizados.

Tal acórdão determinou que o contratante adequasse os termos do contrato auditado aos ditames do art. 24, XI, da Lei nº 8.666/93, adaptando o valor daquele pacto aos termos da proposta (planilha, preços unitários e demais condições) da licitante anteriormente contratada, bem como buscasse o devido ressarcimento.

7. DISPENSAS

7.1. Fragilidade na atuação da 1ª linha de defesa

O Sistema de Dispensa Eletrônica (SDE) instituído pela IN SEGES/ME nº 67, de 08.07.2021, entrou em produção em agosto de 2021⁹⁵. Quando de seu lançamento, o sistema permitia a dispensa com disputa tanto para materiais quanto para serviços⁹⁶ nas hipóteses dos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133/2021.

Em janeiro de 2022, o SDE foi modificado, conforme *live* transmitida em 12.01.2022⁹⁷. Inicialmente, a dispensa eletrônica era criada no mesmo menu do SIASGnet onde se criava também a cotação eletrônica (“Pedido de Cotação/Dispensa Eletrônica”). No novo SDE a criação da dispensa eletrônica é feita no menu “Dispensa/Inexigibilidade”, e o menu “Pedido de Cotação/Dispensa Eletrônica” teve sua denominação alterada para “Pedido de Cotação Eletrônica”, que, assim, passa a ser utilizado exclusivamente para as hipóteses do art. 24, II, da Lei nº 8.666/93.

Do ponto de vista material, outra mudança promovida no novo SDE foi a ampliação de sua utilização, uma vez que nele diversas hipóteses de dispensa de licitação, de diversas legislações, podem ser registradas.

⁹⁵ A *live* de lançamento do sistema (<https://www.youtube.com/watch?v=U12jWBjMM-E>) ocorreu em 11.08.2021. Note-se, a esse respeito, que a dispensa eletrônica já era utilizada por outras Unidades Gestoras (UG) no 2º semestre de 2021: a Dispensa Eletrônica nº 50/2021, por exemplo, realizada pelo Centro Tecnológico do Exército (UG 160291) para a contratação de um serviço, teve sua sessão pública iniciada em agosto de 2021.

⁹⁶ Diferentemente da cotação eletrônica regida pela Portaria MPOG nº 306/2001, por meio da qual a dispensa com disputa somente pode ser utilizada para a aquisição de bens (art. 24, II, da Lei nº 8.666/93).

⁹⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=N_jiOCdThns>.

A primeira dispensa eletrônica realizada pelo JBRJ ocorreu em novembro de 2021 (Dispensa Eletrônica nº 75/2021 realizada para a contratação de serviço de certificação digital), o que indica que, nessa época, o SDE foi adotado pelo Instituto. Não obstante, posteriormente a novembro de 2021, foram identificadas no SIASGnet a realização, pelo JBRJ, de dispensas sem disputa para as quais a disputa, a princípio, era viável⁹⁸.

Desse modo, a fim de avaliar os motivos que levaram à realização de dispensas sem disputa, consultou-se o campo “Justificativa da Compra sem Licitação” das dispensas registradas no SIASGnet, uma vez que nesse campo deve ser registrada a justificativa para a realização de dispensa sem disputa, conforme estabelece o Manual da Dispensa Eletrônica⁹⁹:

3.7 É possível, também, a aquisição SEM disputa para todos os incisos do art. 75 da Lei 14.133/2021. Neste caso, é necessária a inclusão de uma justificativa para a compra sem licitação.

Ocorre que tal campo não tem sido preenchido com os motivos que autorizariam a realização de dispensa sem disputa, e sim com textos como “Contratação que envolve valor inferior ao limite previsto no inciso II do art. 75 da Lei 14.133/2021”, o que apenas repete informação já registrada no cadastro da dispensa, nos campos “Lei”, “Artigo” e “Inciso”.

Diante do exposto, a Auditoria Interna solicitou que a CRL justificasse a realização sem disputa das dispensas cuja disputa era, a princípio, viável.

Algumas justificativas demonstraram razoabilidade, como a urgência na aquisição e a dispensa prévia fracassada, no entanto a maioria das dispensas apresentou motivação inadequada ou inexistente (tautológica). A seguir, alguns exemplos:

- Dispensa 07/2022: a justificativa para a ausência de disputa foi a especificidade do objeto, porém tratava-se tão somente de fornecimento e instalação de película de proteção solar; mantém-se, portanto, o entendimento de que a disputa era viável.
- Dispensa 12/2022: a área demandante obteve para o objeto pretendido (baterias para *nobreak*) dois orçamentos e uma média disponível no Banco de Preços, indicando, por fim, uma das duas empresas que haviam enviado orçamento. O motivo apresentado para a indicação da empresa foi o fato de ela oferecer alguns serviços adicionais; como esses serviços poderiam ter constado do aviso ou o termo de referência da dispensa, mantém-se o entendimento de que a disputa era viável.
- Dispensa 19/2022: a justificativa para a ausência de disputa foi a obtenção de apenas um orçamento. Deve-se lembrar que a baixa quantidade de orçamentos obtidos não indica a inviabilidade de disputa; ao contrário, tal fato pode, em alguns casos, até mesmo tornar a disputa necessária; mantém-se, portanto, o entendimento de que a disputa era viável.

⁹⁸ Dispensas nºs 02, 03, 04, 07, 11, 12, 19, 21, 26, 34, 36, 37, 39, 42, 46, 48, 49, 50, 51 e 52/2022 (última dispensa cuja disputa era, a princípio, viável, encontrada em 08.09.2022 no SIASGnet).

⁹⁹ Disponível em <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/dispensaeletronica/ManualNovoDispensaEletrnica28.01.2022.pdf>>.

- Dispensa 21/2022: a justificativa para a ausência de disputa foi a adoção do critério de menor preço. Tem-se uma tautologia, e não uma justificativa: justifica-se uma contratação direta sem disputa (que geralmente é realizada com base no menor preço) com suporte no argumento de que a contratação direta sem disputa será realizada pelo menor preço; mantém-se, portanto, o entendimento de que a disputa era viável.

- Dispensa 34/2022: de acordo com a manifestação apresentada pela CRL, não há, em verdade, justificativa para a ausência de disputa; mantém-se, portanto, o entendimento de que a disputa era viável.

- Dispensa 37/2022: de acordo com a manifestação apresentada pela CRL, não há, em verdade, justificativa para a ausência de disputa; mantém-se, portanto, o entendimento de que a disputa era viável.

- Dispensa 42/2022: o processo SEI referente a essa dispensa contém informação da área demandante segundo a qual não foi possível obter mais que um orçamento, o que porém, não foi evidenciado. A ausência de evidência, por sua vez, não impediu que a DG autorizasse a contratação direta; mantém-se, portanto, o entendimento de que a disputa era viável.

- Dispensa 48/2022: de acordo com a manifestação apresentada pela CRL, não há, em verdade, justificativa para a ausência de disputa; mantém-se, portanto, o entendimento de que a disputa era viável.

Em relação ao argumento da especificidade, não se identifica que tal qualidade do objeto pretendido, por si só, impossibilite a disputa em uma dispensa. Nesse sentido, veja-se o exemplo da Dispensa nº 03/2022, cujo objeto foi a desmontagem, remoção e transporte de obra de arte em vidro, o que foi visto pela CRL como objeto específico, conforme resposta ao item 1, “b”, da SAI 05.

Ocorre que, nessa dispensa, a contratação ocorreu pelo critério de menor preço oferecido na pesquisa de preços. Ora, se houve diversidade de preços oferecidos no levantamento de mercado, segue que havia possibilidade de disputa no SDE, o que serve de contraexemplo ao entendimento de que objetos considerados específicos não devem se submeter a dispensa com disputa.

A DG, em seu papel de ordenadora de despesas do JBRJ, deve, nos termos do art. 169, I, da Lei nº 14.133/2021, exercer o controle preventivo das dispensas que lhe são submetidas, não devendo atuar apenas na operacionalização da execução da despesa.

Em outras palavras, a área responsável pela ordenação de despesas deve atuar como 1ª linha de defesa, porém a análise das dispensas arroladas neste tópico revela que a DG não tem exercido plenamente esse papel.

Portanto, em aderência à IN SEGES/ME nº 67/2021, todas as dispensas submetidas à DG, independentemente da hipótese prevista no art. 75 da nova Lei de Licitações, devem ser efetivadas sem disputa, se e somente se, a área demandante apresentar justificativa que efetivamente comprove a impossibilidade de realização de dispensa eletrônica com disputa.

Outra condição necessária e suficiente para a efetivação de dispensas (e também para inexigibilidades) é a existência de lista de verificação que indique o completo saneamento do processo administrativo – a questão será tratada em ponto específico.

7.2. Continuidade de ajustes decorrentes de dispensa sem disputa

Considerando o Achado nº 7.1, a Auditoria Interna solicitou que a unidade auditada apresentasse manifestação sobre:

- a) a possibilidade e a relação custo x benefício de realização imediata de dispensa com disputa para os objetos vigentes (e pendentes de execução) adquiridos por meio de dispensa sem disputa, quando cabível, considerando que a dispensa com disputa tende a oferecer ao contratante uma quantidade maior de preços do que aquela obtida nas pesquisas de preços (três orçamentos, em regra), bem como a probabilidade de essa maior concorrência propiciar menores preços para os bens e serviços de interesse do JBRJ; e
- b) a possibilidade e a relação custo x benefício de realização de dispensa com disputa previamente a eventual renovação de contratos celebrados por meio de dispensa sem disputa, quando cabível, em caso de inviabilidade da realização imediata da dispensa com disputa mencionada na alínea anterior.

Segue a manifestação da CRL:

Informo que pela Coordenação de Recursos Logísticos não há óbice na realização imediata de nova dispensa com a modalidade disputa nas contratações com execução pendente. Faremos uma consulta com as áreas demandantes para avaliar o impacto na entrega dos serviços/produtos.

Informo que em todos os processos que forem cabíveis, faremos nova dispensa utilizando a modalidade disputa.

Diante da manifestação da unidade auditada, incluiu-se recomendação referente à avaliação quanto à substituição dos ajustes vigentes.

A seguir, apresenta-se uma lista não exaustiva de processos que podem ser objeto da recomendação proposta:

- 536/2021 – locação de *drone*
- 312/2020 – serviços de lavanderia
- 634/2021 – TV por assinatura
- 394/2021 – internet para o Prevfogo
- 346/2017 – seguro
- 560/2020 – seguro de vida
- 518/2021 – autenticação de *Wi-Fi*
- 383/2021 – antivírus
- 639/2021 – transporte de valores

7.3. Desatualização do SEI

Depreende-se da resposta encaminhada ao item 2 da SAI 05 que existe orientação informal, vigente desde o início de 2022, no sentido de que as contratações diretas devem ser instruídas sob a Lei nº 14.133/2021.

A despeito dessa orientação, os tipos de processos relativos a contratações diretas disponíveis no SEI são apenas aqueles da Lei nº 8.666/93 (“Licitação: Dispensa - Acima de R\$ 17.600” e “Licitação: Dispensa - Até R\$ 17.600”), e não aqueles dados pelo Decreto nº 10.922/2021, que atualizou valores da Nova Lei de Licitações. Esses tipos de processos devem ser ajustados conforme a Nova Lei de Licitações, a fim de se evitarem erros operacionais.

Por pertinência temática, trata-se da inserção de estudos prévios no SEI e do Documento de Oficialização da Demanda (DOD) relativo a demandas de TIC.

Em razão da IN 40/2020, os ETP referentes à aquisição de bens e à contratação de serviços e obras – excluídas as contratações de TIC (art. 4º) – são registrados no sistema ETP Digital, que emite um modelo padronizado em formato PDF. Esse modelo tem sido inserido nos processos do SEI, o que torna desnecessária a existência no SEI de um tipo de documento referente a essa espécie de estudo.

Acrescente-se que o tipo de documento do SEI referente às contratações da IN 05/2017 é o “Estudo preliminar - IN 05/2017”, que é o modelo do revogado art. 24 da norma de 2017, e não o da IN 40/2020, o que reforça a conclusão de desnecessidade anteriormente exposta.

