GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 015.902/2016-1
Natureza: Relatório de Acompanhamento
Órgão: Secretaria de Gestão (extinta)
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. ACOMPANHAR AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS OPERADAS NOS SISTEMAS SIDEC, SIASG E COMPRASNET.CONSTRUÇÃO DO PAINEL ELETRONICO DE INFORMAÇÕES. CIÊNCIA À SEGECEX.

RELATÓRIO

Adoto, com os ajustes de forma que entendo aplicáveis, relatório de acompanhamento produzido no âmbito da Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação:

"1. INTRODUÇÃO

1.1 Decisão originária e suas razões

8. O presente acompanhamento originou-se de proposta de fiscalização elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), no âmbito do processo administrativo TC 007.891/2016-4, para realização de trabalho de controle externo, em conjunto com a Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) e a Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo (SGI), com o objetivo de acompanhar as contratações públicas operadas nos sistemas Sidec, Siasg e Comprasnet, utilizando procedimentos de auditoria contínua e aplicando técnicas de analytics, a fim de propiciar a construção de painel eletrônico de contratações (dashboard), visando a avaliar riscos nas contratações do Governo Federal operacionalizadas nesses sistemas de forma tempestiva .

9. Conforme peça 3 do TC 007.891/2016-4, a proposta contou com pronunciamento favorável da então Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro Oeste (Coestado). Em 27/4/2016, o Sr. Relator, Ministro Benjamin Zymler, proferiu despacho autorizando a realização do acompanhamento nos termos propostos por esta Secretaria (peça 1).

1.2 Visão geral do objeto

10. A presente fiscalização tem como objeto as informações relativas aos sistemas gerenciadores de aquisições públicas do Governo Federal, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público. Tendo em vista que as bases de dados analisadas foram aquelas dos sistemas Sidec, Siasg e Comprasnet, as aquisições processadas por meio de outros sistemas, normalmente a cargo de estatais, não fazem parte do escopo deste trabalho.

11. Nos termos da Constituição Federal de 1988 (art. 37, inciso XXI), em regra, as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão contratados mediante processo de licitação pública, no qual se assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

12. A principal norma legal relativa a licitações e contratos é a Lei 8.666/1993, cujos ditames reafirmam a licitação como regra (art. 2º) e também indicam as situações em que é permitida a aquisição sem licitação. A este respeito os arts. 24 e 25 regulam as excepcionalidades, quais sejam:

12.1. licitação dispensável, correspondente a situações em que, em tese, a competição é viável, mas a lei permite que o gestor realize o processo sem a licitação prévia. As exceções podem ocorrer de acordo com o valor da contratação, de acordo com o objeto a ser

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

contratado, de acordo com o tempo que se tem para contratar, e várias outras hipóteses, todas fixadas em lei;

12.2. licitação inexigível, quando não existe viabilidade de competição, ou seja, delimitadas as condições da contratação, apenas um fornecedor seria capaz de atender.

13. Isto posto, um dos focos do presente trabalho foi segregar as contratações em dois grupos distintos: a) aquelas aquisições que tiveram como base processos licitatórios; e b) aquelas tratadas genericamente como aquisições diretas, isto é, dispensas e inexigibilidades de licitação.

14. Nos casos de processos licitatórios, o objetivo maior foi tentar aferir a lisura dos atos administrativos, avaliando se houve competição e se a aquisição correspondeu à proposta mais vantajosa para a Administração. Por outro lado, no caso das aquisições diretas, o objetivo foi identificar o atendimento de requisitos legais ou a ocorrência de eventual fuga ao processo licitatório.

15. Constam da análise as aquisições ocorridas entre janeiro de 2012 e outubro de 2016, as quais correspondem a pouco mais de um milhão de processos de aquisição, correspondentes ao montante de cerca de R$ 350 bilhões, conforme detalhado no Quadro 1.

Modalidade de Compras	***Quantidade***	***%***	***Valor (R$)***	***%***
Pregão	*224.115*	*21,93%*	*210.276.046.931,33*	*60,10%*
Inexigibilidade de Licitação	*115.701*	*11,32%*	*65.432.297.214,04*	*18,70%*
Dispensa de Licitação	*668.614*	*65,41%*	*53.109.774.375,65*	*15,18%*
Concorrência	*5.186*	*0,51%*	*19.168.308.890,95*	*5,48%*
Tomada de Preços	*6.303*	*0,62%*	*1.590.723.338,83*	*0,45%*
Concorrência Internacional	*203*	*0,02%*	*222.087.746,58*	*0,06%*
Convite	*1.884*	*0,18%*	*48.382.786,59*	*0,01%*
Concurso	*134*	*0,01%*	*17.716.699,06*	*0,01%*
Totais	***1.022.140***		***349.865.337.983,03***	

Quadro 1 - Aquisições do Governo Federal (1/2012 a 10/2016)
Fonte: Banco de dados BD_SIASG recebido em 6/11/2016 no TCU

16. Importa ressaltar que as informações mantidas nos sistemas Sidec, Siasg e Comprasnet são dotadas de considerável quantidade de inconsistências, tendo sido inclusive objeto de recomendação do TCU por meio do Acórdão 2.670/2016–TCU–Plenário, de relatoria do Ministro Benjamim Zymler. Dessa forma, em que pese a equipe de fiscalização ter feito uma série de ajustes nas informações que foram identificadas como incorretas, os dados ainda podem apresentar inconsistências, como será descrito ao longo do relatório.

17. Ainda tendo o Quadro 1 como referência, observa-se que cerca de 60% do valor das aquisições (e mais de 20% da quantidade de processos de aquisições) ocorreram por meio de pregão, que é regulado pela Lei 10.520/2002. Além disso, merecem destaque os aproximadamente 35% do valor e mais de 75% da quantidade de processos de aquisições executados na forma de dispensas ou inexigibilidades.

18. Tendo em vista esses números, a equipe centrou esforços em analisar o comportamento concorrencial em pregões e também na avaliação da pertinência de aquisições diretas. Dessa forma, serão mostrados os resultados da análise, bem como o painel de informações construído, que proverá meios para que as unidades técnicas interessadas possam analisar esse tipo de informação.

1.3 Objetivo e escopo

19. Os trabalhos descritos no presente relatório tiveram como objetivo acompanhar as aquisições públicas realizadas pela Administração Pública Federal (APF) por meio do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

conjunto de sistemas Sidec, Siasg e Comprasnet. A fim de viabilizar os trabalhos, foram aplicados procedimentos de auditoria contínua e técnicas de análise de dados, com intuito de elaborar uma versão inicial de painel eletrônico de contratações (dashboard).

20. Além da construção do painel, durante o acompanhamento foram executados alguns procedimentos de análise de dados utilizando o painel como ferramenta, ou seja, a fase de execução serviu também como forma de validar o software implementado. Considerando que os resultados de algumas análises apresentam indícios de inconformidades em aquisições públicas que podem ter repercussão em diferentes áreas e órgãos da administração pública, será proposto dar conhecimento dos resultados à Secretaria-Geral de Controle Externo.

21. Não fez parte do escopo do trabalho avaliar todas as contratações ocorridas em determinado período. A ideia foi analisar as informações em conjunto, preparando e refinando as bases de dados para que as unidades técnicas do TCU possam, em momento posterior, usar as informações em seus trabalhos de controle externo. Espera-se que com os dados organizados na forma de painéis e/ou consultas eletrônicas seja possível avaliar os riscos envolvidos nas aquisições de forma tempestiva, inclusive por meio de auditoria contínua.

22. Também não foram analisadas aquisições realizadas por órgãos ou entidades de esferas distintas da Federal, ainda que com recursos da União. Essa limitação se deveu ao fato de que nem todas as aquisições realizadas por esses órgãos ou entidades serem feitas no Siasg ou no Comprasnet. De modo análogo, aquisições realizadas por organizações federais que não usaram os referidos sistemas, caso típico de algumas estatais, a exemplo do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, também não foram analisadas.

23. O fato de as aquisições realizadas em outros sistemas não terem sido contempladas no presente acompanhamento não significa que não poderão ser futuramente. Em se verificando que os resultados são interessantes, uma evolução do painel poderá ser a unificação das informações de todos os processos de aquisições públicas, independentemente do ambiente computacional em que ocorram e também da esfera de governo.

1.4 Métodos utilizados e limitações

1.4.1 Métodos utilizados

24. Os trabalhos foram realizados em conformidade com o Manual de Acompanhamento do TCU, aprovado pela Portaria Segecex 27, de 9/12/2016, que é consistente com os Princípios Fundamentais de Auditorias do Setor Público – ISSAI 100 das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

25. O planejamento do trabalho previu que, na fase de execução, já com as bases de dados internalizadas no TCU, a equipe utilizaria o painel de aquisições e modelos estatísticos para analisar, concretamente, aquisições recentes em andamento. O objetivo foi validar a aplicação dessas ferramentas na fiscalização de aquisições.

