VOTO

Cuida-se de relatório destinado a promover o acompanhamento das contratações públicas operadas no Sistema de Divulgação de Compras (Sidec), no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e no Comprasnet, utilizando procedimentos de auditoria contínua e aplicando técnicas de análise de dados, a fim de propiciar a construção de painel eletrônico de contratações (**dashboard**).

2. Conforme se depreende do relatório, a construção do citado painel eletrônico de contratações pode ser bastante útil para o exercício do controle externo, podendo, inclusive, fomentar ações de controle mais tempestivas, focadas em questões materialmente mais relevantes.

3. Para o atingimento do proposto, a Sefti entendeu ser necessário o cotejo de duas bases de dados distintas. A primeira – a do SIASG –, já integra o ambiente computacional desta Corte de Contas e é mensalmente atualizada, permitindo que o Tribunal possua elementos aptos a fomentar o exame do comportamento pretérito das licitações, podendo, inclusive, obter informações detalhadas de certames específicos.

4. A segunda – a do COMPRASNET – base que contempla apenas os pregões eletrônicos e presenciais, passou a ser remetida ao Tribunal em virtude do esforço fiscalizatório empreendido pela Sefit, a qual demandou a disponibilização de informações completas, reiterou suas solicitações e, após reuniões, logrou que tais dados fossem submetidos ao Tribunal com periodicidade semanal.

5. De posse de tais informações, pôde ser produzido e validado o **dashboard** (painel eletrônico da contratações), instrumento que deve ser considerado como o principal produto da presente fiscalização, o qual, ambiciona-se, será utilizado pelas unidades técnicas deste Tribunal para o planejamento de ações de controle e o acompanhamento das aquisições, bem como no apoio à instrução de processos relativos a contratações.

6 Tal painel, consoante demonstrado pela unidade instrutiva, possui interface amigável, a qual propicia que o usuário, sem conhecimentos específicos das unidades gestoras ou mesmo de informática, obtenha, em primeiro momento, uma visão geral das contratações públicas, a qual poderá ser particularizada por intermédio de um procedimento denominado **drill down**, o qual permite que as informações, em poucas operações, sejam refinadas e detalhadas. Ademais, além da análise visual dos dados, poderá o usuário, caso deseje, utilizar-se da opção de **download** de informações, exportá-las para outros programas de computador e analisa-las de modo mais detido.

7. É claro que, inobstante a grande massa de dados submetida ao descortino deste Tribunal, há problemas decorrentes da parametrização das informações, da arquitetura e da fidedignidade dos bancos de dados.

8. Quanto a este aspecto, peço vênias para reproduzir o que ponderou a unidade instrutiva:

> *"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;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769755.

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).”

9. Além disso, registrou-se que os exames empreendidos não puderam transcender a esfera federal e alcançar contratações promovidas por outros entes da federação com aportes de recursos federais, em virtude de nem todas as aquisições serem feitas no ambiente do Siasg ou no Comprasnet. Identificou-se, também, que algumas instituições, tais como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, não utilizam tais sistemas.

10. Outras limitações identificadas na ferramenta referem-se ao fato de não constarem das bases de dados submetidas à análise do Tribunal as contratações promovidas com amparo no Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), bem como aquelas decorrentes da adesão de caronas a atas de registro de preços.

11. Não obstante tais limitações, sobre as quais deve o Tribunal se debruçar para maximizar a qualidade, a tempestividade e o alcance das informações a ele submetidas, imperioso ressaltar o potencial do painel eletrônico de contratações, o qual permite que o TCU obtenha, em uma única ferramenta, de um modo intuitivo, amplo e abrangente, diversas informações de cunho estratégico.

12. Como exemplo dessa capacidade, ressalto que a Sefti promoveu o levantamento das contratações celebradas pela Administração Pública Federal no período compreendido entre 2012 e 2016, tendo identificado o número de contratos celebrados, as modalidades utilizadas e o valor dispendido. Nesse sentido, é a seguinte tabela:

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

13. Conforme se depreende da referida tabela, as informações apresentadas podem fomentar o planejamento das ações de controle externo deste Tribunal, pois é possível identificar áreas materialmente relevantes, as quais contenham poucas ações de fiscalização.

14. E nesse sentido, a Sefit, ao detalhar as contratações quantitativamente mais significativas, identificou que as dispensas de licitação são realizadas, em sua grande maioria, com fundamento no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/1993, isto é, em virtude de valores diminutos. Constatou, outrossim, que as contratações diretas fundamentadas no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 (situações emergenciais) são materialmente mais representativas.

15. Note-se que as dispensas que se deveram a diminuto valor correspondem a mais de 85% da quantidade de processos de aquisição por dispensa de licitação, cabendo àquelas relativas a situações

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769755.

emergenciais uma fatia inferior a 3% da mesma quantidade. Por outro lado, aquelas baseadas em valores inexpressivos corresponderam a cerca de 3% do montante total das dispensas, enquanto as relacionadas com emergências ficaram próximas de 17% do mesmo valor.

16. Observe-se, por oportuno, a estratificação das contratações diretas com fundamento no 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**		

17. Em virtude dessas informações, a Sefti as depurou e concluiu que existiam indícios de fracionamento de despesa e/ou de falha no planejamento de algumas organizações públicas, motivo pelo qual, inclusive, propôs que a Secretaria Geral de Controle Externo fosse cientificada desses achados de auditoria.

18. Como exemplo da análise empreendida pela Sefit, destaco a constatação de que um determinado órgão contratou a mesma empresa, com fundamento no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/1993, 830 vezes no período de 56 meses, ou seja, a empresa, a qual comercializa suprimentos de informática, foi contratada, em média, 14 vezes por mês pelo mesmo órgão. Tal constatação, conforme bem pontuou a unidade instrutiva, constitui robusto indício de que houve falha no planejamento do órgão contratante.

19. De igual modo, é digno de nota o exemplo contido aos parágrafos 83 a 85 do relatório de acompanhamento, segundo o qual são avaliadas contratações promovidas do Departamento de Logística em Saúde (UASG 250005), do Ministério da Saúde.

20. Naquela oportunidade, ao serem avaliadas contratações diretas fundamentadas no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, constatou-se que no período compreendido entre 2012 e 2016 foram realizadas 3.540 dispensas de licitação, no montante total de R$ 4,1 bilhões. Tais números, ao serem avaliados de modo apurado, evidenciaram que 3.526 dispensas, no valor de R$ 3,1 bilhões, foram motivadas por determinações judiciais.

21. Por fim, devo registrar que, embora o painel de contratações forneça uma visão gerencial, estratégica, das contratações promovidas pela Administração Pública Federal, a constatação dos indícios de impropriedade não se dá de forma automatizada. A ferramenta permite que sejam avaliadas informações de cunho estratégico de forma bastante simplificada e, dessa forma, fomenta os trabalhos de inteligência desempenhados no âmbito desta Corte de Contas.

Desse modo, louvando a iniciativa da Sefti, bem como da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) e da Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (Secex/PR), as quais a auxiliaram na criação painel eletrônico de contratações, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto à deliberação desse colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de julho de 2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769755.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57769755.