Não obstante, durante Reunião de Busca Conjunta de Soluções, a Sra. Pregoeira informou que, em caso de falha do sistema ETP Digital, é importante ter modelos atualizados de estudos prévios no SEI.

Verificou-se também que os ETPC relativos às contratações de TIC têm utilizado o modelo do ETP Digital, que em algumas situações é ajustado às necessidades específicas da CTIC. Exemplos: SEI nºs 0143992 e 0143197.

Por outro lado, notou-se que o tipo de documento “Estudo Técnico Preliminar da Contratação” disponível no SEI está desatualizado, pois ainda é o modelo da IN 04/2014, e não o da IN 01/2019 – a atualização do modelo do SEI permitirá que a CTIC utilize o próprio modelo nativo do sistema em caso de falha do ETP Digital.

Por fim, trata-se do Documento de Oficialização da Demanda de TIC. O modelo de DOD do SEI (“Documento de Oficialização da Demanda - TIC”) não está de acordo com a IN 01/2019, de modo que deve ser a ela ajustado.

8. FRAGILIDADES EM LISTAS DE VERIFICAÇÃO

8.1. Indução a erro

Todos os seis modelos de lista de verificação (LV) disponíveis no SEI encontram-se desatualizados, conforme demonstrado a seguir:

- Lista de Verificação - cont. dir. pequeno valor: menciona a revogada IN SLTI nº 02/2018;
- Lista de Verificação para Pregão Eletrônico SRP: menciona o revogado Decreto nº 3.931/2001;
- Lista de Verificação para Pregão Eletrônico: menciona a revogada IN SLTI nº 05/2014;
- Lista de Verificação para adesão a SRP: menciona o revogado Decreto nº 5.450/2005;
- Lista de Verificação para contratação direta: menciona a revogada IN SLTI nº 05/2014;
- Lista de verificação - alterações nos contratos: menciona o revogado Decreto nº 5.450/2005.

O fato de tais modelos constarem do SEI pode levar os usuários do sistema a acreditar que essas listas são as mais atuais. Veja-se, por exemplo, as LV SEI nºs 0095906 (serviço de locação de *drone*), 0090147 (sistema Reflora), 0134318 e 0108570, que foram preenchidas nos exatos termos em que se encontravam disponíveis no SEI, ou seja, com referência a normas revogadas.

Considerando, assim, que as LV do SEI podem levar a administração a erro, bem como as dificuldades operacionais de se manterem, no sistema de processo eletrônico, esses documentos sempre atualizados conforme modelos fornecidos pela AGU¹⁰⁰, a Auditoria Interna solicitou que a unidade auditada se manifestasse sobre a oportunidade e a conveniência de eliminar esses modelos do SEI.

Em resposta, a CRL informou que solicitou “ao administrador do SEI a exclusão dos modelos de LV do SEI que estavam desatualizados”.

Reanalizando o tema, a Auditoria Interna identificou que também existe a possibilidade de manutenção de modelo único, sem preenchimento pré-determinado. A existência desse tipo de documento seria útil para buscas e consultas processuais.

8.2. Preenchimento incorreto

Verificou-se também que, mesmo em alguns casos em que as LV utilizadas não têm por base os modelos desatualizados do SEI, essas listas não são as versões mais atuais – ex. SEI nº

¹⁰⁰ Disponíveis em <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos>>.

0090147 (sistema Re flora) e 0136288¹⁰¹ – ou elas não contêm o rodapé – ex. SEI nºs 0090147 (sistema Re flora), 0057083 (apoio à visita ção) e 0137839.

Já na LV adotada no proc. 536/2021 (serviço de locação de drone – SEI nº 0095906), informou-se que havia justificativa para a não utilização da cotação eletrônica, porém a justificativa não consta do processo; os itens 4, 5, 8, 9 e 12 não foram preenchidos; e no item 11 informou-se equivocadamente que o SEI nº 0090532 contém a autorização da autoridade competente para a contratação direta.

Considerando todas as justificativas apresentadas para as falhas apontadas, a Auditoria Interna solicitou manifestação sobre a possibilidade de emissão de orientação normativa que trate (i) do adequado preenchimento das listas de verificação e (ii) de procedimento que garanta a adoção sempre atualizada dessas listas.

Por pertinência temática, a Auditoria Interna também solicitou a mesma manifestação a respeito dos demais modelos de documentos fornecidos pela AGU (termos de referência, contratos etc.).

Em sua manifestação, a CRL informou que fará “uma orientação normativa para orientar quanto ao preenchimento da Lista de Verificação, bem como a manutenção de modelos atualizados da AGU”. Quanto aos demais modelos de documentos, a unidade informou o seguinte:

(...) embora não tenha saído uma orientação normativa a respeito desse assunto, a equipe da CRL já estava orientada a trabalhar somente com os modelos mais atualizados da AGU. constando no rodapé do documento a data da versão utilizada.

8.3. Não adoção de LV

Na LV autuada no proc. 192/2019 (manutenção do sistema Re flora), verificou-se que na fase de celebração contratual não foi preenchida a lista de verificação.

Em relação ao não preenchimento de LV, foram encontrados diversos processos de dispensa (ex. procs. 580/2022, 708/2022, 700/2022) e inexigibilidade (ex. procs. 534/2022, 535/2022, 538/2022) instruídos com base na Lei nº 14.133/2021 nos quais não a lista de verificação não foi anexada.

A Auditoria Interna solicitou por meio do item 3 da SAI 05 que o JBRJ apresentasse as razões para a não utilização da lista de verificação em contratações diretas. Segundo a manifestação apresentada, aguardava-se a criação dos novos modelos de LV no SEI, posto que a alta demanda do setor de compras inviabilizaria a inserção das listas no sistema; por fim, foi informado que os modelos da AGU já seriam incluídos no SEI até 30.09.2022. Em consulta ao SEI, verificou-se que os modelos disponíveis ainda são os desatualizados.

¹⁰¹ Utilização em agosto/2022 de uma LV de dezembro/2020 (conforme rodapé), quando já estava disponível no site da AGU uma LV de março/2022, conforme <<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/listas-de-verificacao>>.

9. FRAGILIDADES EM PESQUISAS DE PREÇOS: ANÁLISES COMPLEMENTARES

Além das fragilidades identificadas nas pesquisas de preços realizadas nos processos de locação de *drone*, manutenção do sistema Re flora e de contratação da solução Atrio, as seguintes questões relacionada a esse tema foram abordadas na presente auditoria.

9.1. Não adoção do menor orçamento

Conforme consulta às aquisições de bens e serviços realizadas pelo JBRJ (pregões, dispensas etc.), verifica-se em geral que as pesquisas de preços que as instruem têm considerado como estimativa apenas o valor médio dos orçamentos obtidos.

Tendo em vista a possibilidade de adoção, para a estimativa de preços de objetos que não se refiram a obras e serviços de engenharia¹⁰², de outras metodologias – em especial a do menor orçamento obtido¹⁰³ – a Auditoria Interna solicitou que o JBRJ se manifestasse sobre a possibilidade de utilização, quando cabível, da metodologia do menor valor para a obtenção do preço estimado, ou de outra que não o valor médio.

Em resposta ao item 5 da SAI 05, a CRL registrou que “Nas próximas semanas emitiremos uma orientação normativa para informar às áreas demandantes a adoção da metodologia do menor valor para obtenção do preço estimado”.

Considerando a manifestação da unidade auditada, bem como a possibilidade de obtenção de menores preços decorrente da adoção do menor orçamento obtido na pesquisa de preços, consta do presente relatório recomendação a respeito na normatização interna do art. 6º da IN SEGES/ME nº 73/2020 e do art. 6º da IN SEGES/ME nº 65/2021.

9.2. Falta de padronização no procedimento de pesquisa de preços

A análise dos processos SEI referentes às dispensas eletrônicas de 2022 revela que apenas em alguns deles o Banco de Preços, sistema contratado pelo JBRJ, foi consultado.

Nos procs. 628/2021 (Dispensa nº 02/2022), 127/2022 (Dispensa nº 07/2022) e 456/2022 (Dispensa nº 34/2022), por exemplo, não há no SEI informação a respeito de consulta ao referido sistema; por outro lado, nos procs. 819/2021 (Dispensa nº 12/2022) e 580/2022 (Dispensa nº 51/2022), informa-se que o Banco de Preços foi consultado.

Diante do exposto, a Auditoria Interna solicitou que o Instituto apresentasse as razões para a falta de padronização no procedimento de pesquisa de preços no tocante à consulta ao sistema Banco de Preços.

¹⁰² Art. 1º, §1º, da IN SEGES/ME nº 73/2020, para as aquisições baseadas na Lei nº 8.666/93, e art. 1º, §1º, da IN SEGES/ME nº 65/2021, para as aquisições da Lei nº 14.133/2021.

¹⁰³ Art. 6º da IN SEGES/ME nº 73/2020 e art. 6º da IN SEGES/ME nº 65/2021.

Em resposta ao item 4 da SAI 08, a unidade informou que “A razão da falta de padronização é decorrente da falta de normatização interna”.

O Banco de Preços está sendo novamente contratado pela administração (proc. 460/2022). De acordo com o estudo prévio referente à nova contratação:

A contratação ora pretendida decorre do fato de que a Administração Pública enfrenta grandes dificuldades para realizar as aquisições e contratações de que necessita, principalmente quanto à realização da pesquisa de preços praticados no mercado.

(...)

Aferir o valor estimado de um bem ou serviço é uma atividade morosa no processo de compras. A demora no fechamento de uma cotação está na dificuldade de se obter orçamentos junto aos fornecedores, há um descaso por parte das empresas, pois muitas não fornecem os valores, já que não têm interesse em participar da licitação, ou sabem que na verdade os orçamentos solicitado a elas são apenas para se chegar ao um preço médio do bem ou serviço.

Assim, torna-se necessário adquirir uma ferramenta, com uma ampla base de dados de preços públicos, capaz de auxiliar na realização das atividades da seção de compras, no que diz respeito à pesquisa de mercado e análise dos preços encontrados, com a garantia de segurança, agilidade e economicidade, de forma a melhor atender aos normativos em comento e reduzir o tempo dessas atividades (...).

Considerando, portanto, que as vantagens relatadas no excerto acima aproveitam a todos os processos do JBRJ que dependem da realização de pesquisa de preços, entende-se que o acesso ao Banco de Preços deve ser estendido no âmbito do Instituto, observada a necessidade de que tal medida não majore os custos do contrato (o que pode ocorrer, por exemplo, em razão de alteração na quantidade de *logins*), caso em que a administração deve avaliar alternativas como a centralização da etapa de pesquisa de preços.

9.3. Ausência de justificativa do rol de fornecedores consultados

Identificou-se que dos processos de contratação direta instruídos sob a Lei nº 14.133/2021 não consta a justificativa da escolha dos fornecedores no caso de pesquisa direta, o que contraria o art. 3º, VIII, da IN SEGES/ME nº 65/2021.

Segue resposta da unidade em atenção ao item 5 da SAI 08:

Acredito que a falta de justificativa da escolha dos fornecedores tenha se dado pelo desconhecimento da obrigação legal. Desta forma, ressalto a importância de treinamento e atualização de todos os servidores responsáveis pelas instruções dos processos de compras, sem suas respectivas Diretorias.

Diante da manifestação, registra-se neste relatório recomendação relativa ao cumprimento da IN 65/2021.

10. DIVULGAÇÃO DO ORÇAMENTO ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO

A análise de alguns pregões realizados em 2022 pelo JBRJ para a seleção pelo menor preço revela que o Instituto tem utilizado a autorização concedida pelo art. 191 da Lei nº 14.133/2021, isto é, os pregões têm sido instruídos sob a Lei nº 10.520/2002.

Nesses pregões, verifica-se que o orçamento estimado da contratação (OEC) tem sido publicado nos termos de referência anexos aos editais, bem como no Compras.gov.br.

De acordo com o art. 15 do Decreto nº 10.024/2019 (que regulamenta a citada Lei nº 10.520/2002), o OEC pode ter caráter temporariamente sigiloso com fundamento no §3º do art. 7º da Lei nº 12.527/2011 e no art. 20 do Decreto nº 7.724/2012 (documento preparatório)¹⁰⁴.