1.4.2 Limitações

26. Uma possível limitação reside no fato de as bases de dados dos sistemas utilizados como fonte para este trabalho apresentarem uma série de inconsistências, conforme relatado no âmbito do TC 031.835/2015-5, fato que resultou em determinações e recomendações aos gestores (Acórdão 2.670/2016-TCU-Plenário). Considerando que os resultados decorrentes das determinações e recomendações somente surtirão efeito a posteriori, ainda que a equipe tenha tomado medidas para mitigar os riscos de erros de avaliações, há possibilidade de erros em achados deste relatório decorrentes de informações incorretas das bases de dados. Trabalhos futuros que venham a aplicar testes substantivos poderão confirmar os achados, ou eventualmente, demonstrar eventuais falhas decorrentes de informações incorretas contidas nas bases de dados.

27. Outra limitação, de natureza mais prática, reside no fato de a base de dados transacional do sistema Comprasnet não ter sido foi fornecida ao TCU nos termos demandados pela equipe de acompanhamento, fato que provocou atrasos no cronograma estabelecido, bem como inviabilidade de aprofundamento das análises planejadas, fatos descritos a seguir.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

28. Antes da realização deste trabalho, foi executado um levantamento (TC 031.835/2015-5, Acórdão 2.670/2016-TCU-Plenário) a fim de melhor conhecer as bases de dados relativas às aquisições públicas, bem como aferir a viabilidade do uso de ferramentas de analytics nas referidas informações. No curso daquela fiscalização foram analisadas as informações disponíveis nas diversas bases de dados e a sua aplicabilidade aos trabalhos projetados para o futuro.

29. No presente trabalho, durante a fase de planejamento, com objetivo de implementar as rotinas de acompanhamento tempestivo de aquisições a cargo do Governo Federal, foi previsto que seriam utilizadas duas bases de dados:

29.1. BD_SIASG: é uma base de dados gerada mensalmente com as informações dos sistemas que compõem o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg). Essa base já está internalizada no TCU e disponível no LabContas. No presente trabalho, a análise pretérita de licitações é feita tendo aquela base como referência. Assevera-se que a periodicidade é mensal tendo em vista que a maioria dos sistemas está operando em computadores de grande porte (mainframes), compondo um ambiente denominado plataforma alta, o que demanda processos de ETL, do inglês Extract Transform Load (Extração, Transformação e Carga) prévio à transferência para outros ambientes. Entretanto, avaliou-se que tal periodicidade não comprometeria o acompanhamento.

29.2. BD_COMPRASNET: trata-se de uma base de dados relativa exclusivamente aos pregões (presenciais ou eletrônicos). Ao contrário da BD_SIASG, esta base não demanda processo de ETL, tendo em vista que já se encontra em banco de dados relacional e plataforma baixa. O propósito de obter estes dados é garantir que as unidades técnicas tenham acesso às informações das licitações à medida que são publicados os avisos. Neste sentido, tendo em vista que o prazo mínimo entre a publicação de um aviso e a abertura de propostas de pregão é de oito dias úteis, a equipe entendeu que o fornecimento semanal da base supriria a necessidade tempestivamente, embora período menor proporcione mais tempo para resposta do órgão de controle a questões identificadas. Observa-se ainda que a base de dados completa é formada por 174 tabelas distintas, sendo que apenas cerca de trinta são úteis ao acompanhamento proposto.

30. Considerando que a base BD_SIASG já está internalizada no LabContas e que é recebida com periodicidade determinada, seria necessário estabelecer uma rotina para recebimento da base BD_COMPRASNET. Neste sentido, a primeira solicitação da equipe de acompanhamento à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Seges/MP) para que passasse a disponibilizar os dados ocorreu em 23/6/2016, com previsão para iniciar entre 11 e 15/7/2016 (peça 7).

31. No dia 25/8/2016 a rotina de envio ainda não estava estabelecida, motivando a expedição de ofício de requisição no qual foi reiterada a solicitação anterior (peça 11). Depois de várias trocas de e-mails, telefonemas e reuniões, em 25/10/2016 (mais de noventa dias após a previsão inicial) a equipe recebeu a primeira base de dados (peça 21).

32. Entretanto, a base disponibilizada não atendia aos requisitos do trabalho, uma vez que não continha todos os pregões vigentes. O gestor informou que os dados disponibilizados para a equipe estavam com filtro de forma a impedir que os pregões ainda sem sessão pública fossem disponibilizados (peça 22, p. 2). Por meio de correio eletrônico, a equipe informou àquele gestor que a base de dados demandada deveria ser enviada completa, isto é, sem filtros. Tal premissa decorria da necessidade de atuação tempestiva do TCU especialmente no caso das licitações em andamento, motivo principal do presente processo. Caso as licitações disponibilizadas fossem somente aquelas já com sessão pública concluída, a tempestividade do controle restaria comprometida (peça 22, p. 1).

33. Tendo em vista que os técnicos do Serpro estavam alegando necessidade de manter sigilo das informações enquanto a sessão não fosse encerrada, o que havia motivado o envio parcial das informações, por meio do Ofício de Requisição 4-250/2016-Sefti (peça 24), foi solicitado aos gestores do sistema que esclarecessem quais regras de negócio se aplicavam à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

disponibilização das informações, para o público em geral e para os pregoeiros, relativas aos lances dos pregões, em cada uma das fases do processo de aquisição, evidenciando as bases legais das referidas regras de negócio utilizadas pelo Serpro para negativa do envio das tabelas completas.

34. Por meio do Ofício 72798/2016-MP (peça 25) a Seges/MP encaminhou a este Tribunal a Nota Técnica SEI-MP 16781, na qual respondeu às indagações da equipe de acompanhamento. Inicialmente aquela secretaria informou que as regras de negócio aplicáveis estão consubstanciadas no Decreto 5.450/2005 e na IN SLTI 3/2011 (peça 25, p. 4). A partir da referida indicação, a NT contém a transcrição de partes do citado decreto, dando destaque a alguns aspectos operacionais do processo de disputa realizado eletronicamente. Em seguida, é descrito que, com vistas à lisura do certame, o pregoeiro não tem acesso à informação de qual licitante ofereceu determinada proposta ou lance, informação que é disponibilizada apenas após o encerramento da sessão pública. Ainda segundo a NT, essa mesma regra é aplicável também aos participantes do pregão, com vistas a evitar possíveis conluios (peça 25, p. 5, item 6).

35. Do que fora apresentado até aquele ponto pelos gestores, não se constataram restrições de ordem legal que impliquem a não publicidade dos lances. Entretanto, pode-se admitir como razoável que, durante a fase de lances, e apenas durante ela, a identificação dos licitantes e dos respectivos lances sejam mantidos em sigilo a fim de se tentar uma maior lisura do processo. Em outras palavras, tão logo a fase de lances seja encerrada, esses devem se tornar visíveis, no mínimo para o pregoeiro e para a respectiva equipe de apoio, bem como para os órgãos de controle.

36. Além disso, há que se registrar que as informações mantidas no banco de dados do sistema Comprasnet não são criptografadas. Isso significa que, ainda que as informações não sejam disponibilizadas para o pregoeiro por meio da aplicação, elas estão disponíveis para quem possua privilégios de acesso à base de dados. Desta forma, uma maneira mais efetiva de se tentar evitar possíveis conluios seria dar tratamento sigiloso, com uso de criptografia, às informações que porventura devam ter esse tipo de tratamento.

37. No item 8 da NT e seus subitens, os gestores apresentaram maiores detalhes sobre o momento em que as informações detalhadas dos lances ficam disponíveis para consultas, esclarecendo basicamente que:

> *d) A partir do **encerramento do tempo aleatório** de todos os itens do pregão, será possível visualizar a identificação do fornecedor da proposta, ou seja, será apresentado o CPF/CNPJ e Nome/Razão Social do fornecedor, **inclusive durante a etapa de desempate das propostas / lances**. O valor da proposta será o correspondente ao menor lance registrado pelo fornecedor durante a fase de lances ou de desempate. Essa regra vale para as fases seguintes: aceitação, habilitação, intenção de recurso e admissibilidade; (peça 25, p. 5 – grifou-se)*

38. Essa informação, em princípio, não corresponde à situação fática vivenciada por ocasião de análise que esta Secretaria fez do Pregão Eletrônico MP 18/2016. Durante a referida análise, ocorrida em momento no qual a fase de lances estava encerrada, não foi possível ter acesso ao detalhamento das propostas ou dos lances. Ainda naquela ocasião, solicitou-se esclarecimentos ao pregoeiro responsável, que informou o que segue:

> *Não há a possibilidade de saber o CNPJ de quem deu o lance para todos os itens, pois o Comprasnet não me disponibiliza essa informação **antes de encerrar a sessão**. Ele me dá as informações que te enviei, mostrando os lances mas não o CNPJ.*
>
> *Não existe relatório interno que conste essa informação já que o sistema utilizado é o Comprasnet e este não disponibiliza o CNPJ dos lances.*
>
> *Entrei em contato com o SERPRO, órgão gerenciador do sistema Comprasnet, e este me deu a informação de que **não é possível visualizar o CNPJ** de todos os lances para todos os itens, **sem antes encerrar a sessão**. (peça 29, p. 1 – grifou-se)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

39. Outra informação que consta da NT é que uma nova versão do sistema gerenciador de banco de dados, prevista para entrar em operação até março de 2017, disponibilizará as informações em tempo real (peça 25, p. 6, itens b.1 e b.2). Por fim, e-mail enviado pelo Serpro em 1º/12/2016 informava que estavam sendo feitos ajustes na geração de informações para o TCU, de forma a não mais impedir que pregões ainda não concluídos sejam enviados (peça 30, p. 1).