A Lei nº 14.133/2021, que revogará a Lei nº 10.520/2002 em 2023, possui disposição semelhante (art. 24): a publicação do OEC dos pregões instruídos sob a nova lei é facultativa, devendo seu sigilo ser igualmente justificado¹⁰⁵.

O valor de referência em uma licitação funciona como uma espécie de âncora. Note-se que:

“os licitantes tendem a “ancorar” o valor dos lances próximos ao Valor de Referência, e isso afeta sistematicamente as estimativas de avaliação subsequente dos licitantes” (...) “os licitantes geralmente formam estimativas de preços baseadas numa âncora inicial”.¹⁰⁶

Nessa ordem de ideias, encontram-se estudos que apontam para a possibilidade de obtenção de menores preços em pregões quando a estimativa de preços não é divulgada. Segundo Silva (2011), por exemplo:

No âmbito das licitações públicas (...) Quanto maior for o preço de reserva (ou preço de referência) em uma concorrência, mais favorável será o uso de preço de reserva secreto, pois este proporcionará menor custo esperado de aquisição do que a opção pelo preço de reserva divulgado. Considerando que as estimativas de preço de reserva efetuadas pelo governo, por conservadorismo e/ou conhecimento parcial dos mercados, são geralmente mais elevadas, é recomendada a princípio a utilização do preço de reserva secreto, principalmente em certames de reduzida concorrência.¹⁰⁷

¹⁰⁴ De acordo com o § 2º do art. 15 do Decreto nº 10.024/2019, o OEC, nesse caso, “será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento do envio de lances”.

¹⁰⁵ Os arts. 13, p.u., II, e 18, XI, da Lei nº 14.133/2021 tratam da regulamentação do momento da divulgação ostensiva do OEC.

¹⁰⁶ Gwebu *et al.* (2011) *apud* MACHADO, Alexandre Pereira. A definição do valor de referência nas licitações – um estudo das contratações por pregão eletrônico nas unidades da Comissão Nacional de Energia Nuclear situadas no município do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão). Universidade Federal Fluminense, Escola de Engenharia, 2017. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/11896/Dissert%20Alexandre%20Pereira%20Machado.pdf>>.

¹⁰⁷ SILVA, Ângelo Henrique Lopes da. O preço de reserva sigiloso em licitações públicas. Monografia apresentada no XVI Prêmio Tesouro Nacional. Brasília, 2011. Disponível em <<https://premios.tesouro.gov.br/stn2011>> (Tema II).

A opinião de Torres (2019) caminha no mesmo sentido:

(...) a mitigação da publicidade, em relação aos valores estimados da contratação, pode gerar efeitos positivos no resultado das licitações públicas, seja sobre o aspecto da busca da proposta vantajosa, seja sobre o aspecto do combate aos cartéis nas licitações.¹⁰⁸

Essa mesma discussão pode ser transportada para a dispensa eletrônica (i.e. dispensa com disputa). Tal modalidade de dispensa foi instituída pela IN SEGES/ME nº 67/2021 e deve ser instruída sob a Lei nº 14.133/2021.

A dispensa eletrônica permite que documentos pertinentes à contratação sejam ostensivamente divulgados (tanto para os fornecedores quanto para o público em geral), conforme item 3.14 do Manual da Dispensa Eletrônica¹⁰⁹.

Entende-se, com base nos art. 6º, p.u., 8º e 19, § 2º, da IN SEGES/ME nº 67/2021, que o Aviso de Contratação Direta deve necessariamente ser inserido no SIASGnet para publicação, entretanto, nas dispensas eletrônicas realizadas pelo JBRJ, o documento publicado no sistema tem sido o Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Verificou-se que dos ETP publicados constam, além da estimativa do valor da contratação (OEC) geralmente obtida pela média de preços consultados junto a três empresas, os próprios orçamentos individuais recebidos. Em alguns casos (ex. ETP 016/2022 – proc. 844/2021 – e ETP 109/2022 – proc. 604/2022), esses orçamentos individuais chegam a identificar as empresas consultadas.

De acordo com o art. 18, § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021, a publicação no ETP do detalhamento da estimativa do valor da contratação não é obrigatória¹¹⁰ – a mesma disposição aplica-se às cotações eletrônicas da Lei nº 8.666/93, por força do art. 7º, VI, da IN SEGES/ME nº 40/2020.

Em outras palavras, afirma-se que, ainda que o JBRJ decida por não adotar o sigilo temporário do valor estimado da contratação, cabe notar que a divulgação de seu detalhamento é facultativa.

Tal possibilidade é relevante porque a divulgação aos fornecedores do detalhamento dos preços individuais da pesquisa de preços pode levá-los a apresentar lances mais altos que aqueles que eles apresentariam em uma situação na qual ignoram os preços individuais obtidos pela administração.

¹⁰⁸ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Análise de um aparente paradoxo entre transparência e corrupção: orçamento sigiloso como instrumento de eficiência econômica e combate aos cartéis *in* Atas do II curso sobre o combate à corrupção na contratação pública. CEDIS. Lisboa, 2019. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2020/05/Artigo-sobre-Or%C3%A7amento-sigiloso-e-combate-%C3%A0-corrup%C3%A7%C3%A3o-parte-do-livro-Atas-do-II-Curso-CCCP.pdf>>.

¹⁰⁹ Termo de Referência, Projeto Básico, Aviso de Contratação Direta etc.

¹¹⁰ O art. 6º, XXIII, “i”, da Lei nº 14.133/2021 também trata do sigilo do detalhamento da estimativa do valor da contratação no Termo de Referência.

Exemplifica-se: seja uma ETP que apresenta, previamente à sessão pública da disputa, três orçamentos obtidos junto a três distintas lojas virtuais identificadas no documento (Loja A: R\$ 10, Loja B: R\$ 20 e Loja C: R\$ 30). Caso na data da sessão pública de lances a Loja A tenha aumentado seu preço para R\$ 20 – fato que pode facilmente ser conhecido pelos fornecedores –, reduz-se a probabilidade de apresentação de lances próximos a R\$ 10.

Este é um entre inúmeros exemplos de situações que podem ocorrer no sentido de dificultar a obtenção de menores preços pela administração – o que pode ocorrer também nos casos em que os orçamentos individuais obtidos na pesquisa de preços não identificam as empresas consultadas (ex. ETP 019/2022 – proc. 117/2022 – e ETP 127/2022 – proc. 213/2022).

Diante do exposto, a Auditoria Interna solicitou que a administração:

- a) tendo em vista a possibilidade de obtenção de menores preços, encaminhasse manifestação sobre a possibilidade de adoção, pelo JBRJ, de OEC temporariamente sigiloso nos pregões e dispensas eletrônicas realizados pelo Instituto;
- b) caso o JBRJ entenda ser inoportuno e/ou inconveniente a adoção do sigilo temporário referido na alínea anterior, e tendo em vista a possibilidade de obtenção de menores preços, encaminhasse manifestação sobre a possibilidade de não divulgação do detalhamento do OEC nos pregões e dispensas eletrônicas realizadas;
- c) apresentasse as razões para a publicação de ETP nas dispensas eletrônicas, em detrimento da publicação do Aviso de Contratação Direta.

Em relação à adoção temporária de OEC sigiloso, a unidade apresentou o seguinte posicionamento:

O Orçamento sigiloso é a exceção no contexto da NLLC. Se utilizado, deve ser justificado no processo. Há diversas doutrinas apontando para a utilização de orçamento sigiloso.

O que parece ser consenso entre elas é a de que sua utilização em objetos bem padronizados e de simples definição poderá trazer resultados significativos a administração. Para bens comuns mas de complexa definição ou para serviços, acredito que ainda não há via comum de utilização.

Sendo exceção e de natureza discricionária, acredito ser mais um dos pontos que precisem de atenção da alta administração não deixando a decisão final por conta única e exclusivamente da CRL e seus órgãos acessórios.

A questão foi tratada em reunião realizada no Auditório da DG em 10.10.2022, ocasião na qual o teor da manifestação supra foi apresentado, e a Auditoria Interna apresentou a possibilidade de a não divulgação temporária do OEC ser realizada em caráter de teste – nesse sentido, o art. 44 da Lei nº 14.129/2021 (laboratórios de inovação). Considerando que as recomendações expedidas pela Auditoria Interna têm por destinatário o dirigente máximo da instituição auditada, entende-se que a recomendação aqui inserta vai ao encontro do que foi tratado na citada reunião e da manifestação acima consignada.

Em relação à não divulgação do detalhamento do orçamento estimado, a CRL informou o seguinte:

Acredito que essa prática pode e deve ser adotada desde já. Contudo, não faremos a publicação do ETP e sim do Projeto Básico.

O Projeto Básico deverá conter o valor de referência da demanda para que possa ser feita a declaração de viabilidade e a comparação de diferentes soluções. No entanto, não ficará disponível as informações referentes aos fornecedores envolvidos na obtendo dos preços.

De acordo com a resposta da CRL, entende-se que a unidade concorda em não publicar a composição do OEC – as informações a respeito do uso do projeto básico serão analisadas a seguir.

A resposta da CRL a respeito da abordagem sobre o Aviso de Contratação Direta foi a seguinte:

A publicação do ETP para qualquer modalidade de licitação é considerada uma boa prática pois permite aos Licitantes entender a real necessidade do órgão, do ponto de vista do negócio e do atendimento ao interesse público.

A publicação deste documento no entanto é faculdade da administração configurando apenas como boa prática.

A publicação do Aviso de Contratação Direta é novidade da NLLC. Nela, é tratado na mesma categoria que “Edital” ou “instrumento de contratação direta”. A razão de sua não utilização é simplesmente a falta de cultura sobre esta novidade que foi trazida pela Lei 14.133.

O manual da dispensa eletrônica se refere ainda a “documentos pertinentes à contratação, tais como: Termo de Referência, Projeto Básico, Aviso de contratação Direta, dentre outros”. Conforme defino com a equipe, seguiremos com a utilização da publicação do Projeto Básico, sem constar as informações compuseram a pesquisa de mercado.

Acredito que seja necessária a continuidade do trabalho de normatização interna que tem sido conduzido pela Projur. Por exemplo, o inc. I do art. 72 se refere aos instrumentos de planejamento e sua utilização “se for o caso”, não fazendo referência específica ao Aviso de Contratação Direta.

Acreditamos ser necessária a condução desse assunto para que possamos finalmente padronizar o documento e não simplesmente começar a utilizá-lo neste momento, sem patrocínio das autoridades superiores.

Em relação à utilização do projeto básico, registra-se que esse documento deve ser utilizado apenas para a contratação de obras e de serviços (art. 6º, XXV, da Lei nº 14.133/2021); já o termo de referência aplica-se a bens e serviços (inc. XXIII) – portanto, o documento a ser publicado depende do objeto a ser contratado.

Quanto à não utilização do aviso, registra-se que o *site* da AGU contém modelo específico para Aviso de Contratação Direta, de modo que a questão deve ser levada à PROJUR a fim de que seja definida a documentação a constar do SIASGnet.

11. AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

Verificou-se que membros da Comissão Permanente de Licitação (portarias SEI nºs 0067488 e 0117047) atuam como gestores e/ou fiscais de contrato (ex. portaria SEI nº 0116513).

Notou-se também que as áreas executoras e/ou demandantes atuam na fiscalização dos contratos que executam (ex. portarias SEI nº 0098244 – *drone* – e nº 0140387 – vigilância patrimonial).

Tendo em vista a necessidade de segregação de funções entre as equipes que atuam na condução do certame, na execução contratual e na fiscalização, a Auditoria Interna solicitou que a unidade auditada se manifestasse sobre as situações apontadas e informasse se existem medidas previstas para ajustá-las.

Em resposta, a CRL informou o que segue:

Informo que o tema sempre foi motivo de preocupação para mim. No dia 29/04/2022, enviei e-mail ao responsável pelo Comitê de Ética, servidor (...), a fim de relatar a minha preocupação com a falta de segregação de funções, tendo em vista a situação do servidor (...). Este servidor atua como Gestor em quase todos os contratos, sendo que em alguns desses processos ele também atuou como Pregoeiro. Diante desse fato, com intuito de buscar uma orientação para esse possível conflito de atribuições e integridade, pontuei de maneira informal essa dúvida junto à Procuradoria. Fui orientada pela Procuradoria a submeter essa questão ao Comitê de Ética. É importante destacar que em razão da escassez de servidores, por exemplo, no Setor de Segurança só conta com um servidor, assim como em diversas áreas do Jardim. Muitos servidores que são demandantes e realizam a instrução dos processos em suas áreas, trabalham sozinhos em seus setores e assim acabam ficando responsáveis pela fiscalização dos processos por eles instruídos.

Conforme contato mantido com a Comissão de Ética Setorial do JBRJ, a consulta mencionada pela CRL não foi apreciada por aquele colegiado.

Tem-se, portanto, que a questão da ausência de segregação de funções no âmbito do processo de aquisições do JBRJ não foi tratada. Em síntese, identificam-se pelo menos as seguintes situações:

- Servidor que atua como fiscal de contrato para o qual colaborou na atividade de pregoeiro ou membro da equipe de apoio;
- Servidor que atua como gestor de contrato para o qual colaborou na atividade de pregoeiro ou membro da equipe de apoio;
- Servidor que fiscaliza o contrato pelo qual também é responsável por executar (ex. Dispensa nº 67/2021, já citada por meio do SEI nº 0098244);
- Servidor que elabora o edital de licitação na qual também participa como pregoeiro ou membro da equipe de apoio;
- Servidor que atua na fase de planejamento de licitação na qual também participa como pregoeiro ou membro da equipe de apoio.

Todas essas situações, exceto onde indicado, podem ser exemplificadas pelo Pregão nº 18/2021 (proc. 245/2021).

O tema foi abordado recentemente pelo Decreto nº 11.246/2022, que previu, no art. 12, o seguinte:

Art. 12. O princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação.

Parágrafo único. A aplicação do princípio da segregação de funções de que trata o *caput*:

I - será avaliada na situação fática processual; e

II - poderá ser ajustada, no caso concreto, em razão:

a) da consolidação das linhas de defesa; e

b) de características do caso concreto tais como o valor e a complexidade do objeto da contratação.

Como se vê, a regra da segregação de funções foi abordada de maneira genérica, cabendo à administração a regulamentação da questão. Cabe observar que o TCU possui diversos entendimentos a respeito do tema, apresentados exemplificativamente a seguir:

- Acórdão nº 2146/2022-P: A atribuição, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às tarefas de sua estrita competência afronta o princípio da segregação de funções e não encontra respaldo no art. 3º, inciso IV, da Lei 10.520/2002 nem no art. 17 do Decreto 10.024/2019.
- Acórdão nº 1278/2020-1C: A participação de servidor na fase interna do pregão eletrônico (como integrante da equipe de planejamento) e na condução da licitação (como pregoeiro ou membro da equipe de apoio) viola os princípios da moralidade e da segregação de funções.
- Acórdão nº 1375/2015-P: É vedado o exercício, por uma mesma pessoa, das atribuições de pregoeiro e de fiscal do contrato celebrado, por atentar contra o princípio da segregação das funções.
- Acórdão nº 140/2007-P: Com fundamento no princípio da segregação de funções, como garantia da independência da fiscalização, é fundamental que o agente fiscalizador não seja ao mesmo tempo executor, em um mesmo contrato administrativo.

A questão da ausência de segregação de funções na execução de recursos não-orçamentários também foi abordada pela Auditoria Interna no Relatório nº 033/2021:

(...) identificou-se que a separação não é observada entre as funções de fiscalização [SEI nºs 0085231 e 0031019] e autorização de despesas [SEI nº 0056301, p. 14]. Identificou-se também a concentração das funções de requisição e autorização de operações de reembolso [SEI nº 0056301, p. 17].

Com o objetivo de se corrigir o fato apontado, a Auditoria Interna recomendou então, entre outras ações, a padronização do fluxo de execução de recursos da AAJB, a criação de

governança de ateste para bens e serviços adquiridos com recursos da AAJB, a adoção de uma política de alçadas, e a compatibilização entre as normas referentes à fiscalização e à gestão de contratos e acordos (Recomendações nºs 65 e 68).

O acompanhamento das recomendações da Auditoria Interna revelou que as recomendações ainda não foram providenciadas.

Naturalmente, a plena adoção da segregação de funções requer pessoal em quantidade suficiente para que a distribuição de funções seja realizada. De outro lado, o JBRJ possui um notório problema de carência de pessoal¹¹¹.

Segundo o Relatório de Gestão de 2021 do JBRJ, o Instituto dispõe de 121 servidores efetivos¹¹²:

Quadro – Quantidade de servidores ativos do JBRJ, por cargo

Cargo	Vagos	Ocupados	Total
Pesquisador	17	27	44
Tecnologista	24	23	47
Técnico	12	33	45
Auxiliar-Técnico	-	7	7
Analista em C&T	18	10	28
Assistente	23	18	41
Auxiliar	-	3	3
Total	94	121	215

Fonte: Relatório de Gestão de 2021 do JBRJ.

É certo que não se conhecem estudos e tratativas a respeito da viabilidade de designar, entre os 121 servidores ativos do JBRJ, novos servidores que possam desempenhar funções afetas ao processo de aquisições, de modo a se mitigarem os problemas da superconcentração de contratos em gestores de contratos e a concentração, em certos servidores, de funções mais suscetíveis a riscos (não segregação de funções).

Caso eventual estudo identifique a disponibilidade de homens-hora (HH) da atual força de trabalho efetiva do Instituto, o JBRJ deve planejar a distribuição de funções, estabelecendo prazo para (i) a realização de capacitação pelos servidores cuja disponibilidade foi identificada, e para a (ii) efetiva distribuição de funções.

Por fim, lembra-se que “O encargo de agente de contratação, de integrante de equipe de apoio, de integrante de comissão de contratação, de gestor ou de fiscal de contratos não poderá ser recusado pelo agente público” (art. 11 do Decreto nº 11.246/2022).

¹¹¹ Por todos, ver págs. 46 e 47 do Relatório de Gestão de 2021 do JBRJ.

¹¹² O quadro não incorpora eventuais aposentadorias ocorridas em 2022 nem novos servidores incorporados em razão de movimentação (Portaria SEDGG/ME nº 8.471/2022).

12. AUSÊNCIA DE MANUALIZAÇÃO

Por meio do Despacho SEI nº 0110468 (reiterado pelo item 9 da SAI 5), solicitou-se que a DG relacionasse eventuais normas e manuais internos que tratem de fluxos e procedimentos aplicáveis às aquisições e pagamentos realizados pelo JBRJ. Segundo a unidade:

A CRL em conjunto com a Procuradoria tratou dos trâmites da elaboração de novos atos normativos, com o intuito de criar um fluxograma, normativos, resoluções das contratações. Importante esclarecer, que foi criado o processo nº 02011.000081/2021-87, sendo realizadas diversas reuniões com as diretorias, sempre visando definir os procedimentos das novas aquisições.

Em abril do presente ano, ficou definido com o servidor *[informação suprimida]* que aguardaríamos a ida dele ao Congresso sobre a nova lei para então darmos continuidade ao trabalho que estava sendo realizado no processo 02011.000081/2022-87 *[sic]*. Após treinamento presencial das áreas, a equipe da CRL em parceria com o Servidor *[informação suprimida]* dará continuidade os modelos, fluxos e atos normativos.

A ausência de manualização é uma fragilidade relevante. Veja-se, a esse respeito, excerto do relatório do Acórdão TCU nº 3087/2020-P:

19. Por outro lado, foi possível identificar diversas fraquezas na entidade. Primeiramente, pode-se enumerar as seguintes fraquezas: a.1) equipe reduzida; a.2) ausência de mapeamento e manualização de alguns processos e atividades; a.3) ausência de elaboração, atualização e monitoramento de uma matriz de riscos sob a ótica da gestão baseada em riscos; a.4) ausência de manuais, instruções, organogramas, critérios e parâmetros uniformes de gestão de risco; a.5) Sistema de Controle Interno não estruturado adequadamente; a.6) ausência de avaliação da adequação e eficácia do controle interno e da gestão de riscos; a.7) Conselho Fiscal não consegue exercer suas funções de controle adequadamente (negativa/intempestividade na disponibilização de documentos); a.8) baixa maturidade no entendimento do funcionamento do controle interno da Fundação; a.9) assimetria de informações estratégicas entre órgãos de governança; e a.10) avaliação atuarial ainda feita em Excel (inadequado ao tamanho da Fundação).

De acordo com o art. 169, I, da Lei nº 14.133/2021, a primeira linha de defesa de um órgão ou entidade é “integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade”.

O § 1º do art. 169, por sua vez, determina o seguinte:

§ 1º Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o *caput* deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas. *(grifou-se)*

Vê-se, desse modo, que a alta administração do JBRJ deve promover práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, e que essas práticas devem gozar de segurança jurídica para todos os envolvidos. A Auditoria Interna do JBRJ entende que a

manualização de atividades operacionais fortalece a primeira linha de defesa e vai ao encontro do referido dever imposto à alta administração¹¹³.

Cabe notar que o p.u. do art. 11 da Nova Lei de Licitações também impõe o seguinte dever à alta administração:

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no *caput* deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações. *(grifou-se)*

No caso, trata-se da manualização das atividades afetas às aquisições, o que complementa questão já tratada no RAI nº 033/2021 em relação às aquisições realizadas por intermédio da AAJB (Recomendações nºs 65, 67 e 69).

Note-se ainda o disposto no art. 47 da Lei nº 14.129/2021:

Art. 47. Caberá à autoridade competente dos órgãos e das entidades referidos no art. 2º desta Lei *[que inclui o JBRJ]*, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança, em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos nesta Lei.

Parágrafo único. Os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança referidos no *caput* deste artigo incluirão, no mínimo:

I - formas de acompanhamento de resultados;

II - soluções para a melhoria do desempenho das organizações;

III - instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências. *(grifou-se)*

Conforme visto, além de configurar uma boa prática administrativa, a manualização das atividades de aquisição do JBRJ atende ao mandamento legal, e pode prever uma série de benefícios para a gestão do JBRJ, mitigando-se o risco de erro e fraude, bem como a dependência de servidores e colaboradores específicos, uma vez que favorece a continuidade dos processos institucionais.

¹¹³ A criação de manuais também foi sugerida pela ENBT em resposta à SAI 03.

RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1 Elaborar planejamento visando à migração do JBRJ para a Nova Lei de Licitações em abril de 2023.

Achado 1

Prazo: 31.03.2023.

Recomendação 2 Avaliar a necessidade de instauração de processo punitivo em face da empresa contratada no âmbito do Contrato nº 31/2021, considerando as razões expostas no relatório de auditoria.

Achado 2.1.2

Prazo: imediato.

Recomendação 3 Condicionar a manutenção do Contrato nº 03/2023 à elaboração de ETP que compare as soluções de obtenção de imagens disponíveis no mercado – inclusive as possibilidades de alugar ou de adquirir um *drone* (art. 44 da Lei nº 14.133/2021) –, e que aborde a possibilidade e a vantajosidade de conserto do *drone* restituído em dezembro de 2021.

Achados 2.1.3 e 2.1.6

Prazo: imediato.

Recomendação 4 Sanear o proc. 536/2021 em relação à situação identificada de execução superior ao valor contratado.

Achado 2.1.5

Prazo: imediato.

Recomendação 5 Em relação ao Contrato nº 05/2021:

- a) promover supressão a fim de que o total de profissionais previsto no ajuste seja o mais próximo possível à execução observada entre janeiro e junho de 2022 (Achado 3.1.1);
- b) identificar todos os casos em que, na execução contratual, a reposição de empregado ausente gerou pagamento em duplicidade, e buscar o respectivo ressarcimento junto à contratada (Achado 3.1.3);
- c) atualizar o ETP relativo ao serviço de apoio à visitação, de modo que o documento seja aderente à IN 40/2020 (ou à IN 58/2022) e que detalhe suficientemente as justificativas para o estabelecimento de valores financeiros e de quantidade de profissionais (Achado 3.1.2);
- d) ultimar os procedimentos necessários para que ele seja substituído e, posteriormente, anulado, evitando sua prorrogação em 2023 (Achado 3.1.1);

- e) submeter consulta à PROJUR a fim de, diante do entendimento do TCU sobre a questão, verificar a regularidade da previsão de contratação de pessoal “sob demanda”; em caso de parecer autorizativo, condicionar a contratação sob essa modalidade à demonstração da existência de novos projetos (Achados 3.1.1 e 3.1.3).