40. Após reunião entre os gestores do sistema, equipe técnica do Serpro e os membros desta equipe de acompanhamento, ocorrida em 13/12/2016, ficou acordado que os próximos envios de dados relativos ao BD_COMPRASNET passariam a ser feitos sem aplicação de filtros, bem como passariam a ser enviados semanalmente. De fato, as cargas do banco de dados que se sucederam passaram a ser semanalmente, às terças-feiras, retratando a situação da sexta-feira anterior. Os testes aplicados até o momento revelam que os dados deixaram de ser filtrados para disponibilização a este Tribunal.

41. Em que pese o problema ter sido aparentemente sanado, a demora no envio das informações limitou os trabalhos originalmente planejados, motivo pelo qual a maioria das análises efetuadas deu-se apenas no âmbito do BD_SIASG. De toda forma, foi implementada funcionalidade no painel (tratado em tópico específico deste relatório) que permite análise mais tempestiva de aquisições em curso fazendo uso das informações constantes na base BD_COMPRASNET.

42. Ressalta-se ainda que a base de dados está sendo enviada semanalmente com base nos ofícios de requisição, isto é, por obrigação decorrente de estar a Seges/MP sob ação de controle externo. Para que as unidades técnicas do TCU possam contar com o painel de forma perene, faz-se necessário que mesmo após o término do presente acompanhamento o Tribunal continue recebendo os dados semanalmente (ou em periodicidade inferior).

1.5 Plano de acompanhamento

43. O cronograma dos trabalhos da presente fiscalização considerou que as atividades deveriam seguir fluxos específicos, conforme descrito na Figura 1. Nesse contexto, tendo em vista o Manual de Acompanhamento do TCU, aprovado pela Portaria Segecex 27/2016, de 9/12/2016, há que se considerar que os fluxos de cor verde representam a fase de planejamento, os de cor vermelha a fase de execução e os de cor azul a fase de elaboração do relatório.

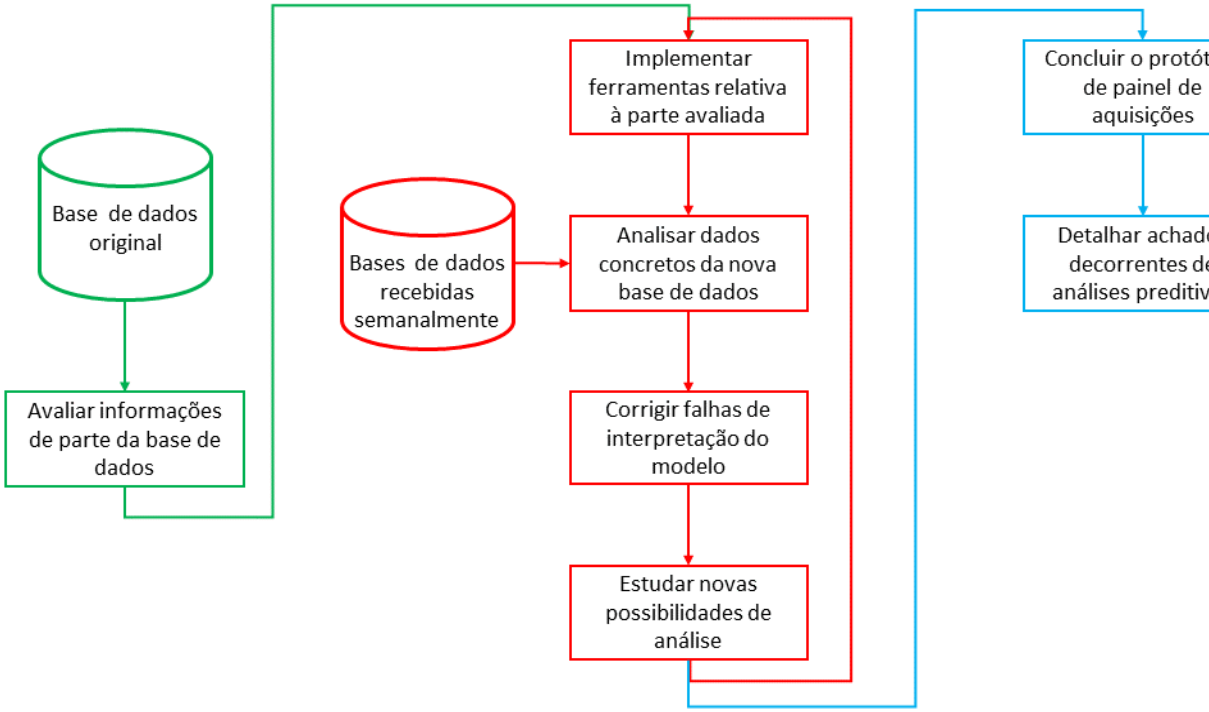


Figura 1 - Fluxo planejado para o acompanhamento de aquisições

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

44. A fase de planejamento teve como objetivo gerar um banco de dados (BD) específico no Laboratório de Informações de Controle (LabContas) –repositório central de informações da Segecex. A partir da criação desse BD foi possível centralizar informações de diversas fontes distintas em um único local, facilitando o acesso e permitindo que as informações fossem utilizadas pelas ferramentas de análise, no caso o QlikView e o R Studio (ferramentas de visualização e análise de dados, respectivamente). Outro produto da fase de planejamento foi a concepção e definição de indicadores relativos a aquisições, como por exemplo, os percentuais médios anuais de dispensas e inexigibilidades (quantidades e valores) por Uasg e órgão. Os indicadores agregaram conhecimento sobre os dados analisados e serviram de insumo para as avaliações da fase de execução dos trabalhos.

45. Na fase de execução, o propósito foi executar processo evolutivo e incremental de análise, isto é, construir artefatos, analisar dados recentes de aquisições, avaliar e corrigir o modelo de análise e implementar novas análises. O processo deveria ser cíclico, evoluindo tanto do ponto de vista de novas informações recebidas quanto de implementação de novas formas de análise. Entretanto, devido a problemas relatados no item "Limitações", a fase de execução ficou restrita quase que à evolução do ponto de vista das análises, cuja maioria foi efetuada sobre a base de dados original e algumas poucas atualizações recebidas. De todo modo, foi possível utilizar as ferramentas em casos concretos, por meio de atuação tempestiva em algumas aquisições de TI, assunto relatado no item "Casos concretos analisados de aquisições de TI".

46. Na fase de relatório, foi confeccionado o presente documento, que visa registrar os trabalhos executados e, além disso, propor encaminhamentos que viabilizem a obtenção de dados de forma tempestiva, a fim de viabilizar a implantação no Tribunal de um processo de auditoria contínua das contratações públicas.

2. ANÁLISE DO OBJETO ACOMPANHADO / ACHADOS

2.1 Painel de aquisições públicas

47. As principais informações sobre o processo de aquisições da APF contidas nas bases de dados BD_SIASG e BD_COMPRASNET foram organizadas de forma a elaborar um painel eletrônico que apresenta dinamicamente as referidas informações. Esse painel, que poderá ser utilizado por unidades técnicas para planejamento de ações de controle e acompanhamento das aquisições, bem como apoio na instrução de processos relativos a contratações, conterá informações tão tempestivas quanto for a obtenção dos dados junto aos sistemas originais, sob gestão da Seges/MP e custodiados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

48. Apesar de existir um rico conjunto de informações sobre as aquisições efetuadas pela APF nas bases de dados dos sistemas Siasg e Comprasnet, a consulta a elas não é tarefa simples, devido especialmente ao seguinte: (i) a principal base de dados é mantida em plataforma computacional antiga (banco de dados Adabas em mainframe), com modelo de dados defasado; (ii) as consultas disponíveis, apesar de diversas, não guardam consistência entre si, o que obriga os usuários a percorrerem uma série de telas em busca de informações básicas; (iii) não são poucas as situações em que as consultas somente são permitidas por meio de códigos, não bastando o usuário saber, por exemplo, a denominação do órgão ou entidade; (iv) há uma considerável quantidade de dados cadastrados de forma errada, especialmente valores estimados de aquisições, o que pode gerar conclusões equivocadas em determinados contextos; e (v) parte considerável dos dados sobre aquisições disponibilizados no portal de dados abertos (www.dados.gov.br), que poderia ser uma fonte alternativa, estão desatualizados ou incompletos (consulta em 3/11/2016 às 15:30).

49. Diante desse quadro, entendeu-se que o acesso a tais informações poderia ser melhorado se passasse a ser feito por meio de um painel. Uma característica marcante desse tipo de ferramenta é permitir que o usuário navegue pelas informações, isto é, a partir de uma visão geral e abrangente o usuário vai escolhendo aspectos para serem detalhados, por meio de um processo denominado drill down. Isso significa que o usuário não precisa conhecer a priori códigos de órgãos, números de licitações, contratos, etc., basta ir clicando e refinando as informações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

50. As aquisições do governo são acessíveis para consulta no Portal de Compras Governamentais (www.comprasgovernamentais.gov.br), que possui, entre as suas funcionalidades, um painel de informações. Todavia, em testes prévios realizados pela equipe de levantamento, foi constatado que aquele painel está aquém das necessidades implementadas no painel objeto do presente trabalho, como exemplos, não há como tratamento específico por modalidades de licitação, por materiais, por fornecedores agrupados por base do CNPJ, etc. Outra iniciativa da Seges/MP, ainda em fase de construção, é o Painel de Preços, que servirá como auxílio aos gestores na identificação de preços praticados para materiais e serviços no âmbito de aquisições pretéritas do Governo Federal. Essa ferramenta, apesar de também ser um painel, tem finalidade diversa daquelas do painel implementado pela equipe de acompanhamento. Além disso, o objetivo do presente trabalho foi adicionar às informações já existentes sobre compras, indicadores que podem representar riscos e que merecem especial atenção em sede de controle externo.

51. Na elaboração do painel foram consideradas três dimensões principais, que compõem o que a esquipe denominou como tripé de aquisições públicas: governo, fornecedores e materiais ou serviços, conforme apresentado na Figura 2.

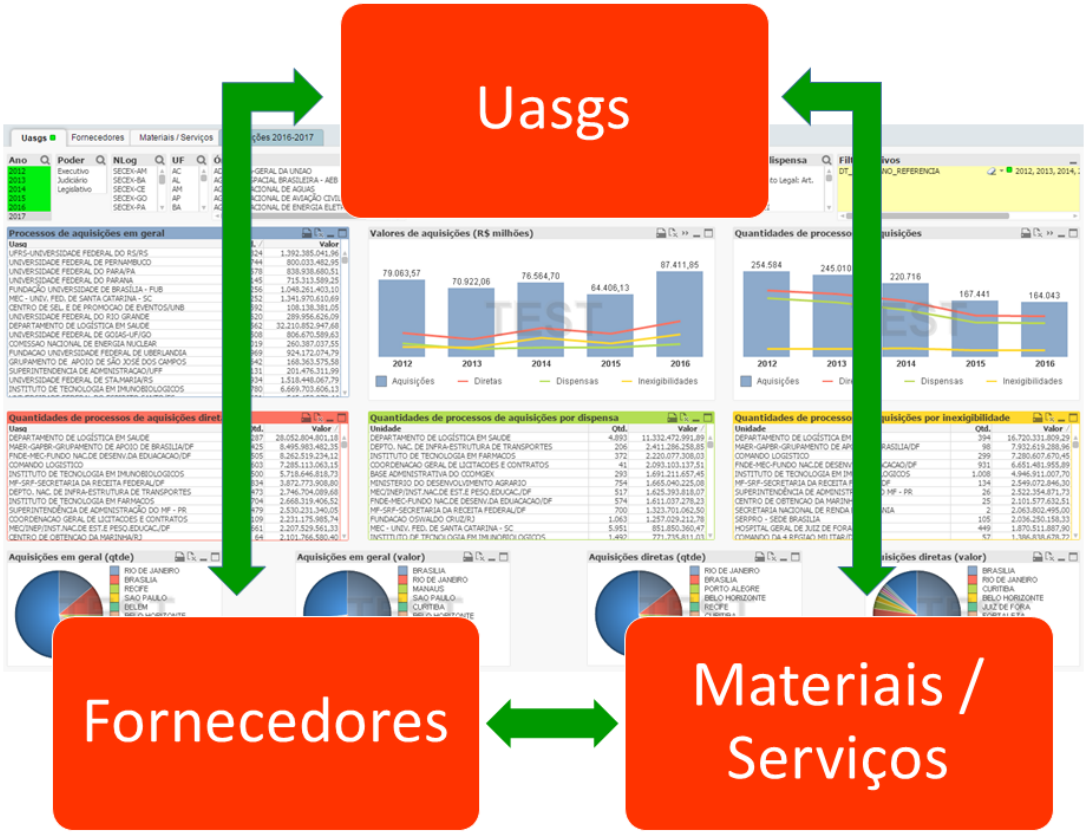


Figura 2 - Tripé das aquisições públicas

52. No contexto do painel, os elementos citados podem ser descritos da seguinte maneira:

52.1. Uasg: acrônimo de Unidade Administrativa de Serviços Gerais, as Uasgs representam o governo e são unidades administrativas responsáveis pelos processos de aquisições. O nível de descentralização do processo de aquisições de cada organização determina se ela terá mais ou menos Uasgs. No painel de aquisições os níveis administrativos tratados são órgão e Uasg;

52.2. Fornecedores: pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que tiveram relação de fornecimento de materiais ou serviços ou ainda apenas participação em processos licitatórios; e

52.3. Materiais / Serviços: nomenclatura genérica para indicar os itens adquiridos ou contratados pela APF. Os materiais constam do Catálogo de Materiais (Catmat), ao passo que os serviços constam do Catálogo de Serviços (Catser).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

53. A exploração dos dados dispostos no painel é feita por meio de filtros, que são automaticamente aplicados à medida que o usuário seleciona a informação sobre a qual deseja aprofundar eventual análise. Além disso, o painel conta com a interseção entre os filtros, recurso permite que a pessoa interessada consiga rapidamente restringir o enorme volume de dados a um subconjunto que realmente lhe interessa.

54. A título apenas ilustrativo, imagine a situação em que se queira saber os valores gastos por determinada Uasg na aquisição por meio de dispensa de licitação, com base em critério emergencial, em determinado período de tempo. A Figura 3 apresenta duas colunas, sendo a primeira a relativa aos dados brutos e a segunda com esses filtros aplicados. Nota-se que os mesmos gráficos apresentam informações diversas nos dois contextos, isto é, informações decorrentes da aplicação dos filtros. A partir deste ponto, é possível aprofundar na análise, por exemplo, escolhendo determinados fornecedores ou materiais, bem como selecionando uma faixa temporal diferente.

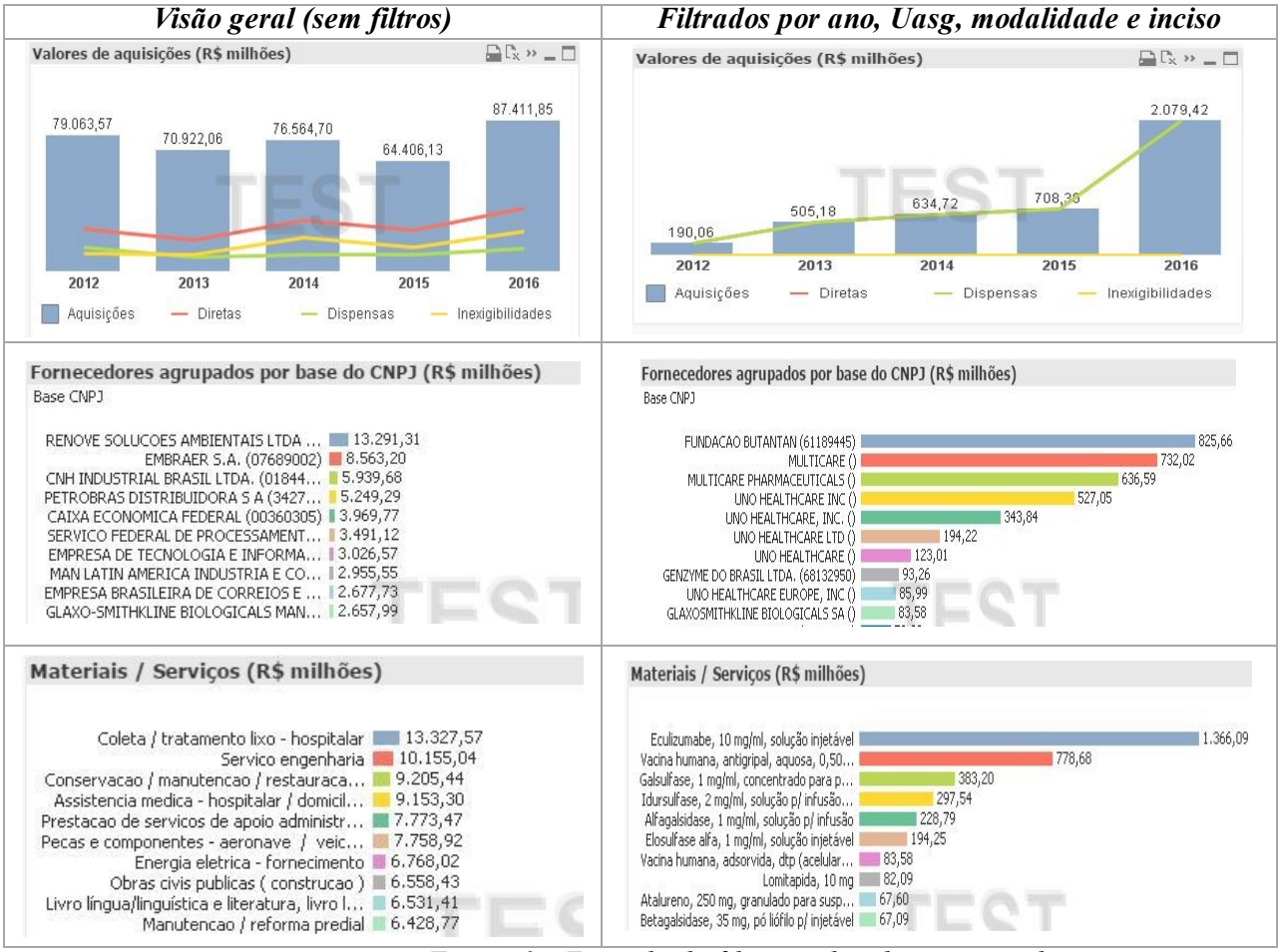


Figura 3 - Exemplo de filtros aplicados no painel

55. Após a análise visual, caso haja interesse, o auditor pode ainda utilizar a opção de download de informações detalhadas de aquisições de cada uma das dimensões. Referida funcionalidade tem como objetivo permitir que os usuários selecionem subconjuntos de interesse e os analise por meio de outras ferramentas mais específicas, como, por exemplo, o MS Excel, o R Studio, o SAS Miner, entre outras.