Prazo: imediato.

Recomendação 6 Realizar gestões a fim de que as planilhas de medição relativas aos contratos de execução indireta informem os locais de trabalho dos cargos contratados, bem como apresentem informação detalhada quanto à reposição de profissional ausente.

Achado 3.1.3

Prazo: 31.03.2023.

Recomendação 7 Ajustar a instrução do proc. 192/2019 à IN 01/2019 em relação à fase de execução do Contrato nº 38/2020, efetivando, pelo menos:

- a) a instituição da Equipe de Fiscalização da Contratação prevista no art. 29 (Achado 4.1.1);
- b) o registro no SEI, preferencialmente em processo apartado, do fluxo de encaminhamento formal de demandas (art. 32) atualmente observado (Achado 4.1.1);
- c) a adoção do monitoramento previsto no art. 33 de acordo com as atribuições lá relacionadas (Achado 4.1.1);
- d) a adoção dos níveis mínimos de serviço previstos no art. 19, I, e no termo de referência (Achado 4.1.2).

Prazo: 31.03.2023.

Recomendação 8 Alterar o Contrato nº 38/2020 a fim de adequá-lo à Portaria SGD/ME nº 5.651/2022 (Achado 4.1.2) **ou** proceder à sequência abaixo, observando, no que couber, as *Orientações para Contratação e Renovação de Contratos Baseados em UST* publicadas pela SGD:

- (i) estimar a volumetria mensal de PF e UST referente ao sistema Reflora, observando as *Orientações para Contratação e Renovação de Contratos Baseados em UST* publicadas pela SGD (Achado 4.1.2);
- (ii) proceder à pesquisa de preços das métricas aplicáveis ao sistema Reflora (Achado 4.1.4);
- (iii) alterar o Contrato nº 38/2020 a fim de estabelecer limites máximos de quantidades de PF e UST de acordo com as estimativas e preços obtidos nas alíneas anteriores (Achados 4.1.2 e 4.1.4);
- (iv) adotar o procedimento previsto no item 13.1 do Termo de Referência SEI nº 0024579 (art. 32 da IN 01/2019) (Achado 4.1.2).

Prazo: 31.03.2023.

Recomendação 9 Alterar o Contrato nº 38/2020 de modo a:

- a) incluir as disposições constantes dos arts. 17, I, “h”, 17, II, “h” e 35 da IN 01/2019 (propriedade intelectual);
- b) exigir da Coppetec as informações e providências que forem necessárias à migração dos dados de propriedade do JBRJ para uma base de dados de padrão aberto, possível de ser reconhecida por outros *softwares* ou sistemas.

Achado 4.1.3

Prazo: 31.03.2023.

Recomendação 10 Elaborar o ETPC previsto no art. 11 da IN 01/2019, em especial a análise comparativa prevista no inc. II, bem como o Mapa de Gerenciamento de Riscos previsto no art. 38, § 1º, considerando a necessidade de mitigação do risco de dependência de fornecedor único (*vendor lock in*), a obsolescência do MDArte, a falta de estabilidade do sistema Reflora e a possibilidade de contratação por meio de licitação.

Achado 4.1.3

Prazo: 30.06.2023.

Recomendação 11 No tocante aos aspectos formais do proc. 192/2019:

- a) juntar as certidões da UFRJ;
- b) anexar ao Contrato nº 38/2020 o termo de referência devidamente assinados pela Equipe de Planejamento da Contratação e pela autoridade máxima da área de TIC e aprovado pela autoridade competente;
- c) corrigir no SIASGnet e no DOU as informações indevidas referentes ao Contrato nº 38/2020 e às dispensas que o antecederam.

Achados 4.1.5 e 4.1.6

Prazo: 31.03.2023.

Recomendação 12 Condicionar a continuidade do Contrato nº 06/2022 à:

- a) elaboração de ETPC que seja aderente à IN 04/2020, que evidencie adequadamente a inviabilidade de competição para o fornecimento do objeto pretendido e que, se for o caso, avalie e defina ações para viabilizar a possível substituição da solução (Achado 5.1.2);
- b) celebração de termo aditivo a fim de exigir da Cattedra as informações e providências que forem necessárias à migração dos dados de propriedade do JBRJ para uma base de dados de padrão aberto, possível de ser reconhecida por outros *softwares* ou sistemas (Achado 5.1.2);
- c) instituição de EFC nos termos dos arts. 29 e 33 da IN 01/2019 (Achado 5.1.1);
- d) realização de pesquisa de preços nos termos da IN 73/2020 (Achado 5.1.4);
- e) realização dos demais ajustes necessários para que a instrução do proc. 759/2021 esteja aderente à IN 01/2019 (Achado 5.1.1);

- f) anexação do termo de referência mencionado no instrumento contratual, devidamente assinado pelas partes (Achado 5.1.3).

Prazo: 31.03.2023.

Recomendação 13 Apurar o valor pago a maior no âmbito do Contrato nº 41/2021, referente às rubricas discricionárias, e buscar o devido ressarcimento.

Achado 6

Prazo: imediato.

Recomendação 14 Em relação a cada uma das dispensas vigentes, promover, quando da renovação contratual, dispensa eletrônica com disputa a fim de obter preços menores que os atuais (ver lista apresentada no Achado 7.2).

Achado 7.2

Prazo: imediato.

Recomendação 15 Em relação ao SEI:

- a) atualizar de acordo com o Decreto nº 10.922/2021 (ou por aquele que vier a substituí-lo) os tipos de processo relativos a dispensas (Achado 7.3);
- b) atualizar os tipos de documento “Estudo Técnico Preliminar da Contratação” e “Documento de Oficialização da Demanda - TIC” de acordo com a IN 01/2019 (Achado 7.3) e o tipo de documento “Estudo preliminar - IN 05/2017” de acordo com a IN 58/2022 (Achado 7.3);
- c) avaliar a eliminação das listas de verificação (Achado 8.1);
- d) criar rotina que garanta que o administrador do sistema seja informado a respeito de alterações ocorridas nos modelos de documentos e listas de verificação relativos a aquisições e nos valores dados pelo Decreto nº 10.922/2021 (Achados 7.3, 8.1 e 8.2).

Prazo: 31.03.2023.

Recomendação 16 Emitir orientação normativa que trate do adequado preenchimento das listas de verificação e demais modelos de documentos utilizados no SEI para aquisições.

Achados 8.2 e 8.3

Prazo: 31.03.2023.

Recomendação 17 Normatizar o procedimento de pesquisa de preços realizado em licitações e contratações diretas, de modo que se garanta o cumprimento da IN 73/2020 e da IN 65/2021, dedicando especial atenção a:

- (i) o art. 6º da IN 73/2020 e o art. 6º da IN 65/2021, que tratam das possíveis metodologias para obtenção do preço estimado (entre as quais a do “menor valor obtido na pesquisa de preços”) (Achado 9.1); e
- (ii) o art. 3º, VIII, da IN 65/2021 (apresentação de justificativas para a definição do rol de empresas consultadas) (Achado 9.3);

- (iii) o art. 7º, I, da IN 73/2020, que trata dos devidos documentos que permitem a comparação com o objeto pretendido (Achado 5.1.4);
- (iv) que todas as pesquisas de preços realizadas contem com as mesmas fontes de informação sobre preços (Achado 9.2).

Prazo: imediato.

Recomendação 18 Em relação ao orçamento estimado da contratação (OEC):

- a) abster-se de publicar sua composição nos certames realizados;
- b) avaliar a instituição de laboratório de inovação (art. 44 da Lei nº 14.129/2021) que promova pregões e dispensas eletrônicas nos quais o OEC seja divulgado posteriormente à fase de lances, em período e objetos a serem definidos pela administração, e analisar os resultados obtidos, com vista à normatização do tema.

Achado 10

Prazo: imediato.

Recomendação 19 Submeter consulta à PROJUR quanto à documentação a ser inserida no SIASGnet em dispensas eletrônicas.

Achado 10

Prazo: 31.03.2023.

Recomendação 20 Elaborar estudo que avalie a viabilidade de designação de novos fiscais e gestores de contratos e de segregação entre as funções da fase interna da licitação e da licitação propriamente dita, em linha com o art. 40 da IN 05/2017 e o art. 12 do Decreto nº 11.246/2022 (ou dos dispositivos que vierem a substituí-los); caso a viabilidade seja reconhecida, ato contínuo, adotar planejamento para que as novas designações e a segregação de funções ocorram em até três meses.

Achado 11

Prazo: 30.06.2023.

Recomendação 21 Observar as seguintes condutas, a serem incluídas em manual ou norma voltada ao macroprocesso de aquisições do JBRJ (Achado 12):

- a) garantir que os processos de contratação direta em curso ou iniciados até março de 2023 estejam integralmente aderentes à Nova Lei de Licitações (Achado 1);
- b) fundamentar os atos no processo administrativo, em atenção aos arts. 2º, p.u., VII, e 50 da Lei nº 9.784/99 e ao art. 47, p.u., III, da Lei nº 14.129/2021 (diversos achados);
- c) em caso de contratação inviabilizada por ausência de orçamento, evidenciar tal ausência no respectivo processo (Achado 2.1.1);
- d) elaborar ETP sempre que houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, ainda que se trate de casos em que a produção do documento é facultativa (Achado 2.1.3);
- e) promover amplas pesquisas de preços, garantindo pelo menos a obtenção de três propostas válidas (Achado 2.1.4);

- f) instruir novo processo licitatório sempre que a administração tomar ciência de alguma punição da contratada que impeça a continuidade da relação contratual (Achado 3.1.4);
- g) registrar no SEI consultas de certidões (Achado 6);
- h) adotar critérios para decidir quando uma dispensa será com disputa ou não (Achado 7.1);
- i) nas dispensas eletrônicas, preencher o campo “Justificativa da Compra sem Licitação” do SIASGnet com as razões que motivam eventual realização de dispensa sem disputa, e não com o supedâneo legal que autoriza a dispensa (Achado 7.1);
- j) fortalecer a atuação da DG como 1ª linha de defesa, condicionando o registro de dispensas sem disputa no SIASGnet à apresentação, pelo demandante, de justificativa verdadeira que detalhe e evidencie a impossibilidade de disputa (Achado 7.1);
- k) condicionar o registro de dispensas e inexigibilidades no SIASGnet à existência de lista de verificação que indique o completo saneamento do respectivo processo administrativo (Achados 7.1, 8.1, 8.2 e 8.3);
- l) juntar aos processos de aquisição os *e-mails* com solicitação de cotação a fornecedores, e não apenas as respostas dos fornecedores (Achado 2.1.4);
- m) criar rotina que garanta a atualização da lista de colaboradores terceirizados no *site* Compras Contratos (Introdução).

Prazo: 31.03.2023.

CONCLUSÃO

O macroprocesso do JBRJ relativo a aquisições com recursos orçamentários padece da ausência de regras internas e de uma grande quantidade de falhas operacionais.

A ausência de regras pode ser remediada com a manualização de procedimentos, o que, conforme exposto neste trabalho, não é praticado pelo Instituto. A procedimentalização, além de ser uma boa prática de gestão pública, consiste em medida que mitiga os problemas decorrentes da rotatividade e da carência de pessoal – uma das principais recomendações deste relatório propõe a manualização de diversas condutas em aquisições.

Quanto à questão das falhas operacionais, naturalmente, ela decorre da já citada ausência de regras internas, mas há outras ações que podem ser adotadas a fim de atacar o problema (ex. capacitações). No necessário planejamento que a administração deve elaborar a fim de preparar o Instituto para a entrada em vigor da Nova Lei de Licitações (conforme proposto em outra recomendação inserta neste relatório), a questão aqui apontada deve ser considerada.