56. Outra ferramenta que vem sendo utilizada no âmbito do controle no TCU é o sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice). Referido sistema é composto de uma rotina diária de envio de e-mails para as áreas interessadas no controle de licitações, contendo os pregões lançados no dia anterior, bem como uma prévia análise de riscos baseada no texto do edital. Além do envio dos e-mails, o Alice está integrado ao ambiente DGI Consultas, que permite uma série de cruzamentos entre órgãos públicos, empresas, contratos, etc. De maneira inicialmente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

similar ao Alice, o painel também possui uma funcionalidade que apresenta as aquisições mais recentes da APF, contudo, se diferencia daquele sistema especialmente nos seguintes aspectos:

56.1. o painel apresenta tanto aquisições originadas em licitações quanto as aquisições diretas (oriundas de dispensas ou inexigibilidades), ao passo que o Alice atualmente está focado em pregões. Esse aspecto é relevante quando analisados os dados do Quadro 1, onde se mostra que as aquisições diretas corresponderam a cerca de 76% da quantidade de processos de aquisições, além de equivalerem a mais de 35% do valor total adquirido entre 2012 e 2016;

56.2. enquanto o sistema Alice tem os editais publicados no portal de compras governamentais (www.comprasgovernamentais.gov.br) como fonte de informações capturadas por meio de robôs, o painel de aquisições se baseia nas informações contidas no banco de dados do Comprasnet e do Siasg.

57. Posteriormente ao presente trabalho de controle externo pretende-se que o painel de aquisições seja integrado a outras ferramentas de inteligência no controle de aquisições, como o Alice, a fim de que os usuários finais tenham acesso a uma plataforma única relativa ao tema aquisições públicas.

58. Registra-se ainda que durante a construção do painel prepararam-se protótipos que foram submetidos a especialistas em aquisições a fim de colher sugestões e críticas. As submissões ocorreram por meio de apresentações presenciais e por videoconferência, e ainda por disponibilização do protótipo para acesso dos usuários. Além de auditores desta secretaria, também participaram do referido processo auditores da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) e da Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex-PR).

59. Alguns trabalhos foram efetuados pela equipe de acompanhamento visando a analisar aquisições em geral por meio do painel. Preliminarmente, foram encontradas situações que merecem maiores investigações relativas a dispensas de licitação, cujo detalhamento consta do item "Exemplos preliminares da análise de dados".

60. Dado o caráter interativo do painel de aquisições, a melhor forma de entender e/ou avaliar o seu funcionamento é por meio de experimentação das funcionalidades. Todavia, para que se possa ter uma breve ideia do seu funcionamento, foram incluídas no Anexo I – Exemplos de visualizações do painel de aquisições algumas capturas de telas que mostram parte da diversidade de informações contidas no mesmo.

61. Tendo em vista que a base de dados de aquisições BDA_AQUISICOES está apta para uso no LabContas e que o painel também está em condições de uso pelas unidades técnicas do Tribunal, será proposto dar conhecimento à Secretaria-Geral de Controle Externo sobre o presente trabalho.

2.2 Exemplos preliminares da análise de dados

62. Foram efetuadas análises exploratórias na base de dados de aquisições a fim de identificar eventuais padrões que sugerissem anormalidades relativas às aquisições públicas. Ratificando as conclusões iniciais obtidas no levantamento efetuado por meio do TC 031.835/2015-5, as dispensas de licitação formam um conjunto de aquisições que mereceu análise mais aprofundada, resultando em achado que confirma haver indícios de fracionamento de despesa e/ou de falha no planejamento de determinadas organizações públicas.

63. As informações utilizadas para a mineração de dados apresentadas neste relatório se referem às aquisições ocorridas entre os anos de 2012 e 2016, refletindo a situação da base de dados do Sistema Siasg em 6/11/2016. No referido período foram efetuadas aproximadamente 668 mil aquisições por meio de dispensa, compreendendo um montante de cerca de R$ 53 bilhões (ver Quadro 1 em Visão geral do objeto), o que corresponde a um valor médio de cerca de R$ 80 mil por aquisição baseada em dispensa de licitação.

64. As dispensas de licitação, previstas no art. 24 da Lei 8.666/1993, são caracterizadas por situações em que a licitação é viável, isto é, há possibilidade de competição, mas a lei permite que o gestor decida por não realizar o certame licitatório. Os incisos do citado artigo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

descrevem, exaustivamente, as hipóteses em que o gestor pode optar por não realizar licitação. De uma forma geral, a aferição da legalidade da dispensa depende de análise caso a caso. Neste sentido, uma das funcionalidades do painel de aquisições (ver item "Painel de aquisições públicas") é a de permitir acompanhamento das dispensas de licitação, visando a auxiliar o controle de forma mais tempestiva.

65. Por outro lado, em determinadas situações é possível tentar uma abordagem mais automatizada de parte do processo de análise de eventuais irregularidades, como é o caso do inciso II (diminuto valor). Além dele, o inciso IV (situações emergenciais), dado o volume de valores envolvidos, foi objeto de análise. O Quadro 2 e a Figura 4 mostram o cenário das dispensas de licitação com destaque para aquelas que tiveram como base legal os incisos II e IV do art. 24 da Lei 8.666/1993.

Base legal (Lei 8.666/1993)	***Quantidade***	***%***	***Valor (R$)***	***%***	***Média (R$)***
Art, 24, inciso II	*599.134*	*89,6%*	*1.690.385.693,43*	*3,2%*	*2.821,38*
Art, 24, inciso IV	*15.351*	*2,3%*	*9.056.535.021,49*	*17,1%*	*589.963,85*
Demais fundamentos	*54.129*	*8,1%*	*42.362.853.660,73*	*79,8%*	*782.627,68*
Totais	***668.614***		***53.109.774.375,65***		

Quadro 2 - Detalhamento de dispensas por incisos do art. 24 da Lei 8.666/1993 (1/2012 a 10/2016)
Fonte: Banco de dados BD_SIASG recebido em 6/11/2016 no TCU

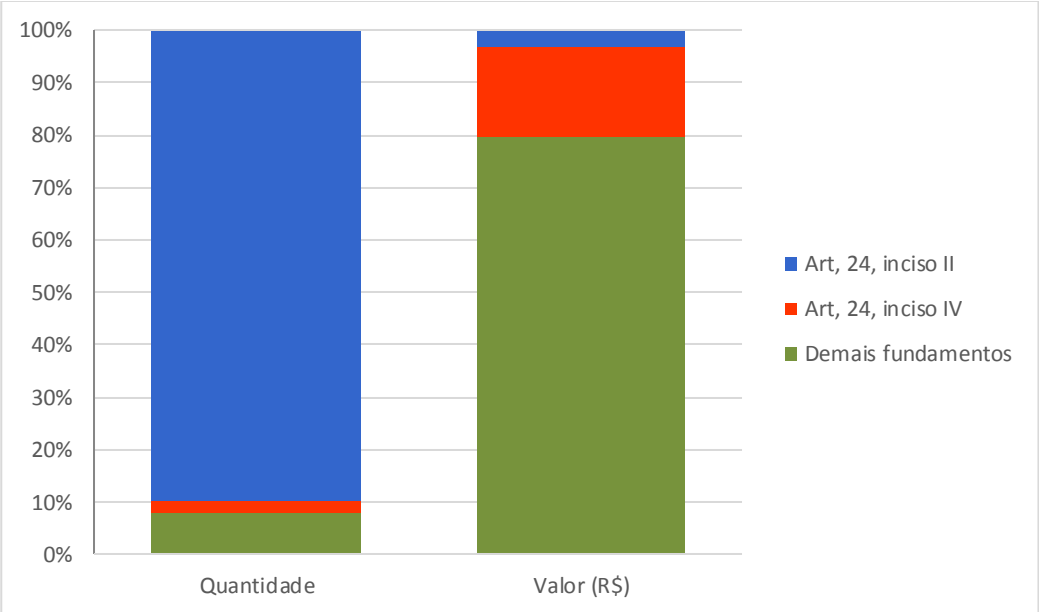


Figura 4 - Percentuais de dispensas com base no art. 24 da Lei 8.666/1993
Fonte: Banco de dados BD_SIASG recebido em 6/11/2016 no TCU

66. Há que se observar que as dispensas que se deveram a diminuto valor correspondem a cerca de 90% da quantidade de processos de aquisição por dispensa de licitação, cabendo àquelas relativas a situações emergenciais uma fatia inferior a 3% da mesma quantidade. Por outro lado, as dispensas relativas a diminuto valor corresponderam a cerca de 3% do valor total das dispensas, enquanto as relacionadas com emergências ficaram próximas de 17% do mesmo valor.

67. Falando de valores absolutos, dentro dos últimos cinco anos, as dispensas relativas a diminuto valor foram superiores a R$ 1,6 bilhão e as relativas a aquisições emergenciais acima de R$ 9 bilhões. Diante dessas materialidades, passou-se à análise das situações legais aplicáveis a cada um dos dois incisos, bem como a uma avaliação das possibilidades de acompanhamentos parcialmente automatizados a serem implementados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

2.2.1 Dispensas de licitação baseadas em diminuto valor

68. Em se tratando de aquisições de diminuto valor, no caso até R$ 8.000,00, a Lei 8.666/1993, em seu art. 24, inciso II, dispõe que, a licitação poderá ser dispensada:

> *II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;*

69. Na prática, a ausência de processo licitatório para aquisições de mesma natureza, em idêntico exercício, cujos valores globais excedam o limite legal previsto para dispensa de licitação, demonstra possibilidade de falta de planejamento e não realização do procedimento licitatório. Tal afirmação decorre da jurisprudência deste Tribunal, que já apreciou diversas situações, como, exemplificativamente, nos Acórdãos 1.872/2004-TCU-2ª Câmara, 1.193/2007-TCU-1ª Câmara, 834/2008-TCU-1ª Câmara, 2.818/2015-TCU-Plenário e 531/2016-TCU-Plenário.

70. Tendo em vista as informações constantes da Figura 4, verifica-se que, no período analisado, as dispensas com base em diminuto valor corresponderam a cerca de 90% do total de dispensas efetuadas, apesar de representarem pouco mais de 3% do valor de todas as dispensas. Esse fato reforça a importância de se implementar um mecanismo que permita análise de forma mais automatizada da situação, por meio da identificação de padrões de comportamento que indiquem possíveis inconformidades frente à legislação.

71. No período analisado, 2.872 Uasgs diferentes fizeram pelo menos uma dispensa de licitação que teve como base legal o art. 24, II da Lei 8.666/1993. Foram executados diversos procedimentos na tentativa de encontrar padrões que facilitassem a identificação de Uasgs ou Órgãos com maior probabilidade de estar praticando esse procedimento. A técnica que apresentou resultados mais significativos foi a clusterização, que é um procedimento que tem por objetivo construir agrupamentos (clusters) de dados segundo o grau de semelhança entre eles, conforme descrito no Anexo II – Procedimentos de agrupamento de dispensas de licitação.

72. Com fins exemplificativos, o Quadro 3 apresenta algumas situações de aparente fracionamento de despesa por órgãos. Trata-se dos valores de aquisições com dispensa de licitação, para um mesmo fornecedor, no período aproximado de cinco anos, com fundamento no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/1993. Os nomes das Uasgs e dos fornecedores foi ocultado para evitar comprometer trabalhos futuros de controle.

Órgão	***Fornecedor***	***Valor total (R$)***	***Qtde***	***Média (R$)***
Órgão 1	*Fornecedor A*	*3.387.437,27*	*830*	*4.081,25*
	Fornecedor B	*1.881.300,23*	*420*	*4.479,29*
	Fornecedor C	*1.462.827,23*	*608*	*2.405,97*
Órgão 2	*Fornecedor D*	*888.168,56*	*138*	*6.436,00*
Órgão 3	*Fornecedor E*	*858.040,22*	*450*	*1.906,76*

Quadro 3 - Exemplos de indícios de fracionamento de despesa (fornecedor - (1/2012 a 10/2016)
Fonte: Banco de dados BD_SIASG recebido em 6/11/2016 no TCU

73. A coluna "Valor total" corresponde ao montante adquirido do fornecedor por meio de dispensa baseada em diminuto valor, ao passo que a coluna de "Qtde" indica o número de vezes que foram efetuadas aquisições nestas condições e a coluna "Média" representa o valor médio de cada uma das dispensas efetuadas. Considerando exemplificativamente apenas o "Fornecedor A", tem-se que ele foi contratado pelas Uasgs do "Órgão 1" em média 14 vezes por mês (830 / 58 meses), fazendo-se uso de dispensa de licitação. Tendo em vista que a principal atividade econômica da referida empresa é "comércio varejista especializado de equipamentos e suprimentos de informática", talvez um melhor planejamento, inclusive com uso do sistema de registro de preços, pudesse viabilizar compras mais eficientes por aquele órgão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

74. De maneira análoga, o Quadro 4 apresenta alguns exemplos de aparente fracionamento de despesa por órgãos, destacando os materiais e/ou serviços adquiridos com dispensas de licitação fundamentadas no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/1993.

Órgão	Material / Serviço	Valor total (R$)	Qtde	Média (R$)
Órgão 4	Fornecimento de refeições / lanches / salgados / doces	3.055.964,99	1.147	2.664,31
Órgão 5	Manutenção de veículos leves / pesados	2.914.120,93	1.735	1.679,61
	Buffet	2.609.071,73	645	4.045,07
	Confecção de roupa / fardamento / camiseta	2.389.155,84	786	3.039,64
Órgão 6	Prestação de serviços de apoio administrativo	2.726.033,98	546	4.992,74
Órgão 7	Armazenagem em geral	2.707.096,97	565	4.791,32
Órgão 8	Prestação de serviços de apoio administrativo	1.969.819,96	338	5.827,87

Quadro 4 - Exemplos de indícios de fracionamento de despesa (material / serviço - (1/2012 a 10/2016)

Fonte: Banco de dados BD_SIASG recebido em 6/11/2016 no TCU

75. A coluna de "Valor total" corresponde ao montante adquirido de determinado material ou serviço por meio de dispensa baseada em diminuto valor, ao passo que a coluna de quantidade indica o número de vezes que foram efetuadas aquisições nas mesmas condições e a coluna "Média" representa o valor médio de cada uma das dispensas efetuadas. Os dados relativos aos materiais e/ou serviços reiteradamente adquiridos fazendo-se uso de dispensa de licitação também indicam que o planejamento das aquisições poderia evitar parte dos processos de dispensa, propiciando aquisições mais econômicas, objetivo maior da Lei 8.666/1993.

76. Conforme descrito no Anexo II – Procedimentos de agrupamento de dispensas de licitação, a aplicação do modelo ajustado resultou em uma lista de Uasgs com indícios de fracionamento de despesa que poderão ser apurados pelo Tribunal em momento oportuno, podendo fazer uso do painel de aquisições como ferramenta de apoio.

77. A Figura 5 mostra uma visão geral de Uasgs com indícios de fracionamento de despesa. Em sentido semelhante, o Anexo II – Aquisições com indícios de fracionamento de despesa agregadas por Unidades da Federação é composto das quantidades e valores anuais de dispensas de licitação efetuadas por essas Uasgs com base no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/1993. Com uma média de R$ 225 milhões anuais, o valor total de dispensas nos quase cinco anos foi da ordem de R$ 1,1 bilhão. Por fim, a lista nominal das referidas Uasgs e as respectivas variáveis utilizadas na identificação dos possíveis fracionamentos consta da peça 34.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

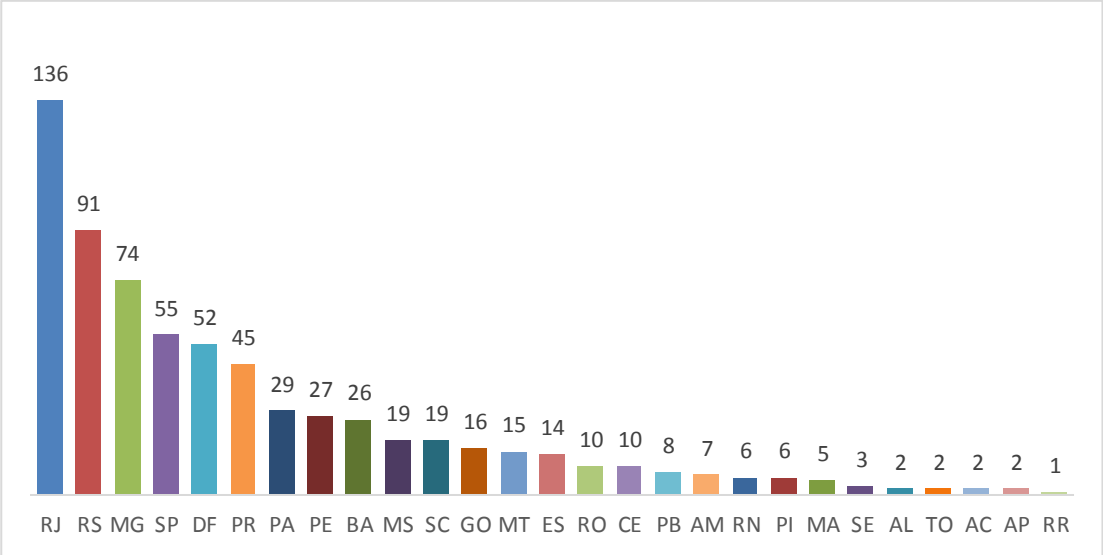


Figura 5 - Quantidades de Uasgs com indícios de fracionamento de despesa (1/2012 a 10/2016)
Fonte: Banco de dados BD_SIASG recebido em 6/11/2016 no TCU

78. Ressalta-se que a dispensa de licitação por diminuto valor é uma situação legalmente prevista. Portanto, não é o mero ato de efetuar a dispensa que caracteriza eventual fracionamento. Para que o fracionamento seja caracterizado é necessário que ocorram as situações descritas no parágrafo 69, o que somente será devidamente concretizada com a análise dos casos concretos.