Faz-se mister chamar a atenção para o fato, já abordado neste relatório, de que o ordenamento jurídico vigente impõe à alta administração do JBRJ o protagonismo na promoção de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, de segurança jurídica e de boa governança em contratações.

O *tone at the top* previsto nas leis mencionada neste relatório tende a fortalecer a higidez, a ordem e a eficiência dos processos licitatórios e das contratações diretas promovidos pelo JBRJ, além de configurar boa prática que aumenta o nível de integridade institucional, de modo que a alta administração deve acompanhar as providências das diretorias em relação às recomendações aqui apresentadas.

Registra-se que o tema aqui examinado tangencia tema já abordado no Relatório de Auditoria Interna nº 033/2021, no qual diversas recomendações foram expedidas para a melhoria da governança da execução dos recursos não-orçamentários da AAJB. Uma das recomendações tratava justamente da manualização de procedimentos.

Conforme levantamento realizado pela Auditoria Interna, tal manualização não foi realizada, o que reforça a necessidade de a alta administração assumir o protagonismo na governança de aquisições, tanto as realizadas com recursos não-orçamentários (AAJB, FACC e pesquisadores), quanto as realizadas com recursos da Lei Orçamentária Anual, e de providenciar as recomendações exaradas pela Auditoria Interna.

Entre as fragilidades identificadas pela Auditoria Interna, destacam-se as seguintes: dependência tecnológica em relação a sistemas utilizados pelo Instituto; não demonstração de inexistência de alternativas nas contratações diretas da solução Atrio e da manutenção do sistema Reflora; falha no dimensionamento do contrato de apoio à visita; e ausência de segregação de funções.

Registra-se que a Auditoria Interna apresenta aqui algumas sugestões afetas à economicidade das contratações: adoção de sigilo temporário sobre o orçamento estimado da contratação, prática que pode ser desenvolvida no âmbito do laboratório de inovação previsto na Lei nº 14.129/2021, e adoção de dispensa com disputa (dispensa eletrônica) para alguns ajustes vigentes.

VINICIUS FIGUEIREDO

AUDITOR-CHEFE

INSTITUTO DE PESQUISAS JARDIM BOTÂNICO DO RIO DE JANEIRO

ANEXO

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA AUDITORIA INTERNA

A) INTRODUÇÃO

Foram realizadas três Reuniões de Busca Conjunta de Soluções (RBCS): uma com a ENBT em 05.12.2022, uma com a DIPEQ em 06.12.2022 e uma com a DG (diretoria, CRL, CTIC e pregoeiros) e o Gabinete em 15.12.2022 (demais recomendações).

As manifestações formalmente encaminhadas à Auditoria Interna no proc. 131/2022 foram os Despachos SEI 0156754 (CRL), 0156306 (DIPEQ), 0156316 (ENBT) – esses documentos contêm manifestações majoritariamente referentes às recomendações – e 0156176 (documento elaborado por um dos pregoeiros que contém seu posicionamento referente a alguns pontos do relatório).

Quando da etapa de conclusão deste relatório, houve uma reunião com a Diretora da ENBT a respeito do item 5.1.5. A unidade posteriormente encaminhou o Despacho SEI 0165529, que também foi considerado neste anexo.

B) RECOMENDAÇÕES ELIMINADAS

- Recomendação 2 do relatório preliminar: “Preencher o Plano de Gestão de Riscos da Operacionalização da Nova Lei de Licitações (PGRONLL)”

Manifestação da unidade auditada: inserida na análise.

Análise da Auditoria Interna: inserida na análise.

- Recomendação 7 do relatório preliminar: “Cumprir, a CRL/DG, o compromisso de esclarecimento da manifestação prévia constante do item 2.2 (locação de *drone*)”

Manifestação da unidade auditada: inserida na análise.

Análise da Auditoria Interna: inserida na análise.

- Recomendação 18 do relatório preliminar: “Buscar o ressarcimento do débito apurado no âmbito do Contrato nº 06/2022 (não utilização dos módulos PATIO e EXTENSÃO)”

Manifestação da unidade auditada: inserida na análise.

Análise da Auditoria Interna: inserida na análise.

C) DEMAIS RECOMENDAÇÕES

- Recomendação 1 (originalmente Recomendação 3)

Manifestação da unidade auditada: “Fico decidido que um GT capitaneado pelo servidor [informação suprimida], juntamente com os servidores [informação suprimida] serão responsáveis por elaborar um planejamento de migração do JBRJ para a nova Lei. Prazo: 31/03/2023”.

Considerações do pregoeiro: 1) Discutimos a necessidade de patrocínio da alta administração para que possamos padronizar os artefatos e os temas discricionário contidos na NLLC. Dentre eles o limite para simplificação do rito de dispensas, criação de parecer jurídico padrão para estes casos de simplificação do rito da dispensa, criação de um grupo de trabalho para se dedicar à transição para a NLLC.

Análise da Auditoria Interna: A providência informada será avaliada quando da atualização do PPP; o prazo proposto pela gestão foi aceito.

- Recomendação 2 (originalmente Recomendação 4)

Manifestação da unidade auditada: “Serviço sob demanda, não houve prejuízo ao erário público”.

Análise da Auditoria Interna: Solicita-se manifestação da área técnica responsável pelo monitoramento.

- Recomendação 3 (originalmente Recomendação 5)

Manifestação da unidade auditada:

Em relação ao estudo:

“Em função dificuldade operacional que tem existido em se obter as imagens no local de monitoramento, discutimos um novo modelo de contratação que não se abstenha de verificar as diferentes soluções de mercado que permitam o atingimento da finalidade precípua da coleta de imagens que é o monitoramento e não a utilização de drone. Este último é o meio para atingimento dos objetivos. Deverão portanto ser procuradas outras possibilidades/meios para que se faça a comparação da solução desejada podendo a mesma ser de obtenção de imagens aéreas ou até mesmo de satélite, em comparação com os preços obtidos na locação/aquisição de drone. Será levará em conta ainda para a tomada de decisão, o TCO da solução para a tomada de decisão”. (SEI 0156176)

Em relação ao conserto do *drone*:

“Solicitamos à área requisitante três orçamentos referentes ao conserto do drone, a fim de que possamos verificar a viabilidade em reparar o aparelho ou mesmo o seu desfazimento.

A solicitação visa embasar o ETP para verificar qual seria a medida mais vantajosa para o órgão, não sendo descartada a utilização de novas tecnologias.

Em tempo, realizamos uma consulta informal com o (...) [NCCG], na qual fomos informados que o geomonitoramento continuará sendo de sua responsabilidade.

Diante disto, iremos elaborar o ETP após recebermos as propostas e assim subsidiar as decisões da Diretoria.

Prazo: imediato”. (SEI 0156754)

Análise da Auditoria Interna: Conforme decidido em RBCS e em linha com a manifestação sobre o tema, o trecho da recomendação referente ao estudo foi alterado de modo a abranger mais meios de se realizar o monitoramento territorial do JBRJ.

Verificou-se que novo contrato de locação de *drone* foi celebrado¹¹⁴ sob a Lei nº 14.133/2021 (diferentemente do anterior, celebrado sob a Lei nº 8.666/93) sem que houvesse a produção de ETP que comparasse os modelos de locação e aquisição, ao arripio do art. 44 daquele diploma legal. Desse modo, a recomendação condiciona a continuidade do novo contrato à produção de ETP que leve em consideração o citado dispositivo.

O cumprimento da recomendação como um todo será avaliado quando da atualização do PPP.

Redação original: “Elaborar ETP que compare a vantajosidade dos formatos de aquisição e de locação de *drone*, e que aborde a possibilidade e a vantajosidade de conserto do *drone* restituído em dezembro de 2021”.

- Recomendação 4 (originalmente Recomendação 6)

Manifestação da unidade auditada: “Reconhecer a dívida, a fim de que o processo seja saneado. Prazo: Imediato”.

Análise da Auditoria Interna: Conforme decidido em RBCS, a redação foi alterada, uma vez que a CRL e a DG apresentaram um possível caminho para o saneamento do processo, prescindindo-se, assim, de consulta à PROJUR.

¹¹⁴ Contrato nº 03/2023 (proc. 934/2022).

Redação original: “Verificar junto à PROJUR a forma adequada de saneamento do proc. 536/2021 em relação à situação identificada de execução superior ao valor contratado”.

- Recomendação 5, a) (originalmente Recomendação 8, b))

Manifestação da unidade auditada: “Estamos de acordo com a supressão, considerando o tempo decorrido do contrato e a real necessidade das contratações realizadas, respeitando as características listadas na resposta do item a realizada acima [incluída na análise da alínea e)]”.

Considerações do pregoeiro:

“Explicamos que a utilização da terminologia "postos sob demanda" foi uma evolução dos modelos de contratação que permitiram um melhor dimensionamento do contrato em função de algumas dificuldades orçamentárias que se impuseram. Ainda, a contratação em tela foi um modelo que tentou inovar em relação ao modelo de contratação de apoio a visitação. Este modelo normalmente é o de postos de trabalho em regime de 12x36 horas, ocupando os postos de 07 da manhã até as 19 horas. Tentamos no contrato em tela um modelo de trabalho com profissionais trabalhando de segunda a sexta, de 09 as 18, sendo coberto por outra equipe trabalhando no mesmo horário nos fins de semana.

A prática inovativa, por definição, deve provocar uma alteração de rotina/procedimento que traga vantagens e se consolide enquanto novidade. Neste ponto a administração resolveu voltar atrás e não fixar este modelo pesquisado pois as dificuldades operacionais e de se conseguir colaboradores para trabalhar apenas nos fins de semana se mostraram inviáveis tecnicamente, apesar da economia comprovada na utilização do modelo.

Retornando a ótica da utilização dos postos "sob demanda", estávamos naquele momento sob afetação das normas restritivas da Pandemia. A abertura do JB ao público se deu de forma gradual, primeiramente concentrando todo acesso pela portaria principal, mas com todas as coleções temáticas fechadas. Posteriormente se abriram outras portarias, que demandaram a contratação dos postos que estavam sob demanda. Mais um pouco a frente foram abertas as coleções temáticas que mais uma vez demandaram a contratação de novos postos sob demanda. Havia ainda uma enorme incerteza sobre a adesão do público visitante após as medidas de flexibilização. Por fim, o modelo testado não só nos permitiu pesquisar um novo modelo de contratação mas também nos proporcionou segurança ao podermos acionar os postos sob demanda durante os eventos vindouros.

A quantificação dos postos neste momento já pode ser ajustada à realidade corrente e já está sendo feito através de um novo pregão que está em curso. Este, será feito com o modelo 12x36. Ou seja, na prática, todos os apontamentos citados já estão sendo providenciados. Argumentamos no entanto pela solicitação de não mais utilizar os

"postos sob demanda" nas contratações vindouras. Entendemos a necessidade de evitar o "empreguismo" ou o super dimensionamento do contrato para evitar aditivos de acréscimo e nos comprometemos a ser mais parcimoniosos na previsão destes cargos mas entendemos que a proibição de utilização desta modalidade pode de certa forma engessar os atos de gestão".

Análise da Auditoria Interna: A redação original da recomendação sob exame fazia referência a recomendação que foi migrada para a alínea e). Considerando que a definição da parcela a que se referia a recomendação original (total de contratações "sob demanda") depende de manifestação da PROJUR [ver recomendação sob a alínea e)], optou-se por recomendar a supressão condicionada ao atingimento da quantidade executada no 1º semestre de 2022.

Os pontos referentes ao Contrato nº 05/2021 foram reunidos sob uma única recomendação, para fins de simplificação.

Redação original: "Formalizar termo aditivo ao Contrato nº 05/2021 a fim de realizar supressão contratual sobre o valor decorrente da eliminação mencionada na alínea anterior, em percentual tecnicamente definido pela administração, de modo que o total previsto de 80 profissionais seja reduzido para o total real necessário ao apoio à visitação".

- Recomendação 5, b) (originalmente Recomendação 9, b))

Manifestação da unidade auditada: não encaminhada.

Análise da Auditoria Interna: Diante da ausência de manifestação formal, bem como da ausência de comentários em RBCS, considera-se que a recomendação foi acatada.