2.2.2 Dispensas de licitação caracterizadas por emergência

79. Nas hipóteses de emergência ou calamidade pública, a Lei 8.666/1993, em seu art. 24, inciso IV, dispõe que a licitação poderá ser dispensada:

> *IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;*

80. Além disso, as dispensas que tenham por base situações de emergência ou calamidade pública, previstas no inciso IV, devem obedecer ao regramento contido na Decisão TCU 347/1994-Plenário, cujos principais aspectos são transcritos a seguir:

> *a) que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma Lei:*
>
> *a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;*
>
> *a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;*
>
> *a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;*
>
> *a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado;

81. Referenciando novamente os dados do Quadro 2, percebe-se que a quantidade de dispensas que tiveram como fundamento situações emergenciais ou de calamidade se restringiram a pouco mais de 2% do total de dispensas efetuadas, porém, com valor que gira em torno de 17%.

82. As tentativas de busca de padrões resultaram, via de regra, em justificativas que demandariam análises mais aprofundadas. Em outras palavras, os dados que constam do sistema se restringem a informações quase padronizadas, em que os gestores se limitam a registrar que as situações concretas correspondem aos ditames legais.

83. Considerando que o painel permite navegações com diversos filtros simultaneamente, a equipe identificou uma Uasg específica que, isoladamente, contratou mais de R$ 4,1 bilhões por meio de 3.540 dispensas de licitação amparadas no art. 24, inciso IV. Trata-se do Departamento de Logística em Saúde (Uasg 250005) do Ministério da Saúde. A Figura 6 mostra que 45% de todos os valores de dispensas por emergência entre 1/2012 e 10/2016 ficaram a cargo do referido órgão.

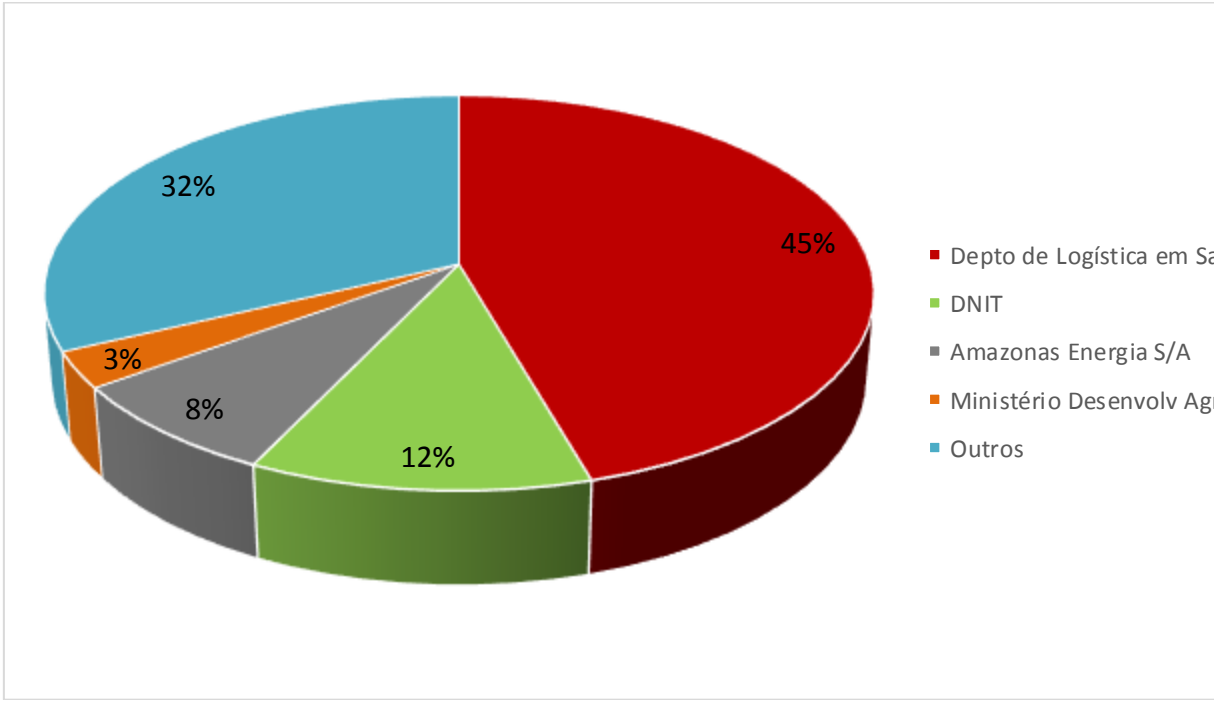


Figura 6 - Valores de aquisições emergenciais por Uasgs (1/2012 a 10/2016)
Fonte: Banco de dados BD_SIASG recebido em 6/11/2016 no TCU

84. Tendo em vista a representatividade, por meio de análise textual das justificativas para dispensa de licitação, foi apurado que 3.526 dispensas (aproximadamente R$ 3,1 bilhões) foram motivadas por necessidade de atender a determinações judiciais. Ou seja, 75% do valor de todas as dispensas emergenciais daquela Uasg ocorreram pelo mesmo motivo.

85. Independentemente da constatação, importa ressaltar que, ao contrário da análise que foi empreendida nas situações de dispensa de licitação por diminuto valor, nas quais foram utilizadas técnicas de manuseio e análise de dados, nesta foram utilizados exclusivamente o painel de aquisições e o software MS Excel, sendo este apenas para trabalhar com o agrupamento por palavras chaves. Portanto, o painel pode se mostrar útil em situações análogas, na qual as unidades técnicas poderão fazer uma série de investigações a fim de planejar eventuais ações de controle externo.

86. Quanto às dispensas em si, não há como tecer juízo de valor a respeito de sua regularidade. Isso somente seria possível por meio de análise de casos concretos, o que não é

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

objetivo do presente trabalho. Por outro lado, é sabido que as contratações diretas, devido à ausência competição, têm maior probabilidade de não atenderem ao princípio da economicidade, motivo pelo qual devem ser evitadas. Uma possibilidade de viabilizar licitações para atender a esse tipo de demanda pode ser com o uso do Sistema de Registro de Preços (SRP).

2.2.3 Casos concretos analisados de aquisições de TI

87. Como forma de utilização prática do painel de aquisições e para avaliar a correção das informações por ele produzidas, a equipe empreendeu verificações adicionais em certames licitatórios recentes, identificados no acompanhamento, utilizando critérios de materialidade e risco em aquisições relativas a TI - área afeta à Sefti. Em três situações concretas julgou-se importante solicitar esclarecimentos aos gestores em função de divergências observadas entre os valores constantes no sistema e no TR publicado. Em dois casos, o gestor anulou, de ofício, os certames e no outro caso o certame foi suspenso definitivamente, também de ofício, após a mera solicitação de esclarecimentos. Além do critério de materialidade, foram considerados, em análise expedita, alguns fatores que poderiam implicar riscos nas referidas aquisições, conforme descrito na coluna "Riscos envolvidos" do Quadro 5.

Uasgs	***Pregões***	***Valor (R$)***	***Riscos envolvidos***
Exército - Base de Administração e Apoio do Ibirapuera (160457)	*7/2016 e 16/2016*	*43.366.249,00 e 40.410.114,00*	*- Aquisição de valor elevado. - Especificações de equipamentos em princípio sofisticados para uma unidade administrativa. - ARP com vários partícipes e produtos especi demandados, o que pode sugerir que nem todo partícipes tenham participado do planejament contratação. - Objetos similares licitados em datas próxima para o mesmo órgão. - Divergência entre valores e quantidades constantes no sistema Comprasnet e no TR publicado.*
Aeronáutica - Grupamento de Apoio do DF (120625)	*13/2017*	*59.200.207,82*	*- Aquisição de valor elevado. - ARP com vários partícipes e produtos especi demandados, o que pode sugerir que nem todo partícipes tenham participado do planejament contratação.*
Total estimado nos três certames		***142.976.570,82***	

Quadro 5 - Certames de TI selecionados para análise documental

88. A solicitação de informações a respeito dos pregões da Base de Administração e Apoio do Ibirapuera (Uasg 160457) se deu por meio do Ofício de Requisição 6-250/2016-Sefti, recebido em 10/2/2017 (peças 35 e 36). Na resposta aos esclarecimentos o gestor responsável pelos pregões informou, resumidamente, que (peça 41):

88.1. ambos os certames licitatórios foram revogados em 15/2/2017, tendo em vista que os documentos relativos ao planejamento da contratação estavam incompletos em relação ao que é exigido pela IN SLTI 4/2014;

88.2. incorreção nos dados lançados na IRP 26/2016 no que tange a valores unitários, quantitativos e descrição dos objetos, fato que também contribuiu para a revogação dos certames; e

88.3. serão iniciados novos processos licitatórios em consonância com todas as exigências previstas na IN SLTI 4/20014.