- Recomendação 5, c) e d) (originalmente Recomendação 10)

Manifestação da unidade auditada: "Enviei email doc SEI 0156779 à Diretoria de Operações solicitando a instrução do novo processo licitatório".

Análise da Auditoria Interna: A providência informada será avaliada quando da atualização do PPP.

- Recomendação 5, e) (originalmente Recomendação 8, a) e 9, a))

Recomendação 8, a), do relatório preliminar: "Formalizar termo aditivo ao Contrato nº 05/2021 a fim de eliminar os totais relativos à contratação 'sob demanda'"

Manifestação da unidade auditada: “A simples eliminação sugerida pode resolver um tipo de problema e criar outro tipo de problema. A contratação sob demanda foi criada nesse processo de contratação em função das características da atividade que o JBRJ precisa contratar. A necessidade nesse contrato se faz justificada considerando os projetos listados no Gabinete da Presidência que, caso logrem êxito na sua realização, a necessidade de contratação de pessoas treinadas para executarem tais funções é imediata, portanto, neste caso, a eliminação conforme sugerida geraria um problema. A sugestão é que mantenha a possibilidade de contratação sob demanda mas com a vinculação aos projetos desenvolvidos pelo Gabinete da Presidência, com isso, a demanda neste caso ficaria vinculada a esses projetos”.

Análise da Auditoria Interna: Primeiramente, registra-se que a questão foi extensamente debatida em RBCS. Busca-se aqui sintetizar e esclarecer o Achado 3.1.1. Ele trata essencialmente do seguinte:

- Ausência de justificativa para o aumento de quase 50% na atuação de colaboradores na área de visitação: média de 61, entre janeiro e junho de 2022 (época de recuperação do número de visitantes, posterior ao relaxamento das regras sanitárias), em comparação com o total de 41, em novembro de 2019 (época de normalidade na visitação).
- Superdimensionamento superior a 100% na contratação: previsão de contratação de 129 profissionais (“sob demanda” e residentes) em comparação à atuação de 61 profissionais.
- Irregularidade da contratação “sob demanda”: proibição expressa constante do termo de referência, além de ser prática irregular do ponto de vista do TCU.

Os dois primeiros itens levaram a Auditoria Interna a recomendar supressão contratual e realização de estudo quanto à real necessidade de colaboradores para a visitação (alíneas a) e c)).

Quanto ao terceiro item, objeto do presente tópico, trata-se primeiramente do entendimento que a Auditoria Interna manifestou no relatório preliminar acerca da proibição constante do termo de referência anexo ao Contrato nº 05/2021.

Conforme consta da análise promovida neste relatório, a recomendação de se eliminarem os postos sob demanda decorre de resposta encaminhada ao item 3, “b”, da SAI 04 (SEI 0139726), segundo o qual o “novo projeto de visitação” – termo encontrado no Estudo Técnico Preliminar SEI nº 0057037 e também no termo de referência anexo ao Contrato nº 05/2021 – equivaleria à concessão da área de visitação do JBRJ (ver arrazoado sobre “condição suspensiva” neste relatório).

A Auditoria Interna considera que as explicações fornecidas na manifestação supra, em RBCS e no Despacho SEI 0156176 são suficientes para se concluir que a informação apresentada em atenção ao item 3, “b”, da SAI 04 está equivocada, o que afasta o entendimento de irregularidade referente ao termo de referência.

Reformado a constatação original, tem-se então que o JBRJ previu postos sob demanda no Contrato nº 05/2021 para que a instituição tivesse flexibilidade no preenchimento de postos.

Ocorre que, conforme registrado neste relatório, o TCU possui entendimento que vai de encontro a essa prática (Acórdão 331/2009-P), razão pela qual a questão deve ser levada à PROJUR.

Diante do exposto, a recomendação foi alterada.

Por fim, registra-se que a sugestão constante da manifestação supra foi incorporada à redação final.

Recomendação 9, a), do relatório preliminar: “Em relação à execução do Contrato nº 05/2021, abster-se de utilizar os cargos do tipo ‘sob demanda’ previstos no Contrato nº 05/2021”

Manifestação da unidade auditada: “A contratação sob demanda foi criada nesse processo de contratação em função das características da atividade que o JBRJ precisa contratar. A necessidade nesse contrato se faz justificada considerando os projetos listados no Gabinete da Presidência que, caso logrem êxito na sua realização, a necessidade de contratação de pessoas treinadas para executarem tais funções é imediata, portanto, neste caso, a eliminação conforme sugerida geraria um problema”.

Análise da Auditoria Interna: idem em relação à análise anterior.

- Recomendação 6 (originalmente Recomendação 11)

Manifestação da unidade auditada: “Abrimos o processo SEI nº 02011.001232/2022-03, em que solicitamos, através de Despacho, doc. SEI nº 0156512, a informação junto ao Fiscal do Contrato do apoio administrativo”.

Análise da Auditoria Interna: A providência informada será avaliada quando da atualização do PPP. Como o relatório está sendo concluído posteriormente ao prazo original de 31.12.2022, o prazo de cumprimento foi estipulado como 31.03.2023.

- Recomendação 7 (originalmente Recomendação 12)

Manifestação da unidade auditada:

“a) Acatada em parte. A nomeação da equipe de fiscalização, nos moldes previstos no normativo, será formalizada, mas a gestão contratual não é atribuição desta Diretoria de Pesquisa, que se configura como área somente requisitante da contratação, estando a implementação da alteração proposta condicionada à alteração do fluxo e

organização de setores não subordinados à DIPEQ. Quanto ao prazo, será encaminhada a solicitação de alteração da portaria ao setor responsável pela nomeação de pessoal para composição da gestão e fiscalização no prazo estipulado;

b) Será instruído processo apartado para registro das demandas, hoje feito exclusivamente via Redmine, no prazo sugerido;

c) Será aprimorada, no que couber, a forma de controle e acompanhamento da execução contratual, em conformidade com o Art. 33 da IN 1/2019, a implementação será iniciada no prazo sugerido;

d) Serão adotados níveis mínimos de serviço, na retificação do Termo de Referência e elaboração de Termo Aditivo, por ocasião do apostilamento, para aplicação do reajuste, já que o prazo previsto do procedimento coincide com o prazo sugerido. No entanto, tais alterações, por estar já pactuado o constante do Contrato vigente, dependerão de aprovação e aceite por ambas as partes, também incluindo nova submissão à análise jurídica previamente às assinaturas”.

Análise da Auditoria Interna: As providências informadas serão avaliadas quando da atualização do PPP. Durante a RBCS, decidiu-se que o prazo de cumprimento da recomendação seria 31.01.2023; como o relatório está sendo concluído posteriormente a essa data, o prazo de cumprimento estipulado será 31.03.2023.

- Recomendação 8 (originalmente Recomendação 13)

Manifestação da unidade auditada: “Conforme entendimento prévio, acordado na reunião de apresentação do SAI para a DIPEQ, no dia 06/12/2022, será alterado o modo de entrega para valor fixo mensal, com base no acordo de níveis mínimos de serviços, evitando, desta forma, inconsistências na forma de acompanhamento e fiscalização. Não há no entanto que se falar em adequar à referida portaria, pois se trata de ato ulterior à realização do contrato em tela e não versa apenas sobre a unidade de medida. Faremos de fato a adequação da métrica”.

Análise da Auditoria Interna: Primeiramente, uma correção: o compromisso da Auditoria Interna referente à recomendação foi de reanálise, o que se daria pela releitura da Portaria SGD/ME nº 5.651/2022 e das *Orientações para Contratação e Renovação de Contratos Baseados em UST*.

A recomendação em tela é alternativa, de modo que o *caput* contém um comando, e suas alíneas, comandos a serem realizados sequencialmente no caso de aquele não ser providenciado – por essa razão, o texto foi ajustado em relação à redação original.

De acordo com a manifestação supra, o comando do *caput* será providenciado, i.e., “o modo de entrega” será alterado para valor fixo mensal, o que é previsto pela portaria da SGD (art. 5º IV). A manifestação, todavia, não esclarece se a alteração será formalizada no ajuste contratual, o que é necessário para fins de segurança jurídica.

Quanto à não observância da portaria da Portaria SGD/ME nº 5.651/2022, entende-se não ser possível, posto que ela é a única norma na qual o pagamento por valor fixo mensal é autorizado para serviços de sustentação.

Revisando as *Orientações...*, a Auditoria Interna verificou que o documento não trata de remuneração por valor fixo, e que, portanto, a preposição “e” do *caput* da recomendação original estava errada (seria impossível adotar um modelo de contratação previsto na Portaria SGD/ME nº 5.651/2022 e ausente das *Orientações...*) – o que levou a novo ajuste da redação original.

Como o relatório está sendo concluído posteriormente ao prazo original de 31.01.2023, o prazo de cumprimento foi estipulado como 31.03.2023.

Redação original: “Alterar o Contrato nº 38/2020 a fim de adequá-lo à Portaria SGD/ME nº 5.651/2022 e às Orientações para Contratação e Renovação de Contratos Baseados em UST publicadas pela SGD **ou**”

- a) estimar a volumetria mensal de PF e UST referente ao sistema Reflora, observando as Orientações para Contratação e Renovação de Contratos Baseados em UST publicadas pela SGD (Achado 4.1.2);
- b) proceder à pesquisa de preços das métricas aplicáveis ao sistema Reflora (Achado 4.1.4);
- c) alterar o Contrato nº 38/2020 a fim de estabelecer limites máximos de quantidades de PF e UST de acordo com as estimativas e preços obtidos nas alíneas anteriores (Achados 4.1.2 e 4.1.4);
- d) adotar o procedimento previsto no item 13.1 do Termo de Referência SEI nº 0024579 (art. 32 da IN 01/2019) (Achado 4.1.2)”.

- Recomendação 9 (originalmente Recomendação 14)

Manifestação da unidade auditada: “Serão incluídas as disposições conforme sugestão, por ocasião da revisão do Termo de Referência e formalizada a solicitação da disponibilização dos dados à COPPETEC”.

Análise da Auditoria Interna: As providências informadas serão avaliadas quando da atualização do PPP. Como o relatório está sendo concluído posteriormente ao prazo original de 31.12.2022, o prazo de cumprimento foi estipulado como 31.03.2023.

- Recomendação 10 (originalmente Recomendação 15)

Manifestação da unidade auditada:

“Conforme entendimento obtido na reunião DIPEQ para apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria Interna, será elaborado o Mapa de Gerenciamento de Riscos com os aspectos afetos à fase atual do contrato, a saber, de renovação contratual.

No tocante ao ETP, foi decidido, por ser um dispositivo de natureza “preliminar”, que antecede à efetiva contratação, que será elaborado, na abertura do novo processo para estudo da viabilidade de uma nova contratação que, se realizada nos moldes sugeridos, deverá priorizar sempre a manutenção de toda a base de dados do Reflora em segurança, preferencialmente sem prejuízo da entrega ao público que acessa o sistema. Quanto ao prazo, serão necessários, no mínimo, 6 (seis) meses para viabilizar o ETP com vistas à uma nova contratação, ao passo que para o Mapeamento dos Riscos, será iniciado por ocasião do apostilamento, em janeiro”.

Análise da Auditoria Interna: Primeiramente, uma correção: o compromisso da Auditoria Interna referente à recomendação foi de reanálise.

Com efeito, o estudo técnico possui natureza preliminar, isto é, deve ser feito durante a fase de planejamento da contratação. Conforme demonstrado na análise, o ETPC não foi realizado.

A ausência de um ETPC pode ocasionar – como no caso vertente – falhas na formalização e na execução mesma de um contrato. Note-se que não se trata de questão meramente formal: tais fragilidades, conforme exposto na análise, sujeitam o sistema Reflora a riscos que podem vir a inviabilizá-lo.

Ora, comprovada a fragilidade consistente na inexistência do ETPC, não se identificam razões para prorrogar-se a correção.

Elaborado o ETPC que indique a mudança do atual estado de coisas, a administração estará defronte a duas alternativas: ajustar o contrato vigente ao estado de coisas indicado pelo estudo, ou promover nova contratação sob esse prisma.

Por fim, registra-se que o prazo para cumprimento da recomendação foi alterado para 30.06.2023, conforme decidido durante a RBCS.

Por fim, informa-se que pequeno ajuste de texto foi realizado.

Redação original: “Elaborar o ETPC previsto no art. 11 da IN 01/2019, em especial a análise comparativa prevista no inc. II, bem como o Mapa de Gerenciamento de Riscos previsto no art. 38, § 1º, considerando a mitigação do risco de dependência de fornecedor único (*vendor lock in*), a obsolescência do MDArte, a falta de estabilidade do sistema Reflora e a possibilidade de contratação por meio de licitação”.

- Recomendação 11 (originalmente Recomendação 16)

Manifestação da unidade auditada:

“a) Foram incluídas de imediato as certidões da contratada e da interveniente;

b) Foi obtido o entendimento, na reunião DIPEQ para apresentação do RAI, de que o plano de trabalho não é um dispositivo afeto às contratações nos moldes da legislação adotada, pois refere-se, via de regra, à execução de projetos de pesquisa frente a um cronograma de desembolso de recursos oriundos de parcerias, no âmbito de Acordos de Cooperação Técnica, o que não se aplica à contratação em tela. Será retirado, por solicitação da contratante, o termo dos relatórios de entrega, apresentados pela contratada por ocasião dos pagamentos. No que diz respeito ao Termo de Referência, as alterações serão efetuadas, conforme já explicitado, para adequação ao modo de execução contratual a ser adotado, após negociação e aceite da contratada.

c) Será efetuada a correção da publicação no DOU, figurando como contratada a UFRJ e interveniente a COPPETEC, no prazo sugerido, a depender da conveniência e oportunidade, visto que em janeiro será realizado o apostilamento”.

Análise da Auditoria Interna: Em relação às certidões, a regularidade da periodicidade de sua inclusão no SEI será avaliada quando da atualização do PPP; quanto ao item “b”, a questão foi esclarecida, de modo que a redação foi ajustada para excluir a necessidade de anexação do plano de trabalho no proc. 192/2019; quanto ao item “c”, alerta-se para o fato de que a correção do DOU não é ato discricionário.

Considerando o disposto no § 6º do art. 12 da IN 01/2019, o trecho da recomendação referente à assinatura das partes também foi alterado.

Como o relatório está sendo concluído posteriormente ao prazo de 31.01.2023 definido em RBCS, o prazo de cumprimento foi estipulado como 31.03.2023.

Redação original: “b) No tocante aos aspectos formais do proc. 192/2019, anexar ao Contrato nº 38/2020 o plano de trabalho e o termo de referência devidamente assinado pelas partes”.

- Recomendação 12 (originalmente Recomendação 17)

Manifestação da unidade auditada: “(...) cabe à atual Divisão de Dados e Informações - DDI, antiga Coordenação de Tecnologia da Informação e Comunicação - CTIC, atender às recomendações. No entanto, sugere-se que o prazo para atendimento seja na renovação contratual que deve se dar até 01/03/2023”.

Análise da Auditoria Interna: Tendo em vista que o presente relatório está sendo concluído posteriormente ao prazo solicitado, o prazo para atendimento foi definido como 31.03.2023.

- Recomendação 13 (originalmente Recomendação 19)

Manifestação da unidade auditada: “Pacificamos o entendimento de que a planilha é um instrumento plástico que não pode ser, nem mesmo na possibilidade de contratação de remanescente, ser engessada pois reflete por vezes, a realidade da empresa e suas peculiaridades de mercado. Me comprometi no entanto a verificar o apontamento da Auditoria para rever os valores e os motivos que levaram a majoração do valor ao montante de R\$8.402.103,72 na contratação do remanescente. Até o fim de janeiro me comprometo a entregar esta informação”.

Análise da Auditoria Interna: Em verdade, o tema permanece controverso. Conforme exposto na análise, a Auditoria Interna entende que rubricas como Custos Indiretos e Lucro devem ser rigorosamente idênticas às apresentadas pela contratada anterior.

- Recomendação 14 (originalmente Recomendação 20)

Manifestação da unidade auditada: “Por conta da carência de servidores na CRL, a coordenação entende que seria mais viável não renovar as contratações com execução vigente e assim realizar as novas dispensas com a modalidade disputa”.

Considerações do pregoeiro: “A discussão sobre os achados relativos a dispensa remontam ao que foi discutido no item 1 deste documento. A virada de chave para a nova lei foi feita mas não tivemos acompanhamento e treinamento integral das equipes envolvidas na condução dos processos, o que pode ter causado fragilidades na condução dos mesmos. A instauração do GT para transição à NLLC parece ser a solução mais acertada para se evitar os apontamentos”.

Análise da Auditoria Interna: Conforme decidido em RBCS, e em linha com a manifestação supra, a alteração foi alterada de modo que as dispensas eletrônicas com disputa sejam promovidas quando da renovação dos contratos.

Redação original: “Em relação a cada uma das dispensas vigentes, promover, quando cabível, dispensa eletrônica com disputa a fim de obter preços menores que os atuais (ver lista apresentada no Achado 7.2)”.

- Recomendação 15 (originalmente Recomendação 21)

Manifestação da unidade auditada:

“Gabinete

Eliminar documentos desatualizados”.

Análise da Auditoria Interna: As recomendações foram apresentadas ao Administrador Geral do SEI, que acatou as recomendações “a” e “d”, bem como a proposta de eliminação do tipo de documento “Estudo preliminar - IN 05/2017” (originalmente consignada na alínea “c”), e sugeriu que as recomendações “b” e “e” fossem tratadas, respectivamente, junto à CTIC e à CRL – todas são referências do relatório preliminar.

Com exceção da “c”, todas as recomendações foram acatadas na RBCS (da qual participaram CTIC e CRL).

Em que pese a manifestação supra, durante a RBCS realizada com a DG e o Gabinete, a Sr. Pregoeira sugeriu que o documento “Estudo preliminar - IN 05/2017” (alínea “c”) não fosse eliminado, conforme constava do comando original, e sim atualizado, uma vez que, em caso de falha do sistema ETP Digital, o SEI contaria com os devidos documentos atualizados. Desse modo, decidiu-se reunir em uma só as alíneas “b” e “c” do relatório preliminar.

Como o relatório está sendo concluído posteriormente ao prazo original de 31.01.2023, o prazo de cumprimento foi estipulado como 31.03.2023.

Redação original:

“Em relação ao SEI:

- a) atualizar de acordo com o Decreto nº 10.922/2021 (ou por aquele que vier a substituí-lo) os tipos de processo relativos a dispensas (Achado 7.3);
- b) atualizar os tipos de documento “Estudo Técnico Preliminar da Contratação” e “Documento de Oficialização da Demanda - TIC” de acordo com a IN 01/2019 (Achado 7.3);
- c) eliminar o tipo de documento “Estudo preliminar - IN 05/2017” (Achado 7.3);
- d) avaliar a eliminação das listas de verificação (Achado 8.1);
- e) criar rotina que garanta que o administrador do sistema seja informado a respeito de alterações ocorridas nos modelos de documentos e listas de verificação relativos a aquisições e nos valores dados pelo Decreto nº 10.922/2021 (Achados 7.3, 8.1 e 8.2)”.

- Recomendação 16 (originalmente Recomendação 22)

Manifestação da unidade auditada: “Criação de GT para normatizar”.

Considerações do pregoeiro: “Este tópico está relacionado ao anterior [Achado 7] e ao primeiro [Achado 1]. A instauração de um procedimento de virada de chave vai adequar esta necessidade”.

Análise da Auditoria Interna: Durante RBCS, a recomendação foi acatada. Como o relatório está sendo concluído posteriormente ao prazo original de 31.12.2022, o prazo de cumprimento foi estipulado como 31.03.2023.

- Recomendação 17 (originalmente Recomendação 23)

Manifestação da unidade auditada: “Criação de GT para normatizar”.

Considerações do pregoeiro: “Além da instauração do GT, discutiu-se a necessidade de capacitar as equipes para treinamento dos colaboradores na operacionalização da NLLC. O processo 02011.000802/2022-30 foi aberto com este objetivo. A outra possibilidade é a contratação de cursos ‘*in company*’ para a condução dos treinamentos”.

Análise da Auditoria Interna: Durante a RBCS, a recomendação foi acatada, e seu atendimento será verificado quando da atualização do PPP.

- Recomendação 18 (originalmente Recomendação 24)

Manifestação da unidade auditada: “Este ponto já foi discutido em reunião anterior e foi novamente abordado nesta. Concordamos com a não divulgação da pesquisa de mercado no ETP para evitar a formação de conluio. Ainda sobre este ponto, a DDI se comprometeu a fazer seu próximo pregão para aquisição de equipamentos de micro informática utilizando o orçamento sigiloso, de forma a testarmos sua aplicabilidade e vantajosidade”.

Análise da Auditoria Interna: Recomendação acatada; seu atendimento será verificado quando da atualização do PPP.

- Recomendação 19 (originalmente Recomendação 25)

Manifestação da unidade auditada: “Foi decidido aguardar”.

Análise da Auditoria Interna: Com efeito, na RBCS a Auditoria Interna comprometeu-se a reavaliar a questão, em vista de argumento apresentado durante a reunião a respeito de a dispensa eletrônica não ser modalidade de contratação direta. Verificou-se que a informação diverge do que consta do Manual da Dispensa Eletrônica, motivo pelo qual a recomendação foi mantida.

Como o relatório está sendo concluído posteriormente ao prazo original de 31.12.2022, o prazo de cumprimento foi estipulado como 31.03.2023.

- Recomendação 20 (originalmente Recomendação 26)

Manifestação da unidade auditada:

“Concordamos com a recomendação, é de extrema importância e urgência que esse estudo seja realizado.

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

A situação é muito comum em todas as diretorias do JBRJ, considerando o número reduzido de servidores, que a cada ano se agrava, em função das aposentadorias que naturalmente vão acontecendo e os cargos se mantêm vagos já que o Ministério da Economia não autoriza o JBRJ a fazer um concurso público para repor esses profissionais.

Com o número reduzido de servidores e com a exigência legal das normas que determinadas funções devam ser exercidas apenas por servidores concursados, é impossível respeitar o princípio da segregação de função, criando situações desconfortáveis para servidores, coordenadores e diretores da Instituição, portanto, é muito importante que a Alta Administração do JBRJ tenha esse olhar sobre o assunto para propor soluções a este problema”.

Considerações do pregoeiro: “Neste ponto discutimos a necessidade de melhor envolver os servidores do JB no planejamento das contratações e na execução dos contratos. Para isso precisamos da promoção de políticas internas como o programa de gestão para de certa forma premiar os servidores que de fato já estão envolvidos na condução das atividades e o registro de frequência através de ponto para aqueles que precisam ser trazidos às atividades. Esta política interna precisa ser conduzida de forma ‘top down’ pois não se pode esperar que as áreas por si só executem uma melhor governança sobre os colaboradores”.

Análise da Auditoria Interna: Recomendação acatada; seu atendimento será verificado quando da atualização do PPP. Como o relatório está sendo concluído posteriormente ao prazo original de 31.03.2023, o prazo de cumprimento foi estipulado como 30.06.2023.

- Recomendação 21 (originalmente Recomendação 27)

Manifestação da unidade auditada: “Criação de GT para normatizar. Prazo 31/03/2023”.

Considerações do pregoeiro: “A manualização é um dos pontos que precisa ser tratado pelo GT que ficará responsável pela transição para a NLLC”.

Análise da Auditoria Interna: Recomendação acatada; seu atendimento será verificado quando da atualização do PPP.

- Recomendação 21, m) (originalmente Recomendação 1)

Manifestação da unidade auditada: “Foi aberto o processo SEI nº 02011.001188/2022-23, sendo elaborado o Despacho 13450 SEI nº 0154680, direcionado aos fiscais, a fim de que informem mensalmente os colaboradores demitidos e admitidos, para que possamos incluir no compras net contratos. Prazo: 31/03/2023”.

Análise da Auditoria Interna: O processo informado será consultado quando da atualização do Plano de Providências Permanente (PPP); o prazo proposto pela gestão foi aceito.