89. Quanto ao Grupamento de Apoio do DF (Uasg 120625), a solicitação de informações a respeito do pregão 13/2017 foi feita por meio do Ofício de Requisição 7-250/2016-Sefti,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

recebido em 6/3/2017 (peça 39). Na resposta aos esclarecimentos o gestor responsável pelo referido pregão informou, resumidamente, que (peça 40):

89.1. o pregão foi suspenso em 10/3/2016, tendo em vista: (i) a necessidade de recálculo das demandas de acordo com a eficiência e a efetividade da contratação; (ii) impugnações recebidas; e (iii) necessidade de adequação do processo às disposições da IN SLTI 4/20014;

89.2. o referido pregão teve sua gênese no Hospital de Força Aérea Brasileira (HFAB), o qual, a partir da concentração das atividades do certame no Grupamento de Apoio passou a figurar como partícipe da futura aquisição;

89.3. não haverá retomada do certame, tendo em vista que as alterações a serem feitas são significativas, gerando um novo edital, ainda sem data definida; e

89.4. o processo administrativo daà contratação não atende aos requisitos da IN SLTI 4/20014.

90. Conforme exposto, em que pese não ter sido afirmado dessa maneira pelos gestores, os três certames foram interrompidos após solicitação de esclarecimentos pela equipe de fiscalização. Além disso, ambos os gestores relataram a fragilidade do processo administrativo da contratação, isto é, de falhas como quantitativos, valores e descrição dos produtos, até o reconhecimento de que os certames não atendiam aos ditames da IN SLTI 4/20014.

91. A referida IN, editada a partir de recomendações desta Corte de Contas, teve sua edição original em 2008, com ajustes em 2010 e, finalmente, a última edição em 2014, não sendo, portanto, normativo recente. Os três certames juntos tinham valor estimado superior a R$ 140 milhões, fato que por si só já deveria ensejar maior cautela no planejamento das contratações.

92. A análise pormenorizada desses processos administrativos não era escopo do trabalho. Caso eles tivessem prosseguido, conforme preconizam as normas do Tribunal, seria natural avaliar a necessidade de a equipe representar ao Tribunal ante os indícios de irregularidades observados. Todavia, considerando que os gestores reconheceram que os processos demandavam melhorias e, de ofício, decidiram por interrompê-los, a equipe não avançou nas análises, tendo em vista que qualquer trabalho de controle externo decorrente de aprofundamento de análises estaria inviabilizado por perda de objeto, optando por consignar o resultado dessas análises neste relatório.

93. De toda forma, esses exemplos demonstram que o uso de informações pode apoiar a atuação preventiva e efetiva do TCU em aquisições públicas. Com o uso do painel de aquisições, é possível às unidades técnicas interessadas atuarem de maneira semelhante, com análises expeditas de processos de aquisições antes mesmo da realização das sessões públicas, representando ao Tribunal caso identifiquem situações que demandem aprofundamento e atuação acautelatória da Corte de Contas.

2.2.4 Conclusões relativas às análises empreendidas durante o processo de acompanhamento

94. No presente capítulo foram apresentadas situações em que o uso de dados a respeito de aquisições públicas sugeriu modelos de trabalhos que podem ser implementados no âmbito do Tribunal. No primeiro exemplo, com uso de modelos de análise de dados, identificou-se Uasgs nas quais há indícios de fracionamento de despesas. No segundo exemplo, já fazendo uso exclusivo do painel, foi identificada situação atípica de aquisições emergenciais de medicamentos, que pode indicar possível falha no planejamento de aquisições do órgão envolvido. Por fim, o uso do painel indicou situações de riscos para as quais foram solicitados esclarecimentos aos gestores. Como resultado dos pedidos de esclarecimentos foram reconhecidas falhas no planejamento das aquisições, bem como revogados ou suspensos indefinidamente os certames sob avaliação.

95. Diante da especificidade das situações encontradas durante a execução dos trabalhos, será proposto dar conhecimento à Secretaria-Geral de Controle Externo sobre a presente fiscalização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

2.3 Implantação processo de trabalho contínuo de acompanhamento

96. Com a implementação do painel de aquisições, um dos produtos do presente trabalho de controle externo, as unidades técnicas do Tribunal poderão passar a utilizá-lo para acompanhamento mais tempestivo das aquisições relacionadas aos órgãos e entidades de sua clientela. Mediante uma rotina de observação das aquisições, será possível decidir por eventuais ações de controle externo, em alguns casos, antes mesmo da realização do certame.

97. Devido à quantidade de aquisições diárias processadas pela Administração, associada às dificuldades encontradas na pesquisa de licitações nos sistemas transacionais existentes (Siasg e Comprasnet), identificar quais aquisições estão acontecendo e agir tempestivamente pode representar considerável dificuldade para o controle.

98. A fim de reduzir essa dificuldade podem ser utilizadas ferramentas específicas. O painel de aquisições foi construído com objetivo de ser um instrumento complementar, aos já existentes, notadamente o Sistema Alice, por permitir análises visuais e por abranger outras modalidades que não apenas o pregão, como as dispensas e as inexigibilidades de licitação.

99. O painel permite a subdivisão de tarefas, de modo que as unidades técnicas possam restringir o objeto de análise de acordo com a região geográfica, poder, modalidade de licitação, época dos certames, etc. Por meio dessas subdivisões, é possível focar especificamente em certames que apresentem determinado nível de risco ou estejam relacionados com tema que importe à análise naquele momento.

100. Para que as unidades técnicas possam utilizar efetivamente a ferramenta, será necessário capacitá-las no seu uso, bem como estabelecer um processo de trabalho a ser executado. Para capacitação, por se tratar de uma ferramenta intuitiva, foi elaborada uma documentação, disponível em meios eletrônicos. Adicionalmente, pode ser avaliado junto ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) a viabilidade de se preparar treinamento específico ou encontros por meio de videoconferências.

101. Como forma de viabilizar a implantação de uma rotina de acompanhamento de aquisições, e levando em conta o aprendizado adquirido durante a execução desta fase do acompanhamento, foi elaborada a Proposta de Acompanhamento de Aquisições (peça 45). A referida peça está incluída como sigilosa no processo porque contém informações que podem revelar processo de fiscalizações futuras, fato que não deve ser de conhecimento público.

102. Tendo em vista as informações apresentadas, será proposto dar conhecimento à Secretaria-Geral de Controle Externo sobre o presente trabalho.

3. CONCLUSÃO

103. No presente trabalho foram analisadas as bases de dados dos sistemas Sidec, Siasg e Comprasnet com objetivo de implementar, no âmbito do Tribunal, ferramentas que pudessem auxiliar as unidades técnicas responsáveis por fiscalização de aquisições públicas a obterem informações mais tempestivas e de melhor qualidade.

104. Os problemas ocorridos para obtenção das informações, especialmente relativas ao Comprasnet, impactaram o cronograma dos trabalhos e causaram um menor aprofundamento das análises planejadas. Entretanto, foi possível implementar um banco de dados de aquisições públicas no LabContas e desenvolver a versão inicial de um painel que permite rápida navegação entre as informações mais relevantes de aquisições públicas. (item 2.1)

105. Como os trabalhos de análise de dados das aquisições empreendidos foram obtidos os seguintes resultados preliminares:

105.1. por meio do uso de ferramentas específicas, além do painel, foram identificadas situações de dispensa de licitação que aparentemente indicam fracionamentos de despesa (item 2.2.1);

105.2. também foi constatado que, em termos de valores, há concentração de dispensas de licitação baseadas em situações emergenciais especialmente por um órgão, o que pode merecer análise mais pormenorizada (item 2.2.2); e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.

105.3. foram identificadas situações em que estavam sendo deflagradas aquisições vultosas de bens de TI sem que a IN SLTI 4/2014 estivesse sendo observada. Após solicitação de esclarecimentos pela equipe de acompanhamento os certames foram anulados ou interrompidos (item 2.2.3).

106. Os resultados preliminares alcançados sugerem que o painel pode se tornar uma ferramenta de uso contínuo pelas diversas unidades técnicas do Tribunal. Para viabilizar tal uso, ele estará disponível para que as unidades técnicas interessadas possam imediatamente passar a usá-lo em seus trabalhos (item 2.3).

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

107. Diante do exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro Benjamin Zymler com as propostas que seguem:

107.1. dar conhecimento à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal sobre o presente trabalho, com vistas a subsidiar ações futuras a cargo daquela unidade básica;

107.2. encaminhar cópia deste relatório e do acórdão decorrente desta fiscalização, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem:

107.2.1. à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

107.2.2. à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

107.2.3. à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, do TCU;

107.2.4. à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas, do TCU; e

107.2.5. à Secretaria de Gestão de Informações para o Controle Externo, do TCU.

107.3. manter as peças 34 e 45 do TC 015.902/2016-1 como sigilosas, tendo em vista que elas apresentam elementos que poderão ser utilizados pelo Tribunal em futuras ações de controle, motivo pelo qual não devem ser de conhecimento público; e

107.4. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do RI/TCU.

”

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769753